



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nella Camera di consiglio del 4 e dell'8 febbraio 2021

composte dai magistrati:

- Dott. Antonio CONTU - Presidente  
Dott. Giuseppe DE ROSA - Consigliere  
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Referendario (relatore)  
Dott.ssa Cristiana CREMONESI - Referendaria  
Dott. Matteo SANTUCCI - Referendario (relatore)

**AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI ASCOLI PICENO**

**STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO  
PLURIENNALE  
E RENDICONTO DELL'ESERCIZIO 2019**

\*\*\*

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*;

Visto il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni in legge 28 giugno 2019, n. 58, recante *“Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi (decreto crescita)”*;

Visto il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni in legge 11 settembre 2020, n. 120, recante *“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (decreto semplificazioni)*;

Visto il decreto -legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni in legge 13 ottobre 2020, n. 126, recante *“Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (decreto agosto)”*;

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

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

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

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

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

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

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

Vista la relazione del Collegio dei revisori della Provincia di Ascoli Piceno sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi, relativamente al II semestre 2019, trasmessa in data 3 febbraio 2020;

Vista la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo dell'8 maggio 2020, n. 26, che rinviava la valutazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi all'esito dell'adozione del rendiconto d'esercizio 2019 e del bilancio di previsione 2020-2022;

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

Viste le note presidenziali di convocazione delle indicate Camera di consiglio;

Uditi i relatori, Dott. Fabio Campofiloni e Dott. Matteo Santucci;

#### **PREMESSO CHE**

Con le delibere consiliari n. 4, n. 6 e n. 10 del 2013, la Provincia di Ascoli Piceno avviava un percorso di risanamento dei propri squilibri di bilancio, mediante l'adozione, nel rispetto della procedura prevista dagli articoli 243-*bis* e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), di un apposito piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP), di durata decennale (2013-2022), per il ripiano di una massa passiva *illo tempore* stimata in complessivi euro 18.940.078,00.

Per assicurare il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno chiedeva ed otteneva, altresì, a carico del c.d. "Fondo sblocca debiti", ai sensi del combinato disposto di cui ai decreti-legge 8 aprile 2015, n. 35 (legge 6 giugno 2013, n. 64), e 24 aprile 2014, n. 66 (legge 23 giugno 2014, n. 89), risorse a titolo di anticipazione straordinaria di liquidità per complessivi euro 12.383.145,52.

All'esito di puntuali rilievi istruttori, la proposta di PRFP veniva approvata da questa Sezione regionale di controllo della Corte conti, con deliberazione 16 gennaio 2014, n. 6/PRSP, seppur con specifiche raccomandazioni in ordine all'adeguatezza delle misure di

risanamento prospettate e alla risoluzione delle criticità rilevate, in particolare quelle concernenti il cronoprogramma delle pianificate alienazioni immobiliari, la celere definizione delle questioni relative al processo di separazione della Provincia di Fermo (ancora pendenti) e la ricognizione delle passività latenti o potenziali.

Analoghe osservazioni venivano formulate dalla Sezione in occasione dei monitoraggi semestrali sullo stato di attuazione del percorso di risanamento, effettuati ai sensi dell'articolo 243-*quater* TUEL, dove veniva più volte riscontrata la notevole difficoltà dell'Ente nel conseguimento degli obiettivi intermedi (cfr., Corte dei conti, Sez. contr. Marche, del. n. 2/2015/PRSE; Id., del. n. 139/2015/PRSP; Id., del. n. 82/2016/PRSP).

Il suddetto PRFP veniva poi rimodulato con delibera consiliare n. 13/2016, approvata da questa Sezione con deliberazione 7 marzo 2019, n. 15/PRSP, al fine di poter usufruire della facoltà, riconosciuta dall'originaria formulazione dell'articolo 1, commi 714 e 715, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, di diluire lungo il più ampio arco trentennale i termini di ripiano del maggior disavanzo generato dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, effettuate al momento del passaggio al nuovo regime di contabilità armonizzata.

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

Senonché, nelle more dell'approvazione della rimodulazione del piano, tale ulteriore facoltà, introdotta dall'art. 1, comma 434, legge n. 232/2016, è stata colpita da declaratoria di illegittimità costituzionale (Corte cost., sent. 14 febbraio 2019, n. 18), a seguito della quale, nel dare attuazione al giudicato costituzionale (cfr., Corte dei conti, sez. aut., 9 maggio 2019, n. 8/QMIG), la Provincia di Ascoli Piceno, sulla base di apposita facoltà riconosciuta dall'articolo 38, comma 2-*bis* e seguenti, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, con delibera consiliare n. 12/2019 presentava una nuova proposta di rimodulazione del PRFP, esclusivamente riferita alla diversa scansione temporale di riassorbimento del maggior

disavanzo da riaccertamento straordinario ex art. 243-*bis*, comma 8, lett. e), TUEL, lasciando sostanzialmente immutate tutte le altre condizioni del piano, ivi compresa la sua durata.

La proposta di rimodulazione, deliberata dall'Ente, veniva approvata da questa Sezione con deliberazione 19 dicembre 2019, n. 131/PRSP, la quale tuttavia si riservava di effettuare una più compiuta ed attenta analisi valutativa, in ordine ad una pluralità di profili critici, in sede di monitoraggio sullo stato di attuazione del PRFP, nonché all'esito dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2019 e del bilancio di previsione per il triennio 2020-2022, i cui contenuti si sarebbero posti in rapporto di stretta complementarietà con quelli del rimodulato PRFP (cfr. Corte conti, sez. aut., del. n. 5/2018/INPR; Id., del. n. 16/2012/INPR; Id., del. n. 22/2013/QMIG).

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

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

I contenuti di detta relazione, tuttavia, in considerazione del differimento dei termini per l'approvazione del rendiconto 2019 e del bilancio di previsione per il triennio 2020-2022 (dettato dall'articolo 107 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, a seguito dell'insorgere dell'emergenza pandemica, tuttora in corso), nonché della formulazione di una pluralità di riserve da parte dello stesso ODR, non consentivano alla Sezione di formulare una compiuta valutazione in merito allo stato di avanzamento del percorso di risanamento, né in merito alle criticità già evidenziate nelle precedenti deliberazioni, cui si sarebbero poi aggiunte le gravi ripercussioni che la recente sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020 avrebbe determinato sulla complessiva situazione finanziaria dell'Ente.

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

con le delibere consiliari del 27 luglio 2020, n. 7 e del 17 ottobre 2019, n. 23.

Nel frattempo, l'ODR faceva pervenire la propria relazione sullo stato di attuazione del PRFP, relativa al I semestre 2020, che tuttavia è destinato ad essere sensibilmente influenzato dagli effetti, allo stato attuale non quantificabili, che la pandemia tuttora in corso è destinata a ripercuotere sulla gestione finanziaria e sull'attuazione delle programmate misure di risanamento, di cui potrà aversi compiuta contezza soltanto allorché l'esercizio 2020 verrà definitivamente rendicontato.

### CONSIDERATO CHE

Ciononostante, malgrado le incertezze dettate dalla particolare contingenza emergenziale, questa Sezione regionale di controllo non può esimersi dall'evidenziare gli esiti delle verifiche svolte sul bilancio di previsione e sul rendiconto consuntivo dell'esercizio 2019 (rispettivamente approvati con le deliberazioni consiliari del 27 luglio 2020, n. 7, e 17 ottobre 2019, n. 23), nonché sulla relazione dell'ODR sullo stato di attuazione del PRFP, relativa al I semestre 2020, anche in termini prognostici circa l'esistenza di concrete ed effettive prospettive future di risanamento, nonché, più in generale, sulla situazione economico-finanziaria complessiva dell'Ente.

Ed infatti, sebbene l'assoluta imprevedibilità ed imponderabilità delle ripercussioni sortite dalla perdurante emergenza pandemica sulla stabilità finanziaria degli enti locali abbia indotto il legislatore (articolo 17, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, conv. in legge 11 settembre 2020, n. 120) a sospendere, fino al 30 giugno 2021, l'avvio o la prosecuzione delle procedure di c.d. "dissesto guidato" (articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149) 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 abbiano presentato o riformulato/rimodulato il PRFP tra il 31 dicembre 2017 ed il 31 gennaio 2020, tuttavia, permane in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di proseguire comunque l'attività di monitoraggio semestrale sul loro stato di attuazione e sul conseguimento dei programmati obiettivi intermedi di risanamento.

Anzi, proprio la grave e conclamata situazione di sofferenza finanziaria in cui già versano gli enti in PRFP richiede un monitoraggio ancor più attento e costante della loro delicatissima condizione di vulnerabilità.

