



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza pubblica e nelle successive camere di consiglio del 10 e 24 aprile 2024
composte dai magistrati:

Dott.	Vincenzo PALOMBA	– Presidente
Dott.	Renato CATALANO	– Consigliere
Dott.	Fabio CAMPOFILONI	– Primo Referendario (<i>relatore</i>)
Dott.	Antonio MARSICO	– Referendario

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI ASCOLI PICENO

PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE

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 delibera consiliare n. 4 del 12 aprile 2013, di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell’art. 243-bis TUEL;

Vista la delibera consiliare n. 6 del 10 giugno 2013, di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP);

Vista la delibera consiliare n. 10 del 12 settembre 2013, di rimodulazione del PRFP;

Vista la relazione istruttoria trasmessa dal Ministero dell’Interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale della finanza locale con nota del 5 dicembre 2013, prot. n. 0169969, pervenuta alla Sezione in data 16 dicembre 2013 prot. n. 2706;

Vista la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo del 16 gennaio 2014, n. 6, con la quale è stato approvato il 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 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 della Sezione 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 deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 48 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;

Vista la deliberazione n. 125 del 29 giugno 2023 con cui questa Sezione ha dato atto dell'andamento dello stato di esecuzione del Piano relativamente al I e II semestre 2021, sulla scorta delle relazioni elaborate dall'Organo di revisione economico-finanziaria (OREF) della Provincia di Ascoli Piceno e dei riscontri istruttori;

Vista l'ordinanza istruttoria n. 48 del 16 marzo 2023 con cui questa Sezione invitava l'OREF della Provincia di Ascoli Piceno a presentare, entro e non oltre il giorno 25 marzo 2023, la propria relazione sullo stato di attuazione definitiva (II semestre 2022) del PRFP e sollecitava, fin da subito, la tempestiva approvazione del rendiconto dell'esercizio 2022, nonché il celere inserimento in BDAP dei dati relativi al bilancio di previsione 2023-2025 e l'adempimento dei correlati obblighi pubblicitari;

Vista la relazione del Collegio dei revisori *“sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale – 2° Semestre 2022”*, trasmessa dall'OREF in data 24 marzo 2023 (ed acquisita agli atti della Sezione con prot. n. 1389/2023), seguita, in data 14 settembre 2023 dalla *“Relazione del Collegio dei Revisori sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale – 2° Semestre 2022 dati Consuntivo 2022”* (prot. n. 3651/2023);

Richiamati gli esiti degli approfondimenti istruttori svolti dalla Sezione, trasmessi con nota protocollo n. 4761 del 9 novembre 2023, ed i chiarimenti forniti dalla Provincia di Ascoli Piceno con successiva nota prot. n. 1070 del 15 gennaio 2024 acquisita agli atti, unitamente ai rispettivi allegati, in pari data con protocollo dal n. 140 al n. 163 e dal n. 165 al n. 181,

nonché con prot. n. 444 del 6 febbraio 2024, n. 590 del 26 febbraio 2024 e n. 617 del 27 febbraio 2024;

Esaminata la documentazione pervenuta e gli elementi emersi in istruttoria, nonché quelli acquisiti anche in via officiosa;

Vista l'ordinanza presidenziale del 26 marzo 2024, n. 1, di convocazione dell'adunanza pubblica del 10 aprile 2024 e delle successive camere di consiglio;

Viste le memorie fatte pervenire dall'Amministrazione, successivamente alla convocazione in adunanza, acquisite agli atti con prot. n. 994 del 5 aprile 2024;

Uditi, nell'adunanza pubblica, i rappresentanti dell'Amministrazione provinciale nelle persone del Presidente Geom. Sergio Loggi, del Segretario provinciale Dott.ssa Fabiola Candelori, del Responsabile dei Servizi finanziari Rag. Patrizia Gabbapini, della Presidente dell'Organo di revisione Dott.ssa Rosella Peci e dei componenti Dott. Roberto Mancinelli e Dott. Luciano Silvi, del Consigliere delegato alla Programmazione economica e finanze Dott. Marco Teodori e del Comandante della Polizia provinciale Dott. Eugenio Vendrame;

Vista la nota presidenziale di convocazione dell'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Dott. Fabio Campofiloni;

PREMESSO CHE

I Comuni e le Province *“per i quali (...) sussistono squilibri strutturali del bilancio in grado di provocarne il dissesto finanziario”*, nel caso in cui le misure tese a salvaguardarne entro il triennio gli equilibri (art. 193 TUEL) e a garantire il finanziamento dei debiti fuori bilancio riconoscibili (art. 194 TUEL) *“non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate”*, possono ricorrere, con *“deliberazione consiliare”*, in alternativa alla dichiarazione di dissesto (artt. 244 e 246 TUEL e art. 6, comma 2, D.Lgs. n. 149/2011), alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevista e disciplinata dagli artt. 243-bis e ss. TUEL (introdotti dal D.L. n. 174/2012 e s.m.i.).

In particolare, entro cinque giorni dalla data della sua esecutività, la deliberazione consiliare va trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed al Ministero dell'interno; ed entro il termine perentorio di novanta giorni dalla sua esecutività l'assemblea consiliare deve deliberare un *“piano di riequilibrio finanziario pluriennale”* (PRFP), di durata massima non superiore a quella consentita dalla legge, corredato del parere dell'Organo di revisione economico-finanziario (art. 243-bis, commi 2 e 5, TUEL).

Il PRFP deve tenere conto di *“tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate”* e deve, comunque, contenere *“le eventuali misure correttive”* volte ad eliminare eventuali *“comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria (...) accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti”*, la puntuale ricognizione e relativa quantificazione dei *“fattori di squilibrio”* rilevati, l'eventuale *“disavanzo di amministrazione”* ed eventuali *“debiti fuori bilancio”*, nonché l'individuazione e relativa quantificazione di *“tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio”*, per *“l'integrale ripiano del disavanzo”* e per il *“finanziamento dei debiti fuori bilancio”* e *“l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio”* (art. 243-bis, comma 6, TUEL).

Entro i dieci giorni successivi alla sua adozione, sulla base di una *“relazione finale”* redatta all'esito dell'istruttoria espletata dalla Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 155 TUEL, il PRFP è sottoposto all'approvazione della sezione regionale di controllo territorialmente competente della Corte dei conti, chiamata a vigilarne la corretta e puntuale esecuzione a mezzo di apposite relazioni sul suo stato di attuazione e sul raggiungimento dei suoi obiettivi intermedi, semestralmente trasmesse dall'OREF, al quale compete altresì l'obbligo di predisporre e trasmettere, *“entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano”*, anche una *“relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti”* (art. 243-quater, commi 5 e 6, TUEL).

Una volta approvato, il PRFP è modificabile soltanto nelle ipotesi tassativamente consentite dal legislatore (cfr. Corte conti, sez. aut., del. n. 6/2019/FRG) oppure *“qualora, durante la fase di attuazione del piano, dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto”*, nel qual caso la proposta di rimodulazione o riformulazione, corredata del parere positivo dell'OREF, deve essere direttamente sottoposta all'approvazione da parte della competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti (art. 243-quater, commi 7-bis e 7-ter, TUEL).

Al pari della sua omessa o ritardata presentazione o della sua mancata approvazione, anche l'accertamento, da parte della competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti di *“grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano”* ovvero il *“mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso”* comportano l'applicazione della procedura di c.d. *“dissesto guidato”*, prevista dall'art. 6,

comma 2, D.Lgs. n. 149/2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto (art. 243-*quater*, comma 7, TUEL).

Ciò premesso, la Provincia di Ascoli Piceno, con le delibere consiliari n. 4, n. 6 e n. 10 del 2013, 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 piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di durata decennale (2013-2022), per il ripiano di una massa passiva *illo tempore* stimata in complessivi euro 18.940.078,00, come da dati analitici di seguito compendati.

MASSA PASSIVA DA RIPIANARE	Importo
Disavanzo da ripianare (risultato e.f. 2012 + esiti revisione straordinaria residui attivi)	13.394.000,00
Debiti fuori bilancio di parte corrente con attestazioni dei responsabili dei servizi, ma non ancora approvati dal Consiglio	1.969.245,00
Debiti fuori bilancio di parte capitale con attestazioni dei responsabili dei servizi, ma non ancora approvati dal Consiglio	845.000,00
Debiti di futura emersione prudenzialmente stimati	2.160.000,00
Rate mutuo in deroga per debiti f.b. in conto capitale	571.833,00
Totale fabbisogno	18.940.078,00

Fonte: Corte conti, sez. contr. Marche, del. 16 gennaio 2014, n. 6/PRSP

L'insorgere dello squilibrio veniva causalmente ricondotto a plurimi fattori o elementi di criticità, tra cui il disavanzo emerso dal rendiconto 2012 (alla determinazione del quale avevano concorso le operazioni di riaccertamento dei residui e la conseguente eliminazione di crediti di dubbia esigibilità), la presenza di gravi e protratte carenze di liquidità, nonché specifiche difficoltà incontrate in sede di attuazione della L. n. 147/2004 nel dare esecuzione al processo di scorporo della provincia fermana.

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. 35/2013 e n. 66/2014, anticipazioni straordinarie di liquidità per complessivi euro 12.383.145,52.

Espletata dalla competente Commissione ministeriale la prescritta istruttoria e svolti autonomi approfondimenti, la proposta di PRFP veniva approvata da Corte conti, sez. contr. Marche, del. 19 marzo 2014, n. 6/PRSP, seppur con specifiche raccomandazioni in ordine a ciascuna delle misure di risanamento prospettate e alla risoluzione delle criticità rilevate, in particolare quelle concernenti la programmata revisione della spesa, 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 Corte in occasione dei monitoraggi semestrali sullo stato di attuazione del percorso di risanamento, effettuati ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 6, TUEL, dove veniva più volte riscontrata la notevole difficoltà dell'Ente nel conseguimento degli obiettivi intermedi. In particolare, Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 2/2015/PRSE accertava *“il mancato conseguimento degli obiettivi intermedi fissati con precipuo riguardo al previsto ripiano del disavanzo di amministrazione ed al cronoprogramma delle alienazioni immobiliari”*, evidenziando come l'*“unica misura compiutamente conseguita, tra quelle programmate per l'esercizio 2013 [...] risulta[ss]e quella relativa alla riduzione della spesa per il personale”*. Di analogo tenore anche la successiva Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 139/2015/PRSP, che, rimarcando le problematiche già accertate nel corso del precedente monitoraggio, rilevava come *“unico obiettivo conseguito [fosse stato] quello relativo alla riduzione della spesa per il personale mentre [risultassero], nuovamente, disattesi quelli afferenti alle alienazioni immobiliari ed al ripiano del disavanzo di amministrazione che, anzi, fa[cevano] registrare un netto peggioramento rispetto a quello programmato all'atto dell'approvazione del piano di riequilibrio”*. Nello stesso senso si esprimeva anche la successiva Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 82/2016/PRSP, la quale, rilevando nuovamente *“il mancato conseguimento degli obiettivi intermedi con precipuo riguardo al cronoprogramma delle alienazioni immobiliari”*, evidenziava *“il perdurante ritardo nell'attuazione delle programmate alienazioni immobiliari, su cui peraltro [si fondava] il buon esito del percorso di risanamento, nonché le difficoltà nel conseguimento degli equilibri strutturali di bilancio”*.

Il suddetto PRFP veniva rimodulato con delibera consiliare n. 13/2016 (rimodulazione approvata da Corte conti, sez. contr. Marche, del. 7 marzo 2019, n. 15/PRSP, che evidenziava, oltre al mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'esercizio 2015, *“il conseguimento solo parziale degli obiettivi programmati [...] e il permanere di una situazione di tensione sotto il profilo della liquidità”*), usufruendo della facoltà riconosciuta dall'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 effettuate al momento del passaggio al nuovo regime di contabilità armonizzata. In particolare, considerato che il disavanzo rilevato al 1 gennaio 2015, pari a euro 34.825.308,74, era riconducibile per euro 15.314.373,82 al disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014 e per euro 19.510.934,92 al maggior disavanzo generato dall'operazione di riaccertamento

straordinario dei residui, venivano sostanzialmente modificate le caratteristiche del PRFP originariamente approvato, affinché, in ragione di ciò, il ripiano del suddetto maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui (pari ad euro 19.510.934,92) potesse essere diluito nelle trenta annualità successive in quote annuali costanti di euro 650.364,49 ciascuna, lasciando tuttavia inalterate sia la durata complessiva originariamente prevista del piano, sia le misure in esso programmate per il finanziamento della massa passiva da ripianare.

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, 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.

Nelle more dell'approvazione della citata rimodulazione del PRFP, tale ulteriore facoltà, introdotta dall'art. 1, comma 434 cit., veniva 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 deliberazione consiliare n. 20/2019, adottata a seguito della precedente deliberazione 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. In particolare, a seguito della rimodulazione, veniva previsto il ripiano dell'importo di euro 2.709.584,92 (importo originario di euro 2.903.126,92 al netto delle due quote già ripianate di euro 96.771 relative agli esercizi 2017 e 2018), con rate annuali costanti di euro 677.397, nel quadriennio 2019-2022, ovvero entro il termine decennale previsto dall'originario PRFP approvato.

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 riservava 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 complementarità con quelli del rimodulato PRFP (cfr. Corte conti, sez. aut., del. n. 5/2018/INPR; Id., del. n. 16/2012/INPR; Id., del. n. 22/2013/QMIG). In particolare, questa Corte ribadiva il persistere di alcuni importanti profili di criticità, più volte riscontrati (cfr. Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 15/2019/PRSP), quali *“la sussistenza di forti tensioni sul piano della liquidità, evidenziata dal reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria e dalla sussistenza di importanti vincoli sulla cassa ancora non ricostituiti”*, ovvero in relazione ad 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'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), nonché della formulazione di una pluralità di riserve da parte dello stesso OREF, non consentivano a questa Corte di esprimere una compiuta valutazione né 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 tali motivazioni, 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 dell'esercizio 2019 e del bilancio di previsione per il triennio 2020-2022, poi perfezionatesi, rispettivamente, con le delibere consiliari n. 7 del 27 luglio 2020 e n. 23 del 17 ottobre 2019.

Pur a fronte delle inevitabili ripercussioni che l'insorgere dell'emergenza pandemica avrebbe sortito sulla gestione finanziaria e sull'attuazione delle programmate misure di risanamento, questa Corte (Corte conti, sez. contr. Marche, del. 10 febbraio 2021, n.

48/PRSP), evidenziando il drastico peggioramento della situazione economico-finanziaria dell'Ente, accertava il *"mancato rispetto degli obiettivi intermedi di risanamento fissati nel rimodulato PRFP per l'esercizio 2019"*, rilevando, nondimeno, 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 n. 9 del 29 novembre 2021.

Anche in occasione del monitoraggio sullo stato di attuazione del PRFP, effettuato da Corte conti, sez. contr. Marche, del. 28 giugno 2022, n. 80/PRSP (esercizio 2020), si accertava 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 (esprese dall'ingente importo di vincoli non ricostituiti e/o anticipazioni di tesoreria non restituite o solo formalmente restituite al termine dell'esercizio). In attesa della definitiva rendicontazione dell'esercizio 2021 e dell'imminente scadenza del PRFP (fissata al 31 dicembre 2022), la Provincia di Ascoli Piceno veniva sollecitata 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.

Da ultimo, Corte conti, sez. contr. Marche, del. 29 giugno 2023, n. 125/PRSP, riferita all'esercizio 2021, riscontrava *"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"*, nel dettaglio desumibili dalla commisurazione e

determinazione di *“tempistiche di ripiano del disavanzo secondo modalità divergenti da quelle consentite dalla legge”*, dall'emersione di *“dubbi sulla congrua e corretta determinazione dell'importo accantonato al FCDE”*, dalla *“non corretta movimentazione dell'accantonamento al FAL”*, dal *“mancato inserimento del FGDC tra le quote accantonate del risultato di amministrazione rendicontato a consuntivo dell'esercizio 2021”*, dalla persistenza di *“forti dubbi in ordine alla congruità dell'importo accantonato a copertura delle passività potenzialmente derivanti dai contenziosi pendenti”*, dalla presenza di *“perplexità in ordine alla corretta ricognizione e movimentazione delle quote vincolate del risultato di amministrazione”*, dal *“costante andamento negativo degli equilibri di bilancio, soprattutto quelli di parte corrente”*, dal *“superamento dei parametri di deficitarietà strutturale P1, P4 e P5”*, dai *“sensibili scostamenti tra previsioni assestate di bilancio e risultati di gestione rendicontati”*, dal *“mantenimento in bilancio di un cospicuo importo di residui attivi di elevata anzianità e dubbia esigibilità”*, dalla *“applicazione di quote di avanzo (accantonato, vincolato e destinato) in misura superiore a quella consentita dalla legge”*, dalla *“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”*, rinviando al controllo sulla *“definitiva rendicontazione dell'esercizio 2022 le valutazioni in ordine agli esiti definitivi della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale”*.

Nel frattempo, il PRFP della Provincia di Ascoli Piceno giungeva, al 31 dicembre 2022, al suo naturale termine di scadenza. Soltanto in data 24 marzo 2023, in notevole ritardo rispetto al termine fissato dall'art. 243-quater, comma 6, TUEL, l'OREF, in ottemperanza all'ordinanza-istruttoria n. 48/2023/PRSP, provvedeva alla trasmissione della *“Relazione del Collegio dei Revisori sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale – 2° Semestre 2022”* (prot. n. 1389/2023), seguita, in data 14 settembre 2023 (prot. n. 3651/2023) dalla *“Relazione del Collegio dei Revisori sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale – 2° Semestre 2022 dati Consuntivo 2022”*. In dette relazioni, anziché formulare un compiuto e definitivo giudizio di prognosi relazionale sulla *“completa attuazione”* del piano e sugli *“obiettivi di riequilibrio raggiunti”* (come richiesto dall'art. 243-quater, comma 6, TUEL), l'OREF conclusivamente attestava la sussistenza di *“chiari elementi favorevoli tali da consentire la sostenibilità economico-finanziaria nel medio-lungo periodo e, conseguentemente, la concreta possibilità per l'Ente di raggiungere gli obiettivi dei piani di rientro nei termini previsti dalla legge”*.

CONSIDERATO

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 Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 48/2021/PRSP era stata compiuta una necessaria e complessa opera di ricostruzione e ricognizione delle variazioni subite, nel corso del tempo, dalle molteplici linee di disavanzo, resa estremamente complessa dal susseguirsi di interventi legislativi e dalle conseguenti rimodulazioni e riformulazioni dell'originario piano.

Infatti, a partire dal 2015, all'indomani dell'adozione del PRFP da parte dell'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno, si è assistito al 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 distinte componenti, ciascuna delle quali connotata da diverse modalità e tempistiche di ripiano, determinate in funzione della loro genesi, che 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.

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, con nota prot. n. 4761 del 9 novembre 2023 sono stati richiesti ulteriori chiarimenti ed elementi informativi, da rendere nel termine di 30 giorni, successivamente prorogato, su richiesta dell'Ente, al 15 gennaio 2024. La Provincia di Ascoli Piceno ha fornito riscontro alle richieste istruttorie con nota prot. n. 1070 del 15 gennaio 2024, acquisita agli atti, unitamente ai rispettivi allegati, con protocollo dal n. 140 al n. 163 e dal n. 165 al n. 181 in pari data, in seguito integrata con note prot. n. 444 del 6 febbraio 2024, n. 590 del 26 febbraio 2024 e n. 617 del 27 febbraio 2024.

2. L'istruttoria svolta dalla Sezione dopo la chiusura del PRFP

In coincidenza della scadenza del termine finale della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale varata dalla Provincia di Ascoli Piceno (2013-2022), questa Corte ha ritenuto

opportuno procedere, in ordine ad una pluralità di profili critici, ad apposita, compiuta ed attenta analisi valutativa, finalizzata ad acquisire ulteriori elementi istruttori, necessari ad esprimere un giudizio definitivo in ordine alla completa attuazione ed all'effettivo raggiungimento degli obiettivi finali di risanamento finanziario dell'Ente provinciale. Tale riscontro postula anche, già sul piano logico, adeguati accertamenti circa la veritiera e genuina esposizione delle risultanze contabili, l'andamento delle quali costituisce parametro di riferimento e raffronto sulla cui base verificare l'effettivo buon esito e la reale efficacia delle misure adottate, alla luce dei dati di consuntivo definitivamente esposti nel rendiconto dell'esercizio 2022, la cui approvazione è avvenuta con delibera consiliare n. 5 del 22 maggio 2023, in ritardo quindi rispetto al termine fissato dal legislatore (art. 227, comma 2, TUEL). Sul punto, l'Amministrazione, con la memoria pervenuta a seguito di convocazione in adunanza, ha attestato che detto ritardo *"non ha avuto conseguenze negative sulla gestione"*.

Nel corso dell'interlocuzione istruttoria è stata altresì riscontrata l'omessa pubblicazione di atti, parti integranti di atti e allegati nella sezione *"Amministrazione trasparente"* del sito web istituzionale dell'Ente. Al fine di espletare le verifiche di competenza si è, quindi, reso necessario chiedere copia della documentazione non reperibile sul sito web.

2.1. Andamento e composizione del risultato di amministrazione

L'andamento e la composizione del risultato di amministrazione hanno registrato, nel corso degli esercizi 2018-2022, la seguente evoluzione:

Esercizi	2018	2019	2020	2021	2022
Fondo cassa al 1 gennaio	0,00	0,00	0,00	0,00	109.568,00
Riscossioni	67.753.266,51	64.489.238,81	65.660.817,54	60.207.091,01	68.305.563,44
Pagamenti	67.753.266,51	64.489.238,81	65.660.817,54	60.097.523,01	48.046.279,80
Saldo di cassa al 31 dicembre	0,00	0,00	0,00	109.568,00	20.368.851,64
Fondo di cassa al 31 dicembre	0,00	0,00	0,00	109.568,00	20.368.851,64
Residui attivi	44.471.496,65	37.260.485,33	28.015.173,27	31.478.362,22	31.179.558,16
Residui passivi	42.396.186,82	39.061.398,37	27.820.835,69	27.086.842,73	34.981.003,10
FPV per spese correnti	1.202.344,25	950.166,87	672.144,98	540.848,51	569.520,37
FPV per spese in conto capitale	3.955.752,47	4.083.951,68	1.765.574,37	5.924.454,12	13.905.366,79
FPV per attività finanziarie	0,00	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	2.092.519,54
Parte accantonata					
FCDE	5.540.649,40	5.309.499,80	4.721.137,09	4.556.158,39	6.127.127,05
FAL	5.545.210,05	10.769.128,87	10.443.029,53	10.107.262,43	9.824.778,47

Esercizi	2018	2019	2020	2021	2022
Fondo perdite società partecipate	0,00	43.740,33	0,00	0,00	0,00
Fondo contenzioso	0,00	0,00	0,00	0,00	620.245,00
Altri accantonamenti	2.400.000,00	1.301.249,38	850.000,00	1.039.307,29	381.574,23
Totale parte accantonata (B)	13.485.859,45	17.423.618,3	16.014.166,62	15.702.728,11	16.953.724,75
Parte vincolata					
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0,00	73.405,00	19.924,51	24.369,81	12.954,81
Vincoli derivanti da trasferimenti	14.396,00	668.335,00	2.538.763,40	447.110,50	87.288,41
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	24.040,65	20.091,92	2.668,97	12.821,06	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Altri vincoli da specificare					0,00
Totale parte vincolata (C)	38.436,65	761.831,92	2.561.356,88	484.301,37	100.243,22
Parte destinata agli investimenti					
Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00	10.116,47	124.806,80	0,00	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	-14.961.448,43

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati BDAP - All. a) Risultato di amministrazione

I dati esposti danno conto del progressivo incremento del risultato contabile di amministrazione (lettera A del prospetto ministeriale), passato da euro -6.835.031,59 (2019) ad euro 2.092.519,54 (2022), confermando il *trend* positivo già registrato al termine dell'esercizio 2021.

La strutturale rigidità di cassa (che ha, in parte, contribuito a delineare l'iniziale situazione di disequilibrio strutturale che ha condotto all'adozione del PRFP e, nondimeno, contraddistinto tutte le annualità di esecuzione dello stesso) appare migliorata solo negli esercizi 2021 e 2022.

I residui attivi risultano sostanzialmente invariati nell'ultimo biennio, mentre si riscontra un deciso incremento dei residui passivi nell'esercizio 2022 rispetto al precedente (+ 7.894.160,37 euro). Peraltro, detto aumento insiste soprattutto sui residui di parte capitale, che nel 2021 ammontavano ad euro 18.268.233,99 e nel 2022 ad euro 27.373.076,30.

La quota disponibile (lettera E del prospetto ministeriale) è pari, nell'esercizio 2022, ad euro -14.961.448,43. Tale valore, ancorché negativo, evidenzia un rilevante riassorbimento del disavanzo, con un miglioramento pari a euro 3.189.796,19.

Dette risultanze appaiono essenzialmente connesse all'incremento, nell'esercizio 2022 rispetto al 2021, del fondo cassa finale (+20.259.283,64 euro), circostanza collegata tanto all'aumento delle riscossioni (+8.098.472,43 euro), quanto alla cospicua contrazione dei pagamenti effettuati (-12.051.243,21 euro).