Se è vero che il rango costituzionale del principio dell'equilibrio di bilancio (artt. 81, 97 e 119

Cost., come mod. dalla l. cost. 1/2012) postula la necessaria predisposizione legislativa di effettivi rimedi e adeguate forme di controllo, finalizzati a garantirne il rispetto ed eventualmente il ripristino (cfr. art. 5, comma 1, lett. a), l. cost. 1/2012; art. 20 legge "rinforzata" n. 243/2020; art. 6, comma 2, d.lgs. 149/2011; art. 148-bis TUEL e art. 1, commi 3 e ss., d.l. 174/2012), è tuttavia altrettanto vero che la momentanea sospensione degli effetti comminatori di tali controlli, disposta dal citato art. 17, comma 2, d.l. 76/2020, può considerarsi ragionevole alla luce della constatazione secondo cui il Governo non è in grado di formulare previsioni attendibili sugli effetti economici generati dalla pandemia e di sapere in anticipo se le risorse stanziare in favore degli enti locali saranno effettivamente sufficienti a sostenere l'esercizio delle loro funzioni fondamentali. Non è infatti possibile stabilire con certezza se, ed in che misura, il mancato raggiungimento dei pianificati obiettivi intermedi di risanamento potrà essere un effetto causalmente scaturito dall'insorgere della pandemia oppure determinato da altri e diversi fattori strutturali, fin quando l'esercizio 2020 non verrà definitivamente rendicontato e fin quando non verranno svolti gli accertamenti di cui all'articolo 106, commi 2 e 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (conv. in legge 17 luglio 2020, n. 77 e s.m.i.) e non verrà resa la certificazione di cui all'articolo 39, commi 2 e 3, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (conv. in legge 13 ottobre 2020, n. 126 e mod. dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178, legge di bilancio 2021-2023).

In particolare, in attuazione dell'art. 119, comma 4, Cost. (secondo cui gli enti territoriali devono poter disporre di risorse sufficienti a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite"), gli artt. 106 e ss. d.l. n. 34/2020 e 39, comma 1, d.l. 104/2020 hanno stanziato, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un apposito "Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali", al fine di concorrere ad assicurare loro "le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, per l'anno 2020" e di sopperire alla "possibile perdita di gettito fiscale", che, "al netto delle minori spese e delle risorse assegnate dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese", gli enti locali potrebbero verosimilmente aver subito a causa dell'"emergenza epidemiologica da COVID-19".

"Al fine di monitorare gli effetti dell'emergenza COVID-19 con riferimento alla tenuta delle entrate [degli enti locali] (...) rispetto ai fabbisogni di spesa", l'art. 106, commi 2 e 3, d.l. n. 34/2020 ha demandato ad apposito "tavolo tecnico" di concertazione tra Stato ed enti locali il compito di esaminare "le conseguenze connesse all'emergenza Covid-19 per l'espletamento delle funzioni fondamentali, con riferimento alla possibile perdita di gettito relativa alle entrate locali rispetto ai

*fabbisogni di spesa”, nonché, eventualmente, di “verificare il concreto andamento degli equilibri di bilancio (...) e della quantificazione della perdita di gettito, dell’andamento delle spese e dell’eventuale conseguente regolazione dei rapporti finanziari” tra i vari livelli territoriali di governo.*

Anche ai fini della suddetta verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese, l’art. 39, commi 2 e 4, d.l. n. 104/2020 impone agli enti locali, beneficiari delle suddette risorse, l’obbligo di trasmettere in via telematica al MEF, entro il termine perentorio del 31 maggio 2021, una *“certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse alla predetta emergenza”*. Il ritardato invio è sanzionato con decurtazioni dei trasferimenti erariali proporzionalmente commisurate all’entità del ritardo, fino ad azzerarsi ove intervenga oltre il 31 luglio 2021 (art. 39, comma 3, cit.).

Tali stringenti procedure di verifica e certificazione degli effetti prodotti dalla pandemia sullo stato di salute finanziaria degli enti locali si presentano altresì necessarie in ragione del fatto che molte delle risorse (di provenienza pubblica o privata: v. artt. 66, 114 e 115 d.l. 18/2020; artt. 39, 40, 106, 115, 177 e 180 d.l. n. 34/2020; nonché, art. 2, comma 3, Pres. Cons. Min., dip. Prot. civ., ord. 29 marzo 2020, n. 658) dal legislatore appositamente stanziare per il superamento dell’emergenza sanitaria, risultano implicitamente gravate da specifico vincolo di destinazione (v. Corte conti, sez. contr. Toscana, del. 89/2020/PAR; MEF-RGS, circ. 9/2020), in quanto ne è consentito l’utilizzo soltanto per il finanziamento di spese finalizzate a dare attuazione alle misure di contenimento e di contrasto della pandemia. Ne consegue la loro non utilizzabilità per il ripiano di disavanzi o per la copertura finanziaria di spese pregresse, non causalmente o funzionalmente riconducibili all’insorgere della pandemia.

La volontà legislativa di evitare che l’insorgere della pandemia possa autorizzare un indiscriminato deterioramento degli equilibri di bilancio degli enti territoriali, emerge palesemente anche dall’art. 109, comma 2, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., nella parte in cui stabilisce che i temporanei maggiori margini di utilizzo della quota libera dell’avanzo di amministrazione, in deroga all’art. 187, comma 2, TUEL, e dei proventi derivanti da concessioni o sanzioni edilizie, per il finanziamento di spese correnti connesse con l'emergenza in corso, lasciano ferme *“le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e*



*alla salvaguardia degli equilibri di bilancio”.*

L'intento del legislatore è stato chiaramente quello di intervenire attraverso una serie di misure finalizzate, innanzitutto, a “sterilizzare” il deterioramento degli equilibri di bilancio, cagionato dalla crisi pandemica, mettendo gli enti in condizione di ripristinarli rapidamente e scongiurare interruzioni o deterioramenti qualitativi dei servizi da erogare sul territorio (Corte conti, sez. riun. contr., rel. 28 maggio 2020, n. 7/AUD).

Tuttavia, non essendo la sufficienza e l'adeguatezza di tali misure di sostegno pronosticabile in anticipo, in attesa di conoscere con certezza (all'esito delle verifiche ex art. 106, commi 2 e 3, d.l. 34/2020 e delle evidenze riportate nella certificazione da inviarsi ex art. 39, commi 2 e 4, d.l. 104/2020) l'impatto determinato dall'insorgere della pandemia sul mancato raggiungimento degli obiettivi di risanamento o comunque sul peggioramento degli equilibri di bilancio degli enti, si rende necessaria ed imprescindibile la prosecuzione delle attività di controllo e monitoraggio sull'evolversi della loro già conclamata situazione di sofferenza finanziaria, anche al fine di scongiurarne ulteriori deterioramenti, tali da compromettere irreversibilmente lo svolgimento delle funzioni e l'erogazione dei servizi indispensabili.

Lo si desume chiaramente dal successivo art. 17, comma 3, d.l. 76/2020, nella parte in cui dispone che l'art. 243-*quater*, comma 7, TUEL trova applicazione, “*limitatamente all'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, a decorrere dal 2019 o dal 2020, avendo quale riferimento il piano eventualmente riformulato o rimodulato, deliberato dall'ente locale in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020*”. In sostanza, con una formulazione testuale non particolarmente lineare, la norma stabilisce che la valutazione del grave e reiterato inadempimento degli obiettivi intermedi fissati per gli esercizi 2019 e 2020 debba dalla Corte dei conti essere condotta “*avendo quale [parametro di] riferimento*” il PRFP “*deliberato*” o “*eventualmente riformulato o rimodulato*” tra il 31 dicembre 2017 ed il 31 gennaio 2020, anche laddove non ancora approvato dalla competente Sezione regionale di controllo. Se nel più sta il meno, è possibile implicitamente desumerne, *a contrario*, la scontata persistenza in capo alla Corte del compito di effettuare ordinariamente il monitoraggio, sebbene senza poter momentaneamente dare corso, fino al 30 giugno 2021, alla procedura di dissesto guidato, anche ove, per ipotesi, ne ricorressero i presupposti.

Del resto, anche se temporaneamente privo del suo momento comminatorio, il controllo

successivo di legalità finanziaria sui bilanci ed i rendiconti degli enti locali e sullo stato di attuazione dei PRFP da parte della magistratura contabile, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, nella misura in cui è preordinato a contemperare le esigenze di tutela dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali (art. 114 Cost.) con quelle di salvaguardia degli equilibri di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica (artt. 97 e 119 Cost.), si presenta come una funzione costituzionalmente inabdicabile (cfr. art. 5, comma 1, lett. a), l. cost. 1/2012; art. 20 legge "rinforzata" 243/2012; Corte cost., sent. 60/2013), ossia come strumento di garanzia dell'unità economica della Repubblica (art. 5 Cost.) e di coordinamento della finanza pubblica (art. 119 Cost.), finalizzato a garantire il rispetto dei vincoli di bilancio eurounitari, nonché elemento indefettibile dello "Stato di diritto" (arg. ex art. 4, comma 1 e 2, lett. b), regolamento UE-Euratom n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020), anche (e, forse, soprattutto) in contesti caratterizzati da straordinaria, eccezionale, imprevedibile ed imponderabile emergenza, i quali, onde evitare che situazioni di già conclamata sofferenza finanziaria possano ulteriormente ed irreparabilmente aggravarsi, fino a sfociare nella paralisi stessa dell'ente e mettere a repentaglio l'erogazione dei servizi e lo svolgimento delle funzioni essenziali, richiederebbero non un allentamento, bensì un rafforzamento di questa tipologia di controllo esterno.

Si tenga altresì conto del fatto che, laddove, anche a fronte di fattori esogeni straordinari, eccezionali ed imprevedibili (come quelli derivanti dall'insorgere della pandemia), nonostante il sostegno e le risorse provenienti dai livelli di governo territorialmente superiori, la sofferenza finanziaria dell'ente peggiorasse a tal punto da compromettere qualsiasi seria prospettiva di risanamento e da condurre alla sua paralisi operativa, determinandone l'impossibilità di funzionamento, l'unica soluzione ragionevolmente percorribile dall'ente, ove ne ricorressero i presupposti, non potrebbe che essere quella di procedere comunque, suo malgrado, alla dichiarazione di dissesto ex art. 244 e ss. TUEL, quale rimedio estremo di ripristino della sua funzionalità, la cui efficacia, non a caso, non è stata fatta oggetto di temporanea sospensione legislativa.

Detto altrimenti: l'art. 17, commi 2 e 3, d.l. 76/2020 ha momentaneamente sospeso soltanto il potere della Corte dei conti di avviare o proseguire la procedura di c.d. dissesto guidato ex art. 6, comma 2, d.lgs. 149/2011 nei confronti degli enti in PRFP nelle ipotesi contemplate dall'art. 243-*quater*, comma 7, TUEL, in ragione della tuttora incerta efficienza causale della

pandemia sul raggiungimento degli obiettivi intermedi di risanamento (sebbene appaiano poco chiare le ragioni per cui tale sospensione sia stata disposta soltanto per gli enti il cui PRFP sia stato presentato e/o riformulato/rimodulato entro un circoscritto arco temporale, ossia tra il 31 dicembre 2017 ed il 31 gennaio 2020); viceversa, ha lasciato immutato l'obbligo per l'ente di procedere comunque alla dichiarazione di dissesto ex art. 244 TUEL, laddove la sua situazione finanziaria peggiori a tal punto da comprometterne il corretto e adeguato funzionamento. Tanto maggiore è il ritardo con cui vengono attuati gli interventi di risanamento, tanto più gravi saranno le relative conseguenze negative che ricadranno sulla collettività, nonché il pericolo che l'Ente possa trovarsi impreparato ad affrontare *shock* esogeni, quali, ad esempio, l'insorgere di una pandemia o altra analoga calamità, suscettibili di ripercussioni negative sulla sua gestione economico-finanziaria.

Se, da un lato, è compito dello Stato garantire che gli enti territoriali dispongano di risorse sufficienti a "*finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*" (art. 119, comma 4, Cost.), dall'altro, spetta al singolo ente, una volta ricevute tali necessarie risorse, adoperarsi affinché le suddette funzioni vengano adeguatamente espletate e gli equilibri di bilancio mantenuti, salvaguardati ed eventualmente ripristinati (artt. 97 e 119, comma 1, Cost.), senza che l'insorgere della pandemia possa autorizzare o assurgere a pretesto per un indiscriminato e dissennato accumulo di disavanzo da parte degli enti in PRFP, ingiustificatamente esonerandoli da qualsiasi intervento di risanamento.

In sostanza, l'art. 17, comma 2 e 3, d.l. 76/2020 ha lasciato inalterato il compito della magistratura contabile di effettuare il monitoraggio semestrale sullo stato di attuazione dei PRFP, sebbene all'accertamento del "*grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi*" non possa, per il momento, conseguire l'avvio della procedura di dissesto guidato, che appunto resta sospesa fino al 30 giugno 2021, tempo dal legislatore reputato sufficientemente congruo affinché, mediante la certificazione di cui all'art. 39, comma 2, d.l. 104/2020, possa aversi definitiva contezza delle ripercussioni prodotte dalla pandemia sulla gestione finanziaria dell'ente: solo una volta intervenuta tale certificazione sarà possibile appurare se, ed in che misura, il mancato conseguimento degli obiettivi intermedi di risanamento, programmati nel PRFP, sia eziologicamente da imputare all'insorgere della pandemia.

Alla stessa *ratio* appare riconducibile anche la disposizione contenuta nell'art. 53, commi 8, d.l. 104/2020, ai sensi del quale, "*in considerazione della situazione straordinaria di emergenza*

sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19, per gli enti locali che hanno avuto approvato il PRFP (...), i termini disposti ed assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti"; sono altresì sospese, fino al 30 giugno 2021, "le procedure esecutive a qualunque titolo intraprese nei loro confronti"; stesse disposizioni si applicano anche "ai procedimenti già avviati". Non potendosi avere contezza degli effetti che la pandemia potrà avere sul buon andamento gestionale ed organizzativo di enti che già versano in patente situazione di sofferenza finanziaria, il legislatore (con una disposizione, a dire il vero, dai non pochi profili di dubbia legittimità costituzionale, tuttavia irrilevanti nel caso concreto oggetto dell'odierna deliberazione), pur lasciando inalterato il compito di monitorare lo stato di attuazione del PRFP e, più in generale, la complessiva situazione di bilancio di tali enti, ha voluto escludere che dall'infruttuoso spirare dei termini assegnati in delibere o note istruttorie della magistratura contabile possano scaturire conseguenze di carattere sanzionatorio e/o interdittivo per l'ente controllato. Il legislatore cioè, con presunzione assoluta (*iuris et de iure*), ritiene che l'insorgere della pandemia possa risultare momentaneamente foriero di imprevedibili conseguenze nocive non solo sulla gestione di bilancio di enti già in conclamata sofferenza finanziaria, ma anche, più in generale, sul complessivo buon andamento del loro intero apparato organizzativo, messo ancor più sotto pressione dal contesto emergenziale.

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

In sede istruttoria, si è reso necessario compiere una complessa opera di ricostruzione delle variazioni subite, nel corso del tempo, dalle molteplici linee di disavanzo.

Tale ricognizione è stata resa estremamente incerta e difficoltosa da vistose e frequenti discordanze di dati, rinvenibili tanto nella documentazione contabile fornita dall'Ente quanto nelle attestazioni rilasciate dall'ODR, nonché nelle varie banche dati pubbliche, prima fra tutte la BDAP.

All'insorgere di queste discrasie hanno contribuito, in maniera considerevole e determinante, anche il caotico, tumultuoso e stratificato affastellarsi di estemporanei interventi legislativi, nonché le numerose rimodulazioni e riformulazioni cui l'originario PRFP, varato nel 2013, è stato ripetutamente sottoposto, in larga parte andando anche a vanificare o a rendere (se non impossibile quantomeno) estremamente ardua e dispendiosa l'attività di controllo e monitoraggio della sua attuazione.

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

Questo continuo, sconnesso ed incessante proliferare e sovrapporsi di distinte ed autonome linee di disavanzo, legislativamente accompagnato da un estenuante stillicidio di disposizioni volte a consentire rimodulazioni o riformulazioni di programmi di ripiano, persino laddove già sottoposti al vaglio di controllo ed approvazione della magistratura contabile, ha finito non solo per rendere estremamente confusa ed incerta la declinazione e la pianificazione delle azioni e degli obiettivi di risanamento, ma anche non agevolmente intelligibile il quadro complessivo della situazione finanziaria ed il conseguente esercizio delle funzioni di monitoraggio da parte dei competenti organi di controllo, interni ed esterni, perché, all'atto pratico, è come se l'Ente si trovasse a dover gestire tanti bilanci distinti ed in parallelo tra loro, per quante sono le linee di disavanzo generate.

## 2. Risultato di amministrazione

Nonostante la relazione dell'ODR al rendiconto 2019 attesti l'assenza di "gravi irregolarità contabili o gravi anomalie gestionali", l'esito di questa complicatissima attività ricostruttiva ha portato, non senza difficoltà ed incertezze, a mettere in evidenza, nel seguente prospetto, l'andamento e la composizione del risultato di amministrazione registrato nel corso del biennio 2018-2019.

Composizione del risultato di amministrazione	2018	2019
Risultato di amministrazione (A)	-3.082.786,89	-6.835.031,59
Parte accantonata (B)	-13.485.859,45	-17.423.618,38
Parte vincolata (C)	-38.436,65	-761.831,92
Parte destinata agli investimenti (D)		-10.116,47
Parte disponibile (E=A-B-C-D)	-16.607.082,99	-25.030.598,36

Fonte: Relazione ODR rendiconto 2019

Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 non risulterebbe affatto migliorato rispetto all'esercizio precedente. Anzi, tutt'altro: non solo la quota di disavanzo applicata al

bilancio di previsione dell'esercizio 2019 (c.d. obiettivo intermedio di ripiano) non è stata recuperata, ma l'intero ammontare del disavanzo complessivo, registrato in sede consuntiva al 31 dicembre 2019, sarebbe persino notevolmente aumentato, fino a raggiungere il complessivo importo di euro 25.030.598,36, a fronte di un disavanzo atteso di parte disponibile nel bilancio di previsione dell'esercizio 2019 pari ad euro 15.836.386,30 (v. *infra* nel prospetto sottostante), subendo addirittura un peggioramento di euro 8.423.515,37 rispetto a quello rendicontato al termine del precedente esercizio 2018, come evidenziato dal seguente prospetto:

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: Relazione finanziaria al conto di bilancio 2019 e Relazione dell'ODR al rendiconto 2019

\* Importo riportato dall'Ente, ma non congruente con quello indicato (per euro 770.696,69) dall'ODR

Più che evidente, quindi, il mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi di risanamento, programmati nel ripetutamente riformulato PRFP attualmente vigente.

### ***2.1. Ricognizione delle singole linee di disavanzo al 31 dicembre 2019***

I dati disponibili nella documentazione acquisita agli atti della Sezione danno conto della presenza di diverse linee di disavanzo, da recuperare, incidenti sul risultato di amministrazione contabilizzato al 31 dicembre 2019.

Tra le diverse linee di disavanzo in corso di ripiano, vi è il valore di euro 1.275.000,00. Trattasi, da quanto evincibile in atti, di un disavanzo generato da un rapporto debitorio nei confronti della Regione Marche, già considerato nel PRFP e da recuperare nel periodo di residuale durata dello stesso (cfr. delibere consiliari 29 maggio 2017, n. 11, e 29 agosto 2019, n. 20).