La genuina quantificazione del risultato di amministrazione rendicontato e, di conseguenza, dell'effettivo disavanzo ripianato o non ripianato al termine dell'esercizio, nel rispetto degli obiettivi di risanamento programmati dal PRFP, va però vagliata attraverso una puntuale analisi e valutazione della corretta ed adeguata commisurazione dei vincoli e degli accantonamenti, nonché della corretta contabilizzazione degli impegni e degli accertamenti e dell'effettiva sussistenza delle condizioni richieste per il corretto mantenimento dei residui attivi e passivi nel conto del bilancio, secondo le regole ed i criteri imposti dalle norme e dai principi contabili armonizzati.

2.2. Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

Approfondite verifiche istruttorie sono state dedicate alla determinazione del FCDE, stante la rilevanza che tale accantonamento riveste ai fini della corretta determinazione dell'avanzo (o disavanzo) di amministrazione (lettera E del prospetto ministeriale), in particolare con riferimento alle modalità di calcolo adottate, alle tipologie di crediti svalutati e alle percentuali di svalutazione applicate.

L'accantonamento al FCDE ha registrato, nel corso del quinquennio 2018-2022, un andamento ondivago, che appare disancorato e non proporzionalmente parametrato alla mole complessiva dei residui attivi mantenuti nel conto del bilancio.

	2018	2019	2020	2021	2022
Residui attivi	44.471.496,65	37.260.485,33	28.015.173,27	31.478.362,22	31.179.558,16
FCDE	5.540.649,40	5.309.499,80	4.721.137,09	4.556.158,39	6.127.127,05

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati BDAP - All. a) Risultato di amministrazione

Sul piano istruttorio, va rilevato che nella relazione dell'OREF non risulta attestata la corretta quantificazione del FCDE e l'adeguatezza della somma accantonata nel risultato di amministrazione dell'esercizio 2022.

Sulla scorta della documentazione in atti e delle attestazioni rilasciate dall'OREF, l'Ente risulta essersi avvalso della facoltà di cui all'art. 107-bis D.L. n. 18/2020 (come mod. dall'art. 30-bis D.L. n. 41/2021).

Per quanto concerne la base di calcolo, i dati BDAP ("All. c) Fondo crediti di dubbia esigibilità") mostrano che, nell'esercizio 2022, nel FCDE sono state svalutate le seguenti entrate.

titolo	tipologia	Esercizio 2022	
		residui attivi per tipologia al 31/12	importo accantonato a FCDE
I	101: Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa	3.344.903,65	
II	101: Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	8.084.545,83	
III	100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	757.827,10	288.336,43

titolo	tipologia	Esercizio 2022	
		residui attivi per tipologia al 31/12	importo accantonato a FCDE
	200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	6.342.483,39	5.838.790,62
	300: Interessi attivi		
	500: Rimborsi e altre entrate correnti	1.405.090,83	
IV	200: Contributi agli investimenti	3.605.299,12	
	300: Altri trasferimenti in conto capitale	2.124.466,66	
	400: Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	550.553,80	
	500: Altre entrate in conto capitale	3.400.000,00	
TOTALE		29.615.170,38	6.127.127,05

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati BDAP 2022 – Schemi di bilancio – Prospetto “Gestione delle entrate” e “All. c) FCDE

Non risultano esplicitate le valutazioni, né risultano fornite ulteriori informazioni utili ad evidenziare o suffragare le ragioni sottese alla scelta di assoggettare a svalutazione soltanto le risorse del Titolo III (entrate extratributarie), le uniche, a detta dell’Ente, foriere di incertezze nella riscossione.

Non risultano svalutate le entrate tributarie iscritte al Titolo I, ed in particolare l’addizionale provinciale TEFA (Tributo provinciale per l’esercizio delle funzioni di tutela protezione ed igiene ambientale), riscossa fino al 2020 in modalità cumulativa con la TARI dai Comuni e riversata dagli stessi alla Provincia. I dati BDAP evidenziano una bassa capacità di riscossione di tale entrata, come inequivocabilmente testimoniato della presenza di un’ingente mole di corrispondenti residui attivi al termine di ciascuna delle annualità dal 2016 al 2022.

Esercizio	Codice voce del Piano dei conti finanziario - sezione Entrate	Residui attivi iniziali al 1° gen (RS)	Previsioni definitive competenza (CP)	Previsioni definitive cassa (CS)	Riaccertamento residui attivi (R)	Accertamenti (A)	Riscossioni c/competenza (RC)	Riscossioni c/residui (RR)	Residui finali
2016	E.1.01.01.60.000	3.062.953,11	1.519.999,47	4.582.952,58	-92.324,60	1.850.827,25	362.204,94	834.973,54	3.624.277,28
2017		3.624.277,28	1.850.827,25	2.163.239,59	-537.552,28	1.326.423,64	405.471,23	1.451.971,74	2.555.705,67
2018		2.555.705,67	1.650.827,25	2.000.000,00	-35.447,76	1.644.018,03	409.736,99	1.858.440,12	1.896.098,83
2019		1.896.098,83	2.275.235,23	3.812.606,84	-30.232,96	2.764.762,45	424.556,96	1.221.199,10	2.984.872,26
2020		2.984.872,26	1.500.000,00	3.200.000,00	0,00	1.537.141,25	1.225.608,63	857.686,96	2.438.717,92
2021		2.438.717,92	1.869.050,00	4.307.767,92	0,00	1.466.098,33	1.175.658,55	800.301,08	1.928.856,62
2022		1.928.856,62	2.250.000,00	2.455.000,00	0,00	2.371.278,67	1.446.795,61	867.532,94	1.985.806,74

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati BDAP – Dati Contabili Analitici

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.

Peraltro, la cancellazione di residui attivi in relazione al TEFA negli esercizi anteriori al 2020 e l’affidamento di specifico incarico per il recupero, anche coattivo, di tale risorsa a società terza smentiscono 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 escluderle integralmente dal meccanismo 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) e di ridurne le tempistiche d'incasso.

La corretta applicazione dei principi contabili avrebbe imposto la congrua svalutazione a mezzo FCDE di tali risorse.

Al fine di stimare l'ordine di grandezza dell'accantonamento approssimativamente dovuto per le suddette entrate, si è proceduto ad effettuare una simulazione sulla base del complessivo ammontare dei residui attivi esistenti all'inizio dell'esercizio e dell'andamento storico delle percentuali d'incasso registrate nel corso del quinquennio considerato (2018-2022), utilizzando la metodologia della media semplice e la facoltà offerta dall'art. 107-bis D.L. n. 18/2020 (calcolo della percentuale di riscossione degli esercizi 2020 e 2021 utilizzando i saldi del 2019). Il computo, nel calcolo del FCDE, dei residui afferenti alle entrate TEFA avrebbe dovuto determinare, nel 2022, un incremento dell'accantonamento superiore ad euro 750.000,00. Sul punto, l'Amministrazione provinciale, nelle deduzioni prodotte, ha dato conto della regolare ottemperanza all'obbligo di accantonamento *“con il bilancio di previsione 2023/2025”*.

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, per i quali sussiste il rischio di inesigibilità.

Sul punto, a fronte dei chiarimenti istruttori richiesti, l'Amministrazione ha rappresentato di aver *“iniziato una verifica dei residui attivi dei Titoli II – III e IV le cui risultanze [...] consentiranno in sede di rendiconto 2023 una valutazione attenta delle poste di entrata da mantenere, eliminare o inserire nell'FCDE”*. Nessuna indicazione o attestazione è stata rilasciata in ordine alla regolarità dei residui attivi afferenti a trasferimenti erariali (di parte corrente e di parte capitale), il cui accertamento può infatti avvenire soltanto a seguito dell'assunzione del corrispondente impegno di spesa da parte dell'amministrazione erogante (cfr. § 3.6, lett. b) ed Esempio n. 5 dell'all. 4/2 cit.).

Dalle attestazioni dell'OREF è altresì emerso che le tipologie dei residui attivi del Titolo III

(entrate extratributarie) considerate dall'Ente ai fini del calcolo del FCDE sono unicamente quelle relative al canone unico provinciale (c.u.p.), alle sanzioni in materia di smaltimento rifiuti e alle sanzioni per violazioni al codice della strada. Perplesità suscita, invece, la scelta di non svalutare a mezzo FCDE anche le ulteriori entrate del Titolo III, pur a fronte di correlati residui attivi da incassare.

L'importo virtuale del FCDE, presuntivamente calcolato *ex officio* includendo tutte le entrate del Titolo III con l'utilizzo della metodologia della media semplice e facendo applicazione della facoltà offerta dall'art. 107-bis cit., sarebbe stato, verosimilmente, di gran lunga superiore rispetto a quello realmente accantonato, anche solo con riferimento ai residui del Titolo III.

Attraverso tale procedimento di calcolo, già in sede di verifica dello stato di attuazione del PRFP nell'esercizio 2021, era stato riscontrato un disallineamento tra l'importo del FCDE presuntivamente da accantonare e quello effettivamente accantonato nel risultato di amministrazione al 31/12/2021: la misura dell'accantonamento al FCDE risente infatti dell'ampiezza del perimetro delle risorse che l'Ente individua come necessitanti di assoggettamento al meccanismo di svalutazione.

Va peraltro osservato che nella documentazione disponibile non sono rinvenibili né una chiara e completa esposizione del procedimento di calcolo utilizzato dall'Ente per determinare l'importo dell'accantonamento al FCDE, né tantomeno specifiche considerazioni in ordine alle valutazioni svolte al riguardo dall'OREF.

L'Amministrazione, nella memoria fatta pervenire a seguito della convocazione in adunanza pubblica, senza confutare nel merito i rilievi e le criticità formulati nel corso dell'istruttoria e precedentemente illustrati, si è limitata a ribadire genericamente che *"i crediti che sono stati riportati (residui attivi), pur se risalenti nel tempo, hanno ciascuno il proprio titolo giustificativo e il relativo calcolo del FCDE (...) è coerente con la normativa in vigore. L'ente assicura il proprio impegno costante a verificare compiutamente ogni singolo credito"*.

Gli evidenti problemi di riscossione che caratterizzano talune partite creditorie, vieppiù se risalenti ad esercizi piuttosto remoti, avrebbero, nondimeno, imposto la necessità di garantire un adeguato assolvimento delle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui da parte degli uffici preposti, la cui disciplina (contenuta nell'art. 3, comma 4, D.Lgs. n. 118/2011 e nel § 9.1 dell'All. 4/2 cit.) è infatti precipuamente preordinata a garantire che le coperture costituite da poste non incassate (residui attivi) siano in grado di assicurare

l'effettivo adempimento delle obbligazioni assunte dall'Ente, garantendo *“non solo la copertura giuridica (autorizzazioni di spesa sufficienti correlate a crediti e cassa), ma, altresì economica (la sua effettività) intesa come capacità di generare flussi di cassa sufficienti a sostenere l'adempimento dei debiti pregressi”* (cfr. Corte conti, sez. contr. Lazio, del. n. 154/2023/PRSP). L'ingiustificata esclusione (al di fuori dei casi tassativamente consentiti dal legislatore) di una parte considerevole di residui attivi, anche risalenti, dal meccanismo di svalutazione, in assenza di evidenze che rendano plausibile l'ipotesi di un loro totale incasso, rende di per sé inadeguato e sottodimensionato il FCDE accantonato ed incerta la determinazione del risultato di amministrazione rendicontato a consuntivo dell'esercizio 2022.

2.3. Anticipazioni di liquidità e FAL

La Provincia di Ascoli Piceno ha beneficiato, nel corso degli anni, di anticipazioni straordinarie di liquidità, accese presso la Cassa depositi e prestiti s.p.a., ai sensi del D.L. n. 35/2013 e successivi provvedimenti di rifinanziamento, per complessivi euro 12.383.145,12. La finalità di dette risorse (fornire liquidità per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili già presenti in bilancio e muniti di copertura finanziaria) mirava all'estinzione del debito commerciale originario nei confronti dei fornitori, sostituendolo con il debito finanziario verso Cassa depositi e prestiti s.p.a., da rimborsare secondo puntuali piani di ammortamento, nei quali la quota capitale rappresentava la copertura dei debiti originari estinti e la quota interessi la retribuzione per il finanziatore Cassa depositi e prestiti s.p.a. (Corte conti, sez. contr. Lazio, del. n. 154/2023/PRSP).

Al fine di garantire la neutralità sugli equilibri di competenza ed impedire il surrettizio ampliamento della capacità di spesa dell'Ente o la riduzione del disavanzo, l'accertamento di tali entrate sarebbe stato da accompagnare e *“sterilizzare”* mediante l'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. Detto accantonamento sarebbe stato da ridurre annualmente, in coerenza con quanto previsto dai piani di ammortamento, di un importo pari all'anticipazione restituita (Corte conti, sez. aut., del. n. 31/2015/QMIG).

La Provincia di Ascoli si è però avvalsa della facoltà nel frattempo introdotta dall'art. 2, comma 6, D.L. n. 78/2015 (come autenticamente interpretato dall'art. 1, comma 814, L. n.

205/2017), che consentiva agli enti destinatari delle suddette anticipazioni straordinarie di liquidità di utilizzare *“la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell’acquisizione delle erogazioni, ai fini dell’accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione”*. Alla data del 31 dicembre 2018 l’importo accantonato dalla Provincia a titolo di FAL ammontava ad euro 5.545.210,05 e quello a titolo di FCDE ad euro 5.540.649,40.

Successivamente, Corte cost., sent. 28 gennaio 2020, n. 4 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del citato art. 2, comma 6, D.L. n. 78/2015. Alla declaratoria d’incostituzionalità ha fatto seguito l’art. 39-ter D.L. n. 162/2019 (come conv. dalla L. n. 8/2020), imponendo agli enti locali, in sede di approvazione del rendiconto dell’esercizio 2019, di accantonare nel risultato di amministrazione il FAL per un importo corrispondente all’ammontare delle anticipazioni straordinarie di liquidità incassate negli esercizi precedenti, al netto di quelle già rimborsate. Il FAL accantonato dalla Provincia di Ascoli in sede di rendiconto dell’esercizio 2019 è stato pari ad euro 10.769.128,87. L’obbligo di procedere all’integrale ricostituzione del FAL determinava, in parte, un cospicuo incremento del disavanzo (euro 8.423.515,37), che da euro -16.607.082,99 (2018) passava a euro -25.030.598,36 (2019). L’art. 39-ter, comma 2, D.L. n. 162/2019 introduceva, altresì, una disposizione sul ripiano del peggioramento del disavanzo determinato dall’accantonamento al FAL, consentendo di recuperarlo con quote annuali, a partire dal 2020, di importo pari all’ammontare dell’anticipazione rimborsata nel corso dell’esercizio di riferimento. Nell’esercizio 2020, l’intera anticipazione fruita, decurtata dei rimborsi avvenuti in corso d’anno, confluiva nell’accantonamento a carico del risultato di amministrazione per euro 10.443.029,53.

Anche l’art. 39-ter, commi 2 e 3, D.L. n. 162/2019 veniva colpito da declaratoria d’incostituzionalità (Corte cost. sent. 28 aprile 2021, n. 80), a seguito della quale il legislatore interveniva nuovamente con l’art. 52 D.L. n. 73/2021, stabilendo che *“l’eventuale maggiore disavanzo al 31 dicembre 2019 rispetto all’esercizio precedente, derivante dal riappostamento delle somme provenienti dalle anticipazioni di liquidità 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”* e prevedendo, in particolare, a decorrere dal 2021:

- l'iscrizione nel bilancio di previsione del rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità nel Titolo IV della spesa (rimborso prestiti);
- la riduzione, in sede di rendiconto, per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente, del FAL accantonato;
- l'iscrizione della quota del risultato di amministrazione, "liberata" a seguito della riduzione del FAL, nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come "*Utilizzo del FAL*", in deroga ai limiti ordinariamente previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, L. n. 145/2018 per l'utilizzo degli avanzi vincolati da parte degli enti in disavanzo complessivo;
- l'obbligo di dare evidenza, nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto, della copertura delle spese riguardanti le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, che non possono essere finanziate con l'utilizzo del fondo medesimo.

Il quadro di riferimento è stato ulteriormente definito dal d.m. 1 settembre 2021, che ha modificato il § 3.20-*bis* dell'All. 4/2 cit. (prevedendo, per la contabilizzazione delle anticipazioni di cui al D.L. n. 35/2013 e successivi rifinanziamenti, l'applicazione dell'"articolo 52, comma 1-ter, del D.L. 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni, nella L. 23 luglio 2021, n. 106") e dalle precisazioni della Commissione Arconet (FAQ 17 novembre 2021, n. 47) in virtù delle quali 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*".

Così sinteticamente tratteggiato il quadro normativo di riferimento, si rileva che nell'esercizio 2021 l'anticipazione, decurtata dei rimborsi avvenuti in corso d'anno, risulta confluita nell'accantonamento a carico del risultato di amministrazione, quantificato in euro 10.107.262,43. Tuttavia, come già evidenziato nel corso dell'ultimo monitoraggio sullo stato di attuazione del PRFP (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 125/2023/PRSP cit., alle cui argomentazioni si fa, anche in questa sede, integrale rinvio), la movimentazione del FAL risultava avvenuta secondo modalità non pienamente conformi a quelle richieste dal legislatore. Dall'esame del rendiconto 2022, è emerso che l'Ente ha, da un lato, registrato integralmente il capitale residuo dell'anticipazione di liquidità nell'accantonamento a carico del risultato di amministrazione per euro 9.824.778,47 e, dall'altro, pur avendo provveduto

ad accantonare le risorse liberate a seguito della riduzione del FAL nell'apposita voce denominata "Utilizzo FAL", tra gli "Altri accantonamenti", la procedura adottata non appare totalmente coerente con le disposizioni che disciplinano le attuali modalità di contabilizzazione del FAL.

Va, nondimeno, evidenziato, come la Provincia di Ascoli Piceno abbia confermato l'adesione (autorizzata con Decreto del Presidente della Provincia n. 18 del 10 marzo 2022 e formalizzata, secondo le attestazioni dell'OREF, in data 5 aprile 2022) alla facoltà offerta agli enti locali dall'art. 1, comma 597, L. n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022) di rinegoziazione del tasso d'interesse e della durata dell'ammortamento delle anticipazioni straordinarie di liquidità contratte con Cassa depositi e prestiti s.p.a., ove precedentemente accese ad un tasso pari o superiore al 3,00%. Sulla base dei nuovi piani di ammortamento acquisiti in atti, tale rinegoziazione ha ridotto i tassi di interesse delle due *tranche* di anticipazioni di pari importo (euro 5.097.000,37) concesse ai sensi del D.L. n. 35/2013 all'unico valore dell'1,673% ed allungato il periodo di ammortamento posticipandone il termine, rispettivamente, dal 1 febbraio 2042 al 1 febbraio 2051 e dal 31 maggio 2042 al 31 maggio 2051. L'ulteriore anticipazione di liquidità, ottenuta ai sensi dell'art. 32 D.L. n. 66/2014, non ha subito modificazioni (termine 31 maggio 2044). Sulla base dei dati contabili, la revisione delle condizioni ha consentito una riduzione della rata annuale da euro 650.357,33 a euro 552.618,24 per l'esercizio 2022 e ad euro 444.991,92 per le annualità successive a partire dal 2023, come di seguito enucleato.

POS.	Data decorrenza ammortamento	tasso pre-rinegoziazione (%)	rata pre-rinegoziazione	tasso post-rinegoziazione (%)	rata post-rinegoziazione (anno 2022)	rata post-rinegoziazione
K0000929	30/05/2013	3,302	275.818,08	1,673	215.495,04	180.661,00
K0000929	31/10/2013	3,440	286.452,04	1,673	249.035,99	176.243,71
O00005605	31/05/2015	1,295	88.087,21	1,295	88.087,21	88.087,21
			650.357,33		552.618,24	444.991,92

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati Cassa depositi e prestiti s.p.a. prot. n. 2757/2014 e n. 167/2024

Tale operazione ha consentito la liberazione di risorse correnti superiori ad euro 97 mila nel 2022 e ad euro 200 mila nell'annualità 2023 e nelle annualità successive, sebbene il pagamento degli interessi complessivamente da corrispondere risulti diluito lungo un arco temporale indubbiamente molto più dilatato.

POS.	Importo erogato	Data decorrenza ammortamento	Ultima scadenza ammortamento	Quota capitale	Quota interessi	Totale
K0000929	5.097.000,37	31/10/2013	01/02/2051	5.097.000,37	2.396.368,90	7.493.369,27
K0000929	5.097.000,37	30/05/2013	31/05/2051	5.097.000,37	2.436.106,90	7.533.107,27
5605	2.189.144,78	31/05/2015	31/05/2044	2.189.144,78	453.471,52	2.642.616,30
	12.383.145,52			12.383.145,52	5.285.947,32	17.669.092,84

Elaborazione Corte conti su dati Cassa depositi e prestiti s.p.a.

L'Ente, in sede di adunanza, non è riuscito a riscontrare la convenienza finanziaria dell'operazione di rinegoziazione, riferendo di non disporre di informazioni utili a stabilire se, rispetto al piano di ammortamento originario, gli interessi complessivamente corrisposti sulle anticipazioni ricevute siano, per effetto della rinegoziazione, aumentati o diminuiti in valore assoluto.

Va ad ogni buon conto osservato, in termini generali, che questo enorme allungamento dei termini di ammortamento delle anticipazioni straordinarie di liquidità, contribuendo ad irrigidire notevolmente la gestione finanziaria, sia di cassa che di competenza, degli esercizi futuri (a carico dei quali viene fatto gravare l'onere restitutorio) mal si concilia con i noti principi della responsabilità di mandato e di equità intergenerazionale, più volte declinati dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui le esigenze di risanamento finanziario devono essere sempre improntate alla ricerca di un ragionevole punto di equilibrio con *“la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo”* (Corte cost. sent. n. 18/2019). Ciò comporta che la scelta, compiuta dall'Ente, di rinegoziare l'anticipazione straordinaria di liquidità, diminuendone il tasso d'interesse applicato alle singole rate annuali, ma allungandone ulteriormente il periodo di ammortamento, può considerarsi ragionevole e conforme al principio di equità intergenerazionale soltanto se e nella misura in cui le risorse liberate (per effetto dell'alleggerimento della quota annuale di rimborso) siano effettivamente utilizzate per accelerare il raggiungimento dei pianificati obiettivi di risanamento finanziario, anziché per espandere ulteriormente la capacità di spesa dell'Ente.

2.4. Fondo perdite organismi partecipati

A fronte degli approfondimenti istruttori svolti, in coerenza con le attestazioni dell'OREF, non sono emersi profili critici in ordine alla totale assenza di accantonamenti a titolo di Fondo perdite società ed organismi partecipati.

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

Al fine di garantire il rispetto della normativa eurounitaria sulla tempestività dei pagamenti dei debiti commerciali (v. D.Lgs. n. 231/2002 e s.m.i.), l'art. 1, comma 859 e ss., L. n. 145/2018 e s.m.i. ha introdotto, a partire dal 2021, l'obbligo per gli enti territoriali (anche se in esercizio provvisorio o in gestione provvisoria) di accantonare annualmente nel proprio bilancio un determinato ammontare (calcolato secondo precise modalità puntualmente delineate dal legislatore) di risorse correnti in uno specifico fondo, non impegnabile né pagabile, denominato *"Fondo di garanzia debiti commerciali"* (FGDC), laddove nell'esercizio precedente abbiano registrato ritardati pagamenti per importi superiori ad un certo valore ovvero non riducano lo stock di debito commerciale al di sotto di una certa soglia. Scopo dell'accantonamento è quello di scongiurare il rischio che gli enti territoriali, che abbiano registrato sofferenze o ritardi nei propri pagamenti, espandano la propria capacità di spesa in misura superiore alle loro effettive disponibilità di cassa. Tale accantonamento va annualmente effettuato entro il 28 febbraio dell'esercizio successivo a quello in cui è stato registrato lo sfioramento e deve essere iscritto alla nuova voce U.1.10.01.06.001 del piano dei conti integrato, introdotta dall'art. 2 d.m. 12 ottobre 2021, anche in caso di esercizio provvisorio o di gestione provvisoria. *"A fine esercizio"*, il FGDC *"confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione"* ed è liberato *"nell'esercizio successivo a quello in cui sono rispettate le condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 859"* (art. 1, comma 862 e 863, L. n. 145/2018 e s.m.i.).

Sul punto, gli approfondimenti effettuati hanno consentito di accertare talune anomalie.

In particolare, in occasione dell'ultimo monitoraggio sullo stato di attuazione del PRFP era stata evidenziata la mancata confluenza del FGDC, stanziato nel bilancio 2021 (euro 109.000,00), nella quota accantonata del risultato di amministrazione, rendicontata al termine del medesimo esercizio, con conseguente alterazione della sua genuina rappresentazione (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 125/2023/PRSP cit.).

Nel corso dell'esercizio 2022, l'accantonamento al FGDC è stato pari ad euro 99.090,27, importo che trova conferma nelle risultanze dell'allegato a1) *"Elenco risorse accantonate"* disponibile in BDAP e sulla cui corretta quantificazione l'OREF (con verbale n. 2 del 18 marzo 2022) ha espresso il proprio parere *"favorevole"*, acclarando una percentuale di accantonamento pari al 2%.