Permane, al 31 dicembre 2019, il disavanzo determinatosi a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi effettuate al 1 gennaio 2015 al fine di dare attuazione, in sede di passaggio alla "nuova" contabilità armonizzata, al principio della competenza finanziaria potenziata. L'importo originario di tale disavanzo ammontava ad euro 19.510.934,92, da ripianare, da quanto in atti e in ossequio a quanto previsto della disciplina di

riferimento, in 30 annualità con quote costanti di euro 650.364,50.

Con specifico riferimento al profilo strettamente contabile, si rappresenta che il valore del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi risulta, al 31 dicembre 2019, pari a euro 11.061.872,94.

Ulteriore, nonché rilevante, linea di disavanzo esistente al 31 dicembre 2019 è quella scaturita dalla registrazione a carico del risultato contabile di amministrazione dell'accantonamento a titolo di fondo anticipazioni straordinarie di liquidità (FAL). Come deducibile dai dati disponibili, tale quota di disavanzo ha, infatti, subito un importante incremento dal 31 dicembre 2018 al 31 dicembre 2019 (euro 5.223.918,82), in conseguenza degli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020, emessa nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2019, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità del comma 6 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 78/2015, che attribuiva la facoltà di utilizzare l'accantonamento a titolo di FAL ai fini dell'accantonamento a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

Avendo l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno fatto ricorso all'esercizio di tale facoltà, la citata declaratoria d'incostituzionalità ha reso imprescindibile l'integrale e separata rappresentazione, a carico del risultato di amministrazione 2019, del FCDE e del FAL, quest'ultimo valorizzato per complessivi euro 10.769.128,87, importo corrispondente al debito residuo nei confronti di Cassa depositi e prestiti s.p.a. al 31 dicembre 2019.

L'esame della documentazione contabile in atti ha consentito, altresì, di rilevare l'esistenza di una quota di disavanzo generatosi nel corso dell'esercizio di competenza (2019).

Tale quota di disavanzo appare verosimilmente generata dalle risultanze della gestione 2019 e dal saldo dell'attività di riaccertamento ordinario dei residui, annualmente effettuata, a mente dell'art. 228 TUEL e dei vigenti principi contabili, in sede di predisposizione del rendiconto dell'esercizio.

Da quanto in atti, in sede di riaccertamento ordinario, l'Amministrazione provinciale è intervenuta stralciando i residui attivi per crediti vantati nei confronti della Regione Marche, al fine di riallineare, per quanto di propria competenza, i reciproci rapporti obbligatori. In particolare, tali crediti (circa euro 3 milioni) riguarderebbero somme anticipate dalla Provincia per l'esercizio delle funzioni non fondamentali e la loro mancata riscossione è dipesa dalla controversia stragiudiziale insorta con la debitrice Regione Marche circa il loro esatto ammontare.

All'esito della esposta ricostruzione delle varie linee di disavanzo nel seguente prospetto viene riepilogato l'andamento e la composizione del risultato di amministrazione al termine degli esercizi 2018 e 2019.

	2018	2019
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)	-3.082.786,89	-6.835.031,59
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018		
Parte accantonata		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2018	5.540.649,40	5.309.499,80
Fondo anticipazioni liquidità d.l. n.35/2013 e d.l. n. 66/2014	5.545.210,05	10.769.128,8
Fondo perdite società partecipate		43.740,33
Fondo contenzioso		
Altri accantonamenti	2.400.000,00	1.301.249,38
Totale parte accantonata (B)	13.485.859,45	17.423.618,3
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		73.405,00
Vincoli derivanti da trasferimenti	14.396,00	668.335,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	24.040,65	20.091,92
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		
Altri vincoli da specificare		
Totale parte vincolata (C)	38.436,65	761.831,92
Parte destinata agli investimenti		
Totale parte destinata agli investimenti (D)		10.116,47
Totale parte disponibile (E = A - B - C - D)	-16.607.082,99	-25.030.598,36

Fonte: nota del 29 luglio 2019, protocollo n. 2878 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione-Conto del bilancio

Come evidente dal rappresentato prospetto di sintesi, nel biennio 2018-2019, si è concretizzato un peggioramento sia del risultato di amministrazione di riga A, passato da euro -3.082.786,89 (2018) a euro -6.835.031,59 (2019) e condizionato dall'andamento dei risultati della gestione di competenza e della gestione in conto residui; sia del risultato di riga E, la c.d. parte disponibile, passato da euro -16.607.082,99 ad euro -25.030.598,36 ed inciso, in particolare, degli effetti della declaratoria di incostituzionalità di cui alla citata sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020.

### 3. Il programma di risanamento: tempistiche e modalità di copertura pianificate per ciascuna linea di disavanzo

Nella tabella che segue sono riportate le quote e tempistiche di ripiano adottate dall'Ente 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 da debito autorizzato e non contratto N-1 (solo per Regioni e Province autonome)					
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 dal riaccertamento straordinario dei residui	11.061.872,94	1.300.728,00	650.364,00	650.364,00	8.460.416,94
Disavanzo tecnico al 31 dicembre 2019					
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazione di liquidità 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 ...da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera.....					
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
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio N (solo per Regioni e Province autonome)					
	25.030.598,36	2.693.359,52	2.052.663,28	2.062.639,93	18.221.935,62

Fonte: ricostruzione Amministrazione provinciale

Il disavanzo di euro 1.275.000,00, da quanto in atti, appare attualmente in corso di recupero nelle residue annualità contemplate dal PRFP, con quote costanti dell'importo di euro 425.000,00 (cfr. delibera di Consiglio provinciale n. 20/2019).

Il disavanzo generatosi a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, effettuate al 1 gennaio 2015 in occasione del passaggio al nuovo regime di contabilità armonizzata, al 31 dicembre 2019 pari a euro 11.061.872,94 (rispetto agli originari euro 19.510.934,92), è oggetto, in ossequio a quanto previsto dalla vigente normativa (D.M. 2 aprile 2015), di ripiano trentennale in quote annuali costanti dell'importo di euro 650.364,00 (cfr. delibera Consiglio provinciale n. 20/2019). Si evidenzia sul punto, per debita

completezza, che nell'esercizio 2020 la quota da recuperare a carico dell'Ente raddoppia ed è pari ad euro 1.300.728,00, in quanto nell'ambito della gestione 2019 non si è provveduto al recupero previsto, con conseguente traslazione dell'onere, in ossequio alla vigente disciplina, a carico dell'esercizio immediatamente successivo (cfr. Corte conti, sez. riun. in spec. comp., sent. n. 1/2019/EL).

Per quanto concerne il maggior disavanzo generatosi nel corso della gestione 2019, esito delle risultanze della gestione di competenza e della gestione in conto residui, si rappresenta che esso costituisce linea di disavanzo autonoma e distinta dalle precedenti, anche di quella contemplata dal rimodulato PRFP, e segue le ordinarie regole di ripiano fissate dall'art. 188 TUEL (vale a dire entro l'esercizio successivo oppure, previo piano di rientro concordato con i creditori, entro il triennio successivo e, comunque, non oltre la fine della consiliatura).

Da quanto in atti, il ripiano di tale posta di disavanzo è previsto nel triennio 2020-2022 in quote annuali dell'importo di euro 641.532,18.

Infine, con riferimento alla linea di disavanzo inerente all'onere di accantonare a carico del risultato contabile di amministrazione l'integrale importo del FAL, corrispondente all'entità complessiva del debito restitutorio nei confronti della Cassa depositi e prestiti (10.769.128,87), l'Ente riferisce di aver previsto il ripiano del maggior disavanzo di euro 5.223.918,82, così determinatosi a cavallo tra il 2018 ed il 2019, esercitando la facoltà di dilazione introdotta dall'art. 39-ter, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (convertito in legge 28 febbraio 2020, n. 8), 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'Ente, in sede istruttoria, edotto del fatto che su tale disposizione pende attualmente la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione regionale di controllo Puglia con ordinanza n. 39/2020/PRSP, ha riferito, in vista di un'eventuale censura d'illegittimità costituzionale, di aver approntato, per la copertura (almeno parziale) di tale linea di disavanzo, uno specifico programma di dismissione del proprio patrimonio immobiliare disponibile, nel quale sono stati, al momento, inseriti diversi cespiti, il cui potenziale valore economico di mercato è stato fatto oggetto specifico di stima del Servizio patrimonio ed edilizia scolastica dell'Ente.

- Hotel Marche ad Ascoli Piceno. Edificio al cui interno si trova attualmente allocato l'Istituto Alberghiero, con locali adibiti ad archivio/magazzini del Centro per l'impiego e formazione professionale, nonché altri vani locati o potenzialmente locabili ad altri enti. La Provincia riferisce che per una parte di tale edificio erano già state avviate due procedure di vendita tra ottobre e dicembre 2015 (con base d'asta sui 2.300.000,00/2.250.000,00 circa, con pagamento rateizzato) senza tuttavia alcun esito. L'Ente ritiene però che, considerata la sua estensione superficiale (mq. 6.140) e volumetrica (mc. 21.565), il fabbricato sarebbe molto più agevolmente collocabile sul mercato se venisse posto in vendita unitariamente nella sua interezza, poiché urbanisticamente suscettibile di destinazione ad uso abitativo, con un valore, in questo caso, di euro 4.000.000/4.500.000 circa.

Sul punto, la Sezione osserva come l'attuale presenza nell'immobile di altri enti o strutture pubbliche e l'adempimento delle necessarie pratiche per il mutamento della sua destinazione urbanistica rendano tale operazione di dismissione alquanto complessa da realizzare, quantomeno nel breve periodo, soprattutto al cospetto delle forti contrazioni subite dal mercato immobiliare in epoca recente, probabilmente destinate ad inasprirsi per effetto della crisi economica indotta dalla pandemia.

- Fabbricati con annessi corti in località "Collecchio" di Offida, in comproprietà con la Provincia di Fermo. Il valore stimato di tali immobili risulta di euro 570.000,00 circa (quota spettante alla Provincia di Ascoli Piceno: euro 322.000). Nulla viene riferito in ordine alla compartecipazione o meno all'alienazione anche della comproprietaria Provincia di Fermo.
- Villa Tofani ad Ascoli Piceno. Immobile di mq. 720 circa, con adiacente corte di mq. 4.000 con valore stimato in euro 800.000,00/1.000.000,00.
- Terreno agricolo in località Marino del Tronto. Apprezzamento di circa mq. 40.000 con un valore stimato in euro 800.000,00 circa.
- Locali ad uso ufficio in via Tornasacco n. 27 (Ascoli Piceno). Immobile di circa mq. 420, già messo due volte infruttuosamente in asta nel 2015, rispettivamente, per euro 700.000,00 ed euro 630.000,00. L'unica proposta d'acquisto pervenuta ammonta ad euro 350.000,00.

Questa Sezione non può non constatare come la realizzazione di un siffatto piano di dismissione immobiliare, oltreché di incerto esito o realizzazione (stante la non agevole

collocazione sul mercato dei suddetti cespiti, come implicitamente testimoniato dai precedenti tentativi di dismissione, varati a partire già dal 2015, ma andati a vuoto), anche ove fosse interamente realizzato in tempi ragionevoli, sarebbe in grado di recuperare appena la metà circa di tale linea di disavanzo. E pertanto, alla luce di ciò, ed in considerazione dell'evidente non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in merito all'art. 39-ter, comma 2, d.l. 162/2019, dal compimento di tali operazioni non sembra possano derivare effettive, attuali, concrete e ragionevoli prospettive di risanamento. Si tratterebbe, inoltre, di misure straordinarie ed *una tantum*, come tali non in grado di rimuovere le cause strutturali del disavanzo, che, verosimilmente, saranno destinate ad aggravarsi ulteriormente, qualora l'Ente, che continua a registrare cospicui disavanzi della gestione corrente di competenza (v. *infra*), non dovesse più neppure beneficiare della sospensione delle rate di mutuo da pagare, di cui ha finora beneficiato per effetto della legislazione sul sisma (cfr., art. 46 d.l. 189/2016) e che, prima o poi, dovranno ricominciare a decorrere.

Malgrado ciò, l'Ente ha riferito che *"al momento non sono individuabili ulteriori potenziali risorse per la copertura finanziaria residuale"*.

Ha altresì riferito che la copertura delle varie linee di disavanzo potrà avvenire attraverso un drastico taglio dei macroaggregati delle spese di funzionamento relativi ad *"acquisto di beni e servizi"* e *"trasferimenti correnti"*, che dal 2020 al 2022 verranno ridotti, rispettivamente, di euro 2.898.430,52 e di euro 1.719.713,23, dunque per complessivi euro 4.618.143,75.

Sempre a detta dell'Ente, tali riduzioni di spesa dovrebbero essere in grado di coprire anche le maggiori spese per il pagamento delle rate di mutuo, in ragione della cessazione della sospensione dei termini disposta dalla legislazione sul sisma e le minori entrate registrate per effetto della cancellazione dei residui attivi verso la Regione Marche previste nel bilancio 2018. Non viene però chiarito come la realizzazione di tali tagli, finora mai attuata, possa essere realizzata da qui al 2023.

Come già ricordato (v. *supra*), il calo delle entrate, eventualmente indotto dall'insorgere della crisi pandemica *in itinere*, sarà compensato da appositi trasferimenti statali, stanziati (in attuazione dell'art. 119, comma 4, Cost.) dall'art. 106, comma 1, d.l. 34/2020, rubricato *"Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali"*, e dall'articolo 39, comma 1, d.l. 104/2020, rubricato *"Incremento fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali"*, finalizzati a sterilizzare gli effetti sugli equilibri di bilancio e che verranno erogati a seguito di puntuale e certificata rendicontazione.

#### 4. Risultato della gestione di competenza

Il complessivo deterioramento della situazione finanziaria dell'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno emerge con nitore dal conseguimento, al termine dell'esercizio 2019, di un risultato negativo della gestione di competenza pari ad euro 1.030.654,99.

Gli esiti della gestione desumibili dal prospetto della verifica degli equilibri, allegato al rendiconto di gestione (allegato 10 al d.lgs. 118/2011, come modificato dal D.M. 1 agosto 2019), sono stati i seguenti:

- W 1 (Risultato di competenza): euro -1.030.654,99
- W 2 (Equilibrio di bilancio): euro -1.412.508,87
- W 3 (Equilibrio complessivo): euro -8.066.998,38

Sebbene il D.M. 1 agosto 2019 abbia previsto che, per il rendiconto 2019, gli importi riportati alle voci W2 (equilibrio di bilancio) e W3 (equilibrio complessivo) abbiano valenza "meramente conoscitiva", trattasi di valori contabili che assumono, comunque, rilevanza ai fini della verifica della effettività dell'opera di risanamento finanziario portata avanti dall'Ente attraverso il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP).

Il rilevato squilibrio della gestione di competenza è, oltretutto, nel caso di specie, reso ancor più preoccupante dall'essersi manifestato nonostante le misure di sostegno finanziario di carattere straordinario approntate dal Legislatore, rappresentate dalla moratoria delle rate dei mutui, precedentemente richiamata, e dalla possibilità di procedere all'accertamento di maggiori entrate provenienti dal recupero straordinario del tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA) degli anni precedenti, che pure avrebbero dovuto contribuire ad alleggerire notevolmente lo squilibrio di parte corrente.

Ciò corrobora l'ipotesi della natura strutturale dello squilibrio, per nulla lenita dopo ben sei anni dal varo del PRFP.

Di seguito, per completezza, viene data evidenza della situazione contabile che ha determinato il risultato della gestione di competenza 2019.

Entrate	Anno 2019			%
	Previsioni Iniziali	Previsione Definitiva	Somme Accertate	
Avanzo	38.436,65	38.436,65	38.436,65	0,06
F.P.V. Parte Corrente	1.202.344,25	1.202.344,25	1.202.344,25	1,75

F.P.V. Parte Capitale	3.955.752,47	3.955.752,47	3.955.752,47	5,75
Titolo 1	17.627.017,39	17.427.017,39	16.400.032,47	23,83
Titolo 2	8.442.155,51	8.392.155,51	6.396.063,88	9,30
Titolo 3	4.390.142,15	3.620.681,42	3.284.894,75	4,77
Titolo 4	19.340.502,06	19.340.502,06	4.883.983,50	7,10
Titolo 5	2.200.000,00	2.200.000,00	1.606.559,39	2,34
Titolo 6	545.379,24	545.379,24	545.379,24	0,79
Titolo 7	50.000.000,00	50.000.000,00	21.470.384,10	31,20
Titolo 9	34.686.784,00	34.686.784,00	7.987.716,29	11,61
Disavanzo dell'esercizio			1.030.654,99	1,50
Totale Generale	142.428.513,72	141.409.052,99	68.802.201,98	100,00
<b>Spese</b>	<b>Anno 2019</b>			
<b>Descrizioni</b>	<b>Previsioni Iniziali</b>	<b>Previsione Definitiva</b>	<b>Somme Impegnate</b>	<b>%</b>
Disavanzo	770.696,69	770.696,69	770.696,69	1,12
Titolo 1	27.623.659,03	25.624.231,43	23.944.070,31	34,80
<i>F.P.V. Parte Corrente</i>	<i>0,00</i>	<i>950.166,87</i>	<i>950.166,87</i>	<i>1,38</i>
Titolo 2	23.584.281,54	19.549.468,40	4.444.973,02	6,46
<i>F.P.V. Parte Capitale</i>	<i>49.138,54</i>	<i>4.083.951,68</i>	<i>4.083.951,68</i>	<i>5,94</i>
Titolo 3	2.200.000,00	2.200.000,00	1.606.559,39	2,34
Titolo 4	3.513.953,92	3.543.753,92	3.543.683,63	5,15
Titolo 5	50.000.000,00	50.000.000,00	21.470.384,10	31,21
Titolo 7	34.686.784,00	34.686.784,00	7.987.716,29	11,60
Totale Generale	142.428.513,72	141.409.052,99	68.802.201,98	100,00

Fonte: Relazione finanziaria al conto di bilancio 2019

I dati valorizzati in tabella danno evidenza non solo di una gestione di competenza 2019 negativa, ma anche di un significativo scostamento tra le previsioni iniziali, le previsioni definitive e, in particolare, gli accertamenti dei primi quattro Titoli delle entrate.

A tale riguardo, ai fini di una più completa valutazione dei diversi aspetti della gestione, nel prospetto di seguito elaborato viene messo in luce l'andamento delle riscossioni riferite ai suddetti titoli di entrata, sia rispetto alle previsioni che agli accertamenti.