Alla luce della documentazione in atti e sulla scorta dei prevalenti orientamenti interpretativi, il FGDC accantonato a consuntivo dell'esercizio 2022 avrebbe dovuto, però, essere determinato quale somma dell'accantonamento 2021, pari a euro 109.000,00, con quello di competenza dell'esercizio 2022, pari a euro 99.090,27, per un totale superiore ad euro 208 mila. La cancellazione di tale accantonamento, costituito dalla sommatoria degli importi obbligatoriamente da accantonare, anno su anno, nei diversi esercizi, è consentita, infatti, solo *"nell'esercizio successivo"* a quello in cui *"sono rispettate le condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 859"* (art. 1, comma 863, L. n. 145/2018 e s.m.i.).

Il mancato computo, nella quota accantonata del risultato di amministrazione rendicontata a consuntivo dell'esercizio 2022, del FGDC stanziato nell'esercizio 2021, ma erroneamente non accantonato in sede di rendiconto, evidenzia la non corretta quantificazione del risultato di amministrazione rendicontato al termine dell'esercizio 2022. Né, a superare siffatti aspetti critici, valgono le considerazioni rappresentate dall'Ente nella nota pervenuta a seguito di convocazione in adunanza che ritengono *"il risultato di amministrazione [...] in realtà effettivo"*.

2.6. Fondo indennità di fine mandato

Sebbene l'OREF, nella propria relazione, abbia attestato la presenza e la congruità dell'accantonamento, a consuntivo dell'esercizio 2022, del fondo per l'indennità di fine mandato del Presidente (art. 57-*quater*, comma 4, D.L. n. 124/2019), quantificato in euro 3.166,70, di tale accantonamento non è emersa traccia nelle scritture contabili dell'Ente, ed in particolare nell'allegato a1) (*"Elenco risorse accantonate"*) del rendiconto, disponibile in BDAP per l'esercizio 2022. L'Amministrazione, nel dare seguito ai rilievi istruttori, ha infatti ammesso che l'accantonamento di tale fondo (per complessivi euro 7.513,71, di cui euro 3.166,70 per l'anno 2022 ed euro 4.347,01 per l'anno 2023) è avvenuto soltanto a decorrere dal bilancio di previsione 2023. Secondo quanto dedotto nella nota pervenuta a seguito della convocazione in adunanza pubblica, *"l'allineamento intervenuto successivamente [avrebbe] consentito alla Provincia di sanare tale anomalia"*.

Le assicurazioni fornite dalla Provincia non esauriscono, tuttavia, le criticità segnalate nel corso dell'istruttoria: il mancato computo di tale accantonamento vale, anche in questo caso, a dare evidenza della presenza di errori che inficiano l'affidabilità stessa dei dati finanziari,

ed in particolare la veridicità e attendibilità del risultato di amministrazione rendicontato a consuntivo dell'esercizio 2022.

2.7. Fondo rischi contenzioso, passività potenziali e debiti fuori bilancio

Il Fondo rischi contenzioso, nel quinquennio 2018-2022, presenta l'andamento sinteticamente esposto nel seguente prospetto.

31 dicembre	2018	2019	2020	2021	2022
Fondo rischi contenzioso	0,00	0,00	0,00	0,00	620.245,00

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati BDAP (Schemi di bilancio - All. a) Risultato di amministrazione)

L'Ente, nel dare seguito ai rilievi precedentemente formulati da questa Sezione (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 125/2023/PRSP cit.), ha disposto, dall'esercizio 2022, specifico e separato accantonamento per il fondo rischi contenzioso, valorizzandolo in euro 620.245,00, importo per il quale l'OREF ha confermato l'avvenuta verifica e rilasciato la susseguente attestazione di congruità, pur non fornendo puntuale indicazione delle poste coinvolte.

In sede istruttoria, sono stati effettuati approfondimenti in ordine alla ricognizione dello stato del contenzioso pendente ed alla sua potenziale evoluzione. Alla luce degli elementi informativi forniti dall'Amministrazione, è emerso che, a fronte di un accantonamento pari ad euro 620.245,00, il valore complessivo del contenzioso attualmente pendente è pari a circa euro 2.800.000,00 e che, dei 14 contenziosi attualmente pendenti al 31/12/2022, soltanto per due di questi è stato stimato un rischio di soccombenza nei singoli giudizi superiore al 50%, mentre per altri nove il rischio è compreso tra il 10% ed il 50% e per i restanti tre il rischio è inferiore al 10%.

Benché l'Ente abbia, con la memoria pervenuta a seguito di convocazione in adunanza pubblica, ribadito che, sulla base del contenzioso in essere ed alla luce *"delle attestazioni prodotte dal Responsabile del contenzioso"* e delle *"[mutate] condizioni in favore della Provincia"*, il suddetto accantonamento possa reputarsi *"effettiv[amente] sufficiente"*, non può tuttavia non osservarsi come l'importo complessivamente accantonato a rendiconto dell'esercizio 2022 corrisponda a poco più del 21% circa del valore complessivo del contenzioso pendente (euro 2.855.946,26), percentuale proporzionalmente inferiore sia a quella del rendiconto dell'esercizio 2021 (pari al 36% del valore complessivo dei contenziosi pendenti al termine dell'esercizio), sia a quella del rendiconto dell'esercizio 2020 (pari al 50%) (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 125/2023 cit.). L'Amministrazione, prendendo atto di tali osservazioni, ha rappresentato di volersi allineare nell'immediato futuro a quanto indicato

e previsto dalla normativa.

È opportuno ricordare come la sottostima del rischio di soccombenza ed il conseguente sottodimensionamento dell'importo da accantonare al fondo rischi contenzioso reca con sé il pericolo di un'inadeguata rappresentazione degli oneri finanziari potenzialmente derivabili dal contenzioso pendente, mettendo, di conseguenza, a repentaglio il futuro mantenimento degli stessi equilibri di bilancio. Un adeguato accantonamento consente di preconstituire e preservare risorse sufficienti a fronteggiare e neutralizzare gli effetti finanziari pregiudizievoli discendenti da eventuali soccombenze processuali.

Peraltro, la sottostima degli accantonamenti, in violazione di quanto stabilito dai principi contabili, oltre ad inficiare la necessaria attendibilità del risultato di amministrazione formalmente rendicontato, impedisce anche, di conseguenza, la corretta quantificazione del reale disavanzo che l'ente, sottoposto alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, è tenuto a ripianare, in base al complessivo programma di risanamento da attuare.

È stata, altresì, rilevata la presenza di numerosi residui passivi di parte corrente, anche di elevata anzianità, attinenti a "*Spese per atti legali, vertenze, pareri (...)*", con riferimento ai quali, è stato osservato il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel § 5.2, lett. g), dell'All. 4/2 cit., il quale prevede la reimputazione e la conseguente movimentazione del FPV per le spese relative a parcelle professionali riguardanti il conferimento di incarichi di patrocinio legale per contenzioso non ancora concluso al termine dell'esercizio, con conseguente inesigibilità del relativo compenso. Sul punto, l'Amministrazione provinciale ha trasmesso un prospetto riepilogativo ed un'informativa, con i quali ha dato conto della necessità di "*mantenere*" tali impegni, senza tuttavia chiarire se trattasi di conservazione in conto residui di importi esigibili. Il menzionato § 5.2, lett. g) cit. detta una specifica regolamentazione delle spese per conferimento di incarichi a legali esterni, prevedendo, in deroga al principio contabile della competenza finanziaria c.d. "*potenziata*", l'imputazione del relativo impegno di spesa all'esercizio in cui il contratto viene sottoscritto, con l'obbligo, in occasione del riaccertamento ordinario dei residui, di verificarne l'esigibilità, in modo da conservarlo a residuo, ovvero di procedere alla reimputazione alle annualità successive, costituendo il FPV destinato a finanziare la spesa reimputata. L'Ente è tenuto a informarsi periodicamente presso il legale incaricato per appurare se, sulla base dell'andamento del giudizio, l'impegno iniziale, quantificato sulla scorta dell'originario preventivo di spesa, sia congruo e, in caso contrario, procedere alla necessaria integrazione della spesa,

scongiurando, in tal guisa, la formazione di debiti fuori bilancio (sul punto, cfr. *infra*: § 2.7.1). L'anomalia rilevata, seppur non idonea ad inquinare la quantificazione finale della parte disponibile del risultato di amministrazione, appare tuttavia comunque indice delle difficoltà nell'applicare i principi della contabilità armonizzata.

2.7.1. Debiti fuori bilancio

La documentazione disponibile in atti evidenzia l'avvenuto riconoscimento nel 2022 di debiti fuori bilancio per euro 81.601,95, di cui euro 19.107,34 provenienti da sentenze esecutive ex art. 194, comma 1, lett. a), TUEL ed euro 62.494,61 per avvenuta acquisizione di beni e servizi ex art. 194, comma 1, lett. e), TUEL. Sono, altresì, emersi debiti fuori bilancio riconosciuti dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto per euro 27.357,19.

Nel corso dell'istruttoria si sono resi necessari opportuni approfondimenti e chiarimenti in merito alla natura e all'origine di tali debiti fuori bilancio, al loro effettivo ammontare, alla loro copertura finanziaria ed alle modalità di pagamento, in quanto le attestazioni fornite al riguardo dall'OREF nella propria relazione al rendiconto dell'esercizio 2022 e nel questionario sui debiti fuori bilancio non sono risultate coerenti con quelle riportate nei provvedimenti consiliari di riconoscimento.

Dal riscontro istruttorio sono emerse una serie di criticità ed evidenti anomalie che danno evidenza del mancato rispetto delle modalità procedurali delineate dal legislatore. In particolare, in due casi il riconoscimento afferisce alla liquidazione di parcelle di avvocati, in ragione del fatto che al conferimento dell'incarico al legale non è seguita *“per mera distrazione, [...] la predisposizione della relativa determinazione dell'impegno di spesa”*, con conseguente insorgenza di relativo debito fuori bilancio.

L'assenza nel bilancio dell'Ente delle poste di spesa connesse agli incarichi affidati per la propria difesa rappresenta, soprattutto se reiterata, una rilevante patologia della gestione finanziaria, chiaro indice *“della difficoltà dell'Ente di programmare e governare correttamente i procedimenti di spesa nell'osservanza delle norme del TUEL e del d.lgs. n. 118/2011”* (Corte conti, sez. contr. Puglia, del. n. 33/2022/PRSE). Peraltro, la pretermissione della registrazione contabile di spesa riferita ai citati incarichi professionali, che impone all'Ente il riconoscimento di debiti fuori bilancio, può determinare aggravii di spesa ed evidenziare connesse responsabilità.

Sotto altro profilo, è stato osservato come il vigente regolamento di contabilità dell'Ente risulti eccessivamente datato, posto che le ultime modifiche ad esso apportate risultano antecedenti all'entrata in vigore del regime contabile armonizzato. Sul punto i rappresentanti dell'Amministrazione, intervenuti in adunanza pubblica, hanno dato atto di iniziative già assunte in vista della adozione di regolamento aggiornato.

2.8. Utilizzo del risultato di amministrazione

In relazione ai segnalati disallineamenti tra i dati riportati nei prospetti di dettaglio contenuti nella relazione redatta dall'OREF ai sensi dell'art. 239 TUEL e quelli della relazione-questionario predisposta dal medesimo Organo ai sensi dell'art. 1, comma 166, L. n. 266/2005, coerenti con il prospetto *"Verifica equilibri"* (BDAP), l'Ente, confermando la presenza di errori, ha attestato l'utilizzo nell'esercizio 2022 di avanzo per complessivi euro 1.523.608,66 (di cui euro 1.039.307,29 della *"parte accantonata"* ed euro 484.301,37 della *"parte vincolata"*).

Detto utilizzo non rispetta, nuovamente (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 125/2023/PRSP cit.), i limiti quantitativi posti dall'ordinamento contabile (nello specifico, art. 1, commi 897 e 898, L. n. 145/2018 e §§ 9.2.15 e 9.2.16 dell'All. 4/2 cit.), che prevede la possibilità di applicare l'avanzo vincolato, accantonato o destinato per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. (euro 650.364,00 secondo quanto dedotto dallo stesso Ente). In base alla richiamata normativa, quando la lettera E del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione è negativa, l'avanzo può essere applicato per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A) del medesimo prospetto, al netto della quota minima obbligatoriamente accantonata nel risultato di amministrazione per il FCDE ed il FAL, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. Nel caso in cui l'importo della lettera A) risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il FCDE e al FAL, *"gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione"*. Dunque, per il quadro normativo in materia, la misura del disavanzo iscritto in bilancio influenza l'ampiezza dello spazio finanziario per la copertura di nuove spese a mezzo dell'applicazione di quote

accantonate, vincolate o destinate del risultato di amministrazione.

L'Amministrazione provinciale, confermando gli esposti profili di criticità, ha dettagliato le risorse applicate, dando atto che *“l'ente avrebbe potuto applicare una somma pari al disavanzo del primo anno del bilancio di previsione 2022-2024 pari a € 650.364,00”*. Del complessivo avanzo impiegato, secondo quanto dedotto, l'importo di euro 620.245,00 non è stato utilizzato in quanto destinato alla contabilizzazione del fondo contenzioso (missione 20) con effetti, quindi, sterilizzanti della spesa. Parimenti non utilizzato risulta l'importo di euro 12.954,81 afferente ai vincoli *ex lege* (impiegati non per euro 24.369,81 ma per il minore importo di euro 11.415,00). Pertanto, secondo le medesime deduzioni, l'effettivo avanzo impiegato è stato pari ad euro 890.408,85, somma, comunque, eccedente il limite consentito.

Alla luce delle superiori deduzioni si rileva l'illegittimo superamento dei limiti quantitativi per l'utilizzo delle quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione 2022, come fissati dalle norme in materia.

Al riguardo l'Amministrazione, con la memoria pervenuta a seguito di convocazione in adunanza, ha assicurato *“per il futuro l'adeguamento al limite imposto dalla Normativa”*.

2.9. Evoluzione del disavanzo

L'utilizzo della facoltà concessa dal censurato art. 2, comma 6, D.L. n. 78/2015 ha consentito all'Ente un miglioramento, solo temporaneo, della parte disponibile del risultato di amministrazione rendicontato al termine di ciascuno degli esercizi finanziari dal 2015 al 2018, celando elementi di squilibrio poi riemersi in sede di consuntivo 2019, nel momento in cui la sopraggiunta declaratoria d'incostituzionalità (Corte cost., sent. n. 4/2020) della norma ha imposto l'integrale ricostituzione dell'accantonamento al FAL dell'intero importo dell'anticipazione straordinaria di liquidità non ancora restituita.

Il cospicuo peggioramento del risultato di amministrazione al 31/12/2019 per euro 8.423.515,37 (passato da euro -16.607.082,99 nel 2018 a euro -25.030.598,36 nel 2019) è infatti dipeso, in larga parte, dall'integrale ripristino del suddetto accantonamento al FAL del complessivo ammontare delle anticipazioni di liquidità incassate dall'Ente ed ancora da rimborsare a tale data, in applicazione di quanto disposto dall'art. 39-ter, commi 1, 2, 3, 4, D.L. n. 162/2019. Per effetto del suddetto obbligo di integrale riappostamento, il FAL, contabilizzato nel 2018 per euro 5.545.210,05, risultava rappresentato nel rendiconto 2019 per euro 10.769.128,87.

Le citate disposizioni, afferenti alla regolazione delle modalità di contabilizzazione del FAL ed alle modalità di recupero dell'eventuale maggior disavanzo così emerso, venivano introdotte al dichiarato fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020, con la quale era stata pronunciata l'illegittimità costituzionale del menzionato art. 2, comma 6, D.L. n. 78/2015. A seguito della successiva dichiarazione di incostituzionalità anche del citato art. 39-ter, commi 2 e 3, D.L. n. 162/2019 (Corte cost. sent. n. 80/2021), il legislatore è nuovamente intervenuto, con l'art. 52, commi 1, 1-bis, 1-ter e 1-quater, D.L. n. 73/2021, innovando le modalità di contabilizzazione e movimentazione del FAL, nonché definendo le modalità di trattamento e di ripiano del maggior disavanzo da FAL e istituendo un fondo a favore degli enti locali, destinato alla riduzione del maggior disavanzo emerso al 31/12/2019 rispetto al precedente esercizio per effetto del suddetto obbligo di integrale ricostituzione del FAL (cfr. *infra*).

Al fine di svolgere approfondimenti sull'andamento del ripiano del disavanzo di amministrazione, anche alla luce del continuo ed incessante sopraggiungere di disposizioni volte a consentire rimodulazioni o riformulazioni dei programmi di ripiano, si è ritenuto opportuno effettuare un autonomo riepilogo ricostruttivo dell'evoluzione del disavanzo negli esercizi 2019-2022 sulla base dei dati resi anno su anno dall'OREF nelle proprie relazioni, nonché delle deliberazioni di questa Corte, che non hanno mancato di segnalare la persistenza di anomalie ed elementi di criticità tali, in più frangenti, da non consentire giudizi sempre positivi in ordine alla corretta esposizione del risultato di amministrazione rendicontato al termine di ciascun esercizio.

Esercizio 2019

ANALISI DEL DISAVANZO	Composizione del disavanzo				
	Disavanzo dell'esercizio precedente (a)	Disavanzo dell'esercizio 2019 (b)	disavanzo ripianato nell'esercizio 2019 (c=a-b)	quota del disavanzo da ripianare nel 2019 (d)	ripianto non effettuato nell'esercizio (e)=d-c
Disavanzo al 31.12.14 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera consiliare n.11 del 29.05.2017 e n.20 del 29.08.2019	334.634,88	1.416.921,93	-1.082.287,05		1.082.287,05
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	8.288.801,41	8.288.801,41	0,00	770.696,69	770.696,69
Disavanzo tecnico al 31.12.....			0,00		0,00
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazione liquidità ex DL. 35/2013	5.545.210,05	10.769.128,87	-5.223.918,82		5.223.918,82
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 da ripianare con piano di rientro di cui al rendiconto 2017	2.400.000,00		2.400.000,00		-2.400.000,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 da ripianare con piano di rientro di cui al rendiconto 2018	38.436,65		38.436,65		-38.436,65
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019		4.555.746,15	-4.555.746,15		4.555.746,15
TOTALE	16.607.082,99	25.030.598,36	-8.423.515,37	770.696,69	9.194.212,06

Fonte: Relazione OREF al rendiconto 2019

In occasione della rendicontazione dell'esercizio 2019 (deliberazione consiliare n. 7 del 27 luglio 2020), si osservava una cospicua riduzione dei residui attivi di euro -7.211.011,32 (passati dagli euro 44.471.496,65 del 2018 agli euro 37.260.485,33 del 2019), a fronte di un più limitato decremento di quelli passivi, pari a euro -3.334.788,45 (da euro 42.396.186,82 nel 2018 a euro 39.061.398,37 nel 2019) con un differenziale superiore ai 3 milioni e 800 mila euro.

L'Ente accertava una parte disponibile negativa (riga E) pari ad euro -25.030.598,36, a fronte di un obiettivo statico (disavanzo residuo atteso) di euro -15.836.386,30 (Corte conti, sez. contr. Marche, del. 48/2021/PRSP), nei seguenti termini.

Descrizione	Importo
a) maggiore disavanzo al 31/12/2018	16.607.082,99
b) quota annua del disavanzo applicato al bilancio cui il rendiconto si riferisce	650.364,50
c) disavanzo residuo atteso (a-b)	15.836.386,30
d) disavanzo accertato con il rendiconto 2019	25.030.598,36

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

Pertanto, il disavanzo generato dalla gestione 2019, al netto di quello conseguente alla ricostituzione del FAL, mostrava le seguenti risultanze.

Risultato di amministrazione 2018 (FAL euro 5.545.210,05)	-16.607.082,99
Risultato di amministrazione 2019 (FAL euro 10.769.128,87)	-25.030.598,36
Peggioramento disavanzo 2019/2018	-8.423.515,37
di cui:	
peggioramento da ricostituzione del FAL	-5.223.918,82
peggioramento attribuibile alla gestione 2019	-3.199.596,55

Fonte: Elaborazione Corte conti

Il risultato di amministrazione della Provincia di Ascoli Piceno, già negativo, subiva quindi nell'esercizio 2019 un peggioramento pari a euro -8.423.515,37, costituito per euro 5.223.918,82 da disavanzo generatosi per l'esposizione del residuo debito dell'anticipazione di liquidità effettuata ai sensi dell'art. 39-ter D.L. n. 162/2019 e per euro 3.199.596,55 da disavanzo registrato nel corso dell'esercizio 2019, verosimilmente originato *"dalle risultanze della gestione 2019 e dal saldo dell'attività di riaccertamento ordinario dei residui"*, a seguito dello stralcio di *"residui attivi per crediti vantati nei confronti della Regione Marche, al fine di riallineare, per quanto di propria competenza, i reciproci rapporti obbligatori"* (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 48/2021/PRSP cit.), da assoggettare, dunque, alle ordinarie regole in materia di ripiano fissate dall'art. 188 TUEL (cfr. § 9.2.26 dell'All. 4/2 cit.).

Il rendiconto relativo all'esercizio 2019 accertava un significativo aggravamento della situazione economico finanziaria dell'Ente, con la formazione di un *"maggior disavanzo"*, non rispettando le previsioni contenute nel PRFP.

Alla luce della ricostruzione compiuta da Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 48/2021/PRSP, venivano delineate le seguenti quote e tempistiche di ripiano da adottare per la copertura di ciascuna linea di disavanzo.

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

Fonte: Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 48/2021/PRSP e Relazione OREF al rendiconto 2019

La quota “minima” di disavanzo da applicare al bilancio di previsione dell’esercizio 2020 veniva definita in euro 2.693.359,52.

Esercizio 2020

Gli approfondimenti svolti da questa Corte (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 80/2022/PRSP) confermavano, al 31/12/2020, un miglioramento di euro 4.086.886,30 della parte disponibile del risultato di amministrazione (lettera E del prospetto ministeriale), pari ad euro -20.943.712,07. Il risultato di amministrazione 2020, ancorché negativo, mostrava, un anticipo sull’obiettivo di assorbimento del disavanzo (secondo la tabella di marcia avrebbe dovuto essere pari ad euro -21.412.881,87, importo ottenuto quale differenza tra il disavanzo complessivo iniziale al 01/01/2020, pari ad euro -25.030.598,36, e la quota di disavanzo iscritta nel bilancio di previsione dell’esercizio 2020, pari ad euro -3.617.716,49).

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

Fonte: Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 80/2022/PRSP

L'evoluzione delle singole linee di disavanzo mostrava le seguenti risultanze.

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

Fonte: Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 80/2022/PRSP

Con riferimento a ciascuna delle linee di disavanzo veniva confermata la copertura delle seguenti quote annue:

- disavanzo originariamente contemplato dall'ultimo PRFP approvato, per euro 425.000,00 (importo costante per ciascuna delle annualità restanti), così che il disavanzo residuo ammontava al 31/12/2020 ad euro 850.000,00, in linea con le tempistiche di ripiano dettate dal PRFP;
- disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, nell'importo di euro 1.300.728,00 (comprensivo della quota annua 2020 e di quella non recuperata nel corso del precedente esercizio 2019); l'Ente riferiva che tale linea di disavanzo risultava recuperata in misura eccedente, pari ad euro 1.411.190,40, sicché il residuo ammontare del disavanzo sarebbe stato pari al 31/12/2020 ad euro 9.650.682,54;
- disavanzo da FAL, per euro 326.099,34 (con conseguente riduzione del FAL ad euro 10.443.029,53), secondo le modalità descritte dall'art. 39-ter, comma 2, D.L. n. 162/2019, ai sensi del quale *"l'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al FAL effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio"*;
- l'ulteriore, autonoma e distinta linea di disavanzo, pari ad euro 1.924.596,55, generatasi nel corso dell'esercizio 2019, il cui riassorbimento, inizialmente programmato nel corso del triennio 2020-2022 in quote annuali dell'importo di euro 641.532,18 ciascuna, sarebbe risultato interamente recuperato nell'esercizio 2020.

L'importo residuale e le tempistiche di ripiano programmate per ciascuna delle singole linee del disavanzo di amministrazione al 31/12/2020 risultavano, conseguentemente, le seguenti.

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

Fonte: Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 80/2022/PRSP

Esercizio 2021

La documentazione contabile dava conto di un disavanzo di amministrazione, determinato in sede di approvazione del rendiconto 2021, pari a complessivi euro -18.151.244,62, con una differenza rispetto al totale della parte disponibile (lettera E del prospetto ministeriale) del precedente esercizio (2020) pari a euro -2.792.467,45, come di seguito evidenziato.

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)	ripianto 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 DL 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: Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 125/2023/PRSP

Il miglioramento registrato avrebbe dovuto garantire il recupero delle seguenti quote per ciascuna linea di disavanzo:

- euro 146.459,81 (in luogo di euro 425.000,00) del disavanzo al 31/12/2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera consiliare n. 11/2017 e n. 20/2019;

- euro 2.310.240,54 del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, in misura eccedente la quota annuale prevista per euro 650.364,00; il maggior recupero registrato nel 2021 per euro 1.656.876,54 veniva imputato (come previsto dal § 9.2.26 ed Esempio n. 13 dell'All. 4/2 cit.) in riduzione del disavanzo da riaccertamento straordinario, in quanto linea di disavanzo di più antica formazione;
- euro 335.767,10 del disavanzo da costituzione del FAL, rata parametrata all'anticipazione rimborsata.