	<b>Previsioni iniziali</b>	<b>Previsioni definitive</b>	<b>Somme accertate</b>	<b>Incassi in c/competenza</b>
<b>Titolo 1</b>	17.627.017,39	17.427.017,39	16.400.032,47	12.779.792,57
<b>Titolo 2</b>	8.442.155,51	8.392.155,51	6.396.063,88	5.487.692,39
<b>Titolo 3</b>	4.390.142,15	3.620.681,42	3.284.894,75	1.309.997,31

<b>Titolo 4</b>	19.340.502,06	19.340.502,06	4.883.983,50	2.108.007,56
-----------------	---------------	---------------	--------------	--------------

Fonte: Relazione finanziaria al Conto di bilancio 2019 e Relazione ODR rendiconto 2019

In sede istruttoria, l'Ente ha chiarito che lo scostamento più rilevante tra previsioni (iniziali e definitive), accertamenti ed incassi, riscontrabile ai Titoli II e IV dell'entrata, è dipeso, in larga parte, dalla differita erogazione di trasferimenti, statali e regionali, destinati alla realizzazione di interventi di ristrutturazione e adeguamento sismico di pubblici edifici e altre strutture.

Tale differimento, dall'esercizio 2019 all'esercizio 2020, ha avuto quali conseguenze, sotto il profilo più strettamente amministrativo contabile, la necessità di procedere alla reimputazione, in sede di riaccertamento ordinario, di una considerevole mole di residui attivi agli esercizi successivi, e, sotto il profilo più spiccatamente operativo, sfasamenti nei cronoprogrammi di realizzazione di opere pubbliche.

Questa Sezione, prendendo atto dei chiarimenti forniti dall'Ente, non può non osservare come tali informazioni andrebbero, per una più agevole disamina delle medesime, messe in evidenza anche nella nota integrativa allegata al rendiconto e nei cronoprogrammi dei pagamenti (come richiesto dal principio contabile applicato di cui all'all. 4/2 al d.lgs. 118/2011).

## 5. Equilibri di bilancio

La gestione corrente, presenta per l'anno 2019 la situazione esposta nel seguente prospetto:

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

L'importante squilibrio contabilizzato, pari a complessivi euro -2.477.717,86, palesa evidenti difficoltà nel recupero della quota di disavanzo di competenza dell'esercizio 2019 afferente alle risultanze del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi.

Questa Sezione non può esimersi dall'osservare, altresì, come il risultato della gestione di competenza e lo squilibrio di parte corrente si pongano in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dall'art. 162, comma 6, TUEL; e che, allorquando siano a rischio gli equilibri generali di bilancio ovvero i dati della gestione finanziaria facciano prevedere uno squilibrio della gestione di competenza, l'art. 193, comma 2, TUEL impone all'organo consiliare l'adozione di tutte "le misure necessarie a ripristinare il pareggio".

## 6. Situazione di cassa

Il progressivo deteriorarsi degli equilibri di bilancio trova tangibile manifestazione nella cronica e strutturale crisi di liquidità che, ormai da tempo, affligge l'Ente (nonostante l'assenza, almeno finora, di pignoramenti).

Il seguente prospetto sintetizza l'andamento della gestione della liquidità nel corso dell'ultimo triennio.

	2017	2018	2019
<b>Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL</b>	16.897.623,99	9.747.789,22	12.395.492,00
<b>Giorni di utilizzo dell'anticipazione</b>	358	358	351
<b>Utilizzo medio dell'anticipazione</b>		7.748.861,67	5.472.826,26
<b>Importo anticipazione non restituita al 31/12</b>	229.284,44	5.375.012,88	3.060.977,62
<b>Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12</b>	305.267,29	180.000,00	171.320,40

Fonte: Relazione ODR rendiconto 2019

Le risultanze del conto consuntivo 2019, in coerenza con quanto riportato nella relazione semestrale sullo stato di attuazione del PRFP redatta dall'ODR (II semestre 2019), danno conto della persistenza, a fine anno, di un fondo cassa pari a zero, di anticipazioni di tesoreria non restituite per un ingente importo (euro 3.060.977,62), nonché di vincoli da ricostituire per euro 4.614.640,05.

Anche nel precedente esercizio erano stati attestati, al 31 dicembre, un fondo cassa pari a zero, anticipazioni di tesoreria inestinte per euro 5.375.012,88, in forte incremento rispetto all'omologo dato dell'anno precedente, nonché, vincoli da ricostituire per euro 7.081.050,70.

L'analisi dei dati contabili contenuti nella relazione sullo stato di attuazione del PRFP relativa al I semestre 2020 redatta dall'ODR ha messo in evidenza un ulteriore significativo peggioramento della situazione di cassa, dando conto della sussistenza di un importo dell'anticipazione di tesoreria inestinta di euro 6.404.098,93, al 30 giugno 2020, e di vincoli da ricostituire per euro 10.843.920,14 (dato al 1 giugno 2020).

Sul punto, malgrado l'Ente, in sede istruttoria, abbia riferito di un "notevole migliora[mento]" della situazione di cassa al 10 novembre 2020, dovuto alla sopravvenuta integrale restituzione dell'anticipazione di tesoreria, la perdurante crisi di liquidità appare inequivocabilmente testimoniata dal persistere di un fondo cassa pari a zero e di vincoli da ricostituire per euro 8.854.293,21.

Pur a fronte dell'assenza (al 10.11.2020) di pignoramenti, tale miglioramento non può



considerarsi strutturale.

Di particolare rilevanza, ai fini della valutazione della situazione finanziaria dell'Ente, appare il prolungato e continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria nel corso del triennio 2017-2019, che, come sintetizzato nel prospetto sopra riportato, è stato sempre superiore ai 350 giorni all'anno.

La cronica carenza di liquidità costringe, infatti, l'Amministrazione provinciale a contrarre, all'inizio dell'esercizio, nuova anticipazione di tesoreria con la quale rimborsare quella non restituita al termine dell'anno precedente, dando in tal guisa luogo ad una fittizia chiusura contabile della posizione di anticipazione aperta nei precedenti esercizi.

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

La conclamata e persistente crisi di liquidità in cui versa l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno appare, altresì, suffragata dall'ulteriore anticipazione annuale di liquidità, dell'importo pari ad euro 545.379,24, acquisita dall'Ente ai sensi dell'articolo 1, commi 848-857, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019/2021), ancorché, da quanto riportato dall'ODR nel questionario al bilancio di previsione 2019/2021, tale anticipazione risulti integralmente restituita alla chiusura dell'esercizio (31 dicembre 2019).

### ***6.1. Le anticipazioni straordinarie di liquidità***

Per alleviare la cronica e strutturale sofferenza di liquidità, già in anni passati l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno aveva beneficiato dell'acquisizione di anticipazioni straordinarie di liquidità, originariamente concesse, ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, da Cassa depositi e prestiti s.p.a. per euro 10.194.000,74, e successivamente incrementate di ulteriori euro 2.189.144,78, ai sensi del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, per un importo complessivo di euro 12.383.145,12, tuttora in corso di restituzione secondo piani di ammortamento trentennale.

Come noto, onde evitare che l'anticipazione straordinaria si trasformasse in strumento di vero e proprio indebitamento finanziario, alla stessa stregua di un mutuo, idoneo a migliorare il

risultato di amministrazione oppure ad ampliare la capacità di spesa, soprattutto di parte corrente, la giurisprudenza contabile prima (Corte conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 19/2014/QMIG; n. 33/2015/QMIG e n. 28/2017/QMIG; Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 26/2016/EL) e quella costituzionale poi (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015) avevano ravvisato la necessità, peraltro recepita anche dal legislatore (articolo 1, comma 692 e seguenti, legge 28 dicembre 2015, n. 208 e §§ 3.20-bis e 3.20-ter dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, interpolati dal D.M. 1 agosto 2019), che gli enti provvedessero, simultaneamente alla erogazione delle risorse in argomento, a "sterilizzarne" per competenza il relativo importo, mediante la contestuale iscrizione in bilancio, in parte spesa, di un apposito fondo, non impegnabile, di importo pari alle risorse ricevute, destinato, in sede consuntiva, a confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata (c.d. FAL).

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

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

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

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

In ragione degli effetti delle declaratorie d'incostituzionalità (art. 136 Cost. e art. 30, comma 3, l. n. 87/1953), l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno ha dovuto incrementare l'accantonamento a titolo di FAL per l'intero importo dell'anticipazione non ancora restituita

al 31 dicembre 2019, pari ad euro 10.769.128,87, lasciando inalterato l'accantonamento a titolo di FCDE.

Si rammenta, ancora una volta, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione regionale di controllo Puglia (ordinanza n. 39/2020/PRSP), che attualmente pende sulla disciplina introdotta dall'articolo 39-ter, comma 2, d.l. n. 162/2019, di ripiano annuale del maggior disavanzo derivante dagli effetti sprigionati dalla sentenza n. 4/2020 della Corte costituzionale (quota annua di recupero pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio).

### 7. Tempestività dei pagamenti

La cronica e strutturale sofferenza di cassa riverbera nel notevole e progressivo deteriorarsi dell'indice di tempestività dei pagamenti (ITP), oscillato, nel corso del biennio 2018-2019, tra 119 e 117, cresciuto, nel primo trimestre 2020, a 186, ridottosi, temporaneamente, nel secondo trimestre, a 115, ed infine trasceso, nel terzo trimestre 2020, a 276, con probabili conseguenti effetti in termini di decorrenza di interessi moratori, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 4 e 7 del decreto legislativo 9 ottobre 2020, n. 231 e s.m.i.

### 8. Gestione dei residui passivi

Ulteriore indice della situazione di difficoltà finanziaria in cui versa l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno è rinvenibile anche nell'ingente mole di residui passivi conservati in contabilità al 31 dicembre 2019, per complessivi euro 39.061.398,37, di cui euro 16.163.381,81 provenienti da esercizi anteriori al 2017, come riportato nel seguente prospetto.

ANALISI ANZIANITÀ DEI RESIDUI

Residui passivi	Esercizi precedenti	2017	2018	2019	Totale
<b>Titolo 1</b>	12.295.523,97	677.874,09	454.322,31	4.604.599,10	18.032.319,47
<b>Titolo 2</b>	3.511.289,61	8.449.523,15	144.408,88	3.796.076,94	15.901.298,58
<b>Titolo 3</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Titolo 4</b>	0,00	0,00	0,00	159.844,10	159.844,10
<b>Titolo 5</b>	0,00	0,00	0,00	3.060.977,62	3.060.977,62
<b>Titolo 7</b>	356.568,23	580.755,26	209.419,98	760.215,13	1.906.958,60
<b>Totale</b>	16.163.381,81	9.708.152,50	808.151,17	12.381.712,89	39.061.398,37

Fonte: Relazione finanziaria al conto di bilancio 2019

Nel corso dell'istruttoria, l'Amministrazione provinciale ha rappresentato che i residui passivi di parte corrente antecedenti al 2017, conservati in contabilità al termine dell'esercizio 2019, sono correlati prevalentemente a residui attivi del titolo II, ovvero ad entrate a destinazione vincolata, e in particolare ai fondi sociali europei (FSE) relativi alla programmazione 2000/2006

e 2007/2013, che con il prossimo rendiconto di gestione 2020 dovrebbero essere cancellati a chiusura della rendicontazione dei suddetti periodi di programmazione, con contestuale cancellazione anche di residui attivi, altrettanto risalenti, per circa 10,0 milioni di euro.

## 9. Spese di personale

L'ODR, nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2019, ha attestato che le spese di personale hanno rispettato i limiti di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Nel prospetto che segue viene data evidenza della spesa di personale effettivamente sostenuta nell'esercizio 2019, posta a confronto sia con la media della stessa sostenuta negli esercizi 2011/2013, sia con la spesa prevista nel bilancio di previsione 2019.

	Media 2011/2013 2008 per enti non soggetti al patto	Previsione 2019	Rendiconto 2019
Spese macroaggregato 1 Od	15.253.572,95	6.660.805,34	6.354.482,37
Spese macroaggregato 103	268.871,34		
Irap) macroaggregato 102	934.809,99	427.655,35	398.079,75
Altre spese: reiscrizioni imputate all'esercizio successivo			
Altre spese: da specificare...			
Altre spese: da specificare.			
Altre spese: da specificare.			
Totale spese di personale (A)	16.457.254,28	7.088.460,69	6.752.562,12
(-) Componenti escluse (B)			
<b>(z) Componenti assoggettate al limite di spesa A-B</b>	<b>16.457.254,28</b>	<b>7.088.460,69</b>	<b>6.752.562,12</b>

Fonte Relazioni dell'ODR al bilancio di previsione 2019 e rendiconto 2019

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

## 10. Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (articolo 58, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008, n. 133)

In sede istruttoria, l'Ente ha riferito di aver continuato a dare attuazione al piano delle dismissioni e valorizzazioni immobiliari, previsto nel documento unico di programmazione

(DUP).

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

Tra le procedure di alienazione perfezionate vi è quella inerente all'ex incubatoio ittico di Arquata del Tronto da cui sono stati ricavati euro 213.000,00, incassati in data 26 luglio 2019 e considerati nel rimodulato PRFP.

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

Nel prendere atto delle delucidazioni rese dall'Amministrazione, questa Sezione regionale di controllo non può non richiamare l'attenzione sulla esigenza che nella predisposizione di un piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari, l'Ente sia tenuto a garantire una stretta coerenza tra il contenuto dei documenti programmatori e le dinamiche del contesto economico-sociale circostante, al fine di evitare che le previste risorse non si realizzino, ovvero si realizzino parzialmente o in ritardo, compromettendo, anche termini temporali, la programmata copertura del disavanzo.

## 11. Analisi delle entrate accertate nell'ultimo quinquennio

Nel seguente prospetto viene data evidenza dell'andamento, nel lustro 2015/2019, degli accertamenti e delle riscossioni di specifiche poste di bilancio.

(importi in migliaia di euro)

	Accertamenti					Riscossioni
	2015	2016	2017	2018	2019	2019
Add. Energia elettrica	58	3	5	0	1	1
IPT	4.718	5.314	5.898	5.970	5.854	6.062

R.C. Auto	8.317	7.771	7.670	7.845	7.714	7.859
Tributo discarica rifiuti	400	376	0	0	0	181
Sanzioni codice della strada	2.575	1.579	1.344	1.470	1.199	1.151
TARI-TEFA	1.489	1.851	1.406	1.644	2.765	1.646
COSAP	95	102	98	84	360	121
Totale	17.652	16.996	16.421	17.013	17.893	17.021

Fonte: allegato n. 14 in risposta alla nota istruttoria del 06/10/2020.

Gli importi valorizzati danno evidenza di un significativo incremento degli accertamenti 2019 relativi alle entrate da TARI-TEFA (Tassa sui rifiuti-Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela protezione e igiene dell'ambiente) e da COSAP (Canone per l'occupazione di suolo e aree pubbliche), con riferimento alle quali l'ODR rileva una percentuale di riscossione, specificamente in conto competenza, non pienamente soddisfacente e in peggioramento rispetto al precedente esercizio.

Nel prospetto che segue viene data specifica rappresentazione della movimentazione TARI-TEFA nel corso dell'esercizio 2019 con indicazione dei pertinenti residui attivi, anche di competenza, conservati in contabilità al termine dell'esercizio (euro 2.984.872,26).

	<b>Importo</b>	<b>Valore percentuale</b>
Residui attivi al 1/1/2019	1.896.098,83	
Residui riscossi nel 2019	1.221.199,10	64,50% dei residui 01/01
Residui eliminati o riaccertati	30.232,96	1,60% dei residui 01/01
Residui al 31/12/2019	644.666,77	34,00% dei residui 01/01
Residui della competenza	2.340.205,49	78,00% accertamento 2019
Residui totali	2.984.872,26	
FCDE al 31/12/2019	-	0,00%

Da quanto emerso in sede istruttoria, le riscossioni complessive dei residui attivi in argomento ammontavano, al 27 ottobre 2020, ad euro 665.479,27 (circa il 22% dei residui attivi complessivamente conservati in contabilità al 31 dicembre 2019).

L'Ente ha, altresì, riferito che, coerentemente con la vigente disciplina, i residui attivi TARI-TEFA conservati in contabilità non sono stati oggetto di svalutazione mediante fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) trattandosi di trasferimento proveniente da altre amministrazioni pubbliche (crediti verso comuni).

Sul punto, questa Sezione non può non osservare come, in ragione delle palesate difficoltà di

riscossione di tali entrate, ancorché il principio contabile applicato non ne preveda la svalutazione mediante accantonamento al FCDE (§ 3.3 dell'all. 4/2 al d.lgs. 118/2011), appaia comunque opportuno o, quantomeno, utile un intervento prudenziale da parte dell'Amministrazione, onde evitare il prodursi, anche in prospettiva, di eventuali squilibri, in caso di futura cancellazione di tali residui.

Quanto alle entrate da sanzioni amministrative da violazione del codice della strada, i relativi accertamenti hanno registrato nell'ultimo triennio il seguente andamento.

	2017	2018	2019
<b>Accertamento</b>	1.344.000,00	1.470.000,00	1.199.000,00
<b>Riscossione</b>		878.352,24	585.336,24
		59,75%	48,82%

In sede istruttoria, l'Amministrazione provinciale ha rappresentato che i residui attivi generati da tali entrate ammontano, al 31 ottobre 2020, ad euro 3.546.898,00, rispetto agli euro 3.315.153,17 del 31 dicembre 2019. Ha anche riferito dell'avvio di procedure per il loro recupero coattivo, anche attraverso società di riscossione, provvedendo altresì alla loro congrua svalutazione nel FCDE.

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

## **12. Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)**

L'ODR, nella relazione al bilancio di previsione 2019/2021, evidenziava la non completa svalutazione nel FCDE delle entrate da COSAP (Canone per l'occupazione di suolo e aree pubbliche).

Sul punto, l'Amministrazione provinciale (con argomentazione, invero, non pienamente condivisibili) rappresentava come l'omessa considerazione di parte delle entrate COSAP ai fine del calcolo del FCDE fosse dipesa dalla loro modestissima entità, in quanto il canone per utenze private, azzerato dal 2012 al 2018, risultava reintrodotta solo a decorrere dall'esercizio 2019.

In termini più generali, il FCDE, accantonato nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 per complessivi euro 5.309.499,80, da quanto in atti, risulta calcolato secondo il metodo ordinario, in ordine al quale, nel corso dell'istruttoria, non sono emerse anomalie, eccezion fatta per alcuni errori materiali (che hanno contribuito ad appesantire notevolmente le attività di

controllo) compiuti dall'ODR nella predisposizione delle relazione-questionario e nella riconciliazione dei dati ivi riportati con quelli valorizzati nella documentazione contabile dell'Ente. Si raccomanda, pertanto, al fine di evitare inutili aggravamenti delle attività di controllo, una maggiore attenzione nella compilazione e nell'invio della documentazione contabile.