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 interveniva nuovamente per calmierare gli effetti generati dalle suddette declaratorie con l'art. 52 D.L. n. 73/2021. 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; cfr. § 2.3), il citato decreto legge introduceva 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).

Alla luce delle precedenti deduzioni, 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), comportava un *"maggior disavanzo"* da FAL di euro 4.897.819,48, da ripianare dall'esercizio 2021 in massimo dieci anni, in quote costanti (euro 489.781,95 cadauna).

Non consta in atti l'adozione di provvedimenti dispositivi del suddetto ripiano decennale. Il citato art. 52, comma 1, D.L. n. 73/2021 ha, peraltro, disposto rilevanti erogazioni in favore degli enti locali che hanno peggiorato il disavanzo di amministrazione a seguito della ricostituzione del FAL. La Provincia di Ascoli Piceno ha ricevuto nell'esercizio 2021 un contributo di euro 1.303.790,00 (D.M. Interno 10 agosto 2021). La norma consente di utilizzare il suddetto contributo ministeriale 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 n. 47/2021). 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 per 2 annualità e in quota parte per la terza (per cui euro 489.781,95 anno 2021, euro 489.781,95 anno 2022 ed euro 324.226,10 anno 2023), come rappresentato nel seguente prospetto.

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 Corte conti

A conforto di detta impostazione, la Provincia di Ascoli Piceno non ha proceduto all'iscrizione di quote di disavanzo a detto titolo nel bilancio di previsione 2022, in ritenuta attuazione delle disposizioni vigenti. Pertanto, il citato contributo avrebbe consentito all'Ente un recupero anticipato di disavanzo, senza dover necessariamente ridurre la spesa corrente.

Quanto al "maggior recupero" del disavanzo, attestato nel 2021 in euro 1.656.876,54, rispetto al *target* del PRFP, questa Corte osservava tuttavia come, in realtà, dalle circostanze dedotte in sede istruttoria e dai risultati conseguiti non emergessero *"miglioramenti del quadro finanziario così evidenti da giustificare risultati superiori a quelli programmati"*. Si evidenziava, infatti, che i risultati attestati dall'Amministrazione provinciale rendessero *"un computo non in linea con quanto censurato da questa Sezione"* e come *"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"* (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 125/2023/PRSP cit.). Sul punto, se è vero che la giurisprudenza contabile è infatti 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 amministrate” (cfr., ex plurimis, Corte conti, sez. aut., del. n. 9/2023/QMIG), è però altrettanto vero che, “persistendo un’obiettivo incertezza circa gli esiti degli interventi svolti dalla Provincia in attuazione del piano, partitamente in relazione al “maggior recupero del disavanzo” (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 125/2023/PRSP cit.), questa Corte rimandava ogni considerazione alla finale valutazione dell’attuazione delle misure di risanamento contenute nel PRFP, posto che, in occasione del monitoraggio sui risultati e sugli obiettivi di risanamento raggiunti a consuntivo dell’esercizio 2021, veniva comunque riscontrata “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” (cfr. supra “Premesso che”).

Esercizio 2022

Il risultato di amministrazione, parte disponibile, del rendiconto della gestione 2022, pari ad euro -14.961.448,43, ancorché negativo, evidenzia un miglioramento rispetto all’esercizio 2021 di euro 3.189.796,19, che avrebbe dovuto consentire il recupero delle seguenti quote di disavanzo:

- euro 703.540,19, ripiano del disavanzo da procedure ex art. 243-bis TUEL;
- euro 2.203.772,04, ripiano del disavanzo trentennale da riaccertamento straordinario dei residui;
- euro 282.483,96, ripiano del disavanzo da ricostituzione del FAL.

Dai dati contabili disponibili in BDAP, unica quota di disavanzo posta a ripiano dall’Ente nell’annualità 2022 risulta essere quella relativa alla quota trentennale del riaccertamento straordinario dei residui di euro 650.364,00.

Alla luce dei dati contabili attestati di anno in anno dall’OREF nelle proprie relazioni, si riassumono nel seguente prospetto l’andamento del ripiano delle varie linee di disavanzo, rendicontato dall’Ente nel corso degli ultimi esercizi.

	composizione disavanzo di amministrazione al 31/12/2019	disavanzo ripianato nell'esercizio 2020	composizione disavanzo di amministrazione al 31/12/2020	disavanzo ripianato nell'esercizio 2021	composizione disavanzo di amministrazione al 31/12/2021	disavanzo ripianato nell'esercizio 2022	composizione disavanzo di amministrazione al 31/12/2022
Disavanzo da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera consiliare n. 11/2017 e n. 20/2019	1.275.000,00	425.000,00	850.000,00	146.459,81	703.540,19	703.540,19	0,00
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	11.061.872,94	1.411.190,40	9.650.682,54	2.310.240,54	7.340.442,00	2.203.772,04	5.136.669,96

	composizione disavanzo di amministrazione al 31/12/2019	disavanzo ripianato nell'esercizio 2020	composizione disavanzo di amministrazione al 31/12/2020	disavanzo ripianato nell'esercizio 2021	composizione disavanzo di amministrazione al 31/12/2021	disavanzo ripianato nell'esercizio 2022	composizione disavanzo di amministrazione al 31/12/2022
Disavanzo da costituzione del FAL da ripianare ai sensi dell'art. 52, co. 1-bis, d.l. n. 73/2021	10.769.128,87	326.099,34	10.443.029,53	335.767,10	10.107.262,43	282.483,96	9.824.778,47
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019	1.924.596,55	1.924.596,55	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	-25.030.598,36	4.086.886,29	-20.943.712,07	2.792.467,45	-18.151.244,62	3.189.796,19	-14.961.448,43

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati delle relazioni OREF 2019-2022

Per quanto attiene specificamente al recupero della componente di obiettivo ascrivibile all'originario PRFP, al 31/12/2019 pari a complessivi euro 1.275.000,00 (tre rate annuali costanti di euro 425.000,00 da recuperare nei restanti esercizi 2020, 2021 e 2022), l'Ente ha attestato uno scostamento nell'esercizio 2021 (quota recuperata di euro 146.459,81), provvedendo tuttavia al riassorbimento della quota residua di recupero nell'annualità successiva (2022) in aggiunta a quella prevista per l'esercizio (per complessivi euro 703.540,19), nel rispetto del principio del "ribaltamento" dell'eventuale disavanzo residuo non ripianato, secondo la normativa vigente (v. § 9.2.26 dell'All. 4/2 cit.).

In sostanza, sulla base dei dati acclarati dall'OREF e confermati dall'Amministrazione, al 31/12/2022 la Provincia di Ascoli Piceno avrebbe integralmente azzerato il disavanzo oggetto di percorso di riequilibrio pluriennale, posto che le quote del disavanzo residue sarebbero unicamente imputabili al saldo negativo del disavanzo da riaccertamento straordinario (pari al 31/12/2022 a euro -5.136.669,96), il cui ripiano è teoricamente imputabile agli esercizi 2015-2044 (rata annua di euro 650.364,00) e al saldo negativo del disavanzo da costituzione del FAL (pari al 31/12/2022, secondo le medesime deduzioni, a euro -9.824.778,47), da recuperarsi, secondo le previsioni normative, nelle annualità 2021-2030.

Va però osservato che il citato art. 52, comma 1-bis, D.L. n. 73/2021 prevedeva il ripiano dell'“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 [...] 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”, dovendosi qualificare quale “maggiore disavanzo” il disavanzo emerso al termine dell'esercizio 2019 ovvero, in caso di ente già in disavanzo al termine dell'esercizio 2018 (come per la Provincia di Ascoli Piceno), l'incremento del medesimo.

Detto “*maggior disavanzo*” non coincide, quindi, con l’intero importo dell’anticipazione straordinaria di liquidità non ancora restituita; ma, unicamente, con il “*peggioramento*” che, per effetto della ricostituzione integrale del FAL, il risultato di amministrazione rendicontato al 31/12/2019 subiva rispetto a quello rendicontato a consuntivo 2018. Tale peggioramento ammontava, per la Provincia di Ascoli Piceno, ad euro 5.223.918,82 e solo limitatamente a tale importo (pari, al netto delle quote rimborsate nel corso dell’esercizio 2020 per euro 326.099,34, ad euro 4.897.819,48) poteva, semmai, essere applicata la facoltà di dilazione introdotta dall’art. 52, comma 1-*bis* cit.

Da ciò discende che, al termine dell’esercizio 2022, l’importo residuo del “*maggior disavanzo*”, il cui ripiano poteva protrarsi oltre il termine del PRFP (2022), ammonterebbe a euro 3.594.029,48 (quale differenza tra l’importo di euro 4.897.819,48 e quello di euro 1.303.790,00 di cui al contributo erariale *ex art.* 52, comma 1, D.L. n. 73/2021 cit.).

Sulla base di tali evidenze, ai fini dell’individuazione dell’effettiva evoluzione del disavanzo, in sede istruttoria è stata operata una ricostruzione teorica procedendo alla verifica del recupero del disavanzo per ciascuna annualità dal 2019 al 2022, in funzione dei dati tratti dai documenti contabili disponibili in atti.

	composizione disavanzo di amministrazione al 31/12/2019	disavanzo ripianto nell'esercizio 2020	composizione disavanzo di amministrazione al 31/12/2020	disavanzo ripianto nell'esercizio 2021	composizione disavanzo di amministrazione al 31/12/2021	disavanzo ripianto nell'esercizio 2022	composizione disavanzo di amministrazione al 31/12/2022
Disavanzo da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera consiliare n. 11/2017 e n. 20/2019	1.275.000,00	425.000,00	850.000,00	146.459,81	703.540,19	703.540,19	0,00
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	11.061.872,94	650.364,00	10.411.508,94	650.364,00	9.761.144,94	650.364,00	9.110.780,94
Disavanzo da costituzione del FAL da ripianto ai sensi dell'art. 52, co. 1- <i>bis</i> , d.l. n. 73/2021	5.223.918,82	326.099,34	4.897.819,48	1.303.790,00	3.594.029,48	0,00	3.594.029,48
Ulteriore disavanzo	7.469.806,60	2.685.422,95	4.784.383,65	691.853,64	4.092.530,01	1.835.892,00	2.256.638,01
TOTALE	-25.030.598,36	4.086.886,29	-20.943.712,07	2.792.467,45	-18.151.244,62	3.189.796,19	-14.961.448,43

Fonte: Elaborazione Corte conti

Secondo la ricostruzione operata, il disavanzo afferente alle linee di disavanzo che godono di un percorso di rientro più dilatato nel tempo, oltre il termine finale del PRFP fissato al 2022, ammonta a complessivi euro 12.704.810,42, di cui euro 9.110.780,94 imputabili al saldo negativo residuo del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui (euro 11.061.872,94 al 31/12/2019, con rate annue di ripiano di euro 650.364,00 senza considerare

anticipati riassorbimenti); ed euro 3.594.029,48, attinenti al saldo negativo residuo del disavanzo da costituzione del FAL (euro 5.223.918,82 al 31/12/2019, divenuti euro 4.897.819,48 al 31/12/2020 ed euro 3.594.029,48 al 31/12/2021 e al 31/12/2022, al netto del sopracitato contributo erariale di euro 1.303.790,00).

Tenuto conto di tutte le evidenze emerse, si ritiene sussistere, quindi, un'ulteriore quota di disavanzo pari a euro 2.256.638,01, non ripianata alla conclusione del cronoprogramma di riequilibrio finanziario pluriennale. Tale peculiare saldo è determinato quale differenza tra il risultato approvato al 31/12/2022 (euro -14.961.448,43) e quello dato dalla sommatoria dei saldi delle linee di disavanzo che legittimamente possono essere ripianate oltre il termine ultimo di vigenza del PRFP (euro -12.704.810,42).

È tuttavia evidente che il radicale stravolgimento degli obiettivi annuali previsti dal PRFP originariamente approvato, più volte sottoposto a rimodulazioni, nonché la sua durata e il sopraggiungere di nuovi fattori perturbanti, non ultimo quello relativo alla tumultuosa evoluzione del quadro normativo delineatosi per effetto delle citate declaratorie di illegittimità costituzionale e le criticità emerse, per effetto della pandemia, nei contesti socio-economici già in difficoltà, abbiano reso il percorso di risanamento ancora più faticoso, opacizzando il progressivo rientro dal disavanzo (sia contabilizzato che latente).

Assume, peraltro, rilievo la sussistenza di una quota di disavanzo (euro 2.256.638,01) non ripianato al termine di scadenza del PRFP, nonostante l'avvenuta erogazione di ulteriori trasferimenti (euro 2.996.789,59 per l'annualità 2022), previsti in favore della Provincia di Ascoli Piceno ai sensi dell'art. 43, comma 1, D.L. n. 50/2022 (recante "*Misure per il riequilibrio finanziario di province, città metropolitane e comuni capoluogo di provincia e di città metropolitane nonché per il funzionamento della Commissione tecnica per i fabbisogni standard*"), dal D.M. Interno 12 agosto 2022 (All. B), incassati in data 15 marzo 2023, "prioritariamente" da destinare alla riduzione del disavanzo complessivo.

Va, altresì, evidenziato come, pur volendo ipotizzare ed auspicare l'erogazione in favore dell'Ente di analoghe ulteriori misure straordinarie *una tantum*, il ripiano del suddetto disavanzo ordinario, in aggiunta a quello da riaccertamento straordinario e a quello da riappostamento integrale del FAL, rappresenti un consistente aggravio per i futuri bilanci dell'Ente in termini di reperimento di risorse, con connesse criticità relative alla sua sostenibilità, atteso che anche nel 2022 si registra il mancato rispetto del parametro di deficitarietà strutturale P5 (Indicatore 12.4: "*Sostenibilità del disavanzo a carico dell'esercizio*

maggiore del 1,20%”).

Sul punto, prendendo atto dei rilievi esposti, l’Ente si è limitato a dichiararsi in linea con la ricostruzione dell’evoluzione del disavanzo a partire dall’esercizio 2019 delineata dalla Corte. In particolare, l’Amministrazione, consapevole della sussistenza di *“una ulteriore quota di disavanzo latente di € 2.256.638,01 ancora non recuperato a fine 2022”*, ha rappresentato che, relativamente ai risultati conseguiti nell’esercizio 2023, i dati di preconsuntivo danno evidenza di *“un probabile recupero di questo ultimo disavanzo per oltre € 500.000,00”*. L’Ente ha fornito rassicurazioni sulla volontà di quantificare quanto prima *“il valore del disavanzo ancora emergente, da definirsi formalmente in fase di rendiconto della gestione 2023, al fine di adottare i conseguenti atti, necessari al ripiano dello stesso”*.

Nelle memorie trasmesse successivamente alla convocazione in adunanza pubblica, l’Ente ha rappresentato che *“per raggiungere appieno gli obiettivi di risanamento, intende, non appena approvato il rendiconto dell’esercizio finanziario 2023, applicare ogni porzione utile al miglioramento del disavanzo di amministrazione”*, evidenziando che *“per l’esercizio 2024 non è stato possibile accantonare quote ulteriori a ripiano del disavanzo, poiché l’Ente sta ancora scontando il recupero della “Spending Review” del 2023 recuperata dallo Stato sulle entrate Rc Auto”*. Tuttavia, per l’esercizio 2024, la Provincia, *“poiché non interessata dalla relazione finale della chiusura del piano di riequilibrio (art. 243-quater, comma 6, del D. Lgs 267/2000)”*, sarà destinataria di un ulteriore contributo erariale disposto a valere del fondo stanziato dall’art. 1, comma 484, L. n. 213/2023 nello stato di previsione del Ministero dell’interno in favore delle *“Province per le quali, alla data del 1° febbraio 2024, è in corso l’applicazione della procedura di riequilibrio (...) o che, alla medesima data, si trovano in stato di dissesto finanziario”* per ciascuno *“degli anni 2024 e 2025”*, *“prioritariamente destinato alla riduzione, anche anticipata, del disavanzo di amministrazione”*. Secondo le deduzioni svolte, *“tale contributo non è stato inserito, poiché non ancora quantificato, nel bilancio esercizio finanziario 2024, in corso di approvazione e sarà successivamente allocato in apposito fondo a ripiano del disavanzo di che trattasi”*. L’Amministrazione ha, altresì, rappresentato che con decreto presidenziale n. 22 del 23.03.2023 (approvazione dello schema del bilancio di previsione), *“negli anni 2025 e 2026 sono state accantonate, in apposito Fondo, quale ripiano del maggior disavanzo, quote di circa 2 milioni di euro l’anno”*. Dette circostanze sono state ribadite dai rappresentanti dell’Amministrazione anche in sede di adunanza pubblica.

In disparte ogni considerazione in ordine, da un lato, alla possibilità per l’Ente di accedere

al beneficio finanziario in questione (allo stato avvalorata, in termini sostanziali, unicamente dall'Ente stesso), nonché alla sua incerta entità, va al riguardo richiamato quanto stabilito dal principio contabile applicato, ai sensi del quale costituisce regola di ordine generale quella secondo cui solo *“nei casi espressamente previsti dalla legge”* è possibile *“ripartire il disavanzo tra più esercizi”* (§ 9.2.21 dell'All. 4/2 cit.). Il legislatore precisa altresì che *“il piano di rientro non realizzato, in tutto o in parte, nel corso di un esercizio, che ha determinato il mancato ripiano, totale o parziale, del disavanzo previsto per tale esercizio”,* deve essere aggiornato *“nel rispetto dei limiti di durata del piano originale”* (§ 9.2.25 dell'All. 4/2 cit.). Inoltre, se in occasione dell'approvazione del rendiconto emergono quote di disavanzo non recuperate al termine dell'esercizio rendicontato, tali quote residue devono essere *“interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio”,* mentre soltanto l'eventuale *“ulteriore disavanzo”,* formatosi nel corso dell'esercizio, è ripianabile secondo le modalità previste dall'ultimo periodo dell'art. 188, comma 1, TUEL, ma sempre comunque *“non oltre la scadenza del piano di rientro in corso”* (§ 9.2.26 dell'All. 4/2 cit.). Il disavanzo di amministrazione *“di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa (...) di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza”,* è assimilabile al *“disavanzo non ripianato”* e va ripianato *“applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione”* (§ 9.2.28 dell'All. 4/2 cit.). Tali disposizioni rendono evidente il chiaro intento legislativo di impedire agli enti locali di procrastinare a propria discrezione la durata dei piani di rientro del disavanzo oltre il termine inderogabilmente fissato per la loro scadenza.

2.10. Fondo pluriennale vincolato

L'andamento del fondo pluriennale vincolato (FPV) di entrata e di spesa nel quinquennio 2018-2022 è esposto nel seguente prospetto di sintesi.

	2018	2019	2020	2021	2022
FPV Entrata					
parte corrente	1.218.298,54	1.202.344,25	950.166,87	672.144,98	540.848,51
parte capitale	3.981.576,11	3.955.752,47	4.083.951,68	1.765.574,37	5.924.454,12
Totale FPV (a)	5.199.874,65	5.158.096,72	5.034.118,55	2.437.719,35	6.465.302,63
quota FPV rinviata a esercizio seguente (b)	0,00	49.138,54	0,00	0,00	0,00
utilizzi nell'esercizio (c=a-b)	5.199.874,65	5.108.958,18	5.034.118,55	2.437.719,35	6.465.302,63
quota % di FPV Entrata utilizzata nell'esercizio (d=c/a)	100,00%	99,05%	100,00%	100,00%	100,00%
FPV Spesa					
parte corrente	1.202.344,25	950.166,87	672.144,98	540.848,51	569.520,37
parte capitale	3.955.752,47	4.083.951,68	1.765.574,37	5.924.454,12	13.905.366,79
Totale FPV (e)	5.158.096,72	5.034.118,55	2.437.719,35	6.465.302,63	14.474.887,16
%FPV Spesa di parte corrente su Totale FPV	23,31%	18,87%	27,57%	8,37%	3,93%

Fonte: elaborazione Corte conti su dati BDAP

Si osserva un utilizzo, anno su anno, pressoché integrale dell'intero ammontare del FPV stanziato in entrata (indicatore di bilancio "Utilizzo del FPV" - BDAP), circostanza che, pur non rilevando ai fini della quantificazione della parte disponibile del risultato di amministrazione, mostra come l'Ente attesti il totale impiego del FPV di entrata di esercizio in esercizio, evitando di differire l'esigibilità a future annualità attraverso la reimputazione. Nel delineato contesto, specifici approfondimenti hanno riguardato i dati attestati dall'OREF nel verbale rilasciato in sede di riaccertamento ordinario dei residui (v. verbale n. 6 del 14 aprile 2023): è infatti emerso che la quantificazione del FPV di spesa dell'esercizio 2022, determinata dall'Ente in euro 14.474.887,16, consegue, secondo i dati attestati dall'OREF, alla differenza fra gli impegni reimputati (pari a euro 60.746.269,73, di cui euro 7.604.495,48 afferenti alle risorse PNRR) e gli accertamenti reimputati (pari a euro 46.271.382,57, di cui euro 8.880.794,90 afferenti alle risorse PNRR). Tale massiva reimputazione di risorse impone di evidenziare che la gestione del FPV deve avvenire in coerenza con il principio della competenza finanziaria potenziata, di cui il FPV costituisce fondamentale strumento attuativo proprio in considerazione della valorizzazione giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria del cronoprogramma degli interventi di spesa (Corte conti, sez. contr. Puglia, del. n. 122/2021/PRSE). Ciò impone un costante monitoraggio dello sviluppo dei programmi di spesa per giustificare le ragioni della

conservazione delle relative poste nel FPV e per garantire il corretto utilizzo di tale fondo, anche al fine di arginare i possibili effetti di un sostanziale “ingolfamento” per molto tempo delle risorse conservate nel FPV (Corte conti, sez. aut., del. n. 12/2019/INPR).

Dall’analisi dei dati risulta, peraltro, che le spese impegnate non esigibili nell’esercizio e le entrate accertate non esigibili nell’esercizio sono state tutte integralmente reimputate all’annualità 2023. L’orizzonte previsionale, limitato ad una sola annualità, evidenzia criticità in merito alla capacità programmatica dell’Ente. Il FPV non può, infatti, per le caratteristiche che lo connotano, avere una proiezione solamente annuale. La reimputazione, svolta in aderenza al sistema di contabilità armonizzata durante l’operazione di riaccertamento ordinario dei residui, deve essere supportata da un’adeguata analisi dei cronoprogrammi delle opere ed interventi sottostanti, al fine di individuare, sulla base di una diligente stima tecnico-professionale, l’esercizio in cui le obbligazioni, attive e passive, sono concretamente esigibili. La giurisprudenza contabile ha in più occasioni riconosciuto l’importanza di una corretta e adeguata programmazione della spesa di investimento, in coerenza con i relativi cronoprogrammi, che devono essere costantemente aggiornati sulla base dello stato di avanzamento dei lavori. Il rispetto dei cronoprogrammi è, infatti, fondamentale anche per garantire una corretta pianificazione finanziaria. Ne consegue che la massiva reimputazione ad un unico esercizio, nel caso di specie il 2023, è sintomatica della probabile assenza di appositi cronoprogrammi della spesa di investimento e non può essere considerata coerente con i principi contabili che presidiano la costituzione e la gestione del FPV.

Costituisce ulteriore indice di criticità l’attivazione nell’esercizio 2022, acclarata dallo stesso OREF, del FPV di parte corrente per tipologie di spesa che non rientrano nelle specifiche fattispecie individuate dai principi contabili.

L’Ente ha fornito in sede istruttoria alcuni chiarimenti, senza tuttavia rappresentare elementi di dettaglio esaurienti rispetto alle problematiche segnalate. L’Amministrazione si è, infatti, limitata a riferire di aver richiesto agli uffici tecnici di impostare la programmazione, con riferimento agli importi di spesa previsti, in coerenza con puntuali cronoprogrammi, al fine di consentire il differimento dell’esigibilità dei vari interventi.

Con la memoria pervenuta a seguito di convocazione in adunanza pubblica, la Provincia ha ribadito la propria intenzione di *“allineare la reimputazione degli FPV in base a programmazioni coerenti”*. In particolare, per le *“spese per atti legali, vertenze, pareri...”* ha rappresentato che

“le stesse saranno sistemate con il rendiconto esercizio finanziario 2023, e riportate in avanzo per essere re impegnate nell’anno 2024”.

2.11. Equilibri di bilancio

Il risultato di competenza (W1), positivo per euro 3.571.010,42, presenta saldi di parte corrente (O1) e di parte capitale (Z1) pari, rispettivamente, ad euro 3.494.112,79 e ad euro 76.897,63. Parimenti positivi, risultano l’equilibrio di bilancio (W2) per euro 3.384.631,74 e l’equilibrio complessivo (W3) per euro 1.193.418,08. Tali dati danno, dunque, conto del rispetto dei vincoli stabiliti dall’art. 1, comma 821, L. n. 145/2018 ed evidenziano, secondo le deduzioni dell’OREF nella relazione di cui al prot. n. 3651/2023, *“un significativo miglioramento rispetto ai dati degli anni precedenti”*.

Sul piano generale, si evidenzia che le citate risultanze sono state ottenute a seguito dell’utilizzo nell’esercizio 2022 di avanzo (euro 1.523.608,66, di cui euro 1.039.307,29 della *“parte accantonata”* ed euro 484.301,37 della *“parte vincolata”*) in misura eccedente i limiti quantitativi posti dall’ordinamento contabile (art. 1, commi 897 e 898, L. n. 145/2018 e §§ 9.2.15 e 9.2.16 dell’All. 4/2 cit.) (cfr. *supra* § 2.8). Altrettanto dirimenti sono stati i contributi erariali ricevuti ai sensi dell’art. 43, comma 1 (*“Misure per il riequilibrio finanziario di province, città metropolitane [...]”*) per euro 2.996.789,59 e dell’art. 41, comma 1, D.L. n. 50/2022 (*“Contributo alle province e alle città metropolitane per la riduzione del gettito dell'imposta provinciale di trascrizione e dell'imposta sulle assicurazioni [...]”*) per euro 54.498,86. Peraltro, i risultati registrati dall’Ente nell’esercizio 2022 risentono, in maniera determinante, anche degli interventi normativi (art. 44 D.L. n. 189/2016 e s.m.i.) che hanno finora accordato ampie facoltà di sospensione del pagamento della quota capitale dei mutui accesi presso Cassa depositi e prestiti s.p.a. in favore degli enti locali siti in aree geografiche ricomprese nel *“cratere sismico”* del 2016, con conseguente rimodulazione del piano di ammortamento e slittamento dei relativi oneri finanziari agli esercizi futuri. Ciò ha comportato nell’annualità 2022, come attestato dall’OREF e confermato dalla stessa Amministrazione, un alleggerimento degli oneri finanziari di spesa a carico del bilancio provinciale pari a circa 1,2 mln.

Le ridette ingenti entrate di natura non ricorrente, unitamente al momentaneo alleggerimento degli oneri finanziari di spesa a carico del bilancio provinciale, sono stati certamente utili ad assicurare l’apparente mantenimento delle condizioni di equilibrio.

Trattandosi, tuttavia, di iniziative a carattere straordinario ed *una tantum*, che non determinano miglioramenti strutturali, appare evidente, nel caso in cui tali straordinarie misure non dovessero essere reiterate, che per gli esercizi successivi la spesa dovrà necessariamente essere fronteggiata attraverso l'implementazione di nuove e ulteriori misure strutturali rivolte all'aumento del volume delle entrate ed alla riduzione delle spese. Peraltro, va osservato che l'Ente nell'esercizio 2022 ha beneficiato della rinegoziazione di due delle anticipazioni straordinarie di liquidità (cfr. *supra* § 2.3), operazione che ne ha ridotto i tassi di interesse dal 3% al 1,673%, modificandone però il periodo di ammortamento e posticipandone il termine al 2051.

L'Amministrazione, nella memoria fatta pervenire in sede di convocazione in adunanza, ha confermato che nel 2023 *“i parametri di deficitarietà strutturale sono tornati ad essere quelli di un ente non strutturalmente deficitario”* e ciò denoterebbe la *“sostenibilità dell'equilibrio finanziario nel tempo”*.

Sul punto, fermo restando quanto già evidenziato con riferimento all'impossibilità di procrastinare la durata del PRFP e l'attuazione degli interventi di risanamento ivi contemplati oltre l'inderogabile termine di scadenza, si rileva che il raggiungimento degli equilibri strutturali di bilancio per mezzo di entrate di natura non ricorrente di importo significativo o di cospicua riduzione momentanea degli oneri finanziari di spesa per le rate di mutuo sospese è sintomatico della precarietà degli stessi, peraltro considerando che la presenza di anomalie e irregolarità (come quelle riscontrate nei dati contabili della Provincia di Ascoli Piceno) può, nondimeno, inficiarne le risultanze. Si fa inoltre presente che i suddetti indici di deficitarietà strutturale rappresentano soltanto uno dei tanti elementi valutativi, ciascuno dei quali non di per sé dirimente, finalizzati ad esprimere un giudizio complessivo sulla stabilità finanziaria dell'Ente e sui risultati ottenuti attraverso le implementate misure di risanamento.

2.11.1. Il margine di manovra corrente

Nell'ambito delle linee guida per lo svolgimento dei controlli sulla attuazione del PNRR, la giurisprudenza contabile (Corte conti, sez. aut., del. n. 18/2022/INPR) ha focalizzato l'attenzione su un particolare indice, denominato *“margine di manovra corrente”* e dato dalla differenza tra il totale delle riscossioni in conto competenza ed in conto residui delle entrate correnti (Titoli I, II e III) ed il totale degli impegni di spesa corrente (Titolo I) e per il rimborso

di mutui e prestiti (Titolo IV), registrati nel corso di un medesimo arco temporale. Lo scarto differenziale fra il totale degli incassi delle anzidette partite correnti, che esprime le disponibilità liquide introitate nel periodo, e la somma degli impegni, che esprime la consistenza delle obbligazioni giuridiche assunte dall'Ente nel medesimo periodo, consente di evidenziare la presenza di eventuali *deficit* di copertura. In tal senso, *“la presenza di un margine di manovra corrente può agevolare la capacità di far fronte ad aumenti di spesa [...] senza mettere a repentaglio l'equilibrio strutturale di bilancio. Inoltre, può essere utile misurare la performance dell'ente, come capacità di operare in modo tale da utilizzare al meglio risorse e dunque garantire un buon livello di “qualità della spesa”* (Corte conti, sez. aut., del. n. 18/2022/INPR cit.).

Detto raffronto evidenzia nel triennio 2020-2022 le seguenti risultanze.

	2020	2021	2022	2020-2022	
				totale	incassi - impegni
Riscossioni di entrate correnti (a)	29.199.775,73	21.716.159,53	27.461.378,70	78.377.313,96	4.414.942,73
Impegni di spese correnti + rimborso mutui (b)	22.905.043,49	22.864.948,59	28.192.379,15	73.962.371,23	
Riscossioni / impegni (a/b)	127,48%	94,98%	97,41 %	105,97%	

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati BDAP

Nel lasso di tempo considerato, l'ammontare complessivo di fine periodo degli impegni di spesa è stato inferiore al totale delle correlate riscossioni. Tuttavia, la consistenza del margine di liquidità residua (euro 4.414.942,73), registrato al termine del triennio 2020-2022, discende unicamente dalle risultanze dell'esercizio 2020, atteso che nelle due annualità successive (2021 e 2022) le riscossioni risultano ampiamente inferiori agli impegni, evidenziando un *deficit* di liquidità, rispettivamente, per euro -1.148.789,06 ed euro -731.000,45. Oltretutto, nell'esercizio 2022, il dato delle riscossioni (entrate correnti) risulta notevolmente influenzato dall'incasso di cospicue somme afferenti a trasferimenti correnti, alcuni dei quali rappresentano, come già evidenziato, misure straordinarie e *una tantum*. Va, peraltro, rimarcato come i risultati esposti scontino anche i riflessi della sospensione del pagamento della quota capitale dei mutui accesi presso Cassa depositi e prestiti s.p.a. previsto per gli enti compresi nel “cratere sismico” del 2016, che nel 2021, così come nel 2022, ha consentito un temporaneo risparmio di spesa pari a circa 1,2 milioni di euro annui. Seppure nel corso del triennio considerato la media delle riscossioni ha superato quella degli impegni per un ammontare in valore assoluto di euro 4.414.942,73 (importo che esprime il margine di manovra corrente), non può non rilevarsi come tali risultanze appaiano

condizionate dagli effetti distorsivi legati tanto all'incasso di trasferimenti erariali straordinari, quanto alle minori spese per l'indebitamento. In tale contesto il *trend* negativo evidenziato negli esercizi successivi al 2020, che acclara l'assenza di disponibilità di bilancio che consentano di compensare l'incremento della spesa corrente, ha senza dubbio contribuito all'inasprimento delle tensioni di cassa.

2.12. Gestione della liquidità: flussi di cassa, giacenza vincolata e anticipazioni di tesoreria

Particolare rilevanza, ai fini delle presenti verifiche, assume la gestione di cassa, stante la cronica, conclamata e strutturale sofferenza, inasprita dalla persistente attivazione delle anticipazioni ordinarie di tesoreria, spesso non restituite o solo formalmente restituite a fine esercizio, in più occasioni censurata da questa Corte.

Il valore del fondo cassa a fine esercizio 2022 è attestato in euro 20.368.851,64, con somme vincolate per euro 16.385.402,81, saldo in aumento esponenziale rispetto ai valori di tutte le annualità precedenti (esercizi 2013-2021).

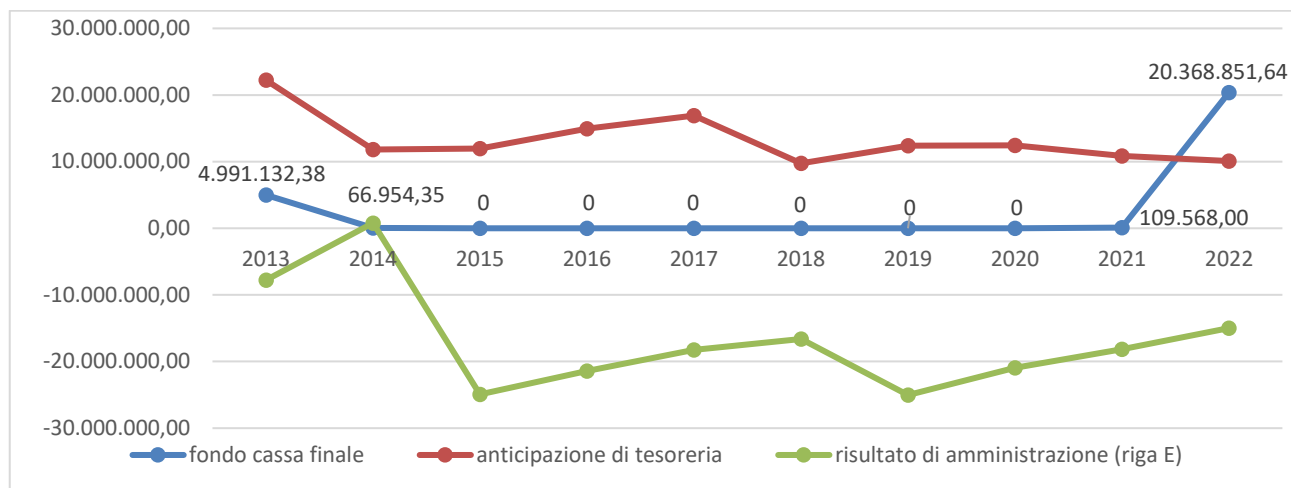
L'andamento del fondo cassa finale e della cassa vincolata negli anni di vigenza del PRFP è esposto nel seguente prospetto di sintesi.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Consistenza del fondo cassa al 31 dicembre	4.991.132,38	66.954,35	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	109.568,00	20.368.851,64
di cui cassa vincolata	0,00	66.952,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16.385.402,81

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati delle Relazioni-questionario 2018-2021 e relazione OREF 2022

La crisi di liquidità, strettamente connessa all'esigenza, ripetutamente segnalata, di migliorare e rendere maggiormente efficiente la fase di riscossione, non sembra aver trovato nel pur consistente arco temporale di attuazione del piano (2013-2022), una compiuta e definitiva risoluzione se non, almeno formalmente, nell'ultimo anno di vigenza dello stesso. Anche nell'esercizio 2022 l'Ente risulta, infatti, aver fruito di anticipazioni ordinarie di tesoreria, il cui andamento appare comunque, dal 2021, in tendenziale miglioramento, stante il decrescente importo dell'anticipazione complessivamente concessa nelle annualità anni 2021-2022, l'integrale restituzione della stessa e la contrazione dell'aggravio finanziario in ragione degli interessi passivi maturati sulle somme anticipate.

Il grafico seguente evidenzia gli andamenti emergenti nel periodo di vigenza del PRFP.



Fonte: elaborazione Corte conti su dati BDAP, Relazioni OREF e Relazioni-questionario anni 2013-2022

La ricognizione storica evidenziata nel grafico mostra come il *trend* negativo della cassa prendesse le mosse già nel 2014, annualità nella quale il saldo (euro 66.954,35) registrava le prime sensibili tensioni, con una forte contrazione rispetto all'esercizio precedente (euro 4.991.132,38). Dal 2015 il saldo di cassa diventa pari a zero, come in tutti gli esercizi successivi fino al 2021, con un costante ricorso all'anticipazione di tesoreria per importi considerevoli, non integralmente ripianati.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Consistenza del fondo cassa al 31 dicembre	4.991.132,38	66.954,35	0	0	0	0	0	0	109.568,00	20.368.851,64
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa	22.230.444,66	11.809.837,87	11.945.505,13	14.940.367,67	16.897.623,99	9.747.789,22	12.395.492,00	12.432.157,00	10.867.079,63	10.092.136,00
Importo anticipazione non restituita al 31/12	0,00	2.272.301,45	2.413.713,86	8.946.325,44	229.284,44	5.375.010,88	3.060.977,62	1.224.767,60	0,00	0,00

Fonte: elaborazione Corte conti su dati SIRTEL, BDAP, Relazioni OREF e Relazioni-questionario anni 2013-2022

Continua, quindi, a perpetuarsi il duplice fenomeno sintomatico dello squilibrio di cassa: da un lato, lo strutturale utilizzo di risorse vincolate per il pagamento di spese correnti (mai integralmente ricostituite a fine esercizio) e, dall'altro, il costante ricorso all'anticipazione di tesoreria non ripianata a fine esercizio.

Tali dati costituiscono un significativo indicatore per valutare l'andamento del PRFP, posto che, come stigmatizzato da consolidata giurisprudenza contabile, la sussistenza di un debito da anticipazione di tesoreria alla chiusura dell'esercizio finanziario, "*reiterata per più esercizi finanziari (...) rileva il profilarsi della violazione dell'art. 119 ultimo comma della Costituzione, che vieta il ricorso all'indebitamento per spesa corrente; infatti, secondo l'insegnamento della Consulta, la causa di finanziamento dell'anticipazione di tesoreria è da ritenersi compatibile con il predetto divieto soltanto nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e*

non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (Corte Costituzionale, sentenza n. 188/2014)” (Corte conti, sez. riun. spec. comp., sent. n. 8/2018/EL).

Di diverso avviso l’OREF, che nella relazione prot. n. 3651/2023 prospetta sensibili miglioramenti, attestando che “la gestione dei flussi di cassa appare normalizzata al 31.12.2022 sia nel suo saldo finale di € 20.368.851,64 che nella determinazione della quota vincolata pari ad € 16.385.402,81. Tale buon andamento si conferma anche nei primi sei mesi del 2023 esponendo al 30/06/2023 un saldo di fatto di tesoreria di € 21.483.540,92 di cui vincolato € 15.485.402,81”, non affrontando, tuttavia, la tematica dei vincoli di cassa da ricostituire.

Peraltro, come già evidenziato, l’Amministrazione ha fatto ricorso (cfr. *supra* § 2.3) ad anticipazioni straordinarie di liquidità nel periodo 2013-2014, ex D.L. n. 35/2013 e successivi provvedimenti di rifinanziamento, per complessivi euro 12.383.145,12, anticipazioni che, se pur contenute nei limiti previsti dall’ordinamento, oltre a produrre aggravio finanziario per l’Ente, risultano sintomatiche di squilibri nella gestione di competenza e nella gestione dei residui. Nondimeno, vanno richiamate le considerazioni già svolte rispetto all’operazione di rinegoziazione di dette anticipazioni, cui l’Amministrazione ha aderito nell’esercizio 2022 (cfr. *supra* § 2.3 e § 2.9) e il beneficio prodotto dalla riduzione della spesa da indebitamento conseguente alla sospensione del pagamento della quota capitale dei mutui prevista in favore degli entri rientranti nel “cratere sismico” del 2016, con allungamento delle scadenze e conseguente trasferimento di oneri a carico degli esercizi futuri.

L’inversione di tendenza nel 2022 e la ricostituzione delle somme vincolate utilizzate per cassa (o, quantomeno, di parte di esse: v. *infra*) risultano notevolmente influenzate dall’ingente apporto di liquidità intervenuto nell’esercizio per effetto dell’incasso di cospicue somme afferenti a trasferimenti (dati SIOPE), nei seguenti termini.

2.01.01.00.000 Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche			11.066.297,85
	2.01.01.01.001	Trasferimenti correnti da Ministeri	9.435.357,75
	2.01.01.01.008	Trasferimenti correnti da Anas S.p.A.	379.744,73
	2.01.01.02.001	Trasferimenti correnti da Regioni e province autonome	765.862,34
	2.01.01.02.003	Trasferimenti correnti da Comuni	195.523,61
	2.01.01.02.999	Trasferimenti correnti da altre Amministrazioni Locali n.a.c.	92.676,62
	2.01.01.04.001	Trasferimenti correnti da organismi interni e/o unità locali della amministrazione	197.132,80

4.02.01.00.000 Contributi agli investimenti da amministrazioni pubbliche			22.600.537,59
	4.02.01.01.001	Contributi agli investimenti da Ministeri	21.310.123,83
	4.02.01.02.001	Contributi agli investimenti da Regioni e province autonome	1.290.413,76

Fonte: dati SIOPE – Prospetto incassi annuale 2022

Circa l'evoluzione della cassa vincolata, la persistente mancata valorizzazione dei prospetti contenuti anno su anno nelle relazioni-questionario, segnalata in più occasioni, risulta connessa alla mancata (o tardiva) quantificazione dei vincoli di cassa al termine dell'esercizio.

A supporto di tali considerazioni, si evidenzia che, alla data del riscontro istruttorio (nota prot. n. 1070 del 15 gennaio 2024), la Provincia non disponeva ancora del dato relativo alla giacenza di cassa vincolata al 31/12/2022, atteso che, secondo quanto dedotto, *“è in atto la predisposizione della determina della cassa vincolata all'1.1.2023. Per la corretta determinazione della cassa vincolata al 31.12.2022 abbiamo fornito al tesoriere valori sicuramente parziali, in attesa, come sopra enunciato, di un atto che definisca in maniera puntuale l'entità della cassa vincolata, considerando che fino all'esercizio 2021, l'ente ha utilizzato in maniera considerevole l'anticipazione di tesoreria”*.

In riscontro alla richiesta di valorizzazione di specifico prospetto in formato Excel, l'Amministrazione ha fatto pervenire la seguente situazione.

Evoluzione cassa vincolata						
Consistenza cassa vincolata	*+/-	2018	2019	2020	2021	2022
Consistenza cassa effettiva all'1.1	+	3.813.342,67	7.661.014,05	10.843.920,14	10.276.314,60	9.738.894,31
Somme utilizzate e non reintegrate in termini di cassa all'1.1	+			0	0,00	
Fondi vincolati all'1.1	=	3.813.342,67	7.661.014,05	10.843.920,14	10.276.314,60	9.738.894,31
Incrementi per nuovi accrediti vincolati	+	3.847.671,38	3.182.906,09	-	-	6.646.508,50
Decrementi per pagamenti vincolati	-	-	-	567.605,54	537.420,29	-
Fondi vincolati al 31.12	=	7661014,05		10.276.314,60		
Somme utilizzate e non reintegrate in termini di cassa al 31.12	-			0,00		
Consistenza cassa effettiva al 31.12	=	7.661.014,05	10.843.920,14	10.276.314,60	9.738.894,31	16.385.402,81

Fonte: Provincia di Ascoli Piceno prot. n. 153/2024

Le gravi problematiche nella tenuta e rappresentazione dei vincoli di cassa, alla base dei segnalati ritardi nella definizione dei saldi, originano senza dubbio da pregresse carenze nella movimentazione degli incassi e dei pagamenti concernenti le risorse vincolate, su cui l'Amministrazione, nonostante il tempo intercorso e le numerose sollecitazioni, non è riuscita ad intervenire al fine di ricondurre la fattispecie nell'alveo della regolarità.

Infatti, l'assenza, nel prospetto pervenuto, di *“incrementi per nuovi accrediti vincolati”* negli esercizi 2020 e 2021 e di *“decrementi per pagamenti vincolati”* nelle annualità 2018, 2019 e 2022 conferma le ridette problematiche di gestione nel tempo delle entrate e spese vincolate, operazione che presuppone l'apposizione dei codici relativi ai vincoli di destinazione sulle reversali di incasso e sui mandati di pagamento emessi, rispettivamente, ai sensi degli artt. 180, comma 3, lett. d) e 185, comma 2, lett. i), TUEL, al fine di *“mappare”* le stesse, anche a beneficio del tesoriere.

L'assoluta incertezza riscontrata in ordine alla stessa quantificazione delle somme vincolate e la parzialità dei chiarimenti forniti non consente di verificare il rispetto del limite quantitativo previsto dall'art. 222, comma 1, TUEL in materia di anticipazione di tesoreria. Dette evidenze sono, peraltro, confermate dalla già puntualmente segnalata da questa Corte (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 125/2023/PRSP, cit.) non tempestiva e adeguata registrazione dei movimenti vincolati (§ 10.1 e ss. dell'All. 4/2 cit.) per mezzo delle apposite voci del conto terzi previste dal piano dei conti finanziario (E.9.01.99.06.001 e U.7.01.99.06.001 in fase di utilizzo di cassa vincolata; E.9.01.99.06.002 e U.7.01.99.06.002 in fase di reintegro), con necessità di ricalcolo *ex post* dei vincoli, attraverso un complesso procedimento destinato a perfezionarsi in tempi non compatibili con i termini di approvazione del rendiconto.

Peraltro, dalla ricostruzione contabile dei vincoli di cassa effettuata *ex officio* con riferimento all'annualità 2022, per la sola gestione di parte capitale (ponendo a confronto il totale dei residui passivi da riportare al 31 dicembre, integrati con il FPV finale di spesa, rispetto ai correlati residui attivi alla medesima data, sommati all'avanzo di amministrazione utilizzato per spese di investimento e alle entrate di parte corrente destinate a spese di investimento), emerge un importo dei vincoli di cassa nettamente superiore rispetto a quello risultante nei dati contabili riportati nella documentazione in atti (fondo cassa euro 20.368.851,64 e vincoli per euro 16.385.402,81), considerato, nondimeno, che è ipotizzabile la presenza di ulteriori vincoli in relazione alla gestione di parte corrente. L'OREF (Relazione prot. n. 3651/2023), dando atto dei dati attestati dall'Ente e richiamando il miglioramento del tempo medio dei pagamenti, ha attribuito a dette risultanze valenza di *"conferma di un costante miglioramento della situazione contabile"*.

Con riferimento a tali profili, la Provincia ha trasmesso in data 27 febbraio 2024 (prot. n. 617/2024) la determinazione dirigenziale n. 12 del 21 febbraio 2024, con la quale, *"a seguito di verifiche del settore economico finanziario"*, l'Ente ha quantificato *"in euro 25.663.088,99 la quota vincolata del fondo di cassa alla data del 01/01/2023"*.

Ai fini della presente analisi, questa Corte ritiene che il miglioramento (apparente) della situazione di cassa, registrato nel periodo più recente (2021-2022), non può essere considerato indice di una effettiva inversione di tendenza, in primo luogo perché (alla luce degli stessi riscontri pervenuti dall'Ente) palesemente inattendibile e, in secondo luogo, perché essenzialmente determinato dalla significativa incidenza dell'incasso di risorse

straordinarie. Va anche evidenziato che le previste alienazioni del patrimonio per finalità di riequilibrio del bilancio, stante l'incertezza sui tempi di realizzazione delle stesse, unitamente alle risorse che l'Amministrazione aveva previsto di incassare all'esito del contenzioso insorto con la Regione Marche, non tramutandosi in tempi brevi in incassi effettivi, non hanno apportato gli attesi miglioramenti sul fronte della liquidità. Si conferma, dunque, quale elemento strutturale di criticità la protratta e prolungata incapacità di riscuotere le proprie entrate (cfr. *infra* § 2.13).

L'Amministrazione, nella memoria fatta pervenire a seguito di convocazione in adunanza pubblica, ha rappresentato che *"il continuo ricorso all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria fino al 31.12.2020 non ha consentito all'ente la ricostituzione delle somme vincolate"*, confermando così di aver fatto utilizzo di anticipazioni ordinarie e di entrate vincolate per il pagamento di spese correnti in misura superiore ai limiti quantitativi stabiliti dal combinato disposto degli artt. 195 e 222 TUEL.

La Provincia ha, altresì, dato atto, di aver nel 2024 *"dato disposizione al tesoriere di vincolare gli introiti dell'imposta provinciale di trascrizione del mese di gennaio e febbraio 2024 per complessive € 1.019.199,72"* e attestato un saldo di cassa vincolata pari a euro 23.823.531,92. L'ente ha, nondimeno, rappresentato di voler *"continuare con le stesse modalità sopra indicate a ricostituire la cassa vincolata"* e, *"a riprova del miglioramento della situazione di liquidità"*, ha confermato il mancato ricorso all'anticipazione ordinaria di tesoreria nell'esercizio 2023.

In sede di adunanza i rappresentanti dell'Amministrazione hanno evidenziato, quale elemento giustificativo, il considerevole decremento dei trasferimenti a favore dell'Ente, nel novero delle politiche di *spending review*. Le predette circostanze, che peraltro sono comuni a tutti gli enti territoriali, non giustificano, tuttavia, la sussistenza in tutto il periodo di vigenza del PRFP di una così grave condizione di carenza di liquidità.

2.13. Gestione delle entrate, andamento delle riscossioni e analisi dei residui attivi

I dati disponibili in BDAP danno conto di un tendenziale decremento degli accertamenti al Titolo I negli ultimi esercizi rispetto ai rendiconti degli esercizi 2018 e 2019. Le riscossioni in conto residui mostrano percentuali in aumento, sebbene i valori assoluti del riscosso diano anch'essi evidenza di importanti riduzioni (-422.074,43 euro nel 2022 rispetto al 2021).

Con riferimento alle principali entrate tributarie provinciali, rappresentate dall'imposta sulle assicurazioni (RCAuto) e dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT), accertate per

cassa in conformità ai principi contabili, non si rilevano nel 2022 sostanziali scostamenti rispetto ai risultati registrati negli esercizi precedenti.

Va, al riguardo, osservato che l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno è risultata assegnataria, sia nell'esercizio 2022 (euro 54.498,86) che nel successivo 2023 (euro 71.610,75), del fondo previsto dall'art.41, comma 1, D.L. n. 50/2022, destinato alle Province e alle Città metropolitane che hanno subito una riduzione percentuale (variazioni assolute, rispettivamente, 2021/2019 e 2022/2021) del gettito RCAuto e IPT.

Ponendo l'attenzione sulle riscossioni della TEFA (e rimandando ai più puntuali rilievi di cui al § 2.2: *"Fondo crediti dubbia esigibilità"*), i dati disponibili in BDAP evidenziano concrete difficoltà (in particolare in conto residui) nella realizzazione delle entrate programmate. Difficoltà che hanno determinato un importo complessivo di residui conservati al 31/12/2022, anche risalenti all'esercizio 2014, pari a euro 1.985.806,74, sebbene consti in atti l'affidamento di specifico incarico per il recupero, anche coattivo, di tale entrata a società terza. A fronte di tale massa di residui, l'Amministrazione provinciale ha dato atto di incassi nell'esercizio 2023 per euro 250.724,84 (pari a poco più del 12% dei residui totali al 31/12/2022). Nella memoria pervenuta in sede di convocazione in adunanza pubblica, l'Ente ha rappresentato che l'avviato tentativo di accordo transattivo con il Comune di San Benedetto del Tronto (*"da cui l'Ente vanta l'importo più considerevole del credito TEFA che è di circa € 950.000,00"*, afferenti alle annualità dal 2008 al 2020), in relazione al quale erano state fornite assicurazioni in merito alla prossima conclusione, appare (allo stato) naufragato. Pertanto, la Provincia *"è praticamente prossima all'emissione di un decreto ingiuntivo per le somme da riscuotere per gli anni 2008/2020"* ed il citato Comune è già stato messo in mora per il pagamento del dovuto (euro 235.636,42) relativamente alle annualità 2021-2023.

Va, tuttavia, rilevato che, nella documentazione pervenuta in riscontro all'istruttoria, la Provincia evidenzia che l'introito di crediti *"dal Comune di S. Benedetto, così come i recuperi per Tefa sono legati alla soluzione della causa relativa alla richiesta di pagamento da parte del Comune dell'IMU sugli Istituti Scolastici di competenza ai sensi della Legge n. 23/96 ed edifici di proprietà dell'Ente ove la Regione Marche, ai sensi della Legge 56/2014 e della L.R. n. 13/2015 svolge attività istituzionali"*. Al riguardo, in sede di adunanza, i rappresentanti dell'Amministrazione hanno dato atto della volontà di raggiungere un accordo transattivo con il Comune di San Benedetto del Tronto ai fini della compensazione di crediti e debiti reciproci. Di detti debiti, si osserva, non risultano però evidenze nella documentazione resa dall'OREF con

riferimento all'esercizio 2022.

In relazione al Titolo II, si registra nel 2022 un consistente incremento del volume degli accertamenti (+7.423.347,03 euro) e delle riscossioni di competenza (+5.609.383,53 euro) rispetto all'esercizio 2021. Dette risultanze sono sostanzialmente riconducibili a trasferimenti correnti da Amministrazioni centrali. Il dettaglio degli importi accertati/incassati nell'esercizio 2022, fornito dalla Provincia, mostra come, dei complessivi euro 13.929.775,14 accertati, ben euro 8.328.767,22 (incassati per il minore importo di euro 8.026.330,12) provengono dal Ministero dell'Interno e rappresentano trasferimenti connessi al *"finanziamento delle funzioni fondamentali"* (euro 5.843.659,72) ovvero a contributi straordinari *"per utenze energia e gas"* (euro 907.358,38).

Ulteriori accertamenti per euro 2.126.681,63 (incassati per euro 486.107,00) afferiscono a trasferimenti da parte della Regione Marche, di cui euro 1.094.475,00 (non incassati al 31/12/2022) riguardano importi *"a compensazione immobili trasferiti e estinzione parziale mutuo su immobile in Via Mare 220 S. Benedetto T. (DGR n.1592/2022) e € 500.000,00 per accordi in corso con Regione per edificio parte mercato lavoro"*. In occasione dell'ultimo monitoraggio sullo stato di attuazione del PRFP (Corte conti, sez. Marche, del. n. 125/2023/PRSP cit.), la Provincia di Ascoli Piceno riferiva che, a seguito di accordo transattivo, l'importo di canoni locativi vantati nei confronti della Regione Marche per euro 1.609.804,80 era 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. Risulta, allo stato degli atti, l'avvenuta formalizzazione del menzionato accordo, con sottoscrizione del verbale di consegna della porzione di tale immobile (come previsto dalla d.g.r. n. 1596 del 28/11/2022) il 31 ottobre 2023, e dell'introito dell'importo *"con ordine di incasso n. 3441 del 29.12.2023"*. Per ciò che attiene all'allocazione contabile di detti importi tra le entrate correnti del Titolo II, si rimanda ai più puntuali rilievi svolti nei successivi alinea.

Sul piano dell'anzianità dei residui mantenuti nel conto del bilancio, l'analisi svolta da questa Corte ha evidenziato la presenza, nell'esercizio 2022, di poste provenienti dalla gestione dei residui, anche ultraquinquennali (anteriori al 2018), non sterilizzate dal FCDE, in alcuni casi carenti rispetto all'indicazione del titolo che ne legittima l'iscrizione in bilancio. L'informativa disponibile ha appurato la presenza di residui attivi nei confronti di diversi Comuni e della Regione Marche, provenienti anche dall'esercizio 2009, in relazione ai quali è stata chiesta la conferma che dette somme fossero state oggetto di integrale

impegno da parte dell'ente debitore/erogante. In sede di riscontro istruttorio, l'Amministrazione ha inviato soltanto un prospetto riepilogativo in formato Excel e ha fornito copia di una serie di note di sollecito e di atti di diffida e messa in mora indirizzate ai Comuni debitori, senza tuttavia fornire puntuali approfondimenti. Si può facilmente intuire come tali iniziative, volte al recupero di quanto dovuto, non abbiano sortito esito alcuno, stante la permanenza in bilancio dei residui in questione. Per altro verso, l'Ente ha trasmesso alcune e-mail (datate 17 novembre 2023) e note di sollecito (datate 30 novembre e 13 e 28 dicembre 2023) inviate anche a mezzo p.e.c agli enti interessati (Comuni, INPS, Istituti scolastici) in data successiva alla nota istruttoria di questa Corte. Anche rispetto alla permanenza in bilancio di detti residui non sono stati forniti chiarimenti.

Per quanto attiene ai crediti vantati nei confronti della Regione Marche, l'Ente in un unico caso ha dato atto di riscossioni *medio tempore* realizzatesi. Per le altre poste attenzionate ha riferito che trattasi di somme *"in corso di ricostruzione contabile al fine di chiedere eventuali notizie alla Regione"* ovvero *"in corso di verifica del settore personale"* ovvero di interventi rendicontati eventualmente da eliminare in *"sede di rendiconto 2023 contestualmente al collegato impegno di spesa"*. In relazione ai rimanenti residui oggetto di richieste istruttorie, l'Amministrazione ha inoltrato copia della comunicazione inviata a mezzo p.e.c. alla Regione Marche successivamente alla nota istruttoria della Sezione, con la quale la Provincia chiede *"notizie"* in merito alle somme che *"risultano ad oggi a credito"* da fornire *"con urgenza [...]"* stante la delicatezza dell'attuale situazione della provincia di Ascoli Piceno". In particolare, per due crediti, peraltro cospicui (euro 250.000,00 ed euro 609.903,79), si chiedeva di fornire le motivazioni alla base dell'accertamento e della conservazione del residuo, in quanto afferenti ad entrate riconducibili a contenzioso non ancora definito. Anche per dette somme si rimanda ai più puntuali rilievi svolti nei successivi alinea (cfr. § 3.1).

I dati esposti danno, dunque, conto del fatto che per la maggior parte dei residui oggetto di analisi non risulta confermata la sussistenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate a legittimarne la permanenza in bilancio.

I dati rilevati per il Titolo III mostrano nell'esercizio 2022, in raffronto al 2021, un incremento sia degli accertamenti in competenza (+466.320,01 euro) che delle riscossioni (+272.952,53 euro), sebbene il *trend* degli importi accertati appaia in decremento rispetto alle annualità 2018 e 2019. Difficoltà di riscossione emergono, in particolare, dall'esame dei dati afferenti agli incassi in conto residui, i cui risultati evidenziano percentuali di smaltimento

chiaramente inadeguate (7,43%) e, comunque, con un *trend* in peggioramento rispetto al 2021 (9,09%) e al 2020 (14,09%). Infatti, si rileva la conservazione in contabilità al 31/12/2022 di un'elevata mole di residui (complessivi euro 8.505.401,73, di cui euro 1.030.839,55 provenienti dalla gestione di competenza ed euro 7.474.562,18 da esercizi pregressi), anche vetusti, parzialmente sterilizzati da accantonamenti al FCDE (cfr. § 2.2).

Difficoltà di riscossione si riscontrano anche per il canone unico patrimoniale (c.u.p.), in relazione al quale l'OREF ha acclarato la sussistenza di residui attivi totali al 31/12/2022 per euro 548.883,14, nonché *“la possibilità di accertamenti per recupero di circa € 385.000,00”*. Si evidenzia, dunque, anche per questa risorsa, la conservazione in bilancio di una consistente mole di residui attivi (solo in parte sterilizzati dal FCDE), nonostante l'avvenuta esternalizzazione del servizio di accertamento e riscossione (ordinaria e coattiva) a società terza, resa necessaria dalla *“dimensione organizzativa attuale e futura dell'Ente”* e dalle *“ridotte dotazioni del suo organico, che non rendono possibile, tra le altre, una sistematica attività di repressione dell'abusivismo ed una tempestiva attività di riscossione coattiva e di recupero delle somme dovute alla provincia di Ascoli Piceno”*, in questo modo rendendo chiaramente evidente come le misure di contenimento della spesa di personale abbiano, secondo quanto stigmatizzato dall'Ente stesso, comportato la necessità di ricorrere all'esternalizzazione del servizio in questione. Sulla base dei dati disponibili, pur emergendo nell'esercizio 2022 un incremento degli accertamenti (+105%), rimangono sostanzialmente stabili gli incassi in conto competenza, mentre decrescono quelli in conto residui. Alla stregua della documentazione pervenuta in occasione della convocazione in adunanza pubblica, la Provincia ha attestato l'incasso del complessivo importo (euro 548.883,14) dei residui attivi presenti in bilancio al 01/01/2023, negli esercizi 2023 e 2024.

In relazione alla conservazione in contabilità al 31 dicembre 2022 di residui attivi del Titolo III, l'analisi svolta ha evidenziato la presenza di poste provenienti da esercizi pregressi, anche ultraquinquennali (anno 2017 e precedenti), solo in parte sterilizzate dal FCDE. Alla richiesta di approfondimenti rispetto alle valutazioni sui presupposti per il mantenimento in contabilità per specifiche poste, maggiormente risalenti e di maggiore importo, l'Ente ha risposto deducendo che *“alcuni accertamenti sono ancora in corso di verifica e per altri sono ancora in corso le rendicontazioni”*, nonché trasmettendo un prospetto riepilogativo in formato Excel. Detta informativa dà atto di riscossioni *medio tempore* intervenute per un unico residuo tra quelli attenzionati.

Per quanto attiene agli ulteriori residui attivi per i quali, in sede istruttoria, attesa la loro vetustà, si chiedevano delucidazioni anche rispetto al compimento dei termini prescrizionali, l'Amministrazione, richiamando le proprie sintetiche deduzioni, ha precisato che talune somme sono *"in corso di verifica [...]"*, ovvero *"in corso di rendicontazione [...]"* o, ancora, che *"è in corso una valutazione delle cause ancora in essere del periodo 2008/2017"*. In particolare, in relazione a poste conservate per locazioni (anno 2019), l'Ente ha riferito di *"contatti telefonici"* da parte del *"settore patrimonio"* con le associazioni debentrici.

Criticità aggiuntive, fermo quanto previsto dal § 5.2, lett. e), dell'All. 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, sono state sollevate anche con riguardo ai cospicui residui afferenti a *"credito IVA fino al 2017"* e *"credito IRAP fino al 2017"*, in relazione ai quali l'Amministrazione ha rappresentato di voler procedere a compensazione nell'esercizio 2024. Detta circostanza, nonostante l'assenza di elementi utili a corroborare la descritta asserzione, è stata confermata dai rappresentanti dell'Ente intervenuti in adunanza pubblica.

Per i rimanenti residui per i quali in sede istruttoria si sono chiesti approfondimenti l'Ente ha evidenziato l'inclusione nel FCDE.

Anche per il Titolo IV si osserva un non marginale incremento, tra l'esercizio 2021 e il 2022, degli accertamenti (+10.500.189,08 euro) e del rapporto riscosso/accertato, con variazioni anche consistenti (dal 51% circa all'85% circa). In valore assoluto si assiste nel 2022 ad una variazione nelle riscossioni superiore a 13 milioni di euro (da euro 6.482.743,02 nel 2021 a euro 19.832.642,89 nel 2022), ancorché connesse a fattori esogeni (contributi agli investimenti da altri livelli di governo). I dati danno evidenza di percentuali di incasso meno positive in conto residui, ma comunque in tendenziale miglioramento tra il 2020 e il 2022, sebbene si assista ad un considerevole incremento dei residui complessivi (euro 8.547.308,26 nel 2020, euro 14.000.100,78 nel 2022).

Peraltro, i dati attestati dall'OREF, coerenti con le evidenze BDAP, mostrano, con riferimento al Titolo IV dell'entrata, un significativo scostamento tra gli stanziamenti (euro 72.773.594,70) e gli accertamenti di competenza (euro 23.098.993,53) e tra accertamenti e incassi (euro 19.832.642,89). La portata di detti scostamenti non appare coerente né con il principio contabile generale della prudenza, che prevede che siano iscritte nel bilancio di previsione solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato, né con quello della attendibilità, che postula previsioni di bilancio sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico.

Sul piano dell'anzianità dei residui del Titolo IV, mantenuti nel conto del bilancio, l'analisi svolta da questa Corte ha evidenziato la presenza nell'esercizio 2022 di poste provenienti dalla gestione dei residui, anche ultraquinquennali (anteriori al 2018), non sterilizzate dal FCDE, spesso carenti rispetto all'indicazione del titolo che ne legittima l'iscrizione in bilancio. Agli approfondimenti proposti, con i quali si chiedeva di confermare per tali somme la presenza di correlati impegni nel bilancio dell'ente erogante, l'Amministrazione ha risposto trasmettendo un prospetto riepilogativo in formato Excel. Detta informativa dà atto di riscossioni intervenute nel 2023 per euro 1.248.170,61, a fronte di residui al 31/12/2021 per euro 6.413.968,94.

In tale quadro, significativo rilievo assume la conservazione, nell'esercizio 2022, di una ingente massa di residui attivi integralmente riferibili ad entrate (trasferimenti e contributi) da pubbliche amministrazioni.

Ministero Istruzione, Università e Ricerca	1.926.156,46
Regione Marche	3.304.547,00
TOTALE	5.230.703,46

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati Provincia di Ascoli Piceno prot. n. 590/2024

In relazione a due residui, l'Amministrazione ha inoltrato copia della comunicazione inviata alla Regione Marche, al Ministero delle Infrastrutture e al Ministero dell'Istruzione, con cui la Provincia chiede *"l'erogazione del saldo del finanziamento assegnato"* con riferimento al *"programma stralcio per messa in sicurezza edifici scolastici"* di cui alla *"Legge 289/02"*. Non sembra che tali note, peraltro non accompagnate da alcun atto od elemento documentale comprovante la titolarità del credito, abbiano ricevuto riscontro, stante la permanenza in bilancio dei residui in questione. Trattandosi, in entrambi i casi, di poste risalenti (anno 2010), non movimentate negli anni e non considerate ai fini della determinazione del FCDE, sorgono dubbi sulla puntuale ed efficace verifica del permanere dei requisiti richiesti dal legislatore per la loro conservazione nel conto del bilancio.

Per un ulteriore residuo, la Provincia ha rappresentato che *"è in corso una corrispondenza con il Ministero delle Imprese e Made in Italy per l'erogazione dei saldi finali dei lavori finiti da tempo"*. Secondo quanto dedotto, il Ministero *"deve dare il parere favorevole per l'effettiva erogazione da parte della Cassa Depositi e Prestiti"*. L'Ente ha al riguardo inoltrato una nota di sollecito per il pagamento di un *"residuo attivo del 2014 riaccertato nel 2016"* in relazione *"ai saldi dei lavori dei progetti denominati Patto per l'Industria e l'Artigianato e Patto per l'Agricoltura e la Pesca risalenti al 2017 (saldo lavori)"*.

Con riguardo al residuo afferente a “[...] *Realizzazione della nuova sede dell’Istituto scolastico Psico-Socio-Pedagogico “E. Trebbiani” di Ascoli P. - vedi anche c.a. 2017/418*”, peraltro cospicuo (euro 1.400.000,00), l’Amministrazione ha riferito che l’appalto è in corso. Non risulta chiarito se l’importo in argomento sia stato mantenuto tra i residui in quanto integralmente esigibile.

Medesime considerazioni valgono per il credito, pari a euro 787.636,66 relativo a *“Programma ANAS OCDPC 408/2016 - SP n. 132 SAN GREGORIO FLENO - Lavori di messa in sicurezza del corpo stradale ai km. 11+330, 14+070, 14+250”*), rispetto al quale la Provincia riferisce *“lavori in corso”*, omettendo, peraltro, il soggetto debitore.

Da ulteriori verifiche è emersa la conservazione di poste afferenti ad alienazioni, in relazione alle quali sono stati richiesti dettagli rispetto ai presupposti per il mantenimento in contabilità. L’Ente ha dato atto di incassi intervenuti nel 2023 e di riscossioni della *“differenza a dicembre anni 2022/2025”* (cfr. *infra* § 3.2). Anche per detto credito si rinnovano le considerazioni espresse rispetto alla conservazione tra i residui di importi che non hanno maturato l’esigibilità.

L’Amministrazione, nelle deduzioni prodotte, ha anche partitamente dato evidenza del futuro stralcio di parte dei residui attivi, oggetto di approfondimento, in sede di revisione dei residui 2023, nonché di diversi interventi in corso di rendicontazione.

Anche la gestione dei residui attivi del Titolo IX è stata fatta oggetto di puntuali approfondimenti istruttori, alla luce della presenza di poste notevolmente datate, in due casi correlate a interventi di somma urgenza. L’Amministrazione provinciale, dando partitamente evidenza dell’incasso di due residui attivi nell’esercizio 2023, ha fornito per la terza posta attenzionata, peraltro risalente all’esercizio 2009, specifica documentazione di sollecito, inviato a seguito della nota istruttoria di questa Corte. Al riguardo, non può non evidenziarsi che non risultano forniti sufficienti e comprovati elementi della sussistenza della ragione del complessivo credito e della relativa scadenza.

Con la memoria pervenuta a seguito di convocazione in adunanza pubblica, l’Ente ha rappresentato la volontà di continuare *“a monitorare i residui attivi, attivando tutte le procedure possibili per la relativa riscossione ed ad attivare anche tutti gli atti giudiziari necessari, se del caso”*.

Considerazioni

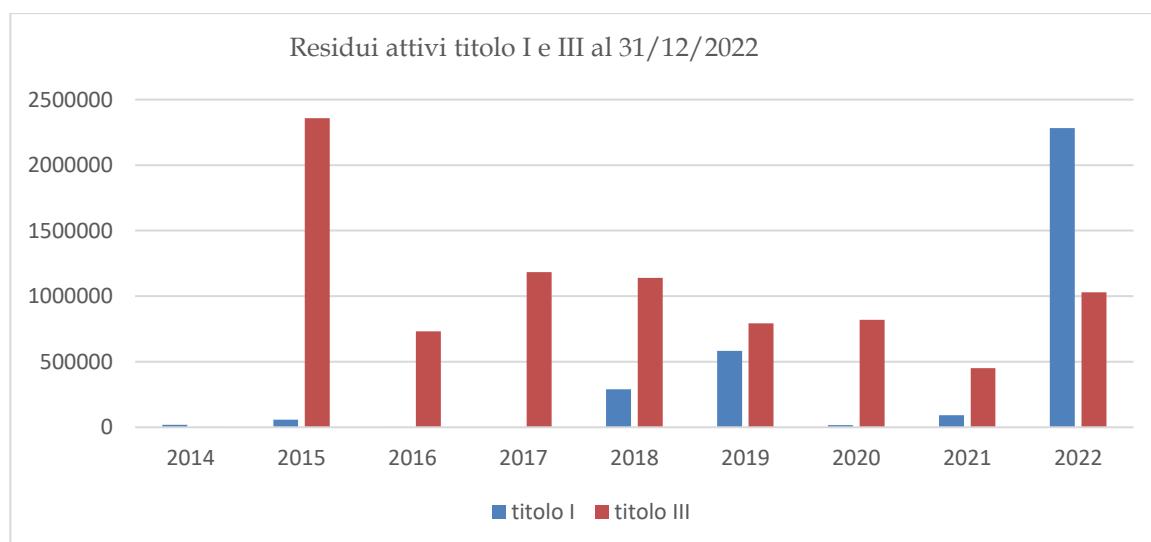
Dall’esame del conto del bilancio 2022 è emersa una consistente mole di residui attivi per i quali, nella fisiologica gestione del bilancio, è apparsa anomala, soprattutto con riguardo

alle poste più risalenti nel tempo, la conservazione, verosimile conseguenza di inadeguata capacità di riscossione ovvero di riaccertamenti non correttamente eseguiti.

RESIDUI ATTIVI															
Titolo	2008	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2017	residui ante 2018	2018	2019	2020	2021	2022	Totale complessivo
1					19.526,21	58.929,35	10,48		78.466,04	290.441,86	582.627,87	17.070,11	92.717,80	2.283.579,97	3.344.903,65
2		2.002,07			857,60	164.080,31	388.829,76	99.435,88	655.205,62	594.336,65	264.886,68	336.061,66	1.084.287,51	5.149.767,71	8.084.545,83
3					1.360,34	2.357.866,92	730.891,26	1.183.114,39	4.273.232,91	1.139.095,44	793.104,05	818.989,33	450.140,45	1.030.839,55	8.505.401,73
4			104.889,00			41.393,48	1.332.227,37		1.478.509,85	111.083,96	2.302.320,28	883.036,80	1.639.018,05	3.266.350,64	9.680.319,58
6	10.272,01								10.272,01						10.272,01
9		146.397,53						554.365,56	700.763,09			165.067,04	106.863,80	581.421,43	1.554.115,36
Totale	10.272,01	148.399,60	104.889,00	0,00	21.744,15	2.639.120,95	2.435.107,98	1.836.915,83	7.196.449,52	2.134.957,91	3.942.938,88	2.220.224,94	3.373.027,61	12.311.959,30	31.179.558,16

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati BDAP

Nel delineato contesto, si osserva che, relativamente ai crediti allocati nei Titoli I e III, soggetti a difficile esigibilità se non riscossi entro tempi fisiologici, permane ragguardevole, particolarmente al Titolo III (euro 4.273.232,91), la quantità di crediti insoluti ultraquinquennali (*ante* 2018).



Fonte: elaborazione Corte conti su dati BDAP

Assume particolare rilevanza anche il dato del complessivo ammontare dei residui attivi conservati nell'esercizio 2022, che dà conto, in coerenza con i rilievi già formulati da questa Corte, di un loro significativo accumulo (euro 31.179.558,16) e della connessa esiguità del FCDE a copertura degli stessi (euro 6.127.127,05), importo, quest'ultimo, che non appare adeguato a svalutare neppure i residui attivi con anzianità superiore al quinquennio (euro 7.196.449,52) per i quali, stante il lungo lasso di tempo intercorso dall'accertamento, appare molto dubbia o incerta la riscossione integrale.

Peraltro, nell'esercizio 2022, in continuità con il 2020 e il 2021, si osserva un incremento dei residui di nuova formazione, provenienti dalla gestione di competenza.

L'importo di non trascurabile entità dei residui attivi, gli esposti elementi e l'assenza di evidenze, per larga parte delle poste attenzionate, rispetto alla sussistenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili, idonee a legittimarne la permanenza in bilancio (o, quantomeno, a comprovarne la presenza di correlati residui passivi nel bilancio dell'Amministrazione debitrice/erogante) generano incertezze in ordine alla regolarità delle operazioni di riaccertamento ordinario, alle quali l'Ente ha evidentemente proceduto, stante le sopraelencate risultanze, secondo criteri e modalità di verifica che non appaiono in linea con la normativa vigente.

Anche la partecipazione attiva da parte dell'OREF, che attesta nel proprio parere (*"favorevole"*) sul riaccertamento ordinario dei residui al 31 dicembre 2022 di aver *"proceduto alla verifica dei dati [...] secondo la tecnica di campionamento (criterio della significatività finanziaria e dell'anzianità di formazione del residuo)"*, modalità peraltro confermata in sede di adunanza, non appare mostrare il livello di approfondimento e di analisi che la complessa situazione generale avrebbe richiesto al fine, quantomeno, di fornire adeguata garanzia della sussistenza dei presupposti per disporre la conservazione nel conto del bilancio delle citate poste attive.

Quanto alla complessa situazione creditoria nei confronti della Regione Marche, si rileva l'assenza, nel periodo di vigenza del PRFP (2013-2022), di una necessaria, *rectius* doverosa, ricognizione delle reciproche posizioni creditorie (e debitorie), al fine di riscontrare l'eventuale inesistenza e/o inesigibilità delle poste e ottenere la convergenza dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione regionale con le corrispondenti passività iscritte nel bilancio di quest'ultima, da recepire nel primo rendiconto utile, ed evitando la formazione di nuove partite finanziarie incerte.

Medesime considerazioni valgono per i crediti, anch'essi di rilevante consistenza, vantati nei confronti di altre pubbliche amministrazioni, in relazione ai quali sussistono nell'esercizio 2022 voci classificate nei residui attivi per le quali la riscossione, quantunque sollecitata, non prevede un ragionevole grado di certezza.

Le menzionate attività di riaccertamento e di riconciliazione e la conseguente cancellazione degli eventuali residui non sussistenti avrebbero consentito alla Provincia di conseguire un maggior grado di attendibilità e veridicità delle proprie scritture e saldi, dando certezza giuridica alle poste conservate nel conto del bilancio.

Conclusivamente, la complessa analisi svolta da questa Corte non ha di fatto consentito, in

particolare per taluni residui, di appurare la sussistenza a monte di obbligazioni giuridicamente perfezionate, valide ed esigibili, idonee a legittimarne la permanenza in bilancio, anche alla luce del fatto che, qualora i citati presupposti fossero esistiti, non appaiono adeguatamente motivate e supportate le ragioni per cui l'Ente non abbia, stante il lasso di tempo trascorso, ancora proceduto alla riscossione.

2.14. Gestione della spesa, andamento e tempestività dei pagamenti, gestione dei residui passivi

La gestione della spesa presenta un andamento dei pagamenti in conto competenza abbastanza regolare, con percentuali, per il Titolo I, in incremento nell'esercizio 2022 (83,83%).

Con riferimento all'andamento delle spese correnti, va rilevato che l'ammontare degli impegni (euro 25.080.956,34) subisce nel 2022 significative variazioni, sia rispetto al 2021 che al 2020, circostanza in teoria non coerente con gli obiettivi di contenimento che dovrebbero caratterizzare un percorso di riequilibrio.

Continua ad evidenziarsi una chiara lentezza nei pagamenti al Titolo II, con valori percentuali in calo (5,36%) anche rispetto al 2021 (19,01%). Detto andamento si registra anche per lo smaltimento dei residui passivi del Titolo II, con una percentuale per il 2022, in decremento sia rispetto al 2020 che al 2021, poco superiore al 26%, nonostante i dati afferenti alle corrispondenti entrate di parte capitale (cfr. *supra* § 2.13).

A detto rallentamento dei pagamenti consegue, da un lato, una maggiore disponibilità di cassa (cfr. *supra* § 2.12) e, dall'altro, un incremento dello *stock* dei residui passivi conservati in contabilità, passato da euro 27.086.842,73 (2021) a euro 34.981.003,10 (2022).

Circa l'anzianità dei residui passivi conservati in contabilità al 31 dicembre 2022, l'analisi svolta dalla Sezione ha evidenziato la presenza di poste provenienti dalla gestione dei residui, anche ultraquinquennali (anteriori al 2018), spesso carenti rispetto all'indicazione del titolo che ne legittima l'iscrizione in bilancio.

RESIDUI PASSIVI																						
Titolo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	residui ante 2018	2018	2019	2020	2021	2022	Totale complessivo
1													99.992,26	129.295,39	123.513,60	352.801,25	46.129,51	140.653,64	254.938,73	730.049,85	4.055.961,12	5.933.335,35
2										94.893,83			3.275.205,10	280.107,35		3.650.206,28	39.152,28	5.983.667,99	1.203.226,38	1.827.244,41	14.669.578,96	31.023.282,58
4																0,00			43.785,00	22.046,70	539.024,40	604.856,10
7	495,80	10.352,90	1.972,74	2.817,55	10.541,45	13.641,45	12.188,55	7.207,50	751,00	4.501,55	15.675,29	7.548,70	20.837,16	8.136,79	387.580,00	504.248,43	191.051,14	5.906,43	158.840,50	68.367,72	494.122,38	1.926.785,03
Totale	495,80	10.352,90	1.972,74	2.817,55	10.541,45	13.641,45	12.188,55	7.207,50	751,00	99.395,38	15.675,29	7.548,70	3.396.034,52	417.539,53	511.093,60	4.507.255,96	276.332,93	6.130.228,06	1.660.790,61	2.647.708,68	19.758.686,86	39.488.259,06

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati BDAP

In particolare, se per i residui passivi afferenti alle gestioni 2003-2014, quasi integralmente riconducibili a depositi cauzionali, la permanenza in bilancio può essere giustificata dal mancato verificarsi dell'evento da cui scaturisce la restituzione della somma, lo stesso non può dirsi, per quelli ultraquinquennali inerenti alle gestioni 2015-2017.

In sede di riscontro istruttorio, l'Amministrazione ha inviato un prospetto riepilogativo in formato Excel che dà atto di pagamenti intervenuti nel 2023, rispetto ai residui attenzionati, per euro 797.961,37.

Con riferimento ai residui più risalenti e di più consistente importo, la Provincia ha dato evidenza di impegni collegati ad accertamenti al Titolo II, il cui pagamento avverrà a seguito dell'incasso delle connesse somme.

Per alcuni residui passivi, peraltro cospicui, l'Amministrazione ha confermato la sussistenza di poste afferenti alla definizione del processo di separazione dalla Provincia di Fermo.

Nelle deduzioni prodotte, l'Ente ha anche dato evidenza del futuro stralcio di taluni residui passivi, oggetto di approfondimento, in sede di riaccertamento ordinario, in vista della rendicontazione dell'esercizio 2023, e del vincolo delle rispettive risorse a investimenti, nonché di ulteriori poste in corso di pagamento.

Conclusivamente, sulla base dell'analisi svolta, stante la quantità di partite accumulate nel corso degli anni, la Sezione non è riuscita ad appurare l'effettivo rispetto della normativa vigente in termini di contabilizzazione in base all'effettiva esigibilità (conservazione dei residui passivi solo se liquidati o liquidabili, in attesa pertanto solo del pagamento, in quanto si è già realizzata la loro esigibilità).

In sede istruttoria, è stata, altresì, rilevata la cancellazione di residui passivi della gestione vincolata per un importo superiore a quella degli omologhi residui attivi, il cui differenziale non ha trovato registrazione a carico del risultato di amministrazione dell'esercizio 2022. Sul punto l'Amministrazione, confermando di non essere in grado di produrre un elenco dettagliato delle citate poste, ha rappresentato che dette economie risultano in parte finanziate con entrate proprie ed ha manifestato la volontà di superare la criticità in sede di rendiconto 2023, circostanza ribadita anche in sede di adunanza pubblica.

In assenza di puntuali elementi utili alla qualificazione della fonte di finanziamento dei suddetti residui, si rileva che la fattispecie integra, quantomeno in parte, la sottostima dei vincoli gravanti sul risultato di amministrazione e, di conseguenza, quella del disavanzo rendicontato.

Con riguardo alle deduzioni già svolte in ordine alla necessaria attività di conciliazione con la Regione Marche e le altre pubbliche amministrazioni di tutte le contrapposte partite finanziarie, vieppiù se risalenti nel tempo, si rileva che detta operazione avrebbe potuto determinare l'emersione di debiti privi di copertura finanziaria (per effetto della cancellazione di residui attivi non sussistenti: cfr. *supra* § 2.13).

2.14.1. Tempi di pagamento e tempestività

I dati disponibili danno conto di una significativa riduzione dell'indicatore annuale negli esercizi 2021 (6 giorni) e 2022 (3 giorni) rispetto al biennio precedente. Anche il valore del debito complessivo registra nel 2022 un sensibile miglioramento. Dette risultanze, ancorché in miglioramento, non hanno comunque consentito di evitare la registrazione nell'esercizio 2022 di un accantonamento a titolo di fondo di garanzia per i debiti commerciali (FGDC) pari a euro 99.090,27, e di un ulteriore stanziamento nel bilancio di previsione 2023-2025.

2.15. Indebitamento

Nel quinquennio 2018-2022 il debito residuo della Provincia di Ascoli ha assunto un andamento decrescente che ha consentito il rispetto del limite all'indebitamento disposto all'art. 204 TUEL.

Secondo le attestazioni dell'OREF, confermate dai rappresentati dell'Ente intervenuti in adunanza pubblica, nell'ultimo decennio (2013-2022) non sono stati assunti mutui. Emerge, altresì, il mancato ricorso nell'esercizio 2022 ad operazioni di rinegoziazione dei mutui e l'assenza di garanzie (quali fideiussioni o lettere di *patronage*) a favore dei propri organismi partecipati o di altri soggetti.

In stretta continuità con i precedenti esercizi, 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. Le deduzioni dell'Ente hanno confermato, in coerenza con quanto attestato dall'OREF, l'ammontare del risparmio di spesa per il 2021 e il 2022 derivante da detta sospensione in "circa 1.2 mln" di euro annui.

Sebbene l'indebitamento sembri rispettare i parametri di legge, il non trascurabile valore nominale del debito residuo (pari a euro 43.249.149,89 al 31/12/2022) che ancora grava sul bilancio provinciale in termini di oneri restitutori, può rappresentare una criticità rispetto

alla sostenibilità.

2.16. Organismi partecipati

I dati pubblicati dal MEF-RGS (Portale Tesoro-Banca dati delle partecipazioni) danno conto di una situazione delle partecipazioni detenute dalla Provincia di Ascoli Piceno così come esposta nel seguente prospetto.

Codice Fiscale	Denominazione	Percentuale partecip. (%)	Stato	Utile/ avanzo (perdita/ disavanzo)	Utile/ avanzo (perdita/ disavanzo)
				esercizio 2020 (Portale Tesoro)	esercizio 2021 (Relazione OREF)
00515220440	CENTRO AGRO-ALIMENTARE PICENO - C.A.A.P. S.P.A.	6,96	Attiva	15.291	17.318,00
92035220448	ASSEMBLEA D'AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE N. 5 MARCHE SUD - ASCOLI PICENO E FERMO	3,471	Attiva	719.575	137.140,54
92055180449	ASSEMBLEA TERRITORIALE D'AMBITO A.T.A. - ATO 5 - ASCOLI PICENO	5	Attiva	226.927	-11.692,91
00387320443	CONSORZIO DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLE VALLI DEL TRONTO, DELL'ASO E DEL TESINO (PICENO CONSIND)	13,53	Attiva	312.087	114.346,00
00848150447	CONSORZIO PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO GAS METANO NELLA VALLE DELL'ASO	12	In liq. volontaria o scioglimento	-39.165	-31.949,00
80005430444	CONSORZIO TURISTICO DEL COMPENSORIO DEI MONTI GEMELLI	25	Attiva	38.239	179.096,81
01502360447	PICENO S. C. A R. L.	5	Attiva	120	4.112,00
01598350443	START S.P.A.	32,96	Attiva	261.750	135.913,00

Fonte: Portale Tesoro-Banca dati delle partecipazioni–dati anno 2020 e Relazione OREF al rendiconto 2022

Nel Portale Tesoro-Banca dati delle partecipazioni la quota di partecipazione in Piceno Sviluppo, Asteria e Tecnomarche s.c.a.r.l., tutte con procedura di fallimento in corso, non risulta rappresentata.

Preso atto di quanto positivamente rappresentato dall'OREF con riferimento al rispetto degli adempimenti previsti dall'art. 11, comma 6, lett. j), D.Lgs. n. 118/2011, relativamente alla conciliazione dei reciproci rapporti creditori e debitori tra l'Ente ed i suoi organismi partecipati, alla presenza della doppia asseverazione degli Organi di revisione e all'assenza di casi di mancata conciliazione dei rapporti, in sede istruttoria si chiedeva di trasmettere la suddetta nota informativa. L'Amministrazione provinciale, in ottemperanza a tale richiesta, ha trasmesso, in ordine alle risultanze 2022, specifico prospetto firmato dalla P.O. "Entrate e partecipate" e asseverato dall'OREF.

L'informativa trasmessa palesa la presenza di disallineamenti, anche relativi ad esercizi pregressi al 2022, tra i crediti e i debiti reciproci iscritti nei rispettivi documenti contabili, per i quali sono state fornite limitate motivazioni.

Peraltro, alcuni disallineamenti hanno evidenziato l'assenza nel bilancio della Provincia di importi che, ancorché dovuti, non essendo stati iscritti nella spesa dell'esercizio di competenza (2022), rappresentano partite debitorie prive di copertura finanziaria (assenza di impegno di spesa), in violazione delle più elementari norme procedurali, comportando di fatto la presenza di debiti fuori bilancio da riconoscere (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 85/2020/PARI). Pur avendo la Provincia, nelle memorie fatte pervenire successivamente alla convocazione in adunanza pubblica, rappresentato che le poste evidenziate sono state "regolarmente" incassate e liquidate nel corso dell'esercizio 2023, si richiamano le osservazioni critiche svolte nei precedenti alinea, che trovano qui ulteriore conferma corroborandone la gravità.

Conclusivamente, alla luce di quanto emerso, in disparte ogni valutazione circa l'attivazione della procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, si evidenzia come la mancata rappresentazione delle citate poste, ancorché regolate nella successiva annualità, alteri il saldo finale dell'esercizio 2022, con evidenti effetti distorsivi nella determinazione del risultato (disavanzo) di amministrazione.

3. Misure di risanamento

Passando, specificatamente, all'esame delle misure di risanamento previste dal piano, si osserva quanto segue.

3.1. Stato del contenzioso insorto con la Regione Marche

Nel quadro finanziario ipotizzato a sostegno delle previsioni formulate nel PRFP e del buon esito del pianificato percorso di risanamento, notevole importanza era stata assegnata alle risorse che sarebbero potute affluire per effetto della riscossione di ipotetici crediti vantati dalla Provincia di Ascoli Piceno per somme asseritamente anticipate in favore della Regione Marche: il loro incasso, si riteneva, avrebbe potuto *"garantire nell'immediato vantaggi finanziari tali da ricostituire non solo gran parte dei vincoli del "piano" ma, addirittura, estinguere anticipatamente le obbligazioni poste a base dello stesso"* (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 15/2019/PRSP; Id. del. n. 131/2019/PRSP cit.). Sennonché, le circostanze dedotte in sede istruttoria non hanno mai dato evidenza del riconoscimento da parte della Regione Marche della fondatezza di tali pretese creditorie, né tra i due enti è mai stato avviato un confronto istituzionale per addivenire ad una condivisa riconciliazione dei rispettivi rapporti debitori e creditori. Ne è quindi scaturito l'insorgere di un tuttora irrisolto contenzioso giudiziale e

stragiudiziale (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 48/2021/PRSP), che, secondo quanto attestato dall'OREF nella citata relazione di cui al prot. n. 3651/2023, attiene alle seguenti poste:

- 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"*.

L'OREF ha dato atto della notifica alla Regione Marche in data 9 marzo 2022 di due atti di citazione relativamente ai crediti identificati con le lettere a) (euro 250.000,00) e b) (euro 609.903,79). In sede di riscontro istruttorio, l'Amministrazione ha confermato la pendenza di detti contenziosi, in merito ai quali *"il giudice deve sciogliere la riserva sull'ammissibilità dei mezzi di prova"*. In continuità con le affermazioni che acclaravano l'accertamento di dette somme *"nel bilancio 2021"* (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 80/2022/PRSP; Id. del. n. 125/2023/PRSP cit.), si è registrato il mantenimento delle stesse tra i residui attivi al 31/12/2022, sebbene questa Corte avesse già avuto modo di rilevare che *"dai §§ 3.6, lett. b) e c) e 5.2, lett. c) dell'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, è desumibile la regola generale secondo cui, "nel caso di entrate derivanti da trasferimenti e contributi da altre amministrazioni pubbliche", l'ente beneficiario può accertare l'entrata soltanto se e nella misura in cui l'ente erogatore abbia previamente adottato il correlato e speculare impegno di spesa. Sicché, se la Regione, contestando l'esistenza del proprio debito, rifiuta di adottare il relativo impegno contabile di spesa, la Provincia non è legittimata ad accertare contabilmente la relativa entrata, fatta sempre salva, ovviamente, la possibilità di adire tutte le vie, anche processuali, per ottenere il pagamento di quanto dovuto"* (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 80/2022/PRSP; Id., del. n. 125/2023/PRSP cit.). In considerazione di quanto sopra, questo Collegio sottolinea gli inevitabili riflessi che il mantenimento dei residui in questione ha comportato sul miglioramento del risultato di amministrazione dell'Ente.

Per le ulteriori poste, identificate alle lettere c) (euro 524.544,64) ed e) (euro 1.214.377,25), la Provincia ha confermato di non aver posto in essere procedure di recupero dei crediti, senza chiarire le motivazioni ostative alla attivazione delle stesse e senza fornire elementi di dettaglio rispetto all'eventuale avvenuta formalizzazione di richieste alla Regione Marche per la restituzione delle somme dovute. Al riguardo, con la memoria fatta pervenire successivamente alla convocazione in adunanza pubblica, la Provincia ha confermato *“la propria intenzione di intraprendere azioni a tutela delle proprie posizioni”*.

Quanto al punto d) (euro 1.609.804,80), in occasione dell'ultimo monitoraggio sullo stato di attuazione del PRFP (Corte conti, sez. Marche, del. n. 125/2023/PRSP cit.), coerentemente con quanto attestato dall'OREF nella relazione di cui al prot. n. 3651/2023, la Provincia di Ascoli riferiva che, a seguito di accordo transattivo, l'importo di canoni locativi, vantati nei confronti della Regione Marche per euro 1.609.804,80, era stato parzialmente assorbito (euro 1.021.371,80) nel prezzo che la medesima Regione avrebbe dovuto corrispondere per l'acquisto di alcuni degli immobili dismessi dalla Provincia. Secondo le deduzioni svolte nella citata relazione (prot. n. 3651/2023), per la porzione di immobile, sede del Centro di formazione professionale (*“via Mare n. 218 nel Comune di San Benedetto del Tronto”*), la Regione Marche, con d.g.r. n. 1596 del 28/11/2022, *“ha deliberato di acquisire al patrimonio regionale la proprietà degli immobili destinati ad uffici per la gestione delle funzioni trasferite per il corrispettivo di € 1.021.371,80, [...] La provincia di Ascoli Piceno con decreto del Presidente n. 103 del 01/12/2022 ha accettato la proposta della Regione Marche e dato mandato al competente Dirigente di procedere alla cessione delle unità immobiliari destinate ad uffici per la gestione delle funzioni trasferite dalla Provincia di Ascoli Piceno alla Regione Marche per il corrispettivo di € 1.021.371,80”*. In conseguenza di ciò, la Provincia procedeva all'accertamento della somma che, infatti, risultava al 31/12/2022 tra i residui attivi del Titolo II nell'importo di euro 1.094.475,00 (*“Trasferimento dalla Regione quota a compensazione immobili trasferiti e 2022 2 519 0 estinzione parziale mutuo su immobile in Via Mare 220 S.Benedetto T. (DGR n. 1592/2022) e € 500.000,00 per accordi in corso con regione per edificio parte mercato lavoro”*). In particolare, il citato decreto del Presidente della Provincia n. 103/2022 dava atto del fatto che *“la cessione delle unità immobiliari destinate ad uffici per la gestione delle funzioni trasferite dalla Provincia di Ascoli Piceno alla Regione Marche, di cui all'Allegato A parte integrante della presente deliberazione per il corrispettivo di € 1.021.371,80”* avvenisse *“a compensazione del valore degli immobili trasferiti e a rimborso per l'estinzione parziale del mutuo gravante sull'immobile sito in San Benedetto del Tronto,*

Via del Mare n° 220". Al riguardo, nel ribadire quanto già osservato nelle deliberazioni n. 80/2022/PRSP e n. 125/2023/PRSP, non si può che prendere atto dell'intervenuto accordo fra le due Amministrazioni, che prevede espressamente in capo alla Provincia di Ascoli Piceno, il pagamento delle rate di mutuo residue, a fronte della cessione degli immobili per i quali i mutui stessi (due) risultavano sottoscritti.

Parimenti rilevante, ai fini delle valutazioni di competenza, appare l'allocazione del corrispettivo al Titolo II dell'entrata, inquadrando la natura delle predette risorse, derivanti dalla dismissione di cespiti immobiliari, come entrate da *"trasferimenti correnti"*, piuttosto che quali *"entrate in conto capitale"*, con elusione della corretta rappresentazione degli equilibri di bilancio. Sul punto si ritiene opportuno evidenziare che l'alienazione di un immobile facente parte del patrimonio provinciale, a fronte della corresponsione di una somma riconducibile a *"cessione delle unità immobiliari [...] per il corrispettivo di € 1.021.371,80 a compensazione del valore degli immobili trasferiti"*, non possa in alcun modo, alla luce delle vigenti disposizioni normative e del consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale e contabile, determinare il venir meno del presupposto della contabilizzazione della stessa al Titolo IV; e ciò a prescindere dalla facoltà di destinazione di tali risorse a copertura del disavanzo o a spesa corrente sulla base di vigenti disposizioni legislative.

Con la memoria pervenuta a seguito di convocazione in adunanza pubblica, la Provincia ha precisato che l'importo di euro 1.021.371,80, derivante dalla suddetta alienazione patrimoniale, *"è stato interamente introitato sulle entrate correnti, senza tener conto dell'accertamento di euro 426.896,80 quale quota parte derivante da alienazione. Detta parte, pertanto verrà destinata come avanzo di amministrazione vincolato a riduzione del debito"*, con ciò lasciando intendere che la somma di euro 1.021.371,80, trasferita dalla Regione, unicamente per euro 426.896,80 afferisce al corrispettivo della cessione immobiliare. La puntualizzazione appare però in contrasto con le risultanze documentali e, in particolare, con quanto statuito nel citato decreto del Presidente della Provincia n. 103/2022.

Conclusivamente, alla luce di quanto sin qui accertato, si rileva che l'attività di *"riconciliazione"*, giudiziale e stragiudiziale, con la Regione Marche non ha consentito alla Provincia di incassare le somme originariamente previste.

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

Le entrate provenienti dalle dismissioni immobiliari rappresentavano un fattore di cruciale rilevanza ai fini dell'attuazione del programma di risanamento finanziario delineato dall'Ente nel PRFP.

La significativa divergenza dal quadro prospettato al momento dell'approvazione del PRFP e il mancato conseguimento degli obiettivi afferenti alle alienazioni immobiliari è stato puntualmente confermato in tutte le delibere precedentemente adottate da questa Corte in occasione dei periodici monitoraggi sullo stato di attuazione del PRFP. Anzi, già in sede di approvazione stessa del PRFP, era stato rilevato *“un vistoso ritardo nell'attuazione del cronoprogramma”* delle dismissioni immobiliari, atteso che *“le alienazioni relative al 2013, asseritamente in stato avanzato stando alle prospettazioni dell'Ente, non [erano] state perfezionate mentre per quelle previste per il 2014 non [era] stato dato corso ai prodromici atti amministrativi”*. Depone in tal senso, alla luce dei riscontrati andamenti, la realizzazione, parziale o in ritardo, di una sola parte delle previste risorse, con compromissione, anche in termini temporali, dei programmati obiettivi del PRFP.

In relazione alle alienazioni e valorizzazioni, nella relazione prot. n. 3651/2023 vengono forniti una serie di aggiornamenti, di seguito riportati.

- *Alienazione area sita in Comune di Ascoli Piceno, località Marino del Tronto*

L'OREF, che aveva già espresso le proprie perplessità rispetto alla fattibilità della vendita nel corso del 2021, riferisce il perdurante protrarsi delle procedure amministrative per l'approvazione della variante urbanistica necessaria a convertire la destinazione dell'area da uso agricolo ad uso edificatorio, che dovrebbe poter far incrementare il prezzo ricavabile dalla cessione. In sede di riscontro istruttorio, l'Amministrazione non ha fornito ulteriori prospettazioni, limitandosi a confermare quanto rappresentato dall'OREF.

- *Alienazione complesso immobiliare sito in località “Collecchio” nel Comune di Castel di Lama (quota di comproprietà pari al 56,53%)*

L'OREF riferisce dell'avvenuta cessione dell'immobile, deliberata dall'Ente con verbale del Consiglio Provinciale n. 12 in data 19/11/2021. La vendita è avvenuta, secondo quanto rappresentato, per l'importo di euro 226.120,00, da corrispondere per euro 113.060,00 alla sottoscrizione del rogito notarile e per i rimanenti euro 113.060,00 in n. 4 rate dell'importo

di euro 28.265,00 ciascuna, da versare entro il 31/12 degli anni 2022, 2023, 2024 e 2025. Nei riscontri istruttori l'Amministrazione ha confermato l'incasso delle rate previste per le annualità 2022 e 2023. Sul punto si richiamano le considerazioni già svolte (cfr. *supra* § 2.13).

- *Valorizzazione dell'immobile sito in località "Colle San Marco" di Ascoli Piceno*

Nella relazione (prot. n. 3651/2023) si dà evidenza della conclusione del procedimento e della concessione in locazione dell'immobile (composto da un fabbricato, con annessa corte, ad uso ricettivo, della superficie lorda di mq 640) per anni 20 *"a partire dalla data di stipula (08.03.2022) con scadenza 07.03.2042, fatte salve eventuali proroghe, al canone complessivo di € 328.980,97"* con *"fruizione dei beni mediante lavori di ristrutturazione a scomputo del canone"*. In sostanza, la valorizzazione del complesso immobiliare in questione prevede che il locatario effettui investimenti sull'immobile che, *"per convenzione, deve rimanere in proprietà ad ente pubblico"*, con relativo scomputo delle spese sostenute sul canone di locazione già concordato nella durata di 20 anni *"fatte salve eventuali proroghe"*. La messa a reddito del bene non prevede, dunque, l'afflusso di maggiori risorse finanziarie.

- *Complesso immobiliare denominato "ex Colonia marina Vannicola" in Comune di San Benedetto del Tronto.*

a) Quanto alla convenzione con il Comune di Offida, l'Amministrazione ha dato atto di aver esercitato il recesso dall'accordo di programma per il recupero del complesso immobiliare. L'analisi svolta *ex officio* sulle risultanze del riaccertamento ordinario dei residui dell'esercizio 2022 hanno confermato la sussistenza di poste (residui passivi) afferenti al suddetto accordo (euro 109.000,00 per ciascuna delle annualità 2021 e 2022).

b) Per la porzione di fabbricato adibito al Centro per l'impiego, l'Ente ha riferito l'avvio da parte della Regione Marche della procedura di acquisto con le modalità stabilite con D.G.R. n. 453 del 04/04/2023. Nei riscontri istruttori, la Provincia ha dato atto di aver comunicato l'adesione alla proposta di acquisto nel 2023. Nella memoria pervenuta a seguito della convocazione in adunanza pubblica, la Provincia ha ribadito l'intenzione di destinare alla *"riduzione del debito"* i proventi derivanti dalla dismissione.

c) Per la porzione di immobile sede del Centro di Formazione professionale si richiamano le considerazioni svolte al § 3.1.

- *Alienazione immobile ubicato in Via Piemonte Ascoli Piceno denominato "Villa Tofani".*

Nella relazione (prot. n. 3651/2023) si dà atto della previsione nel bilancio 2023-2025 dei proventi derivanti dalla vendita dell'immobile (euro 1.750.000,00) e da alienazioni di frustoli di terreno (euro 33.260,48).

Considerazioni

Alla luce di quanto già evidenziato, va osservato che, alla data di riscontro istruttorio, uniche procedure concluse risultano la vendita della porzione di immobile sede del Centro di formazione professionale sito in San Benedetto del Tronto, *"Via del Mare n° 220"*, e del complesso immobiliare sito in località *"Collecchio"* nel Comune di Castel di Lama.

La prima cessione, a favore della Regione Marche, ha comportato l'introito nell'annualità 2023 di un corrispettivo di euro 1.021.371,80, pari alla quota residua dei mutui (due) gravanti sull'immobile. Resta quindi a totale carico della Provincia il pagamento delle rate di ammortamento residue, ovvero l'avvio della procedura di estinzione dello stesso, posto che, da quanto in atti, la Regione ha deciso di non procedere all'accollo del mutuo, *"non essendo conveniente sotto il profilo finanziario"*.

Quanto alla cessione dell'immobile sito in località *"Collecchio"* nel Comune di Castel di Lama per l'importo di euro 226.120,00, si osserva che solo euro 113.060,00 sono stati corrisposti al rogito, mentre per la somma rimanente è stata concordata la riscossione rateizzata in quattro annualità (anni 2022/2025), peraltro, da quanto in atti, non garantita da fideiussione. Va rilevato che la concessione di tale tipologia di forme di pagamento, che lasciano trasparire con chiarezza l'intento di agevolare i soggetti debitori dilazionando in più rate la corresponsione del prezzo, mal si concilia con le stringenti ed inderogabili tempistiche di risanamento fissate dal PRFP.

Medesime considerazioni possono riservarsi alle misure gestionali previste per la valorizzazione dell'immobile sito in località *"Colle San Marco"* di Ascoli Piceno, per il quale la Provincia ha stabilito che i lavori di ristrutturazione vengano realizzati dal locatario a scomputo del canone di locazione.

Dette politiche di valorizzazione del proprio patrimonio, finalizzate più alla valorizzazione delle dotazioni immobiliari che all'approvvigionamento di risorse da destinare al raggiungimento degli obiettivi del PRFP, non hanno prodotto alcuno degli auspicati benefici sul piano economico-finanziario.

L'Amministrazione ha confermato l'avanzamento dell'iter procedurale delle ulteriori

operazioni comprese nelle previsioni, ossia quella riguardante l'alienazione dell'area sita in Comune di Ascoli Piceno, località "Marino del Tronto", il complesso immobiliare denominato "ex Colonia marina Vannicola" in Comune di San Benedetto del Tronto e l'alienazione dell'immobile ubicato in Via Piemonte Ascoli Piceno, denominato "Villa Tofani", per i quali, tuttavia, il percorso intrapreso appare ancora allo stato embrionale.

Da quanto sopra, pertanto, in disparte ogni valutazione in ordine alla razionalità-fattibilità degli interventi programmati, si deve constatare l'inadempimento degli obiettivi prefissati dal PRFP.

3.3. Spesa di personale

Precipuo rilievo riveste, ai fini della presente analisi, la dinamica della spesa relativa al personale.

Appare evidente come la programmazione della Provincia sia stata impostata in modo da contenere le assunzioni e ridurre il costo del personale, obiettivo effettivamente conseguito e, nondimeno, puntualmente rilevato nelle deliberazioni di questa Corte, se si considerano i dati offerti dal pertinente conto annuale del personale delle annualità 2013-2021, posto che i dati dell'esercizio 2022 non risultano pubblicati in quanto "in fase di riallineamento con la Ragioneria dello Stato", per cui si è fatto riferimento a quelli attestati dall'OREF nella relazione di cui al prot. n. 3651/2023.

Nel periodo di vigenza del PRFP il personale dipendente a tempo indeterminato si è significativamente e durevolmente ridotto, passando da 366 unità al 31/12/2013 alle 132 al 31/12/2022 (al netto della figura del Segretario provinciale, che l'OREF non rileva nei conteggi), con un risparmio di spesa non trascurabile.

Personale a tempo indeterminato	n. unità al 31/12/2013	n. unità al 31/12/2014	n. unità al 31/12/2015	n. unità al 31/12/2016	n. unità al 31/12/2017	n. unità al 31/12/2018	n. unità al 31/12/2019	n. unità al 31/12/2020	n. unità al 31/12/2021	n. unità al 31/12/2022
Segretario provinciale	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1
Dirigenti	10	9	7	2	2	2	1	1	1	1
Categoria D	142	139	136	77	77	64	58	57	60	61
Categoria C	106	105	93	57	57	37	37	35	33	32
Categoria B	107	106	97	64	61	48	45	42	40	38
TOTALE	366	360	334	201	198	151	142	135	135	132

Fonte: elaborazione Corte conti su dati del sito *web* istituzionale, sezione Amministrazione Trasparente - Conto annuale del personale Tab.1 e Relazione OREF (anno 2022) prot. n. 3651/2023

Non può, peraltro, non evidenziarsi come l'età media del personale risulti più elevata, alla luce del fatto che, in costanza di procedura di riequilibrio, tutte le nuove assunzioni devono

essere approvate dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti Locali, con conseguente allungamento della tempistica per l'immissione in servizio di nuove risorse umane. Sul punto, le attestazioni dell'OREF (relazione prot. n. 3651/2023) danno infatti conto del fatto che nel corso del 2021 *“le uniche assunzioni effettuate riguardano n. 5 unità di personale stabilizzato a seguito della normativa incentivata sisma e la copertura della loro spesa è interamente finanziata da fondi ministeriali”*.

L'evoluzione della spesa di personale nel periodo di vigenza del Piano (2013-2022), come estratta dal conto annuale del personale, risulta sinteticamente di seguito esposta.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totale costo annuo del lavoro (Tab.12+Tab.13 +Tab.14)	14.075.225	14.662.966	11.576.745	8.890.385	3.168.953	6.084.635	6.189.979	5.485.086	6.094.346	6.016.669*

Fonte: elaborazione Corte conti su dati del sito *web* istituzionale, sezione Amministrazione Trasparente - Conto annuale del personale - Tab.1 e *Relazione OREF prot. n. 3651/2023

Le risultanze mostrano un *trend* della spesa in costante diminuzione, un andamento sostanzialmente stabile dall'esercizio 2018 e una complessiva riduzione tra il 2013 e il 2022 superiore al 57%.

Quanto poi alla riferita *“diminuzione a regime del costo di un dirigente sospeso senza retribuzione dal 16 agosto 2021*, resta comunque ferma l'esigenza che, trattandosi di contenzioso *in itinere*, non ancora definito nell'anno 2022 (e in disparte ogni considerazione predittiva del suo esito), le somme fossero (siano) utilmente accantonate, non potendosi considerare detto risparmio come *“strutturale”* e definitivo. La mancata previsione di adeguati accantonamenti prudenziali vale, anche in questo caso, a dare evidenza del sottodimensionamento del disavanzo rendicontato.

Come già rilevato, il profilo attinente alla gestione del personale riveste precipuo rilievo nella presente analisi. I consistenti tagli di spesa, avviati già dall'annualità 2015, hanno senza dubbio positivamente inciso sul quadro complessivo della situazione finanziaria dell'Ente. Tuttavia, detta contrazione della spesa di personale ha determinato, nel periodo di vigenza del piano, un netto irrigidimento della struttura organizzativa della Provincia, in quanto, sulla base dei dati sopra enucleati, l'Ente si è trovato ad operare con un organico molto ridotto.

Considerata, altresì, la grave carenza di personale dirigenziale, la necessità di contenere la spesa per il conseguimento degli obiettivi del piano ha condotto l'Ente, alla luce delle numerosissime criticità rilevate, anche di ordine procedurale, in una situazione di criticità

organizzativa ed operativa, i cui effetti hanno finito per riverberarsi anche sulla gestione finanziaria, determinando ripercussioni sulla corretta e puntuale implementazione delle misure di riequilibrio contemplate dal PRFP e sul raggiungimento finale degli obiettivi di risanamento in esso previste.

4. Valutazioni conclusive

Nonostante gli sforzi profusi dagli attuati organi di governo (in carica dal 19 dicembre 2021) nel portare a compimento gli obiettivi di risanamento finanziario prefigurati dal PRFP, approvato nel corso delle precedenti consiliature e più volte riformulato e rimodulato nel corso del suo decennio di vigenza, i risultati conseguiti non appaiono sufficienti a poter formulare un giudizio finale positivo circa l'auspicato buon esito delle misure di riequilibrio complessivamente varate, attesa l'improcrastinabile scadenza del PRFP.

L'attività di controllo e monitoraggio, periodicamente svolta da questa Corte sull'attuazione del PRFP, ha costantemente evidenziato la perdurante difficoltà dell'Ente nel perseguimento dei pianificati obiettivi intermedi di risanamento, sempre solo parzialmente raggiunti e, solitamente, in modo non soddisfacente, con misure di carattere non strutturale e con la riscontrata persistenza di numerose criticità (v., *funditus*, Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 2/2015/PRSP; Id., del. n. 139/2015/PRSP; Id., del. n. 82/2016/PRSP; Id., del. n. 15/2019/PRSP; Id., del. n. 80/2022/PRSP e, da ultimo, Id., del. n. 125/2023/PRSP, cui si fa integrale rinvio).

In primo luogo, sul fronte del ripiano del disavanzo, i miglioramenti formalmente rendicontati nel corso dell'ultimo triennio di vigenza del PRFP, dopo il drastico peggioramento registrato a consuntivo dell'esercizio 2019 per effetto della declaratoria d'incostituzionalità delle disposizioni legislative che consentivano l'utilizzo del FAL per offrire totale o parziale copertura al FCDE, non sono stati in grado di ridurre lo squilibrio al di sotto della quota minima imposta dal PRFP. Il disavanzo complessivamente rendicontato a consuntivo dell'esercizio 2022 è dallo stesso Ente quantificato in euro 15 milioni circa, a fronte di un disavanzo atteso che, in base alle rimodulate previsioni del PRFP, si sarebbe dovuto attestare in euro 12 milioni circa, in quanto unicamente riconducibile al saldo della linea di disavanzo scaturita dal riaccertamento straordinario dei residui (oggetto di ripiano trentennale) ed del c.d. "maggior disavanzo" derivante dall'integrale accantonamento del FAL (oggetto di ripiano decennale).

L'importo del disavanzo complessivamente rendicontato al termine dell'esercizio 2022 risulta però vistosamente sottostimato, in quanto la sua corretta, veridica e genuina quantificazione si presenta notevolmente contaminata dalla riscontrata persistenza di gravi e reiterate anomalie ed irregolarità, suscettibili di mettere in discussione l'effettività dei miglioramenti asseritamente raggiunti.

Importanti criticità sono state riscontrate, in primo luogo, nel congruo ed adeguato dimensionamento dei vincoli e degli accantonamenti gravanti, in base ai criteri ed alle regole imposte dal legislatore, sul risultato di amministrazione.

È stato, al riguardo, rilevato l'evidente sottodimensionamento dell'importo accantonato al FCDE, attraverso il quale sono state svalutate unicamente alcune delle entrate del Titolo III, con esclusione di tutte le altre tipologie di entrate, anche di incerta esigibilità, tra cui quelle tributarie del Titolo I, quali, in particolare, quelle afferenti all'addizionale provinciale TEFA, che registrano un persistente ed anomalo accumulo di residui. Tra le entrate escluse dal meccanismo di svalutazione a mezzo FCDE figurano, altresì, quelle del Titolo II (trasferimenti correnti) e del Titolo IV (entrate in conto capitale), anch'esse caratterizzate dalla presenza di una cospicua mole di residui ultraquinquennali, per i quali non risultano adeguate garanzie in ordine alla sussistenza dei presupposti per disporre la conservazione nel conto del bilancio. L'ingiustificata esclusione (al di fuori dei casi tassativamente consentiti dal legislatore) di una parte considerevole di residui attivi dal meccanismo di svalutazione mediante accantonamento al FCDE rende di per sé inadeguato e sottodimensionato l'importo accantonato, con evidenti ripercussioni sull'ammontare del risultato di amministrazione.

Sebbene di minor impatto, si segnalano anche il mancato accantonamento nell'esercizio 2022 del fondo per l'indennità di fine mandato e il mancato computo, nella quota accantonata a titolo di Fondo di garanzia debiti commerciali nel 2022, dell'importo del FGDC erroneamente non accantonato in sede di rendiconto dell'esercizio 2021, nonché le perplessità nascenti dalla scelta di ridurre progressivamente, di anno in anno, l'importo accantonato al fondo rischi contenzioso (pari, nel 2022, ad appena il 21% del complessivo valore stimato del contenzioso pendente).

Incidono inoltre sulle risultanze contabili anche le anomalie ed irregolarità riscontrate nelle procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, nella mancata adeguata riconciliazione dei dati concernenti i reciproci rapporti debitori e creditori con gli organismi

partecipati, nel disallineamento dei dati e nella presenza di incongruenze ed omissioni nel computo delle quote vincolate del risultato di amministrazione, nonché nell'applicazione di avanzo in misura eccedente quella consentita dalla normativa vigente.

Anomalie sono state riscontrate anche nella movimentazione del FPV, la cui quantificazione consegue alla massiva reimputazione di impegni (per euro 60 milioni circa) e accertamenti (per euro 46 milioni circa) alla medesima unica annualità, circostanza che acclara l'assenza di adeguati cronoprogrammi di spesa. Viene, peraltro, in considerazione l'anomala attivazione del FPV di parte corrente per tipologie di spesa non previste dal principio contabile e la non corretta contabilizzazione degli impegni di spesa concernenti il conferimento di incarichi di patrocinio legale.

In ogni caso, anche al netto di tali anomalie ed irregolarità, i dati rendicontati danno evidenza della persistenza di una situazione di conclamata fragilità e precarietà finanziaria che, anche al termine del PRFP, non sembra aver registrato miglioramenti strutturali: invero, il miglioramento registrato nel disavanzo di amministrazione e negli equilibri di bilancio appare riconducibile al determinante apporto di straordinarie ed estemporanee misure *una tantum*, quali, in continuità con gli esercizi precedenti, la sospensione delle rate di ammortamento dei mutui prevista per gli enti rientranti nel "cratere sismico" del 2016, la rinegoziazione dei tassi d'interesse (con allungamento del periodo di ammortamento) delle anticipazioni straordinarie di liquidità, nonché i contributi erariali eccezionalmente erogati dallo Stato.

Si osserva, al riguardo, che la riduzione del disavanzo rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente, per la positiva chiusura del PRFP, essendo altresì necessario, affinché l'opera di risanamento finanziario possa considerarsi portata a compimento, la verifica dell'adozione di misure strutturali idonee ad evitare il riformarsi di futuri squilibri. Sul versante della liquidità, i periodici monitoraggi sullo stato di attuazione del PRFP e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi di risanamento hanno costantemente evidenziato la perdurante persistenza di gravi, strutturali e conclamate sofferenze di cassa, caratterizzata da una situazione di aggravamento ancor più significativa di quella esistente al momento dell'approvazione del PRFP. Si rilevava, infatti, il (più volte censurato) protratto utilizzo di ingenti anticipazioni ordinarie di tesoreria, spesso non restituite o solo formalmente restituite al termine di ciascun esercizio, nonché l'altrettanto ingente e strutturale utilizzo per cassa di risorse vincolate per il pagamento di spese correnti, mai

integralmente ricostituite a fine esercizio. Questa grave, cronica e strutturale sofferenza di cassa è sintomatica della presenza di squilibri latenti nella gestione di competenza ed in conto residui, ulteriori rispetto a quelli finora formalmente rendicontati.

Le giacenze finali di cassa, rendicontate a consuntivo dell'esercizio 2022, hanno registrato un tanto repentino quanto anomalo incremento esponenziale, accompagnato tuttavia da un altrettanto anomalo, repentino ed ingente aumento della mole complessiva dei residui passivi, soprattutto di parte capitale.

A rendere il miglioramento meramente apparente contribuisce anche la grave difficoltà dell'Ente (più volte segnalata dalla Corte) nel rispettare le prescrizioni legislative per la corretta mappatura della movimentazione degli incassi e dei pagamenti vincolati, che rende impossibile disporre di dati certi in ordine all'effettiva consistenza delle giacenze vincolate e dei vincoli non ricostituiti al termine dell'esercizio. Soltanto nel febbraio 2024 la Provincia è stata in grado di offrire, seppur con grande margine di incertezza ed approssimazione, dati puntuali sulle giacenze vincolate al 31/12/2022. Gli stessi chiarimenti forniti dall'Ente ed un'analisi effettuata *ex officio* hanno messo in evidenza, per la sola gestione di parte capitale (senza quindi tener conto di eventuali risorse vincolate di parte corrente), un ammontare stimato di giacenze vincolate e di vincoli di cassa non ricostituiti nettamente superiore rispetto a quello formalmente rendicontato dall'Ente al termine dell'esercizio 2022 (euro 16 milioni circa). L'assoluta incertezza riscontrata in ordine alla stessa quantificazione delle somme vincolate e la parzialità dei chiarimenti forniti non consentono di escludere la sistematica violazione del limite quantitativo al valore massimo utilizzabile delle anticipazioni ordinarie di tesoreria.

La conclamata e persistente crisi di liquidità trae origine dalle evidenti difficoltà manifestate dall'Ente nella tempestiva e regolare riscossione delle proprie entrate e nella riduzione delle spese. E trova immediato riflesso nella conservazione in bilancio di un ingente mole di residui attivi, anche risalenti, solo in parte sterilizzati dal FCDE e carenti, quantomeno in base alle risultanze istruttorie, del reale presupposto giuridico necessario a individuarne la concreta riscuotibilità quale presupposto e fondamento della scelta di mantenerli nel conto del bilancio.

Sul fronte delle spese, nel triennio 2020-2022 si registra un complessivo andamento lievemente decrescente degli impegni, accompagnato, tuttavia, da un rallentamento dei pagamenti, soprattutto del Titolo II, nonostante il rilevante incremento delle entrate di parte

capitale. A detto rallentamento dei pagamenti consegue, da un lato, una maggiore disponibilità di cassa e, dall'altro, un vistoso incremento dello *stock* dei residui passivi conservati in contabilità. È stato, altresì, osservato nell'esercizio 2022 un rilevante aumento degli impegni per spese correnti, non coerente, a parere della Corte, con i basilari obbiettivi di contenimento delle uscite che caratterizzano un percorso di risanamento.

Tra le principali misure di risanamento, inserite nel PRFP, un ruolo di cruciale importanza era stato assegnato alle risorse che sarebbero potute affluire dalla riscossione di ipotetici crediti, asseritamente vantati dalla Provincia di Ascoli Piceno nei confronti della Regione Marche ed impropriamente accertati e conservati nel conto dei residui attivi, per somme dalla prima anticipate in favore della seconda ed in relazione alle quali è però insorto un contenzioso giudiziale e stragiudiziale tra i due enti, tuttora solo in minima parte risolto.

Soltanto una parte dei suddetti crediti (pari ad euro 1 milione circa), a seguito di intervenuto accordo transattivo, sono stati riconosciuti dalla Regione Marche in compensazione con il prezzo dovuto per la cessione di un immobile. Per detta somma è stata appurata l'erronea allocazione tra le entrate del Titolo II (trasferimenti correnti), anziché tra quelle del Titolo IV (entrate in conto capitale provenienti dalla dismissione di cespiti immobiliari), con conseguente alterazione degli equilibri di bilancio, rendicontati al termine dell'esercizio.

Anche l'implementazione dei programmi di dismissione o valorizzazione immobiliare, che rappresentavano fattore di fondamentale rilevanza per la riuscita del PRFP, non hanno sortito gli effetti sperati: solo una parte di essi è giunta a conclusione e, comunque, con benefici finanziari inferiori alle aspettative. L'iter procedurale delle ulteriori operazioni comprese nelle previsioni risulta ancora allo stato embrionale.

L'unica reale ed incisiva azione di contenimento si è avuta per la spesa di personale. Il sostanziale blocco del *turn over* ha, tuttavia, contribuito ad irrigidire notevolmente la struttura organizzativa dell'apparato amministrativo, totalmente privato di figure dirigenziali, determinando una progressiva riduzione della capacità operativa/gestionale che ha aggravato le criticità della gestione finanziaria.

Alla luce di tali riscontrate persistenti criticità (rendicontazione di un disavanzo di ammontare superiore a quello pianificato; gravi anomalie ed irregolarità tali da inficiare la genuina e veritiera rappresentazione dei saldi e degli equilibri di bilancio; gravissime, conclamate e persistenti sofferenze di cassa; protratto e massiccio ricorso ad anticipazioni

ordinarie di tesoreria; incapacità di quantificare e ricostituire in maniera tempestiva ed attendibile vincoli di cassa di ingente importo; criticità nella riscossione delle entrate proprie e mantenimento in bilancio di un elevata mole di residui attivi particolarmente datati e dall'incerta sussistenza o esigibilità, non debitamente svalutati mediante congrui accantonamenti prudenziali di risorse; disallineamenti nella riconciliazione dei reciproci rapporti debitori e creditori con gli organismi partecipati; l'incapacità di portare a compimento, in tempi ragionevoli, le misure di risanamento pianificate, con particolare riferimento ai programmi di dismissione e valorizzazione immobiliare), in gran parte non segnalate dall'OREF, e del tardivo avvio di reali ed efficaci interventi a ridosso dell'indifferibile scadenza del PRFP, gli obiettivi di strutturale risanamento finanziario, contemplati nel PRFP della Provincia di Ascoli Piceno, non possono considerarsi raggiunti, con la conseguenza che deve darsi corso alla procedura di c.d. dissesto guidato, delineata dal combinato disposto di cui agli artt. 243-*quater*, comma 7, TUEL e 6, comma 2, D.Lgs. n. 149/2011.

P.Q.M.

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

ACCERTA

il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario della Provincia di Ascoli Piceno, con conseguente applicazione *ope legis* della procedura prevista dal combinato disposto di cui agli artt. 243-*quater*, comma 7, TUEL e 6, comma 2, D.Lgs. n. 149/2011;

DISPONE

che la presente deliberazione, da pubblicarsi sul sito istituzionale dell'Amministrazione provinciale, ai sensi dell'art. 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, al Ministero dell'interno ed alla Prefettura-UTG territorialmente competente, nonché alla Procura regionale della Corte dei conti territorialmente competente per le valutazioni di competenza.

Così deliberato nelle camere di consiglio del 10 e 24 aprile 2024, l'ultima delle quali tenuta da remoto.

Il Relatore
Fabio Campofiloni
f.to digitalmente

Il Presidente
Vincenzo Palomba
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 29 aprile 2024

Per il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Maria Angela Cognini
f.to digitalmente