### **13. Fondo rischi contenzioso e passività potenziali**

L'ODR, nella relazione sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP-II semestre 2019), ha dato conto del perfezionamento di un accordo transattivo, grazie al quale l'Amministrazione provinciale ha ottenuto, in data 1 luglio 2019, la liberatoria da una fideiussione in passato rilasciata a garanzia di un mutuo acceso dal PICENO CONSIND (Consorzio per lo sviluppo industriale delle valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino) per euro 200.661,00. Tale operazione ha consentito l'eliminazione per pari importo del corrispondente accantonamento per passività potenziali considerato nel vigente PRFP, con conseguenti benefici in termini di recupero del disavanzo.

In sede istruttoria, l'Amministrazione provinciale ha riferito che l'entità complessiva dell'accantonamento al fondo rischi contenzioso e passività potenziali è stata commisurata in ragione della puntuale ricognizione del contenzioso pendente. Tuttavia, pur avendone attestato la congruità, l'ODR ha evidenziato, con riferimento alle previsioni di bilancio 2020 (dunque immediatamente successive al 31 dicembre 2019) la possibile insorgenza dei debiti fuori bilancio riconducibili a contenzioso.

Si tratta di affermazioni tra loro incoerenti, che necessitano di proficuo confronto tra l'Amministrazione provinciale e l'ODR e che saranno oggetto di puntuali approfondimenti da parte della Sezione.

### **14. Mutui in ammortamento**

Fermo il rispetto dei limiti di indebitamento fissati dall'art. 204 TUEL, di cui l'ODR dà conto nella relazione al rendiconto 2019, nei seguenti prospetti sono rappresentati l'evoluzione dell'indebitamento nel triennio 2017-2019 (Prospetto-A) e gli oneri finanziari da ammortamento, distinti in quota capitale e quota interessi, sostenuti nel medesimo periodo (Prospetto-B):



(A) EVOLUZIONE DELL'INDEBITAMENTO

Anno	2017	2018	2019
Residuo debito (+)	57.226.715,78	54.800.88521	52.295.135,40
Nuovi prestiti (+)	0,00		0,00
Prestiti rimborsati (-)	2.425.830,57	2.501.704,26	2.521.729,71
Estinzioni anticipate (-)			
Altre variazioni +1- (da specificare)		-4.045,55	186.493,63
Totale fine anno	54.800.885,21	52.295.135,40	49.586.912,06

Fonte: Relazione ODR rendiconto 2019

(B) ONERI FINANZIARI PER AMMORTAMENTO PRESTITI E RIMBORSO QUOTA IN CONTO CAPITALE

Anno	2017	2018	2019
Oneri finanziari	1.648.431,22	1.520.519,42	1.450.444,60
Quota capitale	2.425.830,57	2.501.704,26	2.521.729,71
Totale fine anno	4.074.261,79	4.022.223,68	3.972.174,31

Fonte: Relazione ODR rendiconto 2019

Come evidente, l'indebitamento totale dell'Ente, di importo notevole (pari a circa 50.000.000,00 di euro al 31 dicembre 2019), mostra, nel triennio considerato, un decremento coerente con i rimborsi afferenti alla parte capitale del debito complessivo.

Come noto, con riferimento alle modalità di rimborso, l'Ente ha beneficiato del differimento dei termini di pagamento delle rate di ammortamento dei mutui accesi presso Cassa depositi e prestiti s.p.a, previsto dall'articolo 44 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (convertito con modificazioni in legge 15 dicembre 2016, n. 229) in favore delle aree geografiche comprese nel cratere sismico del 2016.

Per effetto di tale moratoria, l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno ha potuto giovare, nel quinquennio trascorso, e gioverà ancora per l'esercizio 2021, di una cospicua riduzione della spesa per l'ammortamento dei suddetti mutui.

Considerando la transitorietà di tali interventi normativi (peraltro rimarcata anche dall'ODR), in sede istruttoria sono stati chiesti esaustivi chiarimenti circa le risorse con cui verranno finanziariamente coperte le rate dei mutui, una volta tornati in ammortamento.

Sul punto, l'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno ha riferito che le risorse necessarie per fare fronte agli ordinari oneri di ammortamento saranno reperite grazie ad una riduzione della spesa di personale (i cui "effetti economico-finanziari non sono ancora certi nell'ammontare, data l'incertezza, al momento, nell'adesione da parte del personale dipendente (potenzialmente n. 5

unità) per un importo potenziale di risparmio, a regime, dal 2020 di circa € 200.000,00”), ad una razionalizzazione delle spese di funzionamento (“con un apposito piano triennale tendente alla riduzione delle spese per assicurazioni, pulizie, utenze, parco automezzi [...]”), nonché ad “un ulteriore ridimensionamento dei servizi alla collettività in termini di prestazioni di beni e servizi in tema di viabilità, edilizia scolastica ed ambiente”.

Le delucidazioni fornite danno concreta evidenza dell’incertezza della situazione finanziaria complessiva in cui versa l’Ente, nonché, nella specie, delle fonti di copertura individuate, rendendo ancora più inammissibile la realizzazione del percorso di risanamento.

Si fa, altresì, presente, per debita completezza, che il differimento del pagamento della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui accesi dagli enti locali presso Cassa depositi e prestiti s.p.a., disposta dall’art. 112, commi 1 e 2, d.l. 18/2020, non trova applicazione per “le anticipazioni di liquidità”, di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, e successivi provvedimenti di rifinanziamento, nonché, ai sensi dell’art. 112, comma 3, cit., “per i mutui che hanno beneficiato di differimenti di pagamento delle rate di ammortamento in scadenza nel 2020, autorizzati dalla normativa applicabile agli enti locali i cui territori sono stati colpiti da eventi sismici”.

## **15. Conclusioni**

Nonostante l’implementazione di misure rivolte al contenimento della spesa corrente, in particolare di personale e di funzionamento, e l’elaborazione di programmi di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, invero di alquanto complessa realizzazione, le risultanze istruttorie danno conto non solo del mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi di risanamento fissati dal riformulato PRFP, ma di un complessivo deterioramento della situazione finanziaria dell’Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno.

A fronte di un disavanzo atteso di complessivi euro 15.836.386,30, quello registrato a consuntivo 2019 è stato pari ad euro 25.030.598,36, in peggioramento di euro 8.423.515,37 rispetto all’esercizio precedente, saldo negativo che rende ancor più inverosimili le già labili prospettive di risanamento.

Malgrado tale vistoso peggioramento sia stato in larga misura determinato dalla necessità di ripristinare, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 6, d.l. 78/2015, l’integrale accantonamento a titolo di FAL e FCDE e dall’evolversi del contenzioso stragiudiziale con la Regione Marche, la presenza di gravi e ulteriori fattori di squilibrio strutturale emerge inequivocabilmente dal disavanzo proveniente dalla gestione complessiva

di competenza dell'esercizio 2019, pari ad euro 1.030.654,99, nonché dallo squilibrio di parte corrente pari ad euro 2.477.717,86, che testimoniano, *per tabulas*, le evidenti difficoltà dell'Ente di portare a compimento il programmato risanamento.

La situazione si presenta ancor più critica in considerazione del fatto che lo squilibrio della gestione corrente di competenza si è verificato nonostante misure di carattere straordinario quali la moratoria delle rate dei mutui, i maggiori accertamenti TARI-TEFA e i maggiori accertamenti da dismissioni immobiliari.

Questa condizione di squilibrio strutturale, per nulla lenita a ben sei anni di distanza dall'originario varo del PRFP, è ulteriormente corroborata dalla cronica persistenza di fortissime tensioni di cassa.

Segnali di miglioramento, dalle informazioni disponibili in atti, non sembrano provenire neppure dai dati afferenti al primo semestre 2020.

Allo stato attuale non è, peraltro, possibile stimare l'impatto che l'insorgere della pandemia può aver avuto sulla già critica situazione finanziaria dell'Ente e, quindi, se ed in che misura, possa aver ulteriormente compromesso il raggiungimento degli obiettivi intermedi di risanamento, definitivamente verificabili soltanto in sede di esame del rendiconto 2020

#### **P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Marche

#### **ACCERTA**

il mancato rispetto degli obiettivi intermedi di risanamento fissati nel rimodulato piano di riequilibrio finanziario pluriennale per l'esercizio 2019;

#### **RILEVA**

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;

#### **RINVIA**

ogni ulteriore valutazione inerente all'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e al raggiungimento degli obiettivi intermedi all'esame delle risultanze dell'esercizio 2020, degli esiti delle verifiche ex articolo 106, commi 2 e 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, e della certificazione ex art. 39, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104;

## **AUSPICA**

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

## **RICHIAMA**

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

## **DISPONE**

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

Così deliberato nelle Camere di consiglio del 4 e dell'8 febbraio 2021 con collegamento da remoto, ai sensi dell'articolo 85, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 18/2020 (convertito in legge n. 27/2020), come modificato dall'articolo 26-*ter* del decreto-legge n. 104/2020 (convertito in legge n. 126/2020).

I Relatori

Fabio Campofiloni

f.to digitalmente

Matteo Santucci

f.to digitalmente

Il Presidente

Antonio Contu

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 10 febbraio 2021

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente