



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026

composta dai magistrati:

- Dott. Renato CATALANO - Presidente f.f.
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Primo Referendario (*relatore*)
Dott. Antonio MARSICO - Primo Referendario
Dott. Marco MAZZOCCO - Referendario

COMUNE DI ASCOLI PICENO (AP)

Rendiconto degli esercizi 2022-2023 con proiezioni alle risultanze 2024

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

Visto l'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243;

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14,
recante "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*";

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge
7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 4/2015/INPR, con cui sono state dettate le Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle regioni e degli enti locali;

Viste le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 8/2023/INPR e n. 8/2024/INPR, con cui sono state approvate le linee guida cui debbono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni di cui alla sopra richiamata l. n. 266/2005, concernenti, rispettivamente, i rendiconti degli esercizi 2022 e 2023;

Vista la deliberazione della Sezione regionale controllo per le Marche n. 31/2025/INPR, con cui è stato approvato il Programma della Sezione per l'anno 2025;

Viste le relazioni-questionario trasmesse a questa Sezione regionale di controllo dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Ascoli Piceno in ordine ai rendiconti 2022 e 2023, acquisite in atti, rispettivamente, con prot. n. 5121 del 29 novembre 2023 e n. 2976 del 26 settembre 2024;

Vista la nota istruttoria prot. n. 1419 dell'11 giugno 2025, con cui il magistrato incaricato informava il Comune di Ascoli Piceno circa gli esiti dei controlli effettuati chiedendo chiarimenti ed integrazioni;

Vista la richiesta di proroga avanzata dal Comune di Ascoli Piceno in data 16 luglio 2025, acquisita in atti con numero di protocollo 2194 del 17 luglio 2025, formalmente accolta da questa Sezione regionale di controllo con nota prot. n. 2202 del 18 luglio 2025;

Viste le deduzioni formulate dall'Ente, acquisite agli atti di questa Sezione regionale di controllo, unitamente ai relativi allegati, con prot. dal n. 2332 al n. 2338 del 1° agosto 2025, n. 3437 del 15 dicembre e n. 3446 del 16 dicembre 2025;

Vista l'ordinanza presidenziale di convocazione dell'odierna camera di consiglio;

Udito il magistrato relatore, dott. Fabio Campofiloni.

PREMESSO CHE

“Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica”, l'art. 148-bis TUEL (interpolato dal d.l. n. 174/2012) intesta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica - a mezzo di apposite relazioni/questionari, compilate dagli organi di revisione economico-finanziaria dei medesimi enti e trasmesse secondo le modalità indicate dall'art. 1, commi 166 e ss., l. n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006) -

“del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dall’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento, dell’assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti” o in ordine alle quali *“l’amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall’organo di revisione”*, accertando altresì che *“i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all’ente”*. Tale forma di controllo si pone in linea con quella, già a suo tempo introdotta dall’art. 7, comma 7, l. n. 131/2003, concernente i controlli sulla *“sana gestione finanziaria”* ed è inquadrabile nella più ampia categoria dei riscontri di legalità e regolarità, finalizzati a stimolare l’implementazione delle relative misure correttive ad opera dell’ente controllato.

L’eventuale accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di *“squilibri economico-finanziari”*, della *“mancata copertura di spese”*, della *“violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria”* o del *“mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno”* comporta per gli enti interessati *“l’obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla (...) pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio”* e di trasmetterli alle medesime sezioni regionali *“che li verificano nel termine di 30 giorni dal ricevimento”*; e qualora l’Ente non vi provveda ovvero in caso di esito negativo del riscontro, *“è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”* (art. 148-bis, comma 3, TUEL).

Tale peculiare effetto inibitorio sulla capacità di spesa è stato giudicato compatibile con i margini di autonomia politica, amministrativa e finanziaria costituzionalmente riservati agli enti locali, in quanto imprescindibile strumento, di natura cautelare, volto alla tutela dell’unità economica della Repubblica (art. 5 Cost.) e alla salvaguardia dell’equilibrio economico-finanziario dell’intero settore pubblico (artt. 97 e 119 Cost. e artt. 3 e 9 e ss. L. *“rinforzata”* n. 243/2012). La preclusione dell’attuazione dei programmi di spesa sprovvisti di adeguata copertura finanziaria giunge, infatti, all’esito di un controllo di natura magistratuale, esercitato da un organo terzo, neutrale, indipendente ed imparziale (quale, appunto, la Corte dei conti), posto al servizio non dello Stato-apparato, ma dello Stato-collettività (*cfr., ex plurimis*, Corte cost., sent. 5 aprile 2013, n. 60; Id., sent. 6 marzo 2014, nn.

39 e 40; Id., sent. 23 novembre 2016, n. 279; Id., sent. 14 febbraio 2019, n. 18; Id., sent. 19 maggio 2020, n. 115).

Ed anche laddove le irregolarità riscontrate non siano tali da arrecare pericolo agli equilibri economico-finanziari e da giustificare l'irrogazione della suddetta misura inibitoria della spesa, l'ente ha comunque il dovere di rimuoverle, in quanto suscettibili di inficiare non solo il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, ma anche l'attendibilità delle rilevazioni contabili, necessaria ad una loro più agevole aggregazione e comparazione a livello macroeconomico, ai fini del monitoraggio sul rispetto dei vincoli e degli obiettivi di finanza pubblica eurounitari, dettati a presidio della stabilità del sistema monetario comune, al cui perseguimento ciascun ente appartenente al perimetro della c.d. "finanza pubblica allargata" (come delineato dall'elenco ISTAT di cui all'art. 1, commi 2 e 3, l. n. 196/2009, all'interno del c.d. settore S13 del Sistema europeo di contabilità nazionale, SEC 2010, adottato con Reg. 549/2013/UE) è tenuto a concorrere, condividendone le conseguenti responsabilità, "secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica" (artt. 1 e 8 l. n. 196/2009).

Per questa ragione, l'art. 20 l. "rinforzata" n. 243/2012 assegna alla Corte dei conti lo svolgimento del "controllo successivo sulla gestione dei bilanci" degli enti pubblici, "ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio di bilancio" ex art. 97 Cost.

Lungo la stessa direttrice, l'art. 30 l. n. 161/2014 (c.d. legge europea 2013-bis, adottata per l'attuazione della Dir. 2011/85/UE sull'armonizzazione dei "quadri di bilancio nazionali", quale necessario presupposto per "l'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio) assegna alla Corte dei conti, "nell'ambito delle sue funzioni controllo", il compito di verificare "la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni", ricomprese nell'elenco ISTAT, definendo "le metodologie e le linee guida cui devono attenersi gli organismi di controllo interno e gli organi di revisione contabile". In tale prospettiva, viene in rilievo quell'accezione di bilancio come "bene pubblico", finalizzato, tra l'altro, a rendere trasparenti le scelte allocative compiute dall'ente, responsabilizzando giuridicamente e politicamente gli amministratori chiamati a compierle, più volte patrocinata da un'ormai largamente consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr., ex plurimis, Corte cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184; Id., sent. 13 aprile 2017, n. 80; Id., sent. 29 novembre 2017, n. 247; Id., sent. 20 dicembre 2017, n. 274).

Così ricostruiti il quadro normativo di riferimento e le finalità del presente controllo, si illustrano gli esiti delle verifiche svolte, precisando tuttavia che la mancanza di specifici rilievi o accertamenti su altri eventuali profili di irregolarità o criticità, non emersi nel corso dell'istruttoria, non equivale ad implicita valutazione positiva, né tantomeno ad implicito accertamento della loro assenza.

In linea con i principi di avvicinamento tra fase di valutazione e fase di gestione e continuità nelle verifiche di bilancio (*cf.*, da ultimo, Corte conti, sez. aut., del. 11 giugno 2019, n. 12/INPR e 24 luglio 2019, n. 19/INPR), l'istruttoria è stata condotta incrociando e comparando anche le risultanze contabili registrate negli esercizi pregressi, ove necessarie o utili alla ricostruzione dello stato attuale e del *trend* evolutivo degli equilibri e delle grandezze economico-finanziarie rendicontate nell'ultimo esercizio. Ai fini di un controllo quanto più possibile concomitante alla effettiva attività gestionale dell'Ente, sono stati, altresì, considerati per le valutazioni di competenza e in un'ottica prospettica, ove disponibili, anche i dati della gestione 2024.

CONSIDERATO CHE

In sede di esame delle relazioni-questionario sui rendiconti degli esercizi 2022 e 2023, predisposte e trasmesse dall'Organo di revisione economico-finanziaria (di seguito anche "OREF"), ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., l. n. 266/2005, nonché tramite riscontri effettuati, anche *ex officio*, da questa Corte sulla documentazione contabile ed amministrativa dell'Ente – acquisita anche attraverso l'accesso al sistema integrato delle banche dati delle amministrazioni pubbliche, ai sensi degli artt. 13 l. n. 196/2009 e 30, comma 3, l. n. 161/2014 – sono emersi i seguenti profili di criticità, rimasti tali anche all'esito del contraddittorio cartolare e dei successivi chiarimenti forniti dal Comune di Ascoli Piceno (abitanti 46.638 al 1/1/2023). Si fa presente che il Comune di Ascoli Piceno risulta incluso in quell'ampia area territoriale definita *cratere*, comprendente i Comuni colpiti dai gravi eventi sismici che hanno investito il centro Italia nel 2016 (All. 2 al d.l. n. 189/2016).

1. Tardiva approvazione del rendiconto

In sede istruttoria veniva rilevata la tardiva approvazione dei rendiconti 2022 e 2023, avvenuta, rispettivamente, con le deliberazioni consiliari n. 22 del 18 maggio 2023 e n. 37 del 16 maggio 2024, dunque in ritardo rispetto ai termini fissati dal legislatore (30 aprile), criticità, peraltro, rilevata anche con riferimento al rendiconto dell'esercizio 2024, la cui

approvazione è avvenuta in data 20 maggio 2025 con deliberazione consiliare n. 55. Al riguardo, l'Amministrazione, nel confermare nel 2022 e 2023 il rispetto dei divieti assunzionali previsti dall'art. 9, comma 1 *quinquies*, d.l. n. 113/2016, ha evidenziato che detto ritardo deve annettersi a difficoltà principalmente riconducibili al complesso *iter* di approvazione del rendiconto *"influenzato, nei tempi e nelle fasi amministrative, da altri adempimenti"*, quali il riaccertamento dei residui, che ha investito i singoli settori dell'Ente, impegnando il personale con tempistiche superiori a quelle *"ragionevolmente ipotizzabili"*.

Sul punto si evidenzia che l'osservanza del termine di legge per l'approvazione del rendiconto ha grande rilevanza nell'ambito della gestione amministrativa e contabile dell'Ente. Il ritardo nell'approvazione del rendiconto può rappresentare sintomo di difficoltà nell'applicare rigorosamente le norme che disciplinano la materia (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 79/2025/PRSE; Id. del. n. 150/2022/PRSP). La stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare che *"la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale"* (Corte cost., sent. n. 250/2020).

Nel prendere atto delle giustificazioni addotte, la Sezione raccomanda l'adozione di opportune misure organizzative volte al puntuale rispetto della tempistica di approvazione dei documenti contabili e del loro inserimento in BDAP, in ragione delle conseguenze che il legislatore prevede in caso di violazione (artt. 161, comma 4, 227, comma 2-bis, e 243, comma 6, lett. a), TUEL).

2. Risultato di amministrazione - evoluzione

Nel prospetto seguente, elaborato d'ufficio sulla base dei dati disponibili nella banca dati BDAP, trova esposizione l'evoluzione della composizione del risultato di amministrazione nel quinquennio 2019-2023.

Esercizi	2019	2020	2021	2022	2023
Fondo cassa al 1° gennaio	14.181.335,77	8.473.746,89	18.652.756,85	27.793.277,04	36.417.465,36
Riscossioni	85.869.847,40	90.925.790,23	90.956.429,18	109.780.938,86	112.569.146,82
Pagamenti	91.577.436,28	80.746.780,27	81.815.908,99	101.156.750,54	118.741.314,15
Saldo di cassa al 31 dicembre	8.473.746,89	18.652.756,85	27.793.277,04	36.417.465,36	30.245.298,03
Fondo di cassa al 31 dicembre	8.473.746,89	18.652.756,85	27.793.277,04	36.417.465,36	30.245.298,03
Residui attivi	46.739.900,98	43.392.867,11	35.870.216,39	39.787.777,24	43.804.449,83
Residui passivi	16.410.915,47	12.786.719,10	15.296.029,69	16.124.823,58	14.682.301,55
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	802.804,86	1.944.380,55	862.976,89	797.400,31	1.348.916,93
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	5.233.685,68	4.234.402,66	10.863.947,04	17.787.834,23	20.335.666,40

Esercizi	2019	2020	2021	2022	2023
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie					
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	32.766.241,86	43.080.121,65	36.640.539,81	41.495.184,48	37.682.862,98
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre					
Parte accantonata					
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	20.946.734,95	22.690.693,26	8.399.798,08	9.035.873,60	10.549.900,00
Fondo anticipazioni liquidità DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo perdite società partecipate	590.965,97	682.847,44	449.796,69	100.065,04	25.390,35
Fondo contenzioso	2.405.000,00	2.907.524,17	2.846.524,17	1.388.071,58	958.171,58
Altri accantonamenti	5.000,00	310.000,00	562.469,45	20.529,38	307.146,43
Totale parte accantonata	23.947.700,92	26.591.064,87	12.258.588,39	10.544.539,60	11.840.608,36
Parte vincolata					
Vincoli derivanti da leggi e da principi contabili	648.480,63	2.412.490,16	2.450.579,15	2.472.892,14	1.326.058,80
Vincoli derivanti da trasferimenti	2.941.570,47	7.408.543,19	15.923.615,44	22.318.771,42	18.491.941,81
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	3.894.520,75	3.309.679,41	2.115.595,67	675.726,32	1.417.479,81
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00	1.333.698,94	290.147,64	894.173,38	197.965,35
Altri vincoli	514.330,59	351.956,11	351.956,11	351.956,11	0,00
Totale parte vincolata	7.998.902,44	14.816.367,81	21.131.894,01	26.713.519,37	21.433.445,77
Parte destinata agli investimenti					
Totale parte destinata agli investimenti	420.651,34	547.342,87	863.284,01	1.227.533,76	858.787,29
Totale parte disponibile	398.987,16	1.125.346,10	2.386.773,40	3.009.591,75	3.550.021,56

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

I dati esposti danno conto di un progressivo incremento del risultato contabile di amministrazione (lettera A del prospetto ministeriale), passato da euro 32.766.241,86 (2019) ad euro 41.495.184,48 (2022). Il confronto tra il risultato contabile al 31 dicembre 2022 rispetto a quello al 31 dicembre 2023 (euro 37.682.862,98) mostra un peggioramento superiore a euro 3 milioni. Ulteriore peggioramento di circa euro 2 milioni si rileva sulla base dei dati disponibili inerenti al 2024 (risultato contabile euro 35.738.569,60).

In chiusura degli esercizi considerati il Comune presenta una parte disponibile costantemente positiva e in incremento che si attesta, a rendiconto 2024, all'importo di euro 2.250.283,86.

Il risultato di amministrazione costituisce un importante dato di sintesi della gestione finanziaria dell'Ente. In sede istruttoria si è ritenuto necessario acquisire chiarimenti in

merito alla sua composizione al 31 dicembre 2022 e 2023, di seguito enucleata negli aspetti salienti.

3. Accantonamenti iscritti a carico del risultato di amministrazione

3.1. Fondo crediti dubbia esigibilità

L'andamento degli accantonamenti al FCDE nel quinquennio 2019/2023 è esposto nel seguente prospetto di sintesi.

	2019	2020	2021	2022	2023
Residui attivi	46.739.900,98	43.392.867,11	35.870.216,39	39.787.777,24	43.804.449,83
FCDE al 31/12	20.946.734,95	22.690.693,26	8.399.798,08	9.035.873,60	10.549.900,00
Quota di accantonamento al FCDE	44,82%	52,29%	23,42%	22,71%	24,08%

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

L'accantonamento al FCDE dà atto di un consistente decremento tra gli esercizi 2019-2020 e i successivi a seguito di ingenti cancellazioni di residui attivi (*cfr., infra* § 7.1) e di un *trend* nuovamente crescente dal 2021, a fronte di una entità dei crediti conservati a rendiconto parimenti in incremento. Le risultanze dell'esercizio 2024 disponibili in BDAP mostrano al 31/12 un FCDE di euro 10.877.381,66 (di cui euro 10.738.093,88 di parte corrente ed euro 139.287,78 di parte capitale) a fronte di un totale di residui attivi conservati pari ad euro 42.006.794,48.

Nelle relazioni-questionario sui rendiconti 2022 e 2023 l'OREF, attestando la verifica della regolarità della metodologia di calcolo del FCDE, ha evidenziato, coerentemente con la documentazione in atti, il ricorso negli esercizi in esame alla facoltà di cui all'art. 107-*bis* d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 30-*bis* d.l. n. 41/2021, che consente di quantificare il FCDE (entrate Titoli 1 e 3) calcolando la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020 e 2021. Con riferimento agli esercizi in esame, il FCDE, come confermato dallo stesso Ente in sede istruttoria, è stato calcolato con "un livello di analisi per capitolo" mediante la media semplice dei totali (*criterio a*). Negli esercizi in esame il fondo ha sterilizzato le seguenti entrate:

Titolo	tipologia	2022		2023	
		Residui al 31/12	importo accantonato	Residui al 31/12	importo accantonato
I	101: Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa	8.377.318,03	5.827.000,00	10.604.781,81	7.125.800,00
III	100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	1.859.119,07	304.873,60	3.428.409,33	74.100,00
	200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	3.158.993,02	2.880.000,00	3.763.798,63	3.350.000,00
	300: Interessi attivi	215,99		65.356,96	
	400: Altre entrate da redditi da capitale	782.488,00		389.335,00	
	500: Rimborsi e altre entrate correnti	327.713,50	24.000,00	347.613,82	
TOTALE FCDE		9.035.873,60		10.549.900,00	

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP - All. c) Fondo crediti di dubbia esigibilità

L'analisi dei dati BDAP mostra come il FCDE fosse diretto a sterilizzare unicamente i residui attivi del Titolo I (entrate tributarie) e di parte del III (entrate extratributarie), gli unici, secondo le scelte operate dall'Ente, a dar luogo a criticità di incasso. Al fine di stimare l'ordine di grandezza del FCDE relativamente ai rendiconti 2022 e 2023, in sede istruttoria si è proceduto ad una ricostruzione d'ufficio e ad un calcolo teorico, sulla base dei DCA (Dati contabili analitici) disponibili nella BDAP per le seguenti entrate del *Titolo I* e del *Titolo III* considerate per tipologia (E.1.01.00.00.000 per il Titolo I; E.3.01.00.00.000, E.3.02.00.00.000, E.3.04.00.00.000, E.3.05.00.00.000 per il Titolo III). Dalla disamina dei dati acquisiti, comparati con le informazioni desunte dalla banca dati BDAP (allegato c) *Fondo crediti di dubbia esigibilità*), è emerso che in entrambe le annualità il dato complessivo scaturente dalla simulazione svolta *ex officio* risulta superiore rispetto a quello contabilizzato dall'Ente, specie con riguardo all'esercizio 2023, verosimile conseguenza dell'esclusione di una consistente porzione di residui attivi dal meccanismo di quantificazione del fondo.

Esercizio 2022

Tipologia	descrizione		2018	2019	2020 (2019)	2021 (2019)	2022	Totale		residui finali al 31/12/2022	FCDE teorico al 31/12/2022 calcolato ex officio	FCDE accantonato al 31/12/2022 (BDAP all. C)
E.1.01.00.00.000	Imposte tasse e proventi assimilati	Residui iniziali	18.855.352,16	17.323.796,79	17.323.796,79	17.323.796,79	7.600.720,96	78.427.463,49		8.377.318,03	6.634.889,80	5.827.000,00
		riscossioni c/residui al 31/12	4.575.751,15	2.855.928,64	2.855.928,64	2.855.928,64	3.168.870,52	16.312.407,59				
		percentuale di riscossione (media dei totali)										
									media	20,80%		
									complemento a 100	79,20%		
E.3.01.00.00.000	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	Residui iniziali	3.864.568,78	2.995.711,99	2.995.711,99	2.995.711,99	1.549.970,22	14.401.674,97		1.859.119,07	1.412.000,75	304.873,60
		riscossioni c/residui al 31/12	1.390.278,88	409.210,19	409.210,19	409.210,19	845.694,82	3.463.604,27				
		percentuale di riscossione (media dei totali)										
									media	24,05%		
									complemento a 100	75,95%		

Tipologia	descrizione		2018	2019	2020 (2019)	2021 (2019)	2022	Totale		residui finali al 31/12/2022	FCDE teorico al 31/12/2022 calcolato ex officio	FCDE accantonato al 31/12/2022 (BDAP all. C)
E.3.02.00.00.000	Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	Residui iniziali	3.469.024,22	4.547.914,46	4.547.914,46	4.547.914,46	2.066.288,63	19.179.056,23		3.158.993,02	2.968.852,38	2.880.000,00
		riscossioni c/residui al 31/12	166.779,92	245.667,58	245.667,58	245.667,58	250.609,90	1.154.392,56				
		percentuale di riscossione (media dei totali)										
									media	6,02%		
									complemento a 100	93,98%		
E.3.04.00.00.000	Altre entrate da redditi da capitale	Residui iniziali		1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.723.925,00	7.423.925,00		782.488,00	329.264,35	
		riscossioni c/residui al 31/12		900.000,00	900.000,00	900.000,00	1.600.000,00	4.300.000,00				
		percentuale di riscossione (media dei totali)										
									media	57,92%		
									complemento a 100	42,08%		
E.3.05.00.00.000	Rimborsi e altre entrate correnti	Residui iniziali	815.172,37	764.370,22	764.370,22	764.370,22	250.578,37	3.358.861,40		327.713,50	187.827,07	24.000,00
		riscossioni c/residui al 31/12	408.319,86	295.986,71	295.986,71	295.986,71	137.469,71	1.433.749,70				
		percentuale di riscossione (media dei totali)										
									media	42,69%		
									complemento a 100	57,31%		
									Totale FCDE 2022	11.532.834,35	9.035.873,60	

Fonte: elaborazione Cdc su dati BDAP (DCA) 2022 - utilizzo facoltà art. 107-bis d.l. n. 18/2020

Esercizio 2023

Tipologia	descrizione		2019	2020 (2019)	2021 (2019)	2022	2023	Totale		residui finali al 31/12/2023	FCDE teorico al 31/12/2023 calcolato ex officio	FCDE accantonato al 31/12/2023 (BDAP all. C)
E.1.01.00.00.000	Imposte tasse e proventi assimilati	Residui iniziali	17.323.796,79	17.323.796,79	17.323.796,79	7.600.720,96	8.377.318,03	67.949.429,36		10.604.781,81	8.223.356,00	7.125.800,00
		riscossioni c/residui al 31/12	2.855.928,64	2.855.928,64	2.855.928,64	3.168.870,52	3.522.170,00	15.258.826,44				
		percentuale di riscossione (media dei totali)										
									media	22,46%		
									complemento a 100	77,54%		
E.3.01.00.00.000	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	Residui iniziali	2.995.711,99	2.995.711,99	2.995.711,99	1.549.970,22	1.859.119,07	12.396.225,26		3.428.409,33	2.589.659,17	74.100,00
		riscossioni c/residui al 31/12	409.210,19	409.210,19	409.210,19	845.694,82	959.374,31	3.032.699,70				
		percentuale di riscossione (media dei totali)										
									media	24,46%		
									complemento a 100	75,54%		
E.3.02.00.00.000	Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	Residui iniziali	4.547.914,46	4.547.914,46	4.547.914,46	2.066.288,63	3.158.993,02	18.869.025,03		3.763.798,63	3.508.678,65	3.350.000,00
		riscossioni c/residui al 31/12	245.667,58	245.667,58	245.667,58	250.609,90	291.378,57	1.278.991,21				
		percentuale di riscossione (media dei totali)										
									media	6,78%		
									complemento a 100	93,22%		
E.3.04.00.00.000	Altre entrate da redditi da capitale	Residui iniziali	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.723.925,00	782.488,00	8.206.413,00		389.335,00	166.678,80	0,00
		riscossioni c/residui al 31/12	900.000,00	900.000,00	900.000,00	1.600.000,00	393.153,00	4.693.153,00				
		percentuale di riscossione (media dei totali)										
									media	57,19%		
									complemento a 100	42,81%		

Tipologia	descrizione		2019	2020 (2019)	2021 (2019)	2022	2023	Totale		residui finali al 31/12/2023	FCDE teorico al 31/12/2023 calcolato ex officio	FCDE accantonato al 31/12/2023 (BDAP all. C)
E.3.05.00.00.000	Rimborsi e altre entrate correnti	Residui iniziali	764.370,22	764.370,22	764.370,22	250.578,37	327.713,50	2.871.402,53		347.613,82	201.012,58	0,00
		riscossioni c/residui al 31/12	295.986,71	295.986,71	295.986,71	137.469,71	185.543,78	1.210.973,62				
percentuale di riscossione (media dei totali)									42,17%			
									media	42,17%		
									complemento a 100	57,83%		
									Totale FCDE 2023	14.689.385,19	10.549.900,00	

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP (DCA) 2023 – utilizzo facoltà art. 107-bis d.l. n. 18/2020

In sede istruttoria si è constatato come risultino del tutto esclusi dal procedimento di svalutazione i residui attivi dei *Titoli II* (trasferimenti correnti) e *IV* (entrate in conto capitale) ed una significativa porzione di residui iscritti al *Titolo III* (tipologia 400 e, nell'esercizio 2023, 500), pur in presenza di pertinenti residui, anche ultradecennali e di non trascurabile entità, limitatamente movimentati negli ultimi esercizi.

Peraltro, a riprova della dubbia esigibilità e riscuotibilità dei residui in argomento, in sede di rendiconto 2023 si è rilevato lo stralcio dal conto di bilancio al *Titolo II* per “*insussistenza*” di importi, anche vetusti, per un complessivo superiore a euro 200 mila e in sede di rendiconto 2024 l'eliminazione di residui “*insussistenti*” per euro 380 mila e di residui “*inesigibili*” per euro 150 mila. Parimenti, la cancellazione negli esercizi 2023 e 2024 al *Titolo IV* per “*insussistenza*” di crediti risalenti (esercizi 2011-2014), rispettivamente, per euro 319 mila e per euro 5 mila, avrebbe dovuto indurre a considerare la doverosità di computare nel calcolo del FCDE anche dette entrate, per le quali, stante il lungo lasso di tempo intercorso dall'accertamento, si prefigurava non certa la riscossione integrale.

Ai fini delle verifiche di competenza, si è ritenuto opportuno effettuare approfondimenti circa i criteri adoperati dall'Ente per la determinazione del FCDE, posto che dalle note integrative al bilancio di previsione 2022/2024 e 2023/2025 e dalle Relazioni sulla gestione dei rendiconti 2022 e 2023 non emergono le esplicite ragioni alla base dell'esclusione di crediti ordinariamente da ricomprendere nel computo del fondo, contrariamente, viceversa, a quanto imposto dall'Esempio n. 5 dell'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, ai sensi del quale “*con riferimento alle entrate che l'ente non considera di dubbia e difficile esazione, per le quali non si provvede all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, è necessario dare adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio [...]*”, e non si rinviene una chiara e completa esposizione dei passaggi per la determinazione dell'accantonamento. Neanche le relazioni dell'OREF forniscono elementi dirimenti rispetto ai dati contabili e di merito utilizzati per la quantificazione dell'accantonamento.

In riferimento ai rilievi formulati in sede istruttoria, l'Amministrazione ha trasmesso per entrambi gli esercizi un prospetto contenente le poste contabili codificate come soggette a svalutazione a mezzo FCDE, l'entità dei residui al 31/12, l'accantonamento minimo e quello registrato in sede di rendiconto, nonché la "percentuale di riscossione" dei residui, sulle cui modalità di calcolo (valore degli incassi in c/residui, valore dei residui attivi conservati in contabilità ad inizio anno, quinquennio di riferimento) non sono stati forniti elementi di dettaglio. Va comunque osservato che detta percentuale non si attesta mai superiore all'1%, valore che, se attendibile, avrebbe dovuto comportare complementi a 100 (della media del rapporto tra incassi in conto residui e importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi) superiori o pari al 99% e un elevato scostamento rispetto agli accantonamenti registrati a rendiconto:

Tit.	Capitolo		Residui al 31/12/2022	% di riscossione	Accantonamento minimo	Importo accantonato
1	1040.1	IMU anni precedenti	537.844,46	0,86	463.417,54	470.000,00
1	1020.1	ICI anni precedenti	70.028,04	0,87	60.930,70	61.000,00
1	1140.1	TARSU, TARES E TARI anni precedenti	734.314,44	0,91	665.200,76	670.000,00
1	1125.1	TARI	6.741.724,62	0,68	4.556.462,00	4.560.000,00
1	1129.1	TASI anni precedenti	71.779,16	0,92	65.714,54	66.000,00
<i>Totale titolo I</i>			<i>8.155.690,72</i>		<i>5.811.725,55</i>	<i>5.827.000,00</i>
3	2890.1	Proventi del codice della strada	3.014.236,35	0,95	2.876.003,47	2.880.000,00
3	3460.3	Fitto e rimborso utenze alloggi Ferrucci	14.057,81	1,00	14.057,81	14.057,81
3	3540.1	Canone complesso villa Sgariglia Piagge	164.270,24	1,00	164.270,24	164.270,24
3	3530.4	Canone di concessione bar del parco.	4.700,00	1,00	4.700,00	4.700,00
3	3560.1	Canone gestione palazzo Guiderocchi	47.275,00	1,00	47.275,00	47.275,00
3	3640.1	Canone di concessione pattinodromo comunale	2.016,26	1,00	2.016,26	2.016,26
3	3645.1	Canone concessione palestra ex scuola ipsia via De Dominicis	2.999,92	1,00	2.999,92	2.999,92
3	3670.1	Canone di concessione piscina comunale	16.266,76	1,00	16.266,76	16.266,76
3	3710.1	Canone concessione complesso tennistico Roati	2.928,00	1,00	2.928,00	2.928,00
3	3720.1	Canone concessione palestra monterocco	1.037,00	1,00	1.037,00	1.037,00
3	2920.1	Proventi per il servizio di mensa scolastica	49.322,61	1,00	49.322,61	49.322,61
3	4090.1	Rimborso spese postali e di notifica del CDS	24.469,16	0,97	23.779,37	24.000,00
<i>Totale titolo II</i>			<i>3.343.579,11</i>		<i>3.204.656,45</i>	<i>3.208.873,60</i>
TOTALE					9.035.873,60	

Tit.	Capitolo		Residui al 31/12/2023	% di riscossione	Accantonamento minimo	Importo accantonato
1	1040.1	IMU anni precedenti	1.407.382,37	0,90	1.260.775,35	1.261.000,00
1	1020.1	ICI anni precedenti	67.290,63	0,92	61.700,80	61.800,00
1	1140.1	TARSU, TARES E TARI anni precedenti	981.497,63	0,79	778.219,66	780.000,00
1	1125.1	TARI	7.867.614,36	0,62	4.899.871,55	4.900.000,00
1	1129.1	TASI anni precedenti	130.979,46	0,93	122.045,35	123.000,00
<i>Totale titolo I</i>			<i>10.454.764,45</i>		<i>7.122.612,70</i>	<i>7.125.800,00</i>
3	2890.1	Proventi del codice della strada	3.530.596,28	0,95	3.368.683,13	3.350.000,00
3	3440.1	Fitto locali ad uso alloggi parcheggio	54.285,16	0,97	52.570,29	52.600,00
3	2920.1	Proventi per il servizio di mensa scolastica	38.854,15	0,49	19.087,88	21.500,00
<i>Totale titolo II</i>			<i>3.623.735,59</i>		<i>3.440.341,30</i>	<i>3.424.100,00</i>
TOTALE					10.549.900,00	

Fonte: Nota Comune di Ascoli Piceno prot. n. 2332/2025

Tali evidenze danno quindi conferma della quantificazione del FCDE dei rendiconti 2022 e 2023 in difformità rispetto a quanto previsto dalla vigente disciplina in materia (§ 3.3 ed Esempio n. 5 dell'All. 4/2 cit.), sebbene l'Ente ritenga *“congrue e motivate, sia per quanto riguarda il titolo I che il titolo III, le percentuali calcolate sulle riscossioni degli ultimi anni nonché le altre poste accantonate”*. In particolare, il Comune ha rappresentato di ritenere di aver sufficientemente motivato l'esclusione di risorse dal computo del FCDE nella parte della nota integrativa *“in cui si esaminano le previsioni dei singoli titoli del bilancio e si attesta la veridicità delle entrate previste, sia di competenza che di cassa, ed in sede di Rendiconto delle entrate accertate”*. Secondo quanto riferito, *“l'incertezza della solvibilità deve essere acclarata, qualora esistente, fin dall'assunzione dell'accertamento, cosa che avviene per quasi tutte le entrate individuate già in sede di previsione. Successivamente all'esito della ricognizione dei residui in sede di rendiconto si valutano altri elementi che possono determinare l'insolvibilità e quindi l'eventuale accantonamento.*

L'Amministrazione ha sottolineato di aver proceduto con l'operazione di riaccertamento dei residui negli esercizi 2022 e 2023 alla valutazione del grado di riscuotibilità delle risorse *“in modo più che analitico, ovvero per singolo accertamento, [...] sulla base degli elementi oggettivi di solvibilità del [debitore] a conoscenza dell'Ente”*.

Relativamente alle entrate iscritte al *Titolo I*, l'Ente ha evidenziato come la verifica della solvibilità del singolo debitore sia *“di difficile effettuazione, soprattutto quando la riscossione è affidata ad un soggetto esterno, come nel caso di questo Ente ad ADER”*. Secondo quanto rappresentato, stabilire, per le entrate tributarie, una percentuale media di riscossione *“non basata su dati certi o su calcoli probabilistici non fondati su basi statistiche, diventa operazione difficile e non corretta sul piano sostanziale”*.

Con riguardo alla limitata sterilizzazione dei residui del *titolo III*, l'Amministrazione ha ribadito che *“la svalutazione debba essere effettuata, in modo analitico, quando si hanno ragionevoli dubbi sulla solvibilità del [debitore]”*. In tale prospettiva, secondo quanto dedotto, l'Ente, ha proceduto *“a svalutare i proventi del codice della strada che dopo un primo sollecito dell'Ente vengono iscritti a ruolo ed affidati al concessionario della riscossione (ADER)”* e parte, *“in casi specifici”*, dei proventi della gestione dei beni e dei proventi delle mense scolastiche, questi ultimi *“per la presenza di residui attivi anch'essi iscritti a ruolo”*. Nessuna specifica deduzione risulta svolta rispetto alla mancata sterilizzazione nel FCDE della significativa quota di residui iscritti alla tipologia 400 e, nell'esercizio 2023, 500 del *titolo III*.

Inoltre, con specifico riferimento alla sottrazione dal procedimento di svalutazione dei residui del *Titolo II e IV*, l'Ente, richiamando le indicazioni fornite dalla Commissione Arconet, ha precisato che non sussiste obbligo di accantonamento per detta tipologia di crediti, in quanto vantati verso altre pubbliche amministrazioni, ai sensi del § 3.3 dell'All. 4/2 cit. Inoltre, sempre secondo le medesime deduzioni, *“l'eliminazione nell'anno 2024 di un residuo per inesigibilità o insussistenza [...] non è prova di mancata svalutazione negli anni precedenti”*, poiché le citate insussistenze *“non riguardano la solvibilità del [debitore] ma circostanze emerse nell'anno 2024 che hanno fatto decadere, in quell'anno, il diritto a riscuotere”*. Quanto poi agli importi eliminati per *“inesigibilità”*, l'Ente ha rappresentato che gli stessi rappresentano *“principalmente crediti stralciati dal bilancio ed iscritti a patrimonio non per insolvoibilità del [debitore] in quanto il credito è giuridicamente esistente poiché si riferisce a rimborsi che il Ministero di Grazia e Giustizia deve ancora erogare a questo Ente, in rate annuali, a cui l'Ente si è opposto ed è tuttora in corso il procedimento”*. Secondo quanto riferito, *“la vetustà di un residuo, in particolare per i residui del titolo IV, non lo qualifica necessariamente come di dubbia esigibilità”* in quanto l'Ente, *“nel rispetto del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, accerta contabilmente i trasferimenti delle pubbliche amministrazioni, sia per la parte corrente che per quella in conto capitale, sulla base delle assegnazioni e quindi di formale impegno del soggetto erogante. Tuttavia, dal momento dell'esecuzione della spesa finanziata da trasferimenti pubblici, all'erogazione delle somme da parte dell'ente erogatore, soprattutto per le entrate del titolo IV, passando per la rendicontazione e la validazione della stessa, possono trascorrere lunghi periodi di tempo che non pregiudicano né il diritto alla riscossione né la solvibilità del creditore”*.

In argomento, va osservato che l'esclusione dal FCDE operata dal legislatore per i crediti verso le pubbliche amministrazioni è effettuata sulla base della presunzione che i crediti in argomento non corrano il rischio di *insussistenza* per difetto dei presupposti di accertamento della relativa entrata. L'Esempio n. 5 dell'All. 4/2 cit. chiarisce, infatti, che tali crediti sono esclusi dal computo del fondo per il peculiare regime sotteso all'accertamento delle entrate, da effettuarsi solo a seguito della comunicazione da parte dell'ente erogante dell'assunzione dell'impegno di spesa nel proprio bilancio. Poi, su mera base statistica, i crediti verso le pubbliche amministrazioni si assumono *esigibili*.

Relativamente al primo aspetto, occorre rilevare che la mole di crediti conservati dall'Ente nell'esercizio 2022 al *Titolo II* afferisce in parte ad esercizi (annualità 2007-2014) antecedenti l'entrata in vigore del sistema contabile armonizzato, per cui appare possibile che i suddetti

crediti possano essere correlati ad entrate prive dei presupposti per l'accertamento o che comunque siano divenuti insussistenti per causa sopravvenuta. Nel caso in questione, dunque, viene in rilievo la sussistenza "a monte" dei requisiti per l'accertamento di detti crediti e cioè che l'Ente sia effettivamente *creditore* delle somme (Corte conti, Sez. contr. Basilicata, del. n. 39/2023/PRSP). Peraltro, per stessa ammissione dell'Ente, alcuni dei suddetti residui attivi risultano ancora in fase di interlocuzione con il Ministero. Quanto al secondo aspetto, si osserva che la circostanza che parte dei crediti in argomento provengano da enti pubblici, e siano quindi considerati dal legislatore *esigibili*, non li rende immuni dal meccanismo di svalutazione proprio perché derivanti da annualità risalenti nel tempo, in assenza di evidenze che rendano plausibile l'ipotesi di un loro totale incasso.

In tale ottica, dunque, anche nei casi in cui i principi contabili offrono la facoltà di escludere dal procedimento di svalutazione determinate poste di entrata (come quelle riferibili ad altre PA), tale facoltà tende ad affievolirsi, se non a venir meno, in considerazione della vetustà dei residui attivi in questione e delle riscontrate difficoltà di riscossione.

Gli approfondimenti istruttori hanno altresì evidenziato che nel computo del FCDE di entrambi gli esercizi sono stati compresi solo una parte dei residui conservati a rendiconto, escludendo, impropriamente, tutte le ulteriori poste, in assenza di espresse e condivisibili motivazioni.

Richiamando le deduzioni svolte dall'Ente, si osserva che la determinazione del FCDE e l'esclusione di residui attivi dalla base di calcolo dello stesso non può essere unicamente rimessa ad una valutazione discrezionale della solvibilità del debitore, ma deve essere affidata alla metodologia e ai criteri di calcolo stabiliti dal principio contabile e al dovuto approfondimento della natura della posta attiva, delle modalità di accertamento e della perdurante sussistenza delle ragioni del credito per poi procedere al più appropriato trattamento contabile. Il FCDE deve quindi "essere determinato rispetto all'intero importo dei residui attivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio, con la sola eccezione dei residui esclusi per espressa previsione del principio contabile, o per motivata decisione dell'ente in ragione della ritenuta pronta esigibilità degli stessi" (Corte conti, Sez. contr. Lombardia, del. n. 15/2019/PRSP).

In definitiva, pur tenendo conto delle ragioni sottese alle scelte effettuate e riferite nel corso dell'istruttoria svolta, il Collegio rileva che la determinazione dell'accantonamento a titolo di FCDE in sede di rendiconto deve soddisfare l'esigenza, a fondamento dell'istituto, di

garanzia sostanziale degli equilibri di bilancio, statici e dinamici, tutelando l'ente dal rischio di finanziare spese certe con entrate incerte (Corte conti, Sez. aut., del. n. 4/2015/INPR e n. 14/2017/INPR; Corte cost., sent. n. 250/2013). Benché il principio contabile stabilisca che spetta all'Amministrazione *"individuare le categorie di entrate stanziare che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione"*, tale scelta deve essere conforme ai postulati generali, tra i quali quelli della prudenza e della veridicità, previsti dal d.lgs. n. 118/2011. Ne deriva che *"il Comune non è libero di individuare quali siano le entrate di dubbia esigibilità (limitando l'accantonamento a FCDE solo ad alcune di esse), ma deve motivare la relativa scelta, facendo riferimento alla natura dell'entrata (presupposto principe), al relativo importo (potendo, in alcuni casi, non essere quantitativamente significative) e, soprattutto, all'andamento storico della percentuale di pregresse riscossioni"* (Corte conti, Sez. contr. Lombardia, del. n. 174/2022/PRSP). Qualora emergano partite di rilevante ammontare in grado di incidere sulla tenuta degli equilibri di bilancio, *"i principi contabili non escludono che discrezionalmente e in via prudenziale si possa procedere ad una adeguata svalutazione analitica (in base alle concrete circostanze) per singole partite, adeguando in aumento il FCDE previsto per legge"* (Corte conti, Sez. contr. Campania, del. n. 251/2017/PAR).

Alla luce delle risultanze istruttorie (v. anche *infra* § 7) e di quanto fin qui rappresentato, si rileva la sottostima del FCDE accantonato nei rendiconti 2022 e 2023 nei termini sopra esposti, con conseguente pregiudizio per l'attendibilità del risultato di amministrazione e corrispondente ricaduta sul saldo di parte disponibile di cui alla lettera E del prospetto ministeriale. In tal senso, si ritiene doveroso sottolineare la necessità di una attenta valutazione delle poste contabili da considerare ai fini della determinazione del FCDE, la cui evoluzione anno su anno non può prescindere dall'andamento e dalla consistenza dei residui attivi.

Tenuto conto della particolare rilevanza che l'istituto del FCDE assume nel sistema della contabilità armonizzata, si richiamano l'Amministrazione comunale e l'OREF, ciascuno per il proprio ambito di competenza, al puntuale rispetto della disciplina vigente, ad una scrupolosa verifica della adeguatezza degli accantonamenti, nonché alla chiara e trasparente esplicitazione, nei documenti che accompagnano il bilancio di previsione e il rendiconto, dei criteri adottati per la quantificazione dell'accantonamento.

Infine, tenuto conto delle problematiche emerse in tema di utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile (*cfr., infra* § 5.1), si rammenta che i principi contabili prevedono

espressamente che “*fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione*” (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011). Ciò si pone in linea con la *ratio* stessa del fondo in parola, diretto ad evitare che le entrate di dubbia esigibilità, previste ed accertate nel corso dell'esercizio, possano finanziare delle spese esigibili nel corso del medesimo esercizio.

3.2. Fondo rischi contenzioso

Il Fondo rischi contenzioso, nel quinquennio 2019-2023, presenta l'andamento sinteticamente esposto nel prospetto che segue.

31 dicembre	2019	2020	2021	2022	2023
Fondo rischi contenzioso	2.405.000,00	2.907.524,17	2.846.524,17	1.388.071,58	958.171,58

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

L'Organo di revisione ha attestato la congruità delle quote accantonate a copertura degli oneri da contenzioso in entrambi gli esercizi dando atto, nelle relazioni-questionario sui debiti fuori bilancio, che la valutazione del rischio di soccombenza è stata svolta “*secondo la valutazione dell'Avvocatura*”.

Stante la limitatezza delle informazioni deducibili dai documenti contabili, in sede istruttoria l'Ente è stato invitato a fornire informativa sui contenziosi in essere, comprensiva di valutazioni sui relativi rischi di soccombenza (*remoto, probabile o possibile*, con stima dell'impatto finanziario per quelli di valore *indeterminabile*).

L'Amministrazione comunale, nella documentazione prodotta, ha fornito un quadro aggiornato della situazione dei contenziosi che interessano l'Ente, dando atto di n. 11 posizioni aperte. Il fondo, a fronte di un valore delle cause di euro 2.804.947,20, presenta nel 2023 un complessivo ammontare pari ad euro 958.171,58, corrispondente a poco più del 34% del valore complessivo del contenzioso pendente. Alla luce degli elementi informativi forniti dall'Amministrazione con riguardo all'accantonamento operato per le cause in corso, si osserva che, delle 11 controversie totali, per nessun contenzioso il rischio è stato valutato inferiore al 10%, per n. 5 cause il rischio è stato stimato tra il 28% e il 50% e per ulteriori 5 il rischio di soccombenza è stato considerato superiore al 50%. Per una causa, a fronte di un accantonamento per euro 100.000, l'Ente ha rappresentato di aver “*vinto entrambi i gradi di giudizio e la controparte non ha proceduto al ricorso per Cassazione - sentenza definitiva*”.

Con specifico riferimento alle spese correlate al conferimento di incarichi a legali esterni, l'Amministrazione ha rappresentato di avvalersi dell'Avvocatura interna, giustificando così

l'assenza della pertinente voce nel FPV di parte corrente. Nell'esercizio 2022, in un unico caso, vista la complessità delle problematiche da affrontare, è stato conferito incarico ad un legale esterno, liquidato in parte nello stesso anno ed in parte mantenuto a residuo in quanto risultava maturato il diritto a riscuotere.

In ordine all'accantonamento di euro 25.733,73, iscritto a carico del risultato di amministrazione 2023 a titolo di *"fondo passività potenziali/pregresse"*, in relazione al quale l'Amministrazione ha dedotto l'afferenza a *"impegni assunti in anni precedenti per i quali non è nota l'esigibilità"*, in fase istruttoria si è invitato l'Ente a specificare se detti importi si riferissero ad attività precontenziosa e come sia stato stimato l'importo accantonato.

Nel riscontro istruttorio, il Comune ha precisato che l'accantonamento ha carattere prudenziale e che gli importi *"non si riferiscono a contenziosi o precontenziosi ma ad impegni per obbligazioni contrattuali condizionate al verificarsi di un evento futuro ed incerto, nello specifico, mancata presentazione di rendicontazioni per la liquidazione di contributi o di fatture per prestazioni effettuate da tempo e non ancora pervenute"*.

Con riferimento all'appostamento di detti accantonamenti, desta forti perplessità, nel caso specifico, l'inserimento di poste riguardo a *"fatture per prestazioni effettuate da tempo e non ancora pervenute"* ovvero a *"mancata presentazione di rendicontazioni per la liquidazione di contributi"*, somme che appaiono riconducibili a obbligazioni contrattuali collegate alla presenza di una preventiva obbligazione giuridicamente perfezionata e a un previo atto di impegno, ma carenti dei presupposti per la liquidazione delle stesse. Pare opportuno sottolineare che, sul piano sostanziale, gli oneri discendenti da prestazioni già eseguite rappresentano fattispecie debitorie certe, dunque passività attuali (e non già meramente potenziali) e che, quindi, trattandosi di obbligazioni passive già giuridicamente perfezionate, andrebbero più correttamente mantenute nel conto dei residui passivi. Viceversa, l'accantonamento al fondo rischi per passività potenziali, sul quale *"non è possibile impegnare e pagare"* (art. 167, comma 3, TUEL), è finalizzato a predisporre e conservare le risorse finanziarie necessarie ad offrire copertura ad obbligazioni giuridiche non ancora insorte e per le quali, quindi, non può essere ancora assunto il corrispondente impegno di spesa a valere dei pertinenti stanziamenti di bilancio (Corte conti, sez. aut., del. n. 9/2016/INPR). Trattandosi di risorse non impegnabili, le relative economie di bilancio confluiscono, a fine esercizio, nella quota accantonata del risultato di amministrazione, fin quando non si accerti che la spesa potenziale non può più verificarsi, nel qual caso la corrispondente quota del

risultato di amministrazione è liberata dal vincolo (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 3/2024/PRSE).

3.3. Fondo perdite organismi partecipati

Il fondo mostra nel quinquennio 2019-2023 i seguenti accantonamenti.

31 dicembre	2019	2020	2021	2022	2023
Fondo perdite società partecipate	590.965,97	682.847,44	449.796,69	100.065,04	25.390,35

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Sul punto, al fine di constatare l'attendibile determinazione del Fondo perdite partecipate, posto che l'OREF segnalava, in entrambe le annualità, l'assenza di società controllate/partecipate in perdita, pur acclarando l'accantonamento di connesse risorse, sono stati svolti approfondimenti sul Portale Tesoro, Banca dati delle partecipazioni, le cui risultanze non sono apparse in linea con quelle evidenziate dall'Amministrazione nel proprio sito *web* istituzionale Sezione Amministrazione trasparente/Enti Controllati /Società partecipate.

Si è dunque ritenuto opportuno chiedere utili dettagli in ordine alla quantificazione del fondo 2022 e 2023, con specifica indicazione delle singole quote accantonate.

In proposito, l'Ente, nel riferire di aver accantonato, ai sensi di quanto previsto dall'art. 21 d.lgs. n. 175/2016 e sulla base dei risultati conseguiti dalle società partecipate, non ha reso disponibili elementi di dettaglio con riguardo alle modalità seguite per la quantificazione dell'accantonamento, alle ragioni dello svincolo di quote tra una annualità e l'altra e tantomeno risultano esplicitate le valutazioni svolte dall'OREF per l'attestazione della adeguatezza dello stesso. Rispetto agli importi accantonati, l'Ente ha fornito i prospetti di seguito riportati.

FONDO PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE 2022				
Società	Quota di Partecipaz.	Acc. Anni prec.	Acc.to 2022	Quota Fondo 2022
CONSIND	12,82	355.747,65	- 355.747,65	-
Istituto Musicale "Spontini"	100,00	18.101,00	6.016,00	24.117,00
Società piceno sviluppo Scarl	dichiarazione di fallimento	5.390,35		5.390,35
START perdita in C/esercizio		60.557,69		60.557,69
Quota accantonata nel bilancio 2022			10.000,00	10.000,00
Totale		439.796,69	- 339.731,65	100.065,04

FONDO PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE 2023				
Società	Quota di Partecipaz.	Acc. Anni prec.	Acc.to 2023	Quota Fondo 2023
Istituto Musicale "Spontini"	100,00	24.117,00	- 24.117,00	-
Società piceno sviluppo Scarl	dichiarazione di fallimento	5.390,35		5.390,35
START perdita in C/esercizio		60.557,69	- 60.557,69	-
Quota accantonata nel bilancio 2022		10.000,00	10.000,00	20.000,00
Totale		100.065,04	- 74.674,69	25.390,35

Fonte: Nota Comune di Ascoli Piceno prot. n. 2332/2025

Uniche deduzioni svolte riguardano la società START s.p.a., in relazione alla quale l'Ente ha chiarito che l'importo accantonato (euro 60.557,69) "è riferito ad una perdita in C/esercizio risalente alla costituzione della società avvenuta negli anni novanta e presente nella verifica debiti e crediti in sede di rendiconto 2022 e 2023". Nell'anno 2023, secondo quanto dedotto, "tale posta è stata regolarizzata contabilmente". La suddetta regolarizzazione contabile ha riguardato anche ulteriori poste, come rappresentato dall'Ente nella risposta ai rilievi istruttori, coerentemente con quanto attestato nella Relazione sulla gestione 2023:

UTILIZZO AVANZO 2022		
NATURA	AVANZO 2022	
	APPLICATO	FINALITA'
<i>PARTE ACCANTONATA</i>		252.707,30
- a Fondo Partecipate	60.557,69	Partite creditorie/debitorie tra l'Ente e la Start S.p.A. -Start Plus relative al periodo 2007-2022,
<i>PARTE VINCOLATA DI PARTE CORRENTE</i>		
- formalmente attribuiti dall'ente	634.026,51	Partite creditorie/debitorie tra l'Ente e la Start S.p.A. -Start Plus relative al periodo 2007-2022,
- faltri vincoli	116.987,18	Partite creditorie/debitorie tra l'Ente e la Start S.p.A. -Start Plus relative al periodo 2007-2022,

Fonte: Nota comune di Ascoli Piceno prot. n. 2335/2025 - Allegato B

Sul punto si rimanda alle considerazioni espone al paragrafo 5.1 (*cfr., infra*).

Dall'analisi dei dati del bilancio 2021 e 2022 degli enti partecipati sono emerse le risultanze di seguito enucleate:

Denominazione	% partecip.	Perdite portate a nuovo	2021		2022	
			Risultato amministr. disponibile	Risultato economico	Risultato amministr. disponibile	Risultato economico
Ascoli Reti Gas s.r.l.	100			409.826		159.948
Ascoli Servizi Comunali Srl	60	-		210.124		275.740,00
Asteria Soc. Cons. p. a.	Cancellata dal registro delle imprese per chiusura del fallimento (07 febbraio 2025)					
ATO 5 MARCHE SUD	13,084		463.731,77	137.140,54	1.014.672,37	263.739,63
Bim Tronto - Bacino Imbrifero Montano del Tronto - Consorzio	n. 17 comuni		2.715.620,71	1.284.946,68	2.173.568,93	-561.933,65
CIIP spa - Cicli Integrati Impianti Primari	17,88			6.639.646,00		1.888.829,00

Denominazione	% partecip.	Perdite portate a nuovo	2021		2022	
			Risultato amministraz. disponibile	Risultato economico	Risultato amministraz. disponibile	Risultato economico
Consorzio per l'Istituto Musicale "Gaspere Spontini"*	100			1.203,00		336,00
CO.TU.GE. Consorzio turistico del comprensorio dei monti gemelli	25		41.109,17	36.011,78	81.935,46	14.956,64
Consorzio Universitario Piceno di Ascoli Piceno	61,67		67.226,94	-283.836,47	186.512,42	203.896,51
Fondazione Rete Lirica delle Marche**				137.627		-11.608
Istituto Superiore di Studi Medievali "Cecco d'Ascoli"	50		261		66	
Piceno Sviluppo S.c.a.r.l.	Con provvedimento del tribunale di Ascoli Piceno è stata emessa sentenza dichiarativa di fallimento (n. 35 del 06/06/2016)					
PICENO CONSIND Consorzio di Sviluppo Industriale	12,82			114.346		46.768
SAT Società Aeroporto del Tronto S.p.A	Dismissione della quota di partecipazione del Comune di Ascoli Piceno nella Società Aeroporto del Tronto SAT SPA					
START S.p.a.	32,24%	(1/1/2021) -610.722 (1/1/2022) -348.972 (31/12/2022) -213.059		135.913,00		143.782,00

Fonte: Elaborazione Cdc su dati del sito *web* istituzionale, del Portale Tesoro - Banca dati delle partecipazioni e visura camerale sul portale TELEMACO del 21/8/2025

* Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 32 del 29 agosto 2014 si provvedeva alla messa in liquidazione del Consorzio per l'Istituto Musicale Gaspere Spontini, principalmente per l'impossibilità dell'Amministrazione Provinciale di sostenere la propria quota consortile pari al 50%. Con atto del 7/10/2014 veniva nominato liquidatore il dott. Vagnoni Domenico. Con deliberazione di C.C. n. 24 del 16.04.2019 veniva approvata la proposta di modifica dello statuto e si prendeva atto del "ritorno in bonis" del Consorzio. **N.B.** i dati sono presi dal sito del comune AP, il sito del consorzio non presenta i dati dei bilanci.

** Comune di Ascoli Piceno, Comune di Macerata, Comune di Fermo, Fondazione Teatro della Fortuna di Fano, Associazione Arena Sferisterio -Teatro di Tradizione, Fondazione Orchestra Regionale delle Marche e Fondazione Rossini Opera Festival

Alla luce delle risultanze esposte, va rilevato che, sulla base dei consolidati orientamenti giurisprudenziali, "l'obbligo di costituire il fondo perdite società partecipate, introdotto dal comma 551 dell'art. 1 della legge n. 147/2013 e successivamente confluito nell'art. 21 del TUSP, si sostanzia in un accantonamento di risorse in bilancio finalizzato a scongiurare che le perdite delle società partecipate possano pregiudicare gli equilibri di bilancio del socio pubblico, stabilendo in tal modo un meccanismo di correlazione fra perdita di gestione subita dalla società e contrazione degli spazi di spesa delle amministrazioni partecipanti. Il fondo svolge pertanto una funzione prudenziale correlata alla ricaduta che le gestioni esternalizzate possono avere sui bilanci degli enti locali [...]. Il riferimento contenuto nell'ultimo alinea del comma 1 del citato art. 21 al ripiano, parziale o totale, delle perdite

conseguite negli esercizi precedenti è una delle condizioni che consentono di liberare le risorse accantonate e rende evidente come l'accantonamento nel risultato di amministrazione debba essere commisurato non solo al risultato negativo dell'ultimo esercizio della società partecipata ma anche agli eventuali risultati negativi pregressi che nell'ultimo bilancio societario compaiono non ancora ripianati e, quindi, riportati a nuovo [...]. L'importo così determinato copre integralmente il rischio rappresentato dalla eventualità che l'ente socio sia chiamato, con le proprie risorse di bilancio, ad intervenire per il ripiano delle perdite delle società a cui partecipa. [...]. Dunque, "il meccanismo mira a preservare pienamente gli equilibri di bilancio assicurando la copertura integrale del rischio connesso alle perdite societarie attraverso una quantificazione dinamica dell'accantonamento che attualizzi il rischio stesso in base alla quota effettiva di partecipazione e l'ammontare cumulato delle perdite pregresse per le quali non sia intervenuto il ripiano. In quanto rinnovate nello stato patrimoniale, dette perdite sono disancorate dal riferimento temporale relativo alla loro prima manifestazione in bilancio e sono da considerarsi a tutti gli effetti perdite attuali" (in termini, Corte conti, sez. contr. Toscana, del n. 24/2025/PRSE, Corte conti, sez. contr. Liguria, del n. 24/2017/PAR, Id., del n. 127/2018/PAR e n. 114/2020/PRSP, Corte conti, sez. contr. Basilicata, del n. 53/2021/PRSP, Id., del n. 31/2021/PRSP, Corte conti, sez. contr. Sicilia, del n. 25/2021/PAR; Corte conti, sez. contr. Lombardia, del n. 114/2022/PARI).

Dall'esame della documentazione è emerso che la società START S.p.a., della quale il Comune di Ascoli Piceno detiene una partecipazione del 32,24%, ha registrato negli esercizi 2021 e 2022, rispettivamente, un utile di esercizio pari a euro 135.913 ed euro 143.782, destinati a parziale copertura di perdite portate a nuovo (*rectius* non ripianate) rispettivamente, per euro 348.972 ed euro 213.059.

In considerazione di quanto sopra, l'Ente avrebbe dovuto, al fine di garantire una adeguata tutela del proprio bilancio dal rischio connesso alle perdite della società, accantonare al fondo perdite in argomento un importo commisurato alla quota di partecipazione detenuta e all'ammontare delle perdite non ripianate, non potendosi individuare margini di discrezionalità ed autonomia in capo all'Ente stesso. La quantificazione del fondo deve infatti essere basata sull'insieme delle perdite rilevabili al 31 dicembre, e non solo sul dato dell'ultimo esercizio (Corte conti, sez. contr. Basilicata, del n. 42/2024/PRSP).

Va altresì osservato che il principio di prudenza, di cui l'accantonamento ex artt. 1, commi 550 e 551, L. n. 147/2013 e 21 TUSP al fondo perdite organismi partecipati costituisce precipua espressione quale principio di ordine pubblico economico generale, avrebbe

imposto l'accantonamento di risorse al suddetto fondo anche per l'eventuale copertura delle ingenti perdite economiche registrate nel 2022 dal Consorzio Bacino imbrifero montano del Tronto (per euro -561.933,65) e dalla Fondazione Rete Lirica delle Marche (per euro -11.608), nonché, nel 2021, dal Consorzio Universitario Piceno di Ascoli Piceno (per euro -283.836,47). Dette evidenze danno quindi atto della registrazione di accantonamenti di importo inferiore rispetto a quelli dovuti.

Quanto poi alla PICENO SVILUPPO s.c.r.l., in liquidazione dal 2016, si osserva che, sebbene l'art. 21 d.lgs. n. 175/2016 non imponga alcun accantonamento nel caso di liquidazione della società partecipata e appaia minimale la quota di partecipazione al capitale societario (1,17%), la durata del procedimento di liquidazione presenta particolare estensione temporale. Posto che *"l'eccessivo prolungamento temporale, oltre a porsi in contrasto con la funzione della procedura liquidatoria, non permette di completare l'effettiva attuazione dei processi di revisione in esame, aventi fonte, per le società pubbliche, nell'esigenza di perseguire obiettivi di carattere generale [...]"* (Corte conti, sez. riun. contr., del. n. 19/2020), e che *"un prolungamento dei tempi potrebbe comportare un potenziale aggravio dei costi a carico dei soggetti che partecipano al capitale della società, si ritiene opportuno che l'Ente, oltre al periodico monitoraggio sull'andamento delle procedure di liquidazione, valuti l'opportunità di un congruo accantonamento nel caso in cui la durata del procedimento si prolunghi ulteriormente"* (Corte conti, sez. contr. Molise, del. n. 97/2025/PRSE).

Alla luce delle superiori considerazioni, si sollecitano il Comune e l'OREF a valutare con attenzione l'ammontare e l'adeguatezza del fondo in questione e a provvedere alla illustrazione dei criteri adottati per la quantificazione dell'accantonamento.

3.4. Fondo indennità di fine mandato

Negli esercizi in esame risultano accantonamenti a titolo di *"Fondo indennità di fine mandato del sindaco"* rispettivamente per euro 5.000,00 ed euro 8.000,00, importi che trovano conferma nelle risultanze dell'allegato a1) *Elenco risorse accantonate* disponibile nella BDAP. Per dette somme l'OREF non ha provveduto a relazionare in merito alla procedura seguita per il calcolo del fondo né ha dichiarato l'adeguatezza delle somme accantonate.

3.5. Parte vincolata e destinata del risultato di amministrazione

Con riferimento alla parte vincolata, gli specifici approfondimenti effettuati hanno dato conto della cancellazione nell'esercizio 2022 e 2023 di residui passivi della gestione corrente

vincolata e della gestione capitale vincolata per un importo superiore a quella degli omologhi residui attivi, il cui differenziale avrebbe dovuto essere valorizzato nell'allegato BDAP a2), colonna (f) *Cancellazione di residui attivi vincolati [...]*, e trovare esposizione a carico del risultato di amministrazione di entrambi gli esercizi.

L'Ente, nel produrre pertinente documentazione a conferma dei corretti importi, ha unicamente dedotto che nell'esercizio 2023 la citata colonna f) *"contiene oltre che la cancellazione dei residui attivi e passivi l'eliminazione del vincolo su alcune quote del risultato di amministrazione"*.

Le informazioni fornite non hanno, di fatto, chiarito se il saldo relativo all'eliminazione di residui passivi, non compensati dall'equivalente eliminazione dei residui attivi, sia effettivamente confluito nella parte vincolata e/o destinata agli investimenti del risultato di amministrazione degli esercizi in esame. Al riguardo si osserva che la cancellazione di residui passivi genera avanzo e, qualora l'entrata che garantisce il finanziamento della spesa oggetto di eliminazione presenti natura vincolata, tale avanzo ha analoga natura e determina l'incremento della medesima quota nel risultato di amministrazione. La mancata allocazione nella parte vincolata o in quella destinata agli investimenti determinerebbe la confluenza nella parte disponibile del risultato di amministrazione, consentendo l'utilizzo di risorse vincolate per finalità non coerenti con la loro originaria destinazione. Quanto poi all'eliminazione del vincolo su alcune quote, non risulta esplicitata la motivazione alla base di dette operazioni.

Alla luce di tali deduzioni, stante l'assenza di pertinenti elementi di dettaglio, questa Corte, nel rammentare l'importanza della corretta compilazione degli allegati a/2 e a/3 e della accorta definizione e rappresentazione delle poste vincolate e destinate del risultato di amministrazione, sollecita l'Ente ad esporre nei documenti contabili le ragioni della eventuale rimozione dei vincoli qualora ne ricorrano i presupposti. In questa prospettiva si richiama l'importanza della *"trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge"* (Corte cost., sent. n. 274/2017).

4. Fondo pluriennale vincolato

Si espongono di seguito i dati dell'FPV di entrata e di spesa nell'ultimo triennio.

	2021	2022	2023
FPV Entrata			
parte corrente	1.944.380,55	862.976,89	797.400,31
parte capitale	4.234.402,66	10.863.947,04	17.787.834,23
Totale FPV	6.178.783,21	11.726.923,93	18.585.234,54
Indicatore di utilizzo del FPV (%)	74,73	55,80	54,34
FPV Spesa			
parte corrente	862.976,89	797.400,31	1.348.916,93
parte capitale	10.863.947,04	17.787.834,23	20.335.666,40
Totale FPV (e)	11.726.923,93	18.585.234,54	21.684.583,33
%FPV Spesa di parte corrente su Totale FPV	7,36	4,29	6,22

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Il FPV ha registrato un notevole aumento nel triennio 2021-2023, passando da euro 6.178.783,21 (2021) ad euro 18.585.234,54 (2023). Gli specifici approfondimenti effettuati hanno dato conto di un anomalo utilizzo dell'istituto, posto che le informazioni disponibili evidenziavano l'integrale reimputazione delle spese non esigibili nell'esercizio 2023, salvo due esigui importi, al primo esercizio successivo (2024) piuttosto che essere riprogrammate in chiave pluriennale.

Nei propri riscontri istruttori, l'Ente, nel confermare la sussistenza di tale profilo di criticità, ha osservato che il corretto utilizzo del fondo non è stato possibile in ragione dell'assenza di adeguati cronoprogrammi per la realizzazione delle opere. In particolare, l'Amministrazione ha imputato dette difficoltà alla numerosità dei *"finanziamenti assegnati per la ricostruzione a seguito degli eventi sismici dell'anno 2016"* e alle *"istruttorie per la ricostruzione privata e per gli interventi di riqualificazione energetica e sismica legati al 110 ecobonus"*, che hanno limitato *"la capacità degli uffici tecnici di essere precisi e puntuali"*, non consentendo *"di procedere ad una puntuale programmazione tecnica e finanziaria"*, aspetti che non hanno però coinvolto la gestione dei fondi collegati all'attuazione degli interventi a valere sul PNRR.

Nel prendere atto di quanto emerso nel corso dell'istruttoria, la Sezione sottolinea la rilevanza di una corretta programmazione degli investimenti al fine di garantire, nel tempo, una corretta e trasparente registrazione contabile dei diversi momenti di acquisizione e impiego delle risorse. La massiva reimputazione delle poste contabili ad un unico esercizio palesa la presenza di difficoltà nel monitoraggio dei cronoprogrammi di spesa e non può essere considerata coerente con i principi contabili che presidiano la costituzione e la gestione del FPV. Detto Fondo non può, infatti, per le caratteristiche che lo connotano, avere

una proiezione unicamente annuale. Il cronoprogramma è, infatti, “uno strumento indispensabile per il quale è necessaria un’attenta regolamentazione dell’attività amministrativa dell’Ente. La predetta attività di verifica va necessariamente condotta unitamente dal settore tecnico e dal settore finanziario, affinché il percorso di utilizzo delle entrate, in un periodo di tempo ultrannuale, sia veritiero, trasparente e attendibile” (Corte conti, sez. contr. Puglia, del. n. 132/2025/PRSE).

In tale ambito, si osserva altresì che la predisposizione dei cronoprogrammi si rivela essenziale anche ai fini della corretta gestione dei flussi di cassa e degli equilibri di bilancio, allo scopo di assicurare una gestione efficiente delle scadenze e dei vincoli di cassa.

Si raccomanda, al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata, nonché di assicurare la corretta gestione delle risorse destinate agli investimenti, di curare l’applicazione della vigente normativa contabile in materia di FPV.

5. Equilibri di bilancio. Utilizzo del risultato di amministrazione

La verifica degli equilibri di bilancio del Comune di Ascoli negli esercizi 2022 e 2023 trova esposizione nei seguenti prospetti di sintesi.

Esercizio 2022			
	Parte corrente (O)	Parte capitale (Z)	Totale (W=O+Z)
Equilibrio finale (Risultato di competenza) W1 (O1+Z1)	5.232.828,59	18.228.942,91	25.262.436,50
Risorse accantonate stanziare nel bilancio d’esercizio	2.245.000,00	0,00	2.245.000,00
Risorse vincolate nel bilancio	3.367.234,54	18.841.633,02	22.208.867,56
Equilibrio di Bilancio W2 (O2 + Z2)	-379.405,95	-612.690,11	808.568,94
Variazione accantonamenti effettuati in sede di rendiconto	-1.821.156,72	528,93	-1.820.627,79
Equilibrio complessivo W3 (O3+Z3)	1.441.750,77	-613.219,04	2.629.196,73
Esercizio 2023			
	Parte corrente (O)	Parte capitale (Z)	Totale (W=O+Z)
Equilibrio finale (Risultato di competenza) W1 (O1+Z1)	5.318.798,86	15.203.397,99	20.522.196,85
Risorse accantonate stanziare nel bilancio d’esercizio	2.653.200,00	0,00	2.653.200,00
Risorse vincolate nel bilancio	3.071.670,40	14.788.033,87	17.859.704,27
Equilibrio di Bilancio W2 (O2 + Z2)	-406.071,54	415.364,12	9.292,58
Variazione accantonamenti effettuati in sede di rendiconto	-1.126.307,25	21.883,32	-1.104.423,93
Equilibrio complessivo W3 (O3+Z3)	720.235,71	393.480,80	1.113.716,51

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Il Comune di Ascoli Piceno ha documentato il conseguimento di un “risultato di competenza” (W1) non negativo in entrambe le annualità, rispettivamente per euro 25.262.436,50 e per euro 20.522.196,85. Parimenti positivi risultano gli equilibri di bilancio (W2) e gli equilibri

complessivi (W3). L'Ente, con risultati di competenza non negativi, ha rispettato le prescrizioni di cui dell'art. 1, comma 821, L. n. 145/2018 e s.m.i.

Sul piano generale, appare tuttavia evidente che i risultati registrati dall'Ente negli esercizi 2022 e 2023 (come nelle annualità precedenti e nel 2024) hanno non poco risentito degli interventi che hanno accordato ampie facoltà di sospensione del pagamento della quota capitale 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 (moratoria prorogata al 2023, nonché al 2024), con conseguente slittamento dei relativi oneri finanziari agli esercizi futuri. Infatti, secondo le deduzioni svolte nella relazione sulla gestione 2022 e 2023 (e 2024), le spese per rimborso di prestiti in detti esercizi si riferiscono unicamente *“al pagamento delle rate dei mutui contratti con altri istituti di credito e con la Cassa Depositi e Prestiti successivamente al 24/8/2016”*. Peraltro, sulla base di quanto attestato nella relazione sulla gestione 2024, per far fronte alle difficoltà determinate dall'aumento dei prezzi, in particolare di quelli energetici, gas e carburanti, *“con delibere di Giunta Comunale n. 144 e 145, in data 8/5/2024”*, l'Ente ha richiesto *“ai sensi dell'art. 3 ter, commi 2 e 3, del Decreto Legge 29.12.2022, n. 198, modificato dall'art. 3 comma 12 bis, Decreto Legge 30 Dicembre 2023, n. 215”* anche all'Istituto di Credito Intesa San Paolo e all'Istituto per il Credito sportivo *“la sospensione del pagamento della quota capitale sulle rate di tutti i mutui in essere in scadenza al 31.12.2024 fermo restando il pagamento degli interessi alle scadenze contrattualmente previste ed al tasso previsto negli originari contratti di mutuo”*.

L'alleggerimento degli oneri finanziari di spesa a carico del bilancio comunale è stato certamente utile ad assicurare il mantenimento delle condizioni di equilibrio. Trattandosi, tuttavia, di iniziative a carattere straordinario ed *una tantum*, che non comportano miglioramenti strutturali, appare evidente, nel caso in cui tali straordinarie misure non dovessero essere reiterate, che per gli esercizi successivi la spesa debba necessariamente essere fronteggiata attraverso l'implementazione di nuove e ulteriori misure volte all'aumento del volume delle entrate ed alla riduzione delle spese.

Sul punto, l'Amministrazione, condividendo le prospettazioni della Sezione, ha rappresentato che l'incidenza positiva sugli equilibri di bilancio delle citate misure straordinarie va contestualizzata congiuntamente alle sospensioni nelle aree colpite dal sisma dei pagamenti del canone unico, *“ristorato non per intero ma in base a un fondo previsto annualmente nel bilancio dello Stato che copre mediamente il 60% delle mancate entrate*

rendicontate”, nonché alla sospensione dei termini per il pagamento e per gli accertamenti tributari a seguito dell’evento sismico del 2016 e dell’emergenza Covid, che continuano a produrre effetti a carico del bilancio comunale in termini di riscossioni e di messa a regime delle entrate conseguenti al recupero dell’evasione. L’Ente ha chiarito che anche l’adesione alle successive disposizioni straordinarie concesse ai sensi dell’art. 3-ter, commi 2 e 3, d.l. n. 198/2022, come modificato dall’art. 3, comma 12-bis, d.l. n. 2015/2023, è risultata necessaria in ragione degli improvvisi aumenti dei costi energetici e delle spese per acquisti di beni e servizi. L’Amministrazione ha ulteriormente dedotto di essere pienamente consapevole della necessità di migliorare le *performance* di riscossione, che dovranno essere oggetto di un processo continuo e mirato, e della necessaria implementazione di misure di razionalizzazione ed efficientamento della spesa.

5.1 Utilizzo del risultato di amministrazione

Ad incrementare il valore dei saldi di parte corrente negli esercizi 2022, 2023 e 2024 ha contribuito, in misura consistente, l’utilizzo di avanzo di amministrazione *disponibile* per il finanziamento di spese correnti rispettivamente per euro 2.386.000,00, euro 2.830.199,54 ed euro 3.314.605,14. I citati importi assorbono pressoché integralmente la quota di avanzo libero formatosi negli esercizi 2021, 2022 e 2023 pari, rispettivamente, a euro 2.386.773,40, euro 3.009.591,75 ed euro 3.550.021,56.

Esercizio 2022

Il bilancio di previsione dell’esercizio 2022-2024 ed il DUP 2022-2024 sono stati approvati con deliberazione consiliare n. 10, in data 25 marzo 2022. Con successivo provvedimento consiliare n. 34 del 28 luglio 2022 (*Salvaguardia degli equilibri di Bilancio di cui all’art. 193 del D.Lgs. 267/2000 – Variazione al Bilancio 2022-2024 di Assestamento di cui all’art. 175, comma 8, del D.Lgs 267/2000 [...]. Applicazione avanzo di amministrazione 2021*), l’Ente ha deliberato l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione *disponibile* accertato nell’esercizio 2021 per euro 2.386.000,00, in quanto, secondo quanto attestato nel provvedimento, l’andamento della gestione finanziaria evidenziava *“il costituirsi di una situazione di squilibrio emergente”* da *“riassorbire con l’operazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio”*. Per detto utilizzo l’Ente faceva riferimento *“all’art. 37-ter del D.L. 21/2022 del “Caro energia” e al “ripristino degli equilibri generali di bilancio ai sensi dell’art. 193, del D.Lgs. 267/2000”*, senza, tuttavia, specificare la circostanza di non poter *“provvedersi con mezzi ordinari”* (art. 187, comma 2, TUEL), e

manca di circostanziare adeguatamente le specifiche spese finanziate con detto avanzo. Sul punto, nella Relazione sulla gestione 2022, in ossequio al disposto dell'art. 1, comma 1, D.M. 1 settembre 2021 (§ 5.3.6 dell'All. 4/2 al D.Lgs. 118/2011), l'Ente ha riportato, in apposito prospetto, le spese finanziate.

Esercizio 2023

Nell'esercizio 2023 il bilancio di previsione è stato approvato con deliberazione consiliare n. 15 del 30 marzo 2023. Con successivo provvedimento consiliare n. 42 del 15 giugno 2023 (*Salvaguardia degli Equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del d.lgs. 267/2000 – Variazione al bilancio 2023-2025 di assestamento di cui all'art. 175, comma 8, del d.lgs 267/2000 [...]. Applicazione avanzo di amministrazione 2022*), l'Amministrazione ha deliberato l'utilizzo "di parte del risultato di amministrazione accantonato, vincolato, derivante da investimenti e disponibile al 31/12/2022 per l'importo complessivo di €5.008.687,74, di cui [...] Avanzo di amministrazione libero €2.830.199,54 per il finanziamento ai sensi dell'art. 187, comma 2, del TUEL: per l'importo di € 334.185,00 destinato alla salvaguardia degli equilibri del bilancio 2023 (art. 193 c.2 lettera b) D.Lgs 267/2000); per l'importo di € 864.834,54 destinato alle spese d'investimento (art. 193 c.2 lettera c) D.Lgs 267/2000); per l'importo di € 1.631.180,00 destinato alle spese correnti a carattere non permanente (art. 193 c.2 lettera d) D.Lgs 267/2000)", precisando, nondimeno, "che l'importo rientrante nella salvaguardia, come sopra specificato, rappresenta una parte minima della parte disponibile dell'avanzo e corrisponde all'urgenza di fare fronte, nell'assicurare la continuità dei servizi, ad esigenze straordinarie di spesa, costituite da: spesa una tantum".

Il predetto atto consiliare, in sede di motivazione, fa riferimento alla necessità di "assicurare la prosecuzione delle procedure di spesa inerenti alcune componenti del risultato di amministrazione 2022, derivante da entrate finalizzate o con vincolo di reimpiego, per garantire lo sviluppo del programma annuale delle opere pubbliche, per assicurare la continuità degli interventi di manutenzione della città e per fare fronte ad alcune spese urgenti straordinarie", senza, tuttavia, fornire puntuale evidenza delle specifiche spese finanziate con detta componente e dell'impossibilità di farvi fronte con mezzi ordinari. Nella relazione sulla gestione 2023 l'Ente ha fornito in specifico prospetto il dettaglio delle spese finanziate con applicazione di avanzo disponibile (art. 1, c. 1, D.M. 1/9/2021 e § 5.3.6 dell'All. 4/2 cit.).

Nelle proprie deduzioni, con riferimento al 2022, il Comune, nel richiamare le disposizioni relative alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, ha rappresentato che "per

assicurare la prosecuzione delle procedure di spesa inerenti alcune componenti del risultato di amministrazione 2022, derivante da entrate finalizzate o con vincolo di reimpiego, per garantire lo sviluppo del programma annuale delle opere pubbliche, per assicurare la continuità degli interventi di manutenzione della città e per fare fronte ad alcune spese urgenti straordinarie, è risultato necessario procedere ad un'applicazione di parte del risultato di amministrazione accantonato, vincolato, derivante da investimenti e disponibile al 31/12/2022. Inoltre, nell'anno 2022 si è registrato un aumento più che significativo dei prezzi dell'energia che ha visto gli enti, già nella predisposizione del bilancio di previsione, adottare misure di forte contenimento della spesa e contestualmente a livello governativo l'adozione di provvedimenti straordinari".

In argomento, in sede di interlocuzione istruttoria, l'Amministrazione ha richiamato le disposizioni dell'art. 40, comma 4, d.l. 17 maggio 2022, n. 50, che, *"in via eccezionale e limitatamente all'anno 2022, in considerazione degli effetti economici della crisi ucraina e dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, ha consentito agli enti locali l'approvazione del bilancio di previsione con applicazione della quota libera dell'avanzo accertato con il rendiconto 2021. Sul punto, l'Ente - pur osservando che *"la norma era volta a facilitare la chiusura dei bilanci per tutti quegli enti che dovevano fare i conti con gli aumenti di spesa connessi al caro energia, agli interventi volti all'accoglienza dei profughi ucraini, ma non solo"* - ha rappresentato di aver ritenuto che la facoltà introdotta dal citato art. 40 potesse essere estesa, *"per evidenti motivi di parità di trattamento"*, anche agli enti che avevano già proceduto ad approvare il bilancio di previsione, consentendo l'applicazione di *"avanzo libero per il finanziamento di nuove spese, senza, peraltro, attendere la salvaguardia degli equilibri"*. Il Comune ha ulteriormente dedotto che, sebbene scopo della citata disposizione fosse *"fronteggiare gli eventi eccezionali che generano un aumento della spesa sui bilanci degli enti, la liberalizzazione sull'impiego dell'avanzo al bilancio non pone formalmente limiti. Di conseguenza lo spettro di spese finanziabili con l'avanzo è molto molto ampio e abbraccia gli aumenti dei contrattuali di qualsiasi tipo ovvero gli aumenti dei contratti per l'acquisizione di beni e servizi legati alla crescita del tasso di inflazione, ecc."*.

Con riguardo alla deliberazione consiliare n. 34/2022, l'Ente ha rappresentato di aver ritenuto l'utilizzo di avanzo libero *"per il finanziamento degli effetti economici della crisi ucraina ("caro luce") e per la salvaguardia dei equilibri di bilancio"* ai sensi dell'art. 187, comma 2, TUEL, *"coerente con il quadro normativo sopracitato"*. Inoltre, secondo quanto dedotto dall'Amministrazione, *"la terminologia adottata sia nella suddetta delibera che nella relazione*

tecnica allegata [...] non era intesa ad omettere o non attestare quanto la norma prevede all'art. 187, comma 2, lett. b) del TUEL, ovvero l'utilizzo dell'avanzo libero "per provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 ove non possa provvedersi con mezzi ordinari", ma a "dichiarare il mantenimento di una situazione di equilibrio solo attraverso l'impiego della quota libera di avanzo".

Quanto all'esercizio 2023, con riguardo alle spese correnti a carattere non permanente, il Comune ha osservato che *"non esiste, nell'ordinamento contabile degli enti locali, una definizione delle spese correnti non permanenti"* e che la stessa Commissione Arconet nella FAQ n. 34/2012 ha fornito *"una elencazione delle entrate correnti non ripetitive, senza nulla dire delle spese"*. L'Ente ha ritenuto non circostanziati e stringenti gli indirizzi espressi della magistratura contabile, stante l'assenza di *"elenchi tassativi"*, sussistendo quindi *"ampio margine di discrezionalità e di conseguente responsabilità in capo all'ente e legando la fattispecie della straordinarietà della spesa alle caratteristiche del territorio e del patrimonio"*.

Secondo quanto rappresentato, nell'individuare le spese *"non ricorrenti"* l'Amministrazione ha ritenuto *"che una posta contabile possa essere qualificata come straordinaria e/o non ripetitiva, quando è originata da cause non permanenti, assenza di continuità temporale, estemporaneità"* e che le spese *"individuate dall'ente come non ripetitive hanno tali caratteristiche"*. Peraltro, l'Ente ha sottolineato che qualora fosse sussistito *"un remoto dubbio sul qualificare tali spese come non ripetitive, avrebbe applicato la lettera b) anziché la lettera d)"*.

Per dette motivazioni, il Comune ha ribadito la coerenza dell'utilizzo dell'avanzo libero ai sensi dell'art. 187, comma 2, lettera d), TUEL con il quadro normativo.

In argomento, la Sezione osserva che l'art. 187, comma 2, TUEL consente di utilizzare, attraverso un provvedimento di variazione di bilancio, la quota *"disponibile"* dell'avanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'art. 186 TUEL, ossia previa approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio concluso, per le seguenti finalità *"a) per la copertura dei debiti fuori bilancio; b) per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio (per gli enti locali previsti dall'articolo 193 del TUEL) ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; c) per il finanziamento di spese di investimento; d) per il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; e) per l'estinzione anticipata dei prestiti"*. L'avanzo di amministrazione *"libero"* è, quindi, *"soggetto a un impiego tipizzato"*, non potendo *"essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione"* (Corte cost., sent. n. 138/2019).

La giurisprudenza contabile ha sul punto osservato che le finalità elencate dalla norma presentano *“il tratto comune della estemporaneità e dell’assenza di continuità temporale, in alcuni casi non prevedibili (es. DFB), o comunque emergenti dalla gestione di fatto, o con il carattere di urgenza nel caso del completamento di investimenti che non possono subire interruzioni, come avviene nel caso di necessità di finanziamento di spese di investimento [...]”* (Corte conti, sez. contr. Lazio, del. n. 83/2019/PAR). Per tali motivazioni, il legislatore ha ritenuto coerente *“che la copertura di siffatte voci di spesa possa essere garantita mediante utilizzo dell’avanzo disponibile dell’esercizio precedente, risorsa parimenti connotata da aleatorietà e mancanza di certezza anche nel quantum fino al momento dell’approvazione del relativo rendiconto”* (Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 155/2024/PAR).

Il § 9.2.12 del principio contabile applicato di cui all’All. 4/2 cit. ribadisce le finalità indicate secondo il medesimo ordine di priorità tracciato dall’art. 187, comma 2, TUEL, chiarendo che per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio *“per mezzi ordinari si intendono tutte le possibili politiche di contenimento delle spese e di massimizzazione delle entrate proprie [...]”*.

Pertanto, l’art. 187 TUEL e il principio contabile applicato limitano la discrezionalità dell’amministrazione nell’utilizzo della quota libera dell’avanzo di amministrazione, fissando un vincolo nel fine e un tassativo ordine di priorità al quale l’ente locale è tenuto ad attenersi, rispondente alla finalità di preservare gli equilibri di bilancio e la sana e corretta gestione finanziaria dell’ente. In tale prospettiva, la giurisprudenza contabile ha in più occasioni rimarcato che *“la destinazione dell’avanzo libero deve essere conforme sia alle finalità sia all’ordine di priorità fissati dalla legge”* (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 81/2025/PRSE che richiama Corte conti, sez. contr. Puglia, del. n. 82/2025/PRSE; Id., del. n. 47/2025/PRSE; Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 149/2024/PAR; Id., del. n. 155/2024/PAR).

Fermo restando quanto già osservato, *“solo le spese sporadiche, impreviste, o che per natura si determinano una tantum, al verificarsi di eventi che rientrano nello svolgimento dell’attività gestionale dell’Ente, come quelle descritte all’art. 187, comma 2, è ammissibile il ricorso per la copertura ad una voce dell’entrata che si caratterizza anch’essa per incertezza nell’an e nel quantum quale è l’avanzo libero di amministrazione e che per sua natura è verificabile solo ex post, dopo l’approvazione al 30 aprile del consuntivo dell’esercizio precedente”* (Corte conti, sez. contr. Lazio, del. n. 83/2019/PAR cit.).

Il § 9.11.3 dell'All. 4/2 ed il punto 1), lett. g) dell'All. 7 al d.lgs. n. 118/2011 cit. distinguono la spesa ricorrente da quella non ricorrente *“a seconda se la spesa sia prevista a regime o limitata ad uno o più esercizi”* e reca un elenco esemplificativo delle spese *“in ogni caso, da considerarsi non ricorrenti”* (§ 5 dell'All. 7). La giurisprudenza contabile ha contribuito a chiarire che la caratteristica della *“non permanenza”* della spesa comporta che la stessa non sia fissa e costante, manchi del carattere di continuità e certezza nel tempo, sia priva del carattere di certezza anche sotto l'aspetto quantitativo ovvero sia sottratta alla discrezionalità dell'ente (Corte conti, sez. contr. Basilicata, del. n. 35/2022/PAR).

Sotto altro profilo, per entrambe le annualità deve constatarsi, in particolare, come le già menzionate deliberazioni consiliari (n. 34 del 28/7/2022; n. 42 del 15/6/2023) difettino dell'indicazione della natura delle spese finanziate (e relativa destinazione corrente/investimenti) con la quota libera dell'avanzo, facendo indistinto riferimento alla complessiva applicazione delle diverse componenti dell'avanzo di amministrazione (accantonato/vincolato/destinato/libero). Tali modalità non risultano, pertanto, rispettose delle norme che disciplinano l'impiego dell'avanzo *“disponibile”* e appaiono non funzionali anche sotto il profilo della trasparenza. A ciò deve, peraltro, aggiungersi *“che tale modus operandi, a fronte dell'assetto di competenze delineato dal TUEL (v. in particolare art. 42), finisce, in qualche misura, paradossalmente, anche per sottrarre al vaglio effettivo dello stesso organo consiliare la specifica destinazione delle spese finanziate con la quota libera dell'avanzo di amministrazione”* (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 81/2025/PRSE, cit.).

Secondo il dettaglio fornito nelle Relazioni sulla gestione 2022 e 2023, numerose spese correnti connesse all'utilizzo dell'avanzo *“disponibile”* non appaiono *“caratterizzate dall'assenza di continuità temporale”* ovvero riconducibili a *“spese correnti a carattere non permanente”* e, comunque, non sembrano contraddistinte da *“estemporaneità, imprevedibilità e incertezza”*, posto che le stesse, secondo quanto rappresentato nelle Relazioni, fanno riferimento, tra le altre, a spese per pagamento IVA a debito, per interessi passivi per mutui, per assicurazioni, per contributi a vario titolo, realizzazione di eventi, sostegno e compartecipazione ad attività [...].

Occorre peraltro evidenziare che gran parte delle spese attestate dall'Ente (in particolare nell'esercizio 2022, *cf.*, prot. n. 2334/2025) non rappresentano spese correnti nuove o straordinarie, ma più precisamente maggiori oneri evidenziatisi su spese già presenti in bilancio che non hanno trovato adeguata copertura negli stanziamenti di spesa. Pertanto, le

stesse non possono ascrivere alla previsione di cui al comma 2 dell'art. 187 TUEL, che fa riferimento a fattispecie del tutto diversa. In questo caso, infatti, gli oneri emersi non riguardano la spesa in sé stessa considerata, che rimane a carattere ordinario, ma la sua quantificazione, che evidenzia un fabbisogno incrementato.

E, fermo quanto già rappresentato, si ritiene, comunque, che la deliberazione consiliare n. 34 del 28/7/2022 non potesse trovare alcun valido ancoraggio nell'art. 40, comma 4, d.l. n. 50/2022, richiamato nelle deduzioni dell'Ente, quale presupposto per l'applicazione di *"avanzo libero per il finanziamento di nuove spese"*. Trattasi, infatti, come evidenziato nella deliberazione di questa Sezione n. 81/2025, di normativa di carattere eccezionale e, in quanto tale, *"di stretta interpretazione non suscettibile di interpretazione estensiva né di applicazione in via analogica"*, dunque da applicare solo ai casi specificamente previsti dal dettato normativo. Il Comune di Ascoli Piceno ha infatti approvato il bilancio di previsione 2022 con deliberazione consiliare n. 10 in data 25 marzo 2022 (*Approvazione del Documento Unico di Programmazione (DUP) 2022-2024, del Programma Biennale degli acquisti di beni e servizi 2022-2023 e del Bilancio di Previsione Finanziario relativo al triennio 2022-2024. Determinazioni*) e quindi ben prima che il d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, fosse emanato, fermi i differimenti più volte concessi fino al 31 agosto 2022. In ogni caso, la disciplina derogatoria introdotta dall'art. 40, comma 4, d.l. n. 50/2022 non offriva agli enti locali alcuna possibilità di sottrarre l'utilizzo dell'avanzo disponibile alle priorità e alle finalità fissate dall'art. 187, comma 2, TUEL, non introducendo alcuna espressa deroga in tal senso, *"sicché l'avanzo libero rimaneva e rimane soggetto ad un impiego tipizzato secondo la regolamentazione contenuta nell'art. 187, co. 2, TUEL"* (Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 81/2025/PRSE cit.).

Sul piano generale, va evidenziato come l'Ente negli esercizi oggetto del presente controllo abbia utilizzato quasi integralmente l'avanzo disponibile accertato negli esercizi precedenti e come lo stesso risulti destinato in misura prevalente a spesa corrente.

Com'è noto i residui attivi, unitamente alla cassa, costituiscono componente positiva nel calcolo del risultato contabile di amministrazione da accertare in sede di approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso (art. 186 TUEL), la cui quota libera, qualora positiva, può essere utilizzata, con provvedimento di variazione di bilancio, per le finalità previste dalla vigente disciplina (artt. 187 e 193 TUEL e principi contabili applicati).

Appare evidente, alla luce di quanto rilevato sulla quantificazione del FCDE (*cfr., supra* § 3.1) e sulla complessiva situazione dei residui attivi (*cfr., infra* § 7), che, laddove il risultato di amministrazione fosse stato calcolato considerando tra le poste positive residui attivi insussistenti o di incerto realizzo, non adeguatamente sterilizzati mediante idonei accantonamenti prudenziali, la copertura di spese ricorrendo all'avanzo "disponibile" risulterebbe solo apparente, con conseguente rischio per la tenuta degli equilibri di bilancio. Ciò premesso, a valle dell'attività istruttoria svolta, l'applicazione negli esercizi 2022 e 2023 dell'avanzo disponibile da parte del Comune di Ascoli Piceno risulta avvenuta con modalità che non risultano conformi al quadro normativo.

Alle predette argomentazioni devono aggiungersi ulteriori più specifiche considerazioni rispetto all'utilizzo dell'avanzo contabilizzato tra i *Vincoli formalmente attribuiti dall'Ente* nell'esercizio 2020 nel successivo 2021 (complessivi euro 980.123,64).

Descrizione	Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 1/1/2021 (a)	Risorse vincolate applicate al bilancio dell'esercizio 2021 (b)	Entrate vincolate accertate nell'esercizio 2021 (c)	Impegni 2021 finanziati da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione (d)
CONTRATTO DI SERVIZIO CON LA START V. 2350.1/E	936.447,07	936.447,07		936.447,07
RIMBORSO ALLA START PER MINUSVALENZE AUTOBUS USATI	41.600,00	41.600,00		41.600,00

Fonte: BDAP All. a2) Elenco risorse vincolate esercizio 2021 - *Vincoli formalmente attribuiti dall'ente*

Sulla base dei riscontri istruttori e della documentazione disponibile in atti detti importi afferiscono alla riconciliazione di partite economiche pregresse con la società Start s.p.a. - Start Plus s.c.a.r.l., vettore del servizio di trasporto urbano, periodo 2007-2022, somme in relazione alle quali l'Ente ha registrato opportuni vincoli nel risultato di amministrazione, procedendo poi nell'esercizio 2021 all'applicazione al bilancio e al successivo impegno delle somme.

Secondo i contenuti della Determinazione dirigenziale ricognitiva n. 4418 del 31/12/2021, la ricomposizione delle partite economiche debitorie del Comune di Ascoli Piceno nei confronti delle citate società Start S.p.A. e Start Plus s.c.a.r.l., afferenti essenzialmente al periodo compreso tra gli anni 2007 e 2020, ha comportato l'impegno della somma di euro 1.243.733,64, finanziata per euro 980.123,64 (*cfr., supra*) tramite utilizzo dell'avanzo di amministrazione contabilizzato tra i "Vincoli formalmente attribuiti dall'ente" e la necessaria copertura con fondi di bilancio dell'importo eccedente la quota vincolata. Il Comune ha

proceduto (Determinazione dirigenziale n. 1334 del 03/05/2022) alla liquidazione in favore della società Start Plus s.c.a.r.l. del citato importo di 1.243.733,64 unitamente all'ulteriore somma di euro 2.314,76 (complessivi euro 1.246.048,40).

Nell'esercizio 2023 l'avanzo parimenti registrato tra i *Vincoli formalmente attribuiti dall'ente* del risultato di amministrazione 2022 risulta applicato e impegnato (euro 634.026,51) unitamente all'ulteriore importo presente tra gli *Altri vincoli* (euro 116.987,18), alla somma accantonata al Fondo perdite partecipate (euro 60.557,69) e all'avanzo disponibile (euro 559.980,00).

Vincolo	Descrizione	Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 1/1/2023 (a)	Risorse vincolate applicate al bilancio dell'esercizio 2023 (b)	Entrate vincolate accertate nell'esercizio 2023 (c)	Impegni 2023 finanziati da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione (d)
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	CONTRATTO DI SERVIZIO CON LA START	634.026,51	634.026,51		634.026,51
Altri vincoli	C/CONFERIMENTO START	116.987,18	116.987,18		116.987,18

Fonte: BDAP All. a2) Elenco risorse vincolate esercizio 2023

Descrizione	Risorse accantonate al 1/1/2023 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2023 (con segno -) (b)
FONDO PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE	100.065,04	-60.557,69

Fonte: BDAP All. a1) Elenco risorse accantonate esercizio 2023

UTILIZZO AVANZO 2022		
NATURA	AVANZO 2022	
	APPLICATO	FINALITA'
PARTE DISPONIBILE		
	559.980,00	CONTRATTO DI SERVIZIO CON LA START V. 2350.1/E-E 79.706,76 AV.VINC. 2022 DA TRASF.

Fonte: Nota comune di Ascoli Piceno prot. n. 2335/2025 - Allegato B

Sul punto l'Amministrazione ha dedotto di aver proceduto in sede di riaccertamento ordinario dei residui 2022 "all'eliminazione di impegni assunti in anni precedenti per il conguaglio annuale dei km percorsi del servizio TPL urbano" (euro 634.026,51), facendoli confluire nei *Vincoli formalmente attribuiti dall'ente*. La somma di euro 116.987,18 (*Altri vincoli*), secondo le deduzioni dell'Ente, è riferita alla mancata "coincidenza del valore del conferimento da parte del comune di Ascoli Piceno dei beni del SAUC nella nascente società START S.p.A. [...] Per colmare tale differenza, fin dalla costituzione della nuova società, è stato chiesto al comune di Ascoli Piceno di corrispondere l'importo suddetto". Anche l'importo di euro 60.557,69 accantonato nel fondo perdite società partecipate afferisce "ad un debito che l'Ente aveva nei confronti della società

consorziate COTRAVAT, quale ripiano di esercizio di anni precedenti alla fusione” per cui detta società consortile ha conferito il credito vantato nei confronti del Comune di Ascoli Piceno alla nascente società START s.p.a. (fusione avvenuta nel 1999).

Rispetto agli utilizzi dell'avanzo contabilizzato al 31/12/2022 l'Amministrazione, dando evidenza di partite contabili debitorie pregresse ancora pendenti nei confronti della società Start S.p.A. per euro 182.003,92 e nei confronti di Start Plus s.c.a.r.l. per euro 1.183.583,20 (complessivi euro 1.365.587,12) afferenti al periodo 2015/2022, ha con Determinazione dirigenziale n. 4582 del 06/12/2023 stabilito di impegnare la citata somma di euro 1.365.587,12 nei seguenti termini:

- per 1.183.583,20 con utilizzo di euro 634.026,51 registrati tra i *Vincoli formalmente attribuiti dall'Ente* e di euro 549.556,69 dell'avanzo *disponibile*;
- per euro 182.003,92 tramite utilizzo della somma di euro 60.557,69 accantonata a fondo perdite partecipate, di euro 116.987,18 presente tra gli *Altri vincoli* e di euro 4.459,05 di *avanzo disponibile*.

Con Determinazione dirigenziale n. 4849, in data 15/12/2023, gli importi sono stati interamente liquidati.

Sul punto è opportuno evidenziare che la permanenza di debiti datati e particolarmente risalenti, che presentano profili di elevata complessità se si considera la dimensione, particolarmente rilevante, delle partite - ove non adeguatamente supportata da idonea documentazione esplicativa - rischia di compromettere l'effettiva sussistenza e consistenza dell'aggregato. Trattandosi di riconciliazione di partite contabili e di ricostruzione di movimenti finanziari vetusti tra il Comune e le società, al fine di assicurare la corretta definizione dei debiti/crediti, l'adozione di mere determinazioni dirigenziali ricognitive appare non idonea a supportare l'effettuazione della spesa ovvero il riconoscimento del credito alle citate società, anche considerando la portata economica e la peculiarità delle partite debitorie.

Peraltro, non si sono rinvenuti nella documentazione in atti dettagli rispetto al provvedimento con cui è stato rimosso il vincolo (*Vincoli formalmente attribuiti dall'ente*) precedentemente apposto.

Nondimeno, va evidenziato che per una considerevole parte delle poste in argomento, per le quali è plausibile il mancato impegno di risorse anno su anno, ovvero la carenza di residui

passivi a fronte di maggiori crediti della società partecipata, risulterebbero regolarizzate contabilmente in assenza di formale riconoscimento del debito fuori bilancio da parte del Consiglio comunale ai sensi dell'art. 194 TUEL. Accertata l'effettiva esistenza dei crediti, l'Ente era tenuto ad adottare gli interventi correttivi di natura contabile necessari per la regolarizzazione nel bilancio di competenza dell'esercizio, mediante il ricorso all'apposita procedura del riconoscimento del debito fuori bilancio, così riconducendo nell'alveo del bilancio quelle poste che, per diverse cause, vi erano sfuggite.

Per quanto afferisce alla somma accantonata al Fondo perdite partecipate (euro 60.557,69), riferita *"ad una perdita in C/esercizio risalente alla costituzione della società avvenuta negli anni novanta e presente nella verifica debiti e crediti in sede di rendiconto 2022 e 2023 [...]"*, appare controverso, trattandosi di perdita di esercizio molto risalente, l'appostamento al fondo perdite partecipate solo a partire dall'esercizio 2019, dunque circa un ventennio dopo l'esercizio di effettiva competenza, in assenza di ulteriori informazioni utili a corroborare la scelta dell'Ente. Simili considerazioni possono svolgersi con riguardo all'importo di euro 116.987,18 anch'esso afferente a debiti risalenti all'anno 1999.

La presenza di debiti di tale vetustà non appare compatibile con i principi dell'armonizzazione contabile e non può trovare giustificazione in problematiche di riconciliazione di partite contabili posto che la verifica delle posizioni reciproche tra ente e partecipate *"non è attività eventuale o residuale, ma momento essenziale della corporate governance pubblica, volto ad assicurare la simmetria e l'attendibilità delle scritture contabili reciproche"* (Corte conti, Sez. Emilia-Romagna, del. n. 147/2025/PRSE). In tal senso è fondamentale evidenziare le cause che hanno comportato il ritardo nella regolazione delle partite debitorie (e creditorie) che devono restare nei limiti fisiologici al fine di garantire al bilancio adeguata rappresentatività.

La quantificazione delle poste attive e passive deve, nondimeno, essere associata all'analitica ricognizione dei relativi presupposti giuridici finalizzati alla redazione del bilancio in termini di veridicità, attendibilità, congruità e prudenza.

Alla luce delle considerazioni svolte, appare, dunque, indispensabile che l'Amministrazione adotti misure idonee a superare la criticità in esame e che l'OREF verifichi la scrupolosa applicazione da parte dell'Ente della disciplina dettata dall'art. 187 e 194 TUEL e dai principi contabili vigenti.

6. Gestione della liquidità, flussi di cassa e giacenza vincolata

Negli esercizi 2022 e 2023 non sono emerse specifiche tensioni nella gestione della liquidità stante l'andamento positivo della cassa, con disponibilità liquide al 31 dicembre 2023 pari ad euro 30.245.298,03 e vincoli pari a euro 27.436.204,06. L'andamento del fondo cassa finale e della cassa vincolata degli ultimi anni è esposto nel seguente prospetto di sintesi.

	2019	2020	2021	2022	2023
Consistenza del fondo cassa al 31 dicembre	8.473.746,89	18.652.756,85	27.793.277,04	36.417.465,36	30.245.298,03
di cui cassa vincolata	4.702.179,85	6.216.693,29	18.133.915,52	28.646.211,19	27.436.204,06

Fonte: Elaborazione Cdc su dati delle Relazioni-questionario 2019-2023

La disponibilità di cassa evidenzia, al termine dell'esercizio 2023, una rilevante flessione (-6.172.167,33 euro) rispetto all'esercizio precedente. Da quanto in atti, l'Ente non risulta aver fruito negli esercizi in esame di anticipazioni ordinarie o straordinarie di liquidità. Per entrambi gli esercizi la relazione dell'OREF sul rendiconto ha confermato la rispondenza del fondo di cassa al 31 dicembre risultante dal conto del Tesoriere con le scritture contabili dell'Ente.

7. Andamento delle riscossioni, gestione residui attivi, evasione tributaria

Nella nota di risposta pervenuta, l'Ente ha preliminarmente svolto alcune considerazioni generali dedicate al tema della riscossione e della consistenza dei residui attivi, richiamando taluni obiettivi strategici inseriti nel DUP 2024-2026, ai quali corrispondono diverse linee di intervento, tra cui quella della razionalizzazione e ottimizzazione dei *“processi che ineriscono alla riscossione delle entrate in particolare tributarie nonché al recupero dell'evasione dell'IMU/TASI/TARI”* e quella introdotta per fronteggiare i pesanti effetti dell'emergenza Covid, che prevede l'attivazione di *“misure sul fronte delle entrate e delle riscossioni nella prospettiva di assicurare sia maggiori risorse in competenza sia maggiori disponibilità liquide”*. In termini operativi, il Comune ha riferito di aver modificato, al termine dell'anno 2024, il proprio assetto organizzativo accentrando in un'unica struttura l'*“ufficio Riscossione”* e di aver previsto l'internalizzazione della riscossione coattiva, finora affidata all'Agenzia delle entrate Riscossioni (ADER). L'Ente ha altresì rappresentato di voler *“procedere autonomamente alla riscossione delle proprie entrate scegliendo la modalità diretta”* e di aver dato corso alla predisposizione degli atti necessari.

Sul punto, con nota pervenuta in data 16 dicembre 2025 (prot. n. 3446/2025) il Comune ha fornito aggiornamenti comunicando l'approvazione (delibera di Consiglio Comunale n. 108

del 25/11/2025) di *“un nuovo regolamento generale di tutte le entrate comunali”* che disciplina sia la riscossione volontaria che quella coattiva. Secondo quanto riferito, il nuovo atto regolamentare, razionalizzando e semplificando *“il sistema della riscossione coerentemente con i principi propri del diritto dell’Unione Europea”*, ridefinisce le procedure interne *“a garanzia di un processo di riscossione tempestivo ed efficace”*. Accertata l’opportunità strategica di ricorrere a modalità alternative o comunque integrative rispetto al ruolo esattoriale per la riscossione coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali, l’Ente ha rappresentato l’intendimento di procedere con la gestione diretta della riscossione coattiva eccetto che per le entrate tributarie affidate in concessione.

Gli approfondimenti effettuati dalla Sezione sull’andamento delle riscossioni in c/competenza del triennio 2021-2023 hanno dato conto, con specifico riferimento ai primi quattro Titoli dell’entrata, di contenute riduzioni della percentuale di riscossione in c/competenza nell’esercizio 2023 rispetto al 2022 e di un incremento del volume degli accertamenti, fatta eccezione per i Titoli II e IV.

I dati BDAP hanno dato altresì atto, in entrambi gli esercizi in esame, in particolare per il Titolo IV, di significativi scostamenti tra le previsioni e gli accertamenti di competenza, nonché tra questi ultimi e gli incassi, fenomeno questo non 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 prevede che *“le previsioni siano sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico”*:

titolo	2022			2023		
	previsione definitiva di competenza (a)	accertamenti c/comp. (b)	incassi c/comp. (c)	previsione definitiva di competenza (a)	accertamenti c/comp. (b)	incassi c/comp. (c)
I	36.248.000,00	33.708.851,64	29.999.807,86	37.312.000,00	35.735.501,04	30.465.935,60
II	26.420.789,22	19.038.775,09	15.242.325,92	24.032.580,77	18.720.743,20	14.400.236,71
III	19.238.650,00	17.152.687,69	14.135.818,03	21.826.881,07	19.909.894,98	16.250.416,66
IV	172.619.319,21	25.254.051,46	19.376.417,13	156.434.972,60	13.078.141,30	9.875.876,49

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Scendendo ad un maggior livello di dettaglio del Titolo I, i dati hanno acclarato, quantomeno per la Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani (E.1.01.01.51.000) e per il Tributo

per i servizi indivisibili (TASI) (E.1.01.01.76.000), oltre alla scarsa attendibilità delle previsioni anche una flessione delle riscossioni in c/competenza:

		2022			2023		
		Stanzamenti definitivi	Accertamenti (A)	Riscossioni c/competenza (RC)	Stanzamenti definitivi	Accertamenti (A)	Riscossioni c/competenza (RC)
E.1.01.01.00.000 - Imposte, tasse e proventi assimilati		28.298.000,00	25.773.397,93	22.064.354,15	29.262.000,00	27.797.963,51	22.528.398,07
	E.1.01.01.06.000 - Imposta municipale propria	11.600.000,00	9.876.961,45	9.874.129,87	11.900.000,00	11.122.808,11	10.206.406,11
	E.1.01.01.08.000 - Imposta comunale sugli immobili (ICI)	0,00	0,00	0,00	82.000,00	83.057,40	82.989,40
	E.1.01.01.16.000 - Addizionale comunale IRPEF	5.300.000,00	5.711.407,88	5.491.505,88	5.500.000,00	5.824.129,50	5.674.129,50
	E.1.01.01.51.000 - Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani	1.000.000,00	155.143,07	33.172,61	1.000.000,00	429.775,08	42.355,31
	E.1.01.01.52.000 - Tassa occupazione spazi e aree pubbliche						81,04
	E.1.01.01.53.000 - Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni	0,00	0,00	0,00			
	E.1.01.01.61.000 - Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi	10.098.000,00	9.981.816,37	6.617.476,63	10.480.000,00	10.230.665,95	6.479.735,30
	E.1.01.01.76.000 - Tributo per i servizi indivisibili (TASI)	300.000,00	48.069,16	48.069,16	300.000,00	107.527,47	42.782,45
E.1.03.01.00.000 - Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali		7.950.000,00	7.935.453,71	7.935.453,71	8.050.000,00	7.937.537,53	7.937.537,53
			33.708.851,64	29.999.807,86		35.735.501,04	30.466.016,64

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Sul punto l'Amministrazione ha chiarito che il significativo scostamento tra gli importi iscritti a previsione e quelli accertati, in particolare per la Tassa smaltimento rifiuti e la TASI, si riferisce all'attività di accertamento dell'evasione e dipenderebbe dagli inevitabili sfasamenti temporali "che impediscono, in alcuni casi, alla fine dell'anno l'accertamento di tutte le somme previste". L'Ente ha altresì precisato che le previsioni sono formulate sulla base di analisi valutative che "fanno presumere in modo più che prudente" l'importo da accertare. Secondo quanto rappresentato, "la previsione di un fondo crediti di dubbia esigibilità più che congruo [...] di fatto sterilizza i minori accertamenti rispetto alle previsioni".

Alla luce delle risposte del Comune, si rileva che le dinamiche relative alla riferita traslazione temporale degli accertamenti all'anno successivo rispetto a quello di competenza, presentando un andamento ciclico, dovrebbero emergere dalle serie storiche registrate dalla riscossione delle suddette risorse nell'ultimo quinquennio, di seguito rappresentate:

Esercizio	Codice voce del Piano dei conti	Descrizione voce del Piano dei conti finanziario - sezione Entrate	Residui attivi iniziali al 1 gen (RS)	Previsioni definitive competenza (CP)	Riaccertamento residui attivi (R)	Accertamenti (A)	Riscossioni c/competenza (RC)	Riscossioni c/residui (RR)
2020	E.1.01.01.51.000	Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani	5.195.853,63	300.000,00	-5.838,00	0,00	0,00	623.803,10
2021			4.566.212,53	600.000,00	-3.693.909,10	426.554,46	4.687,74	334.131,43
2022			960.038,72	1.000.000,00	175.421,52	155.143,07	33.172,61	523.116,26
2023			734.314,44	1.000.000,00	197.681,70	429.775,08	42.355,31	337.918,28
2024			981.497,63	1.000.000,00	-65.982,06	66.407,00	54.156,85	313.493,21

Esercizio	Codice voce del Piano dei conti	Descrizione voce del Piano dei conti finanziario - sezione Entrate	Residui attivi iniziali al 1 gen (RS)	Previsioni definitive competenza (CP)	Riaccertamento residui attivi (R)	Accertamenti (A)	Riscossioni c/competenza (RC)	Riscossioni c/residui (RR)
2020	E.1.01.01.76.000	Tributo per i servizi indivisibili (TASI)	273.151,07	50.000,00	30.624,17	103.967,02	75.733,94	137.698,25
2021			194.310,07	100.000,00	-161.769,62	126.687,36	66.990,80	20.213,76
2022			72.023,25	300.000,00	6.562,60	48.069,16	48.069,16	6.754,72
2023			71.831,13	300.000,00	14.495,99	107.527,47	42.782,45	20.092,68
2024			130.979,46	300.000,00	-15.189,60	21.116,85	20.667,45	3.512,42

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP (DCA) 2020-2024

Nonostante l'evoluzione negativa nel 2022 degli accertamenti di entrata rispetto agli stanziamenti previsionali di entrambe le risorse, appare evidente che le previsioni definitive del bilancio 2023 e 2024 si sono attestate sui medesimi livelli.

Sulla scorta dei dati esposti, per le risorse in argomento, si rileva che le previsioni di competenza si sono concretizzate in termini di accertamenti in misura costantemente ridotta risultando sovrastimate rispetto agli importi effettivamente accertati nonché ai risultati effettivamente conseguiti, denotando una inadeguata capacità di previsione, oltre ad una scarsa capacità di riscossione delle stesse, con evidente accumulo di residui attivi. Peraltro, trattandosi di attività di accertamento dell'evasione, dette previsioni alterano anche la percezione dell'efficacia delle azioni di recupero intraprese.

Allo stato, alla luce di quanto previsto dal principio di prudenza nella redazione delle previsioni del bilancio, stimate sulla base della realizzazione delle entrate in funzione della serie storica delle corrispondenti riscossioni e considerando le possibili difficoltà di accertamento, permangono le criticità evidenziate in sede istruttoria rispetto all'inattendibilità delle previsioni degli stanziamenti di entrata. In assenza di ulteriori elementi di dettaglio, si evidenziano problematiche nella fase gestionale del bilancio, posto che la tendenziale sovrastima delle previsioni di entrata può comportare l'assunzione di impegni di spesa in assenza di entrate certe ed effettivamente realizzabili.

Preme nondimeno rammentare che il FCDE del bilancio di previsione, destinato a finanziare il rischio di inesigibilità di entrate già accertate e non riscosse, deve risultare strettamente ancorato all'analisi storica delle percentuali di riscossione delle entrate rispetto agli accertamenti.

Il decremento in termini percentuali e assoluti delle riscossioni in c/competenza della categoria *Imposte tasse e proventi assimilati* si è inevitabilmente riverberato sullo stock dei residui al 31/12, impattando sui flussi di cassa e causando nell'esercizio 2023 il ricorso all'utilizzo delle entrate vincolate per il pagamento di spese correnti (art. 195 TUEL).

Tipologia	Esercizio	Accertamenti (A)	Riscossioni c/competenza (RC)	Capacità riscossione	Residui finali
E.1.01.01.00.000 - Imposte, tasse e proventi assimilati	2022	25.773.397,93	22.064.354,15	85,61%	8.377.318,03
	2023	27.797.963,51	22.528.398,07	81,04%	10.604.781,81

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Relativamente a tale aspetto, il Comune ha sottolineato che, nonostante l'evidente decremento delle riscossioni, non vi è stato alcun ricorso all'anticipazione di tesoreria dall'esercizio 2014 e l'utilizzo per cassa delle entrate vincolate per il pagamento di spese correnti è stato limitato e circoscritto a brevi periodi.

7.1 Gestione dei residui attivi

Nel triennio 2021-2023 è emerso un costante incremento dell'ammontare dei crediti conservati in contabilità al 31/12 (anno 2021 euro 35.870.216,39; anno 2022 euro 39.787.777,24; anno 2023 euro 43.804.449,83), ascrivibile anche alla consistente formazione di residui attivi di competenza, quale conseguenza di livelli di riscossione non pienamente soddisfacenti. I risultati mostrano *performance* di smaltimento (incidenza degli incassi in c/residui sui residui al 1/1) insoddisfacenti e con andamento ondivago, peraltro in peggioramento nel 2024 per il Titolo I (29,48%):

Gestione residui	Rendiconto 2021			Rendiconto 2022			Rendiconto 2023		
	Residui al 1.1 (a)	riscossioni c/residui al 31.12 (r)	% (r/a)*100	Residui al 1.1 (a)	riscossioni c/residui al 31.12 (r)	% (r/a)*100	Residui al 1.1 (a)	riscossioni c/residui al 31.12 (r)	% (r/a)*100
Titolo I - entrate di natura tributaria	18.310.782,22	2.012.851,21	10,99	10.274.584,07	5.861.077,32	57,04	8.377.318,03	3.522.170,00	42,04
Titolo II - trasferimenti correnti	5.434.875,28	2.405.068,71	44,25	7.000.901,28	3.682.816,99	52,60	7.235.170,08	5.361.331,95	74,10
Titolo III - entrate extratributarie	9.558.810,82	1.526.065,37	15,97	5.590.883,32	2.833.895,53	50,69	6.128.529,58	1.829.665,65	29,85
Titolo IV - entrate in conto capitale	7.664.171,70	925.718,12	12,08	7.638.715,33	3.014.646,43	39,47	10.388.129,40	2.315.516,96	22,29

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Titolo I

I dati sulle riscossioni in conto residui sopra evidenziati, già preoccupanti considerando i Titoli I, III e IV nella loro interezza, appaiono ancora più critici nel momento in cui si pone l'attenzione su alcune specifiche poste del Titolo I, come può rilevarsi dai prospetti seguenti elaborati d'ufficio sulla base delle informazioni disponibili nella BDAP (DCA):

	Residui ATTIVI al 1/1 (RS)	Riscossioni c/residui (RR)	% Riscossione c/residui	Riaccertamento residui attivi (R)	Accertamenti (A)	Riscossioni c/competenza (RC)	Residui al 31/12
E.1.01.01.00.000 - Imposte, tasse e proventi assimilati esercizio 2022	7.600.720,96	3.168.870,52	41,69%	236.423,81	25.773.397,93	22.064.354,15	8.377.318,03
E.1.01.01.06.000 - Imposta municipale propria	564.275,62	64.361,22	11,41%	35.098,48	9.876.961,45	9.874.129,87	537.844,46
E.1.01.01.08.000 - Imposta comunale sugli immobili (ICI)	69.171,84	54.459,17	78,73%	55.315,37	0,00	0,00	70.028,04
E.1.01.01.51.000 - Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani	960.038,72	523.116,26	54,49%	175.421,52	155.143,07	33.172,61	734.314,44
E.1.01.01.61.000 - Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi	5.866.763,59	2.453.441,14	41,82%	-35.779,94	9.981.816,37	6.617.476,63	6.741.882,25
E.1.01.01.76.000 - Tributo per i servizi indivisibili (TASI)	72.023,25	6.754,72	9,38%	6.562,60	48.069,16	48.069,16	71.831,13

	Residui ATTIVI al 1/ (RS)	Riscossioni c/residui (RR)	% Riscossione c/residui	Riaccertamento residui attivi (R)	Accertamenti (A)	Riscossioni c/competenza (RC)	Residui al 31/12
E.1.01.01.00.000 - Imposte, tasse e proventi assimilati esercizio 2023	8.377.318,03	3.522.170,00	42,04%	480.068,34	27.797.963,51	22.528.398,07	10.604.781,81
E.1.01.01.06.000 - Imposta municipale propria	537.844,46	255.757,31	47,55%	208.893,22	11.122.808,11	10.206.406,11	1.407.382,37
E.1.01.01.08.000 - Imposta comunale sugli immobili (ICI)	70.028,04	66.771,47	95,35%	63.966,06	83.057,40	82.989,40	67.290,63
E.1.01.01.51.000 - Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani	734.314,44	337.918,28	46,02%	197.681,70	429.775,08	42.355,31	981.497,63
E.1.01.01.61.000 - Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi	6.741.882,25	2.620.212,55	38,86%	-4.968,63	10.230.665,95	6.479.735,30	7.867.631,72
E.1.01.01.76.000 - Tributo per i servizi indivisibili (TASI)	71.831,13	20.092,68	27,97%	14.495,99	107.527,47	42.782,45	130.979,46

Fonte: Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP (DCA) anno 2022 e 2023

Per la tipologia 101 (Imposte tasse e proventi assimilati) si osserva il costante incremento anno su anno (anno 2021 euro 7.600.720,96; anno 2022 euro 8.377.318,03; anno 2023 euro 10.604.781,81) della mole dei residui conservati a rendiconto.

Considerando l'andamento delle riscossioni, i risultati rilevati nel 2024 danno atto di *performance* di smaltimento dei residui in ulteriore evidente peggioramento e, in taluni casi, pienamente inadeguate.

	Residui ATTIVI al 1/ (RS)	Riscossioni c/residui (RR)	% Capacità riscossione	Riaccertamento residui attivi (R)	Accertamenti (A)	Riscossioni c/competenza (RC)	Residui al 31/12
E.1.01.01.00.000 - Imposte, tasse e proventi assimilati esercizio 2024	10.604.781,81	3.126.763,96	29,48%	-1.865.062,76	28.087.130,85	23.859.054,18	9.841.031,76
E.1.01.01.06.000 - Imposta municipale propria	1.407.382,37	71.036,94	5,05%	-55.950,43	10.457.111,75	10.454.560,45	1.282.946,30
E.1.01.01.08.000 - Imposta comunale sugli immobili (ICI)	67.290,63	41.409,42	61,54%	32.318,15	0,00	0,00	58.199,36
E.1.01.01.51.000 - Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani	981.497,63	313.493,21	31,94%	-65.982,06	66.407,00	54.156,85	614.272,51
E.1.01.01.61.000 - Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi	7.867.631,72	2.547.311,97	32,38%	-1.760.258,82	11.096.325,29	7.083.152,68	7.573.233,54
E.1.01.01.76.000 - Tributo per i servizi indivisibili (TASI)	130.979,46	3.512,42	2,68%	-15.189,60	21.116,85	20.667,45	112.726,84

Fonte: Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP (DCA) anno 2024

Ai fini di un'analisi analitica dei residui della tipologia E.1.01.01.00.000, i residui sono stati riaggregati nel seguente prospetto, che mostra al 31/12/2023 un complessivo superiore a 9 milioni di euro riconducibile all'IMU (euro 1.407.382,37) e alla TARES (euro 7.867.631,72):

E.1.01.01.00.000 - Imposte, tasse e proventi assimilati	Residui finali			
	2021	2022	2023	2024
E.1.01.01.06.000 - Imposta municipale propria	564.275,62	537.844,46	1.407.382,37	1.282.946,30
E.1.01.01.08.000 - Imposta comunale sugli immobili (ICI)	69.171,84	70.028,04	67.290,63	58.199,36
E.1.01.01.41.000 - Imposta di soggiorno	68.253,72	221.417,71	150.000,00	199.653,21
E.1.01.01.51.000 - Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani	960.038,72	734.314,44	981.497,63	614.272,51
E.1.01.01.52.000 - Tassa occupazione spazi e aree pubbliche	0,00	0,00	0,00	0,00
E.1.01.01.53.000 - Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni	194,22	0,00	0,00	0,00
E.1.01.01.61.000 - Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi	5.866.763,59	6.741.882,25	7.867.631,72	7.573.233,54
E.1.01.01.76.000 - Tributo per i servizi indivisibili (TASI)	72.023,25	71.831,13	130.979,46	112.726,84
TOTALE	7.600.720,96	8.377.318,03	10.604.781,81	9.841.031,76

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP annualità 2021/2024

Le risultanze 2024 registrano un evidente decremento del complessivo delle partite creditorie conservate al 31/12, che non rappresenta, tuttavia, un miglioramento delle *performance* di riscossione, essendo quasi integralmente riferibile all'intervenuta eliminazione di consistenti partite di residui attivi (euro -1.865.062,76) afferenti principalmente alla TARES ma anche all'IMU, alla TARSU e alla TASI (*cf., supra*).

Con riguardo ai crediti conservati al Titolo I al 31 dicembre 2023, l'Ente ha fatto presente che i dati delle riscossioni evidenziati (42,04%) afferiscono quasi integralmente alla riscossione coattiva delle entrate affidata all'Agenzia delle entrate Riscossioni (ADER). Secondo quanto rappresentato, nell'esercizio 2022 il rischio del mancato incasso è stato sterilizzato in misura più che prudenziale dal correlato accantonamento al FCDE, posto che gli incassi ipotizzati per euro 2.328.690,00 (a fronte della sterilizzazione di crediti ammontanti a euro 8.155.690,72 per euro 5.827.000,00) si sono realizzati per euro 3.300.752,29.

Il Comune ha altresì fornito, con il prospetto sottoriportato, un aggiornamento al 30 giugno 2025 effettuato in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio e rappresentato che il miglioramento delle performance di riscossione nell'anno 2025 dà evidenza della "necessità di proseguire nell'indirizzo già stabilito nei documenti programmatori di gestire in modo diretto la riscossione coattiva delle entrate tributarie".

Descrizione capitolo	Stanziamen to residui	Accertame nti residui	Differenza residui	Reversali residui
TARI	7.568.488,56	7.583.049,04	-14.560,48	2.577.350,39
IMU ANNI PRECEDENTI	1.282.946,30	1.302.668,07	-19.721,77	239.263,15
TARSU, TARES E TARI ANNI PRECEDENTI	614.272,51	679.494,53	-65.222,02	71.619,51
TASI ANNI PRECEDENTI	112.726,84	112.726,84	0,00	23.627,12
IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI -ICI-ANNI PRECEDENTI	58.199,36	66.825,48	-8.626,12	66.757,48
	9.636.633,57	9.744.763,96	-108.130,39	2.978.617,65

Nb. I maggiori accertamenti indicati nella colonna "Differenza residui" si riferiscono a crediti stralciati dal bilancio ed iscritti a patrimonio, incassati a residuo nell'anno 2025.

Fonte: Nota Comune di Ascoli Piceno prot. n. 2332/2025

Con riguardo alla mole dei residui conservati a rendiconto 2023 al Titolo I (euro 10.604.781,81), l'Ente ha ulteriormente chiarito che l'importo di euro 1.407.382,37 afferisce agli accertamenti a seguito di attività di verifica e controllo dell'IMU (1.01.01.06.002). La riscossione di dette somme, secondo quanto chiarito, è affidata all'ADER con "le criticità già evidenziate" (criticità, tuttavia, non meglio definite nel riscontro all'istruttoria). L'Ente ha, nondimeno, rimarcato di essere tra gli enti colpiti da eventi sismici del 2016 e, pertanto, interessato "da una importante fase di ricostruzione che ha condizionato, inevitabilmente, per la presenza di ordinanze di inagibilità, una normale attività accertativa". La somma di euro 981.497,63 è relativa agli accertamenti a seguito di attività di verifica e controllo del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (E.1.01.01.51.002). Anche in questo caso, le somme vengono accertate dall'Ente mentre la riscossione coattiva è affidata all'ADER, con "le criticità già evidenziate". Da ultimo, euro 7.867.631,72 rappresentano, secondo le deduzioni dell'Ente,

l'importo accertato con riguardo al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, riscosso spontaneamente in modo ordinario (E.1.01.01.61.001). L'accertamento e la riscossione delle correlate entrate sono svolti direttamente dal Comune senza ausilio di soggetti terzi. Allo scadere dei termini stabiliti dalla normativa per il ravvedimento, l'Ente procede alla formazione dei ruoli ed all'invio degli stessi all'ADER con "le criticità già evidenziate".

Per completezza informativa si osserva che il codice voce citato dal Comune (E.1.01.01.51.002) è relativo alla *Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani riscossa a seguito di attività di verifica e controllo*, mentre la voce *Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi riscosso a seguito di attività di verifica e controllo* presenta il codice E.1.01.01.61.002 e nell'esercizio 2023 non risulta valorizzato. Si rileva, nondimeno, che la TARES (Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi) dal 1° gennaio 2014 è stata sostituita dalla TARI (Tassa sui Rifiuti). La Sezione raccomanda, pertanto, di valutare con attenzione l'accertamento delle risorse (gestione ordinaria o recupero evasione) e la successiva riscossione, assicurando la corretta contabilizzazione secondo la codifica della voce del piano dei conti finanziario e in conformità alle vigenti disposizioni normative.

Cancellazione di residui attivi al Titolo I

Nell'ambito dell'istruttoria, specifici approfondimenti sono stati svolti con riguardo alla significativa eliminazione di residui attivi del Titolo I per "inesigibilità" posta in essere a seguito del riaccertamento ordinario 2021 (-13.190.101,89 euro). In particolare, sono emerse perplessità circa le valutazioni sottese a detta operazione, posto che la portata della stessa non aveva precedenti nel *trend* storico né si ripresentava con pari modalità negli anni successivi al 2021, circostanza che evidenzia, *prima facie*, il mantenimento nel rendiconto di residui attivi insussistenti o inesigibili, ancorché sterilizzati nel FCDE.

Tipologia	Riaccertamento residui attivi								
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
E.1.01.01.00.000 - Imposte, tasse e proventi assimilati	-1.004.298,48	-1.354.020,46	-1.754.763,78	-79.660,11	19.091,13	-13.190.101,89	236.423,81	480.068,34	-1.865.062,76
E.1.01.01.06.000 - Imposta municipale propria	-18.738,97	5.014,99	-120.109,57	-75.540,60	36.787,46	-3.736.999,39	35.098,48	208.893,22	-55.950,43
E.1.01.01.08.000 - Imposta comunale sugli immobili (ICI)	-30.397,52	-447.544,96	-16.835,08	-8.781,56	-8.977,74	-1.770.956,17	55.315,37	63.966,06	32.318,15
E.1.01.01.41.000 - Imposta di soggiorno	186,00		-69.502,42						
E.1.01.01.51.000 - Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani	-387.891,67	-229.990,37	-1.286.161,19	4.662,05	-5.838,00	-3.693.909,10	175.421,52	197.681,70	-65.982,06
E.1.01.01.52.000 - Tassa occupazione spazi e aree pubbliche									
E.1.01.01.53.000 - Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni							-194,22		
E.1.01.01.61.000 - Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi	-571.892,00	-682.455,12	-253.634,72		-33.504,76	-3.826.467,61	-35.779,94	-4.968,63	-1.760.258,82
E.1.01.01.76.000 - Tributo per i servizi indivisibili (TASI)	-106,45				30.624,17	-161.769,62	6.562,60	14.495,99	-15.189,60

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Detta operazione di cancellazione di residui attivi è stata accompagnata da una correlata ed altrettanto massiccia riduzione del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione con

riguardo alla tipologia 101 (anno 2020 euro 15.873.072,75; anno 2021 euro 6.220.798,68 - dati BDAP).

Nel dettaglio, le eliminazioni afferiscono alle seguenti poste e presentano una incidenza percentuale sulla consistenza dei residui iniziali della tipologia (euro 17.997.183,42) superiore al 73%:

Oggetto accertamento	Titolo	Anno									Totale complessivo	
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
ADDITIONALI ERARIALI L. 549/95 ART.3, COMMA 39 (10%DELLE AZZ.24-25/E)	I	22.199,85		7.710,47		13.687,79	2.138,60				45.736,71	
IMPOSTA COMUNALE ICI ANNI PRECEDENTI			443.406,66	261.370,44	475.093,81	368.760,81	196.447,68		25.051,73	4.186,60	1.774.317,73	
IMU ANNI PRECEDENTI					534.531,59	580.189,01	927.706,34	293.931,48	657.960,93	733.409,96	3.727.729,31	
TARES ANNI PRECEDENTI					630.283,66	104.309,58	26.432,79				761.026,03	
TARI						626.975,35		588.874,06	278.029,04	667.036,36	2.763.546,70	
TARI ANNI PRECEDENTI							230.306,22				230.306,22	
TARSU, TARES E TARI ANNI PRECEDENTI			369.308,02	108.802,46	482.684,42	47.643,46	265.740,59	18.605,03	648.138,88	820.143,29	636.819,33	3.397.885,48
TASI ANNI PRECEDENTI							56.384,81	2.377,72	73.255,77	29.535,20	161.553,50	
Totale			391.507,87	552.209,12	751.765,33	1.687.552,52	1.959.663,13	2.060.653,36	1.533.322,14	1.854.440,76	2.070.987,45	12.862.101,68

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP 2021 - Elenco crediti inesigibili - all. n)

Le cancellazioni più consistenti hanno riguardato l'ICI, l'IMU e la TARSU-TARES-TARI. Dai riscontri in atti, non risultavano specifiche deduzioni su dette cancellazioni o, quantomeno, su quelle che avevano maggiormente inciso sul dato complessivo, nel parere dell'OREF sul riaccertamento ordinario dei residui (verbale n. 7 del 12 aprile 2022), nella cui sede l'Organo si limitava ad attestare che le entrate risultavano *“regolarmente accertate in ossequio alle regole stabilite dal principio contabile 4/2”*. Nessuna specifica considerazione risulta svolta nella Relazione sulla gestione e nella relazione OREF al rendiconto. Alla luce di tali evidenze, si sono resi necessari adeguati chiarimenti, anche in ragione delle modalità e delle tempistiche definite dalle disposizioni della normativa emergenziale.

Nel riscontro fornito, il Comune non ha chiarito le motivazioni sottese alle suddette cancellazioni, non ha riferito sulle attività preventivamente poste in essere per il recupero delle suddette somme e, tantomeno, ha prodotto documentazione o attestazione della fondatezza giuridica dei crediti accertati. Sul punto, l'Ente ha unicamente dedotto di aver proceduto allo stralcio e alla conseguente *“riclassificazione del credito nello stato patrimoniale”* sulla base di quanto disposto *“per i crediti di dubbia e difficile esazione”* dal § 9.1 dell'All. 4/2 cit., rappresentando altresì *“che nei prospetti allegati alla delibera di riaccertamento ordinario”* è stata data evidenza *“della motivazione dello stralcio e della presenza dell'accantonamento a FCDE”*.

Con riferimento ai crediti riconosciuti inesigibili, l'Ente ha quindi proceduto alla eliminazione, discrezionale secondo il citato principio contabile ([...] *il responsabile del servizio competente alla gestione dell'entrata valuta l'opportunità di operare lo stralcio [...]*), di

crediti iscritti fra i residui attivi da oltre 3 anni dalla loro scadenza e non riscossi, ancorché non ancora prescritti, iscrivendoli in apposito elenco da allegare al rendiconto e tenendone conto nella determinazione del valore dei crediti nello stato patrimoniale e nella quantificazione del FCDE. L'Ente ha ritenuto di aver dettagliato con sufficiente analiticità le motivazioni alla base delle cancellazioni in argomento con l'inserimento, nel campo denominato "*Motivazione eliminazione residuo*" dell'allegato *Elenco crediti inesigibili - all. n)* anno 2021 (BDAP), della locuzione "*Crediti di dubbia e difficile esazione stralciati dal bilancio ai sensi del paragrafo 9.1 Allegato 4/2 del D.Lgs. 118/2011*".

Riguardo alle deduzioni svolte dall'Ente, pur condividendo l'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile e riportato al § 9.1 dell'All. 4/2 cit., si osserva che l'istruttoria era finalizzata a conoscere le specifiche situazioni che hanno comportato, nel caso di specie, la cancellazione dei residui attivi e, in particolare, di motivare per i residui attivi inesigibili l'impossibilità di realizzare il credito, le attività poste in essere per la riscossione, i motivi dell'inesigibilità ovvero se per tali crediti sono e continueranno ad essere attivate le procedure coattive di recupero.

Si osserva che la dichiarata *inesigibilità* di un residuo attivo non costituisce motivazione sufficiente alla cancellazione dello stesso in quanto non esplicativa delle concrete circostanze che hanno condotto all'eliminazione ([...] *Il riconoscimento formale dell'assoluta inesigibilità o insussistenza dei crediti deve essere adeguatamente motivato attraverso l'analitica descrizione delle procedure seguite per la realizzazione dei crediti prima della loro eliminazione totale o parziale, o indicando le ragioni che hanno condotto alla maturazione della prescrizione, rimanendo fermo l'obbligo di attivare ogni possibile azione finalizzata ad adottare le soluzioni organizzative necessarie per evitare il ripetersi delle suddette fattispecie [...]: § 9.1 dell'All. 4/2 cit.*).

Nel contesto tratteggiato, l'esigenza di una motivazione adeguata a qualsiasi operazione contabile di cancellazione di residui attivi si inquadra nel più generale principio di trasparenza e responsabilità della gestione finanziaria pubblica.

La vetustà di talune poste (anno 2010 e seguenti), la portata dell'operazione e l'assenza di adeguati elementi di dettaglio, rafforzano i dubbi oltre che sull'inerzia operativa dell'Ente in sede di riscossione, anche rispetto alla mancata attivazione in sede di sollecito e recupero coattivo, alla completezza ed adeguatezza delle operazioni di riaccertamento ordinario (e straordinario) dei residui come anche alle operazioni di sollecito interrutive, nel caso in cui la cancellazione dei crediti sia intervenuta a seguito di prescrizione, circostanza, peraltro,

non chiarita. In tale contesto, precise responsabilità sono ascrivibili anche all'Organo di revisione che, dai riscontri in atti, vista la rilevanza delle somme, non risulta aver dato evidenza in sede di riaccertamento ordinario 2021 delle dovute verifiche sulla permanenza dei requisiti di conservazione ovvero delle cause dell'inesigibilità dei residui stralciati.

In argomento, si osserva che, benché *“la cancellazione dei residui attivi al ricorrere dei presupposti sia un'operazione necessaria, occorre però sottolineare che la stessa sottende, soprattutto qualora ingente, la sussistenza di gravi criticità nella gestione dei residui, laddove derivi dalla prescrizione dei crediti oppure da indebito o erroneo accertamento del credito”* (Corte conti, sez. contr. Veneto, del. n. 20/2025/PRSE).

Pertanto, pur considerando che il Comune di Ascoli Piceno rientra nel cratere degli enti colpiti dagli eventi sismici del 2016 (allegato 2 del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, convertito in l. 15 dicembre 2016, n. 229) e che, per come riferito dallo stesso Ente, *“la sospensione dei termini per il pagamento e per gli accertamenti tributari”* ha impattato sulle *“riscossioni e nella messa a regime delle entrate conseguenti al recupero dell'evasione”*, va evidenziato che *“il mantenimento nel rendiconto di residui attivi insussistenti o anche inesigibili è contrario ai fondamentali principi di certezza, veridicità e attendibilità del bilancio. Pertanto, è necessario che nell'ambito dell'operazione di riaccertamento ordinario dei residui, che il legislatore ha previsto con cadenza annuale, venga svolta una puntuale verifica della sussistenza dei presupposti per il mantenimento dei residui attraverso un'azione propulsiva e di coordinamento da parte del responsabile del servizio finanziario che deve coinvolgere tutti i dirigenti/responsabili di servizio”* (Corte conti, sez. contr. Veneto, del. n. 20/2025/PRSE cit.).

Si sollecita il Comune a una scrupolosa ricognizione dei singoli crediti conservati in bilancio al fine di vagliare il permanere dei requisiti di mantenimento previsti dalla vigente disciplina, alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento sul risultato di amministrazione e sulla stessa attendibilità del rendiconto dell'Ente.

Evasione tributaria

Specifiche considerazioni sono state riservate alle risultanze dell'attività di contrasto all'evasione tributaria. Sul punto si riporta il seguente prospetto, rielaborato d'ufficio sulla base delle informazioni prodotte dall'OREF nella Relazione-questionario al rendiconto 2023.

2023	Accertamenti	Riscossioni	% di riscossione
Recupero evasione IMU-TASI	1.356.570,92	440.168,92	32,45
Recupero evasione TARSU-TIA-TARES-TARI	429.775,08	42.355,31	9,86
Recupero evasione COSAP-TOSAP	0,00	0,00	
Recupero evasione altri tributi	0,00	0,00	
Totale	1.786.346,00	482.524,23	

Fonte: Elaborazione Cdc su dati della Relazione-questionario al rendiconto 2023

Dai suddetti dati emergono, in primo luogo, sensibili scostamenti tra accertamenti e riscossioni quanto al recupero evasione IMU/TASI e TARSU/TIA/TARES/TARI e l'assenza di misure per recupero evasione Canone unico (TOSAP/COSAP) e altri tributi. Peraltro, in aggiunta alla modesta capacità di riscossione per la TARES (Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi), i dati BDAP relativi all'attività di verifica e controllo hanno dato atto nel 2022 e nel 2023 (come anche nel 2024) di un'attività di recupero dell'evasione tributaria incentrata sul *mancato pagamento* e non anche sulle *omesse o infedeli dichiarazioni*, posto che non risultano contabilizzate somme *a seguito di attività di verifica e controllo*.

I dati della relazione-questionario sul rendiconto 2024 non sembrano supportare l'ipotesi di un miglioramento, posto che a fronte della quasi integrale riscossione delle somme accertate, si osserva una evidente contrazione del volume degli accertamenti:

2024	Accertamenti	Riscossioni	% di riscossione
Recupero evasione IMU-TASI	358.793,10	356.241,80	99,29
Recupero evasione TARSU-TIA-TARES-TARI	66.407,00	54.156,85	81,55
Recupero evasione COSAP-TOSAP			
Recupero evasione altri tributi	21.116,85	20.667,45	97,87
Totale	446.316,95	431.066,10	

Fonte: Elaborazione Cdc su dati della Relazione-questionario al rendiconto 2024

Sul punto rileva, altresì, quanto attestato dall'OREF nella Relazione al rendiconto 2023 con riguardo alla movimentazione dei residui per recupero evasione:

	importo	%
Residui attivi al 1/1/2023	€ 1.272.158,90	
Residui riscossi nel 2023	€ 593.675,59	
Residui eliminati (+) o riaccertati (-)	-€ 406.574,92	
Residui al 31/12/2023	€ 1.665.058,23	65,29%
Residui della competenza	€ 1.303.821,77	
Residui totali	€ 2.366.880,00	
FCDE al 31/12/2023	€ 2.041.008,00	85,34%

Fonte: Relazione OREF al rendiconto 2023

Come può evincersi, la velocità di smaltimento delle poste a residuo (euro 593.675,59) si mostra inferiore rispetto alla rapidità con cui le stesse tendono a ricostituirsi (euro 1.303.821,77), così contribuendo all'alimentazione dei residui e del *trend* in continua crescita degli stessi.

In argomento, l'Ente ha dedotto che gli evidenziati scostamenti tra quanto accertato e quanto riscosso in competenza 2023 *“derivano principalmente dai tempi normativi di riscossione coattiva”*. Secondo quanto rappresentato, *“se l'accertamento contabile, ai sensi del principio contabile, avviene nel secondo semestre dell'anno è verosimile che la riscossione avvenga nell'anno successivo, considerando che l'iter di riscossione è quantificato in media in sei mesi”*. Quanto alla mancata attività di contrasto dell'evasione tributaria con riferimento alla COSAP/TOSAP (oggi Canone Unico Patrimoniale), l'Ente ha fatto presente che per i Comuni interessati dagli eventi sismici del 2016 indicati negli allegati 1, 2 e 2-bis del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, anno su anno *“è stata prevista una norma che ha disposto la non debenza dei canoni di cui all'articolo 1, commi da 816 a 847, della legge, 27 dicembre 2019, n. 160 in materia di pubblicità comunale, di autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, riferiti alle insegne di esercizio di attività commerciali e di produzione di beni o servizi, nonché di occupazione di spazi ed aree pubbliche”*. Secondo quanto rappresentato, le varie disposizioni succedutesi nel tempo hanno previsto specifici ristori ai Comuni interessati dalle minori entrate derivanti dal mancato pagamento dei canoni sopra citati. Il Comune di Ascoli Piceno, nel riferire di aver affidato l'accertamento e la riscossione del tributo alla società Abaco s.p.a., ha evidenziato che *“il recupero dell'evasione in un contesto di esenzione”* risulta di modestissima entità e confluisce *“nella riscossione ordinaria”*.

Nel merito, la Sezione sottolinea, sul piano generale, come la separata contabilizzazione delle entrate derivanti dalla riscossione del tributo ordinario rispetto a quelle riconducibili all'attività di recupero dell'evasione, è fondamentale per assicurare la trasparenza e consentire una più immediata comprensibilità del dato relativo ai recuperi nonché ai relativi andamenti.

Titolo II

Gli approfondimenti svolti sulla base dei dati BDAP hanno confermato la persistenza di residui attivi vetusti, non movimentati negli ultimi anni e non sterilizzati nel FCDE, carenti dell'indicazione del titolo che legittima l'iscrizione in bilancio e in parte eliminati in sede di rendiconto 2024. Con riferimento a detti residui, l'Amministrazione comunale, nelle deduzioni prodotte, ha confermato il *“formale impegno da parte dell'amministrazione erogante”*, senza tuttavia fornire i richiesti dettagli circa la permanenza dei residui in contabilità ovvero aggiornamenti sulle riscossioni *medio tempore* intervenute.

Per le entrate contabilizzate al Titolo II ed ascrivibili a trasferimenti da parte dello Stato o altri Enti pubblici, appare evidente la difficoltà di riscossione, vista la permanenza nel conto del bilancio da annualità risalenti (esercizi 2013-2016-2017-2018) e la successiva cancellazione, quantomeno in parte, per *insussistenza* (cap. 1240 e 1780) e per *inesigibilità* (cap. 1200 e 1240) in sede di riaccertamento ordinario dei residui 2024 (Delibera Giunta comunale n. 94/2025 "ALL_1" e "ALL_2"). La considerevole anzianità dei citati residui, in alcuni casi ben superiore ai cinque anni, evidenzia l'effettivo rischio di mancata riscossione e conferma la necessità di includere tali poste contabili nel procedimento di svalutazione dei residui attivi. Del resto, il privilegio accordato dalla normativa in termini di non assoggettabilità al meccanismo di svalutazione, sussistendo una presunzione di certezza della riscossione (*crediti da altre amministrazioni pubbliche*), deve essere adeguatamente temperato con il principio di prudenza e con i limiti di ordine generale posti dalla competenza finanziaria potenziata e dalla contabilità armonizzata. Pertanto, pur sussistendo alcuni limitati margini di discrezionalità nella definizione delle entrate da considerare di dubbia esigibilità, occorre che l'Ente non incorra in prassi idonee ad escludere risorse dalla determinazione dell'accantonamento minimo al fondo.

Titolo III

Al Titolo III le *performance* di smaltimento migliorano ma, per specifiche poste, non risultano comunque adeguate, come evidenziato nei prospetti seguenti, integrati a fini prospettici con i dati del 2024.

Gestione residui	Rendiconto 2021			Rendiconto 2022			Rendiconto 2023			Rendiconto 2024		
	Residui al 1.1 (a)	riscossioni c/residui al 31.12 (r)	% (r/a)*100	Residui al 1.1 (a)	riscossioni c/residui al 31.12 (r)	% (r/a)*100	Residui al 1.1 (a)	riscossioni c/residui al 31.12 (r)	% (r/a)*100	Residui al 1.1 (a)	riscossioni c/residui al 31.12 (r)	% (r/a)*100
Titolo III - entrate extratributarie	9.558.810,82	1.526.065,37	15,97	5.590.883,32	2.833.895,53	50,69	6.128.529,58	1.829.665,65	29,85	7.994.513,74	3.137.237,51	39,24

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Tipologia	% riscossione su residui			
	2021	2022	2023	2024
E.3.01.00.00.000 - Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	42,55%	54,56%	51,60%	78,60%
E.3.02.00.00.000 - Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	3,25%	12,13%	9,22%	6,74%
E.3.05.00.00.000 - Rimborsi e altre entrate correnti	46,74%	54,86%	56,62%	35,53%

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Con riguardo al valore percentuale di riscossione a residuo del Titolo III nel 2023 (29,85%), l'Ente ha fatto presente che i dati afferiscono principalmente ai "proventi del codice della strada iscritti a ruolo e quindi affidati all'Agenzia delle entrate Riscossioni (ADER) che hanno registrato

una percentuale di riscossione dello 0,07% e da canoni e fitti, anch'essi in parte iscritti a ruolo che hanno registrato una percentuale di riscossione dello 0,22%". Riprendendo le medesime argomentazioni svolte per i crediti del Titolo I, sia nell'esercizio 2022 che nel 2023, secondo quanto riferito, il rischio del mancato incasso è stato sterilizzato in misura più che prudenziale dal correlato accantonamento al FCDE.

Riguardo ai residui con anzianità pari o superiore a cinque anni (complessivi euro 230.398,28) che non riportavano, peraltro, gli estremi del provvedimento dirigenziale di riferimento necessario a legittimarne la permanenza in bilancio, in parte eliminati in sede di rendiconto 2024, l'Amministrazione ha dedotto che i canoni di locazione (annualità 2011-2018) sono stati accertati *"sulla base del contratto di affitto regolarmente stipulato"*. Per alcuni di questi, l'insorgere di un contenzioso ha comportato, sulla base delle valutazioni rese dall'Avvocatura comunale, l'accantonamento a titolo meramente cautelativo della somma di euro 100.000 a fondo contenzioso. Per gli ulteriori crediti segnalati (annualità 2010-2018) l'Ente non ha fornito chiarimenti, limitandosi a richiamare le connesse determinazioni dirigenziali, che tuttavia non sono risultate reperibili e liberamente scaricabili dal sito *web* istituzionale - Sezione amministrazione trasparente. Pertanto, l'assenza di dettagli e di specifici riscontri da parte del Comune non ha consentito di appurare la sussistenza dei presupposti giuridici per il mantenimento di detti residui, anche ultradecennali, nel bilancio. Quanto ai crediti afferenti alla società *Ascoli Reti Gas s.r.l.*, anch'essi di rilevante importo e non sterilizzati da accantonamenti prudenziali, l'Ente ha dato conto, coerentemente con i dati risultanti dalla BDAP, dell'incasso totale o parziale delle poste contabili e della positiva attestazione dell'OREF della riconciliazione dei rapporti debiti/crediti tra il Comune e la partecipata.

Titolo IV

Per quanto concerne il Titolo IV, gli scostamenti tra le previsioni definitive di competenza e gli accertamenti, come anche tra accertamenti e incassi, sono risultati particolarmente rilevanti, coerentemente anche con quanto attestato nella relazione OREF al rendiconto 2024.

Entrate del Titolo IV					
Esercizio	previsione definitiva di competenza (a)	accertamenti c/comp. (b)	% attendibilità delle previsioni (b/a)	incassi c/comp. (c)	% riscossione c/comp. (c/b)
2021	92.539.828,50	15.911.676,52	17,19	14.959.312,27	94,01
2022	172.619.319,21	25.254.051,46	14,63	19.376.417,13	76,73
2023	156.434.972,60	13.078.141,30	8,36	9.875.876,49	75,51
2024	177.991.475,01	43.506.601,78	24,44	33.243.497,25	76,41

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Sulle ragioni di tali scostamenti il Comune non ha svolto deduzioni.

Sul punto si osserva che le previsioni di competenza contenute nel bilancio esprimono la capacità programmatica dell'Ente. La presenza di scostamenti significativi fra gli stanziamenti e le somme effettivamente accertate costituisce un fenomeno in grado di alterare l'attendibilità del bilancio. In tale prospettiva, le previsioni di bilancio devono essere sostenute da accurate analisi degli andamenti storici "o, in mancanza, da altri obiettivi parametri di riferimento" (art. 162, comma 5, TUEL). Appare quindi opportuno che la previsione di competenza degli importi stanziati e l'inserimento nel conto del bilancio avvengano con prudenza, considerando le possibili difficoltà di accertamento e di riscossione.

La Sezione evidenzia, nondimeno, "che la programmazione di un'opera non può prescindere, quanto alla sua realizzazione, da un quadro trasparente e determinato a monte, e, con riguardo al profilo contabile, da una chiara previsione e da un'effettiva contezza delle relative forme di finanziamento, dovendo le risorse e i mezzi finanziari complessivi da utilizzare essere conosciuti o conoscibili ex ante, con un grado di previsione attendibile" (Corte conti, Sez. contr. Basilicata, del. n. 44/2025/PRSE).

I tassi di riscossione in c/residui si mostrano decisamente contenuti nelle annualità 2021-2023 e con un trend al rialzo della massa creditoria, che invece dovrebbe fisiologicamente tendere ad una riduzione.

Residui del Titolo IV						
Esercizio	Residui attivi al 1/1	riscossioni c/residui	riscossione c/residui	Residui al 31/12 da es. prec.	Residui al 31/12 da comp.	Totale residui al 31/12
2021	7.664.171,70	925.718,12	12,08%	6.686.351,08	952.364,25	7.638.715,33
2022	7.638.715,33	3.014.646,43	39,47%	4.510.495,07	5.877.634,33	10.388.129,40
2023	10.388.129,40	2.315.516,96	22,29%	7.752.850,52	3.202.264,81	10.955.115,33
2024	10.955.115,33	7.787.894,37	71,09%	3.180.797,35	10.263.104,53	13.443.901,88

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Le verifiche hanno evidenziato la conservazione nel 2023, anche al Titolo IV, di poste di credito assai vetuste, con anzianità superiore al quinquennio (complessivi euro 2.160.078,29), talvolta carenti dell'indicazione del titolo che legittima l'iscrizione in bilancio

e della qualificazione dell'Ente erogante, concernenti principalmente contributi e trasferimenti statali e regionali, non sterilizzati nel FCDE e non movimentati negli ultimi esercizi.

Sul piano generale, la risposta del Comune ha evidenziato trattarsi di *“finanziamenti di interventi straordinari di ricostruzione del patrimonio immobiliare conseguenti agli eventi sismici del 2016”*. L'Amministrazione comunale, nelle deduzioni prodotte, ha, partitamente, dato evidenza dell'incasso, dello stralcio o della sterilizzazione delle somme nel FCDE in sede di rendiconto 2024 ovvero dell'avvio di azioni finalizzate alla rendicontazione o alle operazioni di collaudo degli interventi realizzati. In particolare, l'Ente ha ritenuto di giustificare la scelta di non assoggettare dette poste contabili a svalutazione tramite FCDE stante l'assenza di situazioni *“di imprevedibilità”*, posto che dette entrate riguardano *“un evento calamitoso straordinario, oggetto di ordinanze specifiche di parte Commissariale”*.

Titolo V e VI

L'analisi svolta ha riscontrato la presenza al Titolo V (*Entrate da riduzione di attività finanziarie*) di poste di credito, anche di considerevole importo, accertate in c/competenza nell'esercizio 2021 ma afferenti a mutui della Cassa depositi e prestiti s.p.a. di annualità pregresse (2015, 2017, 2018), contabilizzate e mantenute al Titolo VI (*Accensione prestiti*) sino all'annualità 2020. Per detti residui si è reso evidente, da un lato, un rilevante ritardo nell'adeguamento ai principi contabili armonizzati, e, dall'altro, il mancato rispetto del § 9.1 dell'All. 4/2 cit., che alla non corretta classificazione in bilancio di crediti e debiti a seguito di errori fa conseguire la loro riclassificazione con imputazione alla gestione in c/residui e non a quella di competenza (*“La reimputazione di un residuo attivo ad un titolo di bilancio differente da quello inizialmente attribuito è attuata attraverso una rettifica in aumento ed una corrispondente riduzione dei residui attivi, e non mediante accertamento di nuovi crediti di competenza dell'esercizio”*: § 9.1 dell'All. 4/2 cit.).

L'Ente ha sul punto confermato di aver *“provveduto, ancorché in ritardo, alla corretta contabilizzazione dei mutui contratti con la Cassa Depositi”* e di aver ritenuto di procedere con la descritta metodologia non avendo *“ravvisato, forse erroneamente, una errata classificazione del residuo”*. Secondo quanto rappresentato, i residui attivi al Titolo V *“si riferiscono sia ad impegni di spesa per investimenti non ancora conclusi quindi non liquidati ma anche ad economie di interventi conclusi e finanziati da mutui che sono obbligatoriamente confluiti nell'avanzo vincolato*

da contrazione di mutui". Il Comune di Ascoli Piceno, constatata la presenza di importanti somme derivati da economie di spesa, ha altresì confermato di aver avviato "una programmazione di investimenti per richiedere alla Cassa DD PP" il diverso utilizzo.

Prendendo atto della positiva iniziativa dell'Ente volta ad attivare procedure di devoluzione e tenuto conto dell'assunzione di nuovi prestiti di entità rilevante in tutte le annualità 2021-2023 nonché nel 2024 (cfr., infra § 9), si sollecita il Comune a proseguire nella direzione di scelte funzionali al rispetto dei principi di buon andamento e di sana gestione finanziaria, rammentando come "l'assunzione di nuovo indebitamento, anche nel caso di rispetto dei limiti e delle condizioni previste dalla legge, in considerazione degli oneri finanziari corrispondenti, possa avvenire solo in mancanza di altre risorse finanziarie meno dispendiose. In tal senso, la devoluzione di mutui può consentire, infatti, di evitare una maggiore spesa derivante dalla contrazione di nuovo indebitamento" (Corte conti, Sez. contr. Marche, del. n. 81/2025/PRSE; Corte conti, Sez. contr. Puglia, del. n. 42/2021/PRSE).

7.2 Considerazioni sulla complessiva situazione dei residui attivi

Come evidenziato, i dati disponibili nella BDAP, elaborati dalla Sezione, danno conto di uno stock di residui attivi conservati nel conto del bilancio alla data del 31/12/2023 superiore a 43 milioni di euro.

Sul piano dell'anzianità dei residui mantenuti nel conto del bilancio al 31 dicembre 2023, gli approfondimenti istruttori hanno evidenziato la presenza di residui attivi vetusti e di dubbia riscuotibilità risalenti anche agli esercizi 2010 e 2011 e comunque ultradecennali. Ai fini di una verifica più analitica, i dati dei residui sono stati riaggregati in rapporto all'anzianità e riassunti nel seguente prospetto:

Residui attivi al 31/12/2023																
Titolo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	residui > 5 anni	2019	2020	2021	2022	2023	Totale complessivo
1											1.386.394,69	936.986,72	1.446.149,56	1.565.685,40	5.269.565,44	10.604.781,81
2				146.252,76			22.700,15	18.348,17	3.742,51	191.043,59	60.629,00	236.179,58	440.284,26	785.127,57	4.320.506,49	6.033.770,49
3	1.855,84	5.802,68	4.900,00	5.400,00	28.250,08	57.094,73	30.614,43	55.344,21	41.136,31	230.398,28	881.181,25	161.453,67	1.272.972,86	1.789.029,36	3.659.478,32	7.994.513,74
4		352.261,71			179.308,84		42.071,37	1.049.444,49	536.991,88	2.160.078,29	567.894,68	214.324,21	190.714,80	4.619.838,54	3.202.264,81	10.955.115,33
5										0,00			918.958,04	3.446.254,59	3.649.800,00	8.015.012,63
6										0,00					36.937,30	36.937,30
9							6.000,00	3.750,00		9.750,00	79.405,22	36.812,44	4.160,00	11.586,50	22.604,37	164.318,53
	1.855,84	358.064,39	4.900,00	151.652,76	207.558,92	57.094,73	101.385,95	1.126.886,87	581.870,70	2.591.270,16	2.975.504,84	1.585.756,62	4.273.239,52	12.217.521,96	20.161.156,73	43.804.449,83

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

In particolare, è emersa la presenza di un complessivo superiore a 2,5 milioni di euro di residui iscritti da oltre un quinquennio (esercizio 2018 e precedenti), per i quali appare

problematica o dubbia la persistenza dei presupposti di esigibilità giustificanti la conservazione in contabilità.

I dati danno conto della preponderanza dei residui del titolo I e IV rispetto ai residui attivi degli altri titoli, derivante da una maggiore rapidità di smaltimento di questi ultimi.

Ancora più significativo è l'ammontare dei residui attivi con anzianità di 3 anni o superiore (anno 2020 e precedenti), pari a circa 7 milioni di euro, che rappresentano al 31/12/2023 circa il 16% del totale dei residui attivi, come di seguito enucleato:

Residui attivi al 31 dicembre 2023					
Titolo	residui > 5 anni	di cui titolo 1 e 3	residui > 3 anni	di cui titolo 1 e 3	Totale complessivo
1	0,00		2.323.381,41		10.604.781,81
2	191.043,59		487.852,17		6.033.770,49
3	230.398,28		1.273.033,20		7.994.513,74
4	2.160.078,29		2.942.297,18		10.955.115,33
5	0,00		0,00		8.015.012,63
6	0,00		0,00		36.937,30
9	9.750,00		125.967,66		164.318,53
	2.591.270,16	230.398,28	7.152.531,62	3.596.414,61	43.804.449,83

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

Di detti crediti, la quota afferente ad entrate proprie (Titolo 1 e 3) con anzianità pari o superiore a tre anni (euro 3.596.414,61), è caratterizzata da uno scarso indice di realizzazione e smaltimento e soggetta a difficile esigibilità se non riscossa entro tempi fisiologici.

Al fine di meglio inquadrare la situazione, alcune verifiche sono state estese anche all'esercizio 2024. Nonostante le azioni correttive poste in essere in sede di riaccertamento ordinario 2024 (cancellazione di residui attivi per euro 2.638.079,45 al netto dei maggiori residui attivi riaccertati), l'analisi svolta dalla Sezione ha evidenziato, in sostanziale analogia con le risultanze dell'esercizio 2023, la presenza di poste contabili provenienti dalla gestione dei residui con anzianità superiore al quinquennio (anno 2019 e precedenti) per un importo superiore ai 2 milioni di euro.

A dette risultanze consegue un rilevante accantonamento a titolo di FCDE, superiore a 9 milioni di euro nel 2022, a 10,5 milioni nel 2023 e 10,8 milioni nel 2024, accantonamento che insiste in massima parte sulle risorse del Titolo I (rispettivamente, euro 5.827.000,00; euro 7.125.800,00; euro 6.761.800,00) e tende a comprimere notevolmente la capacità di spesa dell'Ente.

Nel rimandare ai rilievi già formulati sul tema, si evidenziano difficoltà nella gestione delle poste afferenti ai residui come anche delle poste di competenza, dato atto delle copiose cancellazioni di residui intervenute nell'esercizio 2021 come anche della variazione in

aumento del complessivo dei residui attivi tra il 2022 e il 2023 (+4.016.672,59 euro) che appare tutt'altro che fisiologica, posto che con l'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile, per effetto della gestione ordinaria dei residui, lo *stock* dei residui attivi avrebbe dovuto tendere ad una naturale stabilizzazione.

Appare, dunque, evidente che la presenza di una così elevata mole di residui attivi anche risalenti e privi, per una porzione significativa, di effettive prospettive di introito, verosimile conseguenza di non adeguati riaccertamenti o di inadeguata capacità di riscossione, sia in grado di alterare le risultanze incidendo sull'attendibilità del risultato di amministrazione e sull'avanzo che risulterebbe sussistere unicamente sotto il profilo contabile.

I dati critici emersi negli esercizi in esame rispetto alle riscossioni evidenziano l'opportunità, *rectius* la doverosità, di specifiche misure di efficientamento al fine di evitare criticità foriere di situazioni di deficitarietà e di squilibrio. La giurisprudenza contabile ha infatti evidenziato che *“l'inefficienza dell'attività di riscossione, imponendo il cospicuo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità [...] determina il blocco di una parte significativa di risorse. Con la duplice conseguenza negativa per l'Ente (e per la comunità amministrata, destinata a subirne le conseguenze) del mancato introito delle entrate e della sottrazione delle risorse in dotazione al perseguimento delle finalità istituzionali mediante l'accantonamento al fondo [...]”* (Corte conti, Sez. contr. Lombardia, del. n. 316/2023/PRSE).

In tale prospettiva, è altresì indispensabile *“che l'Ente ponga in essere ogni misura necessaria al fine di procedere ad un corretto accertamento delle entrate e riaccertamento dei residui in modo da pervenire ad un calcolo affidabile del risultato di amministrazione, anche alla luce della massiccia applicazione di avanzi disponibili che potrebbero originare, in qualche misura, da entrate fittizie* (Corte conti, Sez. contr. Marche, del. n. 81/2025/PRSE).

Nel rilevare le descritte criticità, questa Corte invita l'Amministrazione comunale ad accelerare e a monitorare costantemente il recupero dell'evasione tributaria di tutti i tributi, adottando tempestivamente i necessari interventi di contrasto. In tal senso, si evidenzia che *“il dovere delle pubbliche amministrazioni di combattere l'evasione fiscale e di procedere al recupero ed all'incasso coattivo delle imposte evase risponde ad un'esigenza non soltanto di salvaguardia degli equilibri di bilancio e di stabilità finanziaria dell'Ente, ma anche di corretto assolvimento di quei doveri “inderogabili” di “solidarietà politica, economica e sociale” (art. 2 Cost.) e di equità allocativa e redistributiva della ricchezza (art. 53 Cost.), che il prelievo fiscale è ontologicamente ed insopprimibilmente finalizzato a garantire, quale indispensabile strumento di approvvigionamento*

delle risorse necessarie al finanziamento dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti costituzionalmente rilevanti, da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (Corte cost., sent. nn. 288/2019 e 120/2021)" (Corte conti, Sez. contr. Marche, del. n. 33/2025/PRSE).

Si sollecita, nondimeno, uno stretto controllo sulle modalità di gestione del recupero evasione nonché il monitoraggio sull'operato del soggetto affidatario/concessionario del recupero coattivo, posto che *"è specifico dovere dell'Ente attivarsi per adottare ogni misura, organizzativa e gestionale, utile a favorire un'attività di contrasto all'evasione tributaria efficace e ordinata, che garantisca, al contempo, comportamenti virtuosi dei contribuenti e l'incameramento di risorse stabili da parte del Comune, al fine di non procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari, che, come è noto, sono vincolati ad ineludibili doveri di solidarietà"* (Corte conti, sez. contr. Basilicata, del. n. 119/2025/PRSE). Ciò anche al fine di *"evitare di innescare una dinamica nella quale la lentezza nella riscossione o l'esito di inesigibilità delle somme dovute ingeneri una generalizzata convinzione che una dilazione o un'inerzia nel pagare le somme dovute all'erario sia "premiata" con esazioni assai tardive o addirittura con la non esazione"* (Corte conti, Sez. contr. Lombardia, del. n. 257/2021/PRSE).

Sul punto, pur nella consapevolezza delle difficoltà del recupero dell'evasione tributaria per gli enti coinvolti nell'emergenza sismica e successivamente in quella pandemica, si osserva che le richiamate misure, oltre a consentire la riduzione dell'accantonamento al FCDE, con conseguente liberazione di risorse da destinare alle finalità istituzionali, produrrebbero effetti positivi anche in termini di cassa.

8. Andamento e tempestività dei pagamenti – gestione dei residui passivi

I dati disponibili nella banca dati BDAP relativi agli esercizi 2022 e 2023 danno atto di un *trend* in aumento degli impegni (in particolare al Titolo II) e dei valori percentuali dei pagamenti in c/competenza. Per la gestione residui si registra una contrazione dei pagamenti e un netto peggioramento del valore percentuale di smaltimento degli stessi al Titolo II nell'annualità 2023. Sul versante dei pagamenti, l'andamento dell'I²TP (indice di tempestività dei pagamenti) dà evidenza di valori rispettosi dei termini di legge, anche nel successivo esercizio 2024.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ITP	- 2	-12	-14	-16,44	-15,73	-16
Debiti commerciali al 31/12	2.193.448,50	662.817,46	485.009,33	574.453,19	293.819,05	423,00
N. imprese creditrici	819	166	127	277	53	2

Fonte: sito *web* istituzionale – Amministrazione trasparente – Pagamenti dell'Amministrazione

L'Ente non ha effettuato accantonamenti a titolo di fondo di garanzia debiti commerciali (FGDC) al 31 dicembre 2022, 2023 (e 2024) avendo rispettato, secondo quanto attestato dall'Organo di revisione, le condizioni previste dalla normativa vigente.

L'entità dei residui passivi iscritti in bilancio dopo il riaccertamento ordinario nel periodo 2019/2024 è di seguito illustrata.

Esercizi	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Residui passivi	16.410.915,47	12.786.719,10	15.296.029,69	16.124.823,58	14.682.301,55	17.138.509,23

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP

In un'ottica prospettica, si rileva che, dopo un miglioramento registrato tra l'esercizio 2022 e il 2023 (-1.442.522,03 euro), lo smaltimento dei residui passivi registra una inversione di tendenza all'esito dell'esercizio 2024, poiché i relativi dati di consuntivo disponibili in BDAP mostrano un vistoso incremento rispetto al 2023 (+2.456.207,68 euro). Negli esercizi 2022 e 2023, come anche nel 2024, i residui passivi insistono principalmente al Titolo I della spesa. I dati di sintesi hanno dato conto della conservazione in contabilità al 31 dicembre 2023 di residui passivi di notevole anzianità, anche ultradecennali, per i quali sono intervenute scarse movimentazioni negli ultimi esercizi.

Titolo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totale complessivo
1			22.040,19				8.775,47	5.260,63	418.546,42	301.164,12	510.745,72	9.096.592,91	10.363.125,46
2				600,00		10.948,69		623.200,00	124.764,38	129.540,40	187.698,81	2.227.775,21	3.304.527,49
7	913,43	23.182,81	3.483,25	1.207,62	1.749,00	3.425,06	565,00	54.451,58	38.636,05	13.361,12	14.925,58	858.748,10	1.014.648,60
	913,43	23.182,81	25.523,44	1.807,62	1.749,00	14.373,75	9.340,47	682.912,21	581.946,85	444.065,64	713.370,11	12.183.116,22	14.682.301,55

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP 2023

Nel medesimo solco deve rilevarsi come la mole di residui passivi dalla competenza da riportare all'esercizio successivo risulti in sostanziale incremento.

Titolo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totale complessivo
1			579,23					1.561,60	2.061,60	57.794,77	35.463,47	412.275,00	8.315.410,75	8.825.146,42
2											7.986,95	70.731,28	6.763.306,43	6.842.024,66
7	913,43	22.182,81	3.483,25	1.207,62	1.749,00	2.864,06	565,00	30.147,32	36.415,71	13.361,12	13.513,51	11.445,11	1.333.490,21	1.471.338,15
	913,43	22.182,81	4.062,48	1.207,62	1.749,00	2.864,06	565,00	31.708,92	38.477,31	71.155,89	56.963,93	494.451,39	16.412.207,39	17.138.509,23

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP 2024

Nel fornire informazioni, l'Ente ha confermato la revisione delle ragioni del mantenimento dei residui e rappresentato che *“la presenza di residui passivi vetusti non è segno di una mancata verifica dell'obbligazione in sede di riaccertamento, ma, piuttosto, di casi particolari connotati da criticità nella procedura di liquidazione”*.

La Sezione, con riserva di ogni ulteriore valutazione in occasione delle prossime verifiche, sollecita il Comune, in vista del prossimo riaccertamento ordinario, ad attenta ricognizione dei residui passivi in conformità ai canoni di prudenza e veridicità e in aderenza ai principi contabili di cui al § 9 dell' All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, approfondendo le ragioni di effettiva conservabilità dei residui maggiormente risalenti.

9. Indebitamento - Rilascio di garanzia fidejussoria

I dati esposti nelle relazioni-questionario sui rendiconti 2022 e 2023 danno conto del formale rispetto per le annualità in esame del limite di indebitamento di cui all'art. 204 TUEL (10%), con evidenza di un valore percentuale, rispettivamente, dello 0,42% e 1,83%.

Ai fini di svolgere valutazioni rispetto alla effettiva capacità di indebitamento, anche alla luce dei nuovi mutui contratti in tutti gli ultimi esercizi (2021/2024), in sede istruttoria si è chiesto di chiarire se, ai fini del calcolo di detto limite, l'Ente abbia considerato il complessivo delle obbligazioni in essere, inclusivo dei mutui sottoscritti con la Cassa depositi e prestiti s.p.a per i quali il pagamento delle rate di ammortamento è sospeso a seguito del sisma 2016, ovvero unicamente gli oneri derivanti dall'effettivo rimborso della quota interessi.

L'Ente ha chiarito che il calcolo delle percentuali indicate non tiene conto degli "oneri dei mutui contratti con la Cassa DD.PP. prima del 2016, anno interessato dagli eventi sismici". Tuttavia, l'Amministrazione, ritenendo opportuno includere nel calcolo del debito anche le rate relative a detti mutui, in sede di approvazione del bilancio di previsione 2022 e 2023, al fine di riflettere in modo integrale l'ammontare complessivo delle obbligazioni in essere, ha dato conto del rispetto del citato limite anche in sede previsionale con percentuali d'incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti (Titoli I-II-III) pari all'1,09 per il 2022 e al 2,27 per l'anno 2023.

Sulla base dei dati a disposizione non risultano negli esercizi in esame operazioni di rinegoziazione.

L'evoluzione dell'indebitamento nell'ultimo quadriennio mostra le seguenti risultanze.

Anno	2021	2022	2023	2024
Residuo debito (+)	58.669.530,07	59.224.718,87	60.478.944,94	63.022.788,36
Nuovi prestiti (+)	2.685.000,00	3.558.653,03	3.698.881,77	849.200,00
Prestiti rimborsati (-)	2.129.811,20	2.304.426,96	1.155.038,35	236.240,47
Estinzioni anticipate (-)				
Altre variazioni +/- (Fondo rotativo non utilizzato)				-7.932,93

Anno	2021	2022	2023	2024
Totale fine anno	59.224.718,87	60.478.944,94	63.022.788,36	63.627.814,96
Nr. Abitanti al 31/12	46.636,00	46.638,00	45.483,00	45.767,00
Debito medio per abitante	1.269,94	1.296,77	1.385,63	1.390,26

Fonte: Relazione OREF al rendiconto 2023 e 2024

Nelle annualità evidenziate l'Ente risulta aver fatto ricorso a nuovi prestiti per complessivi euro 10.791.734,80, per cui il debito residuo presenta un andamento crescente e un non trascurabile valore nominale superiore, al 31/12/2024, a 63 milioni di euro. Ferma restando la necessaria osservanza dei parametri normativi vigenti in materia, si osserva come la consistenza del debito residuo appaia gravare in maniera significativa sul bilancio dell'Ente e possa rappresentare una criticità in termini di sostenibilità finanziaria, attesa la variabilità dei flussi delle entrate correnti nonché le insoddisfacenti *performance* di smaltimento dei residui attivi già segnalate.

L'ammontare dei *prestiti rimborsati* mostra negli esercizi considerati costanti riduzioni stante l'adesione, in stretta continuità con i precedenti esercizi, al 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, differimento, peraltro, richiesto nel 2024 a due ulteriori istituti di credito (*cfr., supra* § 5).

In proposito, con riguardo al beneficio derivante dalla sospensione del pagamento dei mutui contratti con la Cassa DD.PP., l'Ente ha rappresentato che la misura *"deve essere letta insieme alle minori entrate e le maggiori spese che derivano dall'emergenza sisma"*.

La diminuzione delle rate di ammortamento connessa al ricorso alla citata facoltà non può essere, tuttavia, *"considerata di per sé un risparmio in considerazione del vincolo all'indebitamento che si protrae per un numero maggiore di esercizi rispetto a quelli originariamente previsti [...]* Inoltre, occorre considerare che il prolungamento della durata dei singoli mutui comporta il venir meno del collegamento tra la durata fisica dell'investimento originario ed il suo finanziamento. [...] Pertanto, l'allungamento del periodo di ammortamento di un mutuo comporta generalmente lo scollamento tra la durata tecnica dell'investimento finanziato con il mutuo e la durata del corrispondente indebitamento nonché lo spostamento al futuro di oneri senza più alcuna corrispondenza con l'utilità dell'investimento finanziato. La corrispondenza tra periodo di ammortamento dell'indebitamento e periodo di utilità dell'investimento finanziato è infatti essenziale ai fini del mantenimento dell'equilibrio patrimoniale. Un eccessivo allungamento del periodo di

ammortamento, nella misura in cui è rivolto esclusivamente o principalmente - come spesso avviene - a far quadrare il bilancio e a recuperare liquidità in virtù della riduzione annua della corrispondente spesa, determina una gestione della passività ormai scollegata dall'investimento originario (Corte conti, sez. contr. Abruzzo, del. n. 11/2021/PRSE).

Sul punto, appare opportuno richiamare le disposizioni del § 3.17 dell'All. 4/2 cit., che impongono di *“prestare particolare attenzione alle scelte di indebitamento che vanno prudentemente valutate nella loro portata e nei riflessi che provocano nella gestione dell'anno in corso e degli anni successivi, in riferimento al costante mantenimento degli equilibri economico-finanziari nel tempo. Nella gestione delle spese d'investimento, il ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli interventi programmati si realizza esclusivamente se non sono presenti risorse finanziarie alternative che non determinino oneri indotti per il bilancio dell'ente. A questo fine, occorre operare un'attenta e costante valutazione preventiva prima di ricorrere all'indebitamento”*.

Il principio contabile evidenzia, altresì, come nella gestione degli interventi finanziati mediante indebitamento assuma particolare rilevanza, *“ai fini del mantenimento dell'equilibrio patrimoniale”*, la commisurazione del *“periodo di ammortamento dell'indebitamento al presumibile periodo nel quale gli investimenti correlati potranno produrre la loro utilità”*.

Da ultimo, si osserva che il differimento dei termini di pagamento delle rate di ammortamento dei mutui per un periodo assai dilatato nel tempo, ben oltre il ciclo del bilancio ordinario, produce possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale, gravando evidentemente l'elevato onere complessivo dell'indebitamento sulla futura collettività amministrata.

Per altro aspetto, dalla documentazione in atti è emerso il rilascio a favore della *“Società Ascoli Servizi Comunali”* di garanzia fideiussoria per l'assunzione di mutuo di euro 6.500.000,00, della durata di 10 anni, con scadenza 31/12/2023 per la realizzazione della *“6 ^ vasca nell'ambito della discarica comprensionale di “Relluce”*.

La vigente disciplina prevede che la concessione di dette garanzie sia assoggettata, al fine di evitare il rischio di un eccessivo irrigidimento del bilancio, al rispetto di puntuali presupposti e di limiti, quantitativi e operativi (artt. 202 e 207 TUEL), nonché all'onere di effettuare congrui accantonamenti.

Il § 5.5 del principio contabile applicato (All. 4/2 cit.) prevede, infatti, che *“nel rispetto del principio della prudenza [...] l'ente effettui un accantonamento tra le spese correnti tra i fondi di*

riserva e altri accantonamenti”, al fine di assicurare la disponibilità di risorse, una quota del risultato di amministrazione, alla copertura dell’eventuale onere emergente in caso di escussione.

Sul punto sono stati effettuati approfondimenti istruttori sull’assenza di vincoli prudenziali a carico del risultato di amministrazione contabilizzato al 31 dicembre 2022 e 2023. Relativamente alla garanzia prestata, il Comune ha riferito che l’assenza di vincoli prudenziali va ricondotta alla mancata sussistenza dei presupposti per procedere all’accantonamento, avendo conteggiato la garanzia nel calcolo del limite.

P.Q.M.

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

RILEVA

la presenza di gravi e numerose anomalie e criticità nella gestione finanziaria, tali da inficiare la stessa attendibilità delle risultanze contabili e suscettibili di pregiudicare, se non rimosse, il mantenimento degli equilibri di bilancio, riguardanti, in particolare:

- la tardiva approvazione dei rendiconti degli esercizi 2022, 2023 e 2024;
- il sottodimensionamento del FCDE, calcolato secondo modalità non conformi a quelle previste dalla legge;
- la non conformità al principio di prudenza dell’importo accantonato al fondo perdite organismi partecipati;
- l’assenza di precise informazioni in ordine alla confluenza nella parte disponibile del risultato di amministrazione delle risorse liberate a seguito della cancellazione di residui passivi della gestione vincolata e di quella in conto capitale in misura superiore rispetto a quello dei residui attivi;
- la non corretta movimentazione del FPV, attraverso la massiva e pressoché integrale reimputazione all’esercizio successivo delle spese non esigibili, essenzialmente dovuta alla carenza di puntuali e precisi cronoprogrammi degli interventi finanziati;
- il conseguimento di saldi positivi degli equilibri di bilancio attraverso il contributo determinante di misure straordinarie ed *una tantum*, quali la momentanea sospensione *ope legis* della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui accessi presso la Cassa depositi e prestiti s.p.a. o altri istituti di credito, nonché

- attraverso ampio utilizzo di rilevanti quote disponibili dell'avanzo di amministrazione proveniente dagli esercizi precedenti;
- l'utilizzo di ampie quote di avanzo disponibile secondo modalità non conformi a quelle previste dalla legge;
 - l'ingiustificata e non prudente sovrastima in sede previsionale di talune entrate;
 - una scarsa capacità di riscossione, sia in conto competenza che in conto residui, con conseguente notevole accumulo di residui attivi al termine di ogni esercizio;
 - l'anomala ed immotivata cancellazione massiccia per inesigibilità di residui attivi del Titolo I avvenuta in occasione del riaccertamento ordinario dei residui dell'anno 2021;
 - la persistenza in bilancio di una considerevole mole di residui attivi vetusti, non movimentati negli ultimi anni e in parte non sterilizzati nel FCDE;
 - l'avvenuta regolarizzazione contabile di poste debitorie nei confronti delle partecipate Start s.p.a. e Start Plus s.c.a.r.l. in assenza di formale riconoscimento del relativo debito fuori bilancio;

RACCOMANDA

- una scrupolosa ricognizione dei singoli crediti conservati in bilancio al fine di vagliare il permanere dei requisiti di mantenimento previsti dalla vigente disciplina, alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento sul risultato di amministrazione e sulla stessa attendibilità del rendiconto dell'Ente;
- l'implementazione delle necessarie misure rivolte al miglioramento della capacità di riscossione delle entrate;
- una accurata e puntuale predisposizione dei cronoprogrammi degli interventi di investimenti, sulla cui base movimentare il FPV;
- la celere conclusione delle procedure di liquidazione della Piceno Sviluppo s.c.r.l.;
- la massima prudenza nelle future scelte di indebitamento;

SOLLECITA

l'adozione, in sede di approvazione del bilancio d'esercizio per il triennio 2026-2028 e del rendiconto dell'esercizio 2025, di tutte le misure necessarie ad emendare le suddette criticità ed anomalie;

INVITA

l'Organo di revisione economico-finanziaria ad adempiere il proprio mandato con la massima diligenza e scrupolosità, monitorando, soprattutto in occasione del prossimo riaccertamento ordinario dei residui, l'adozione delle suddette misure di rimozione e correzione delle indicate criticità ed anomalie;

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, telematicamente, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Ascoli Piceno (AP) nonché alla Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 174/2016, per eventuali profili di responsabilità connessi all'avvenuta cancellazione nel 2021 di un'ingente mole di residui attivi.

Ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito *Internet* dell'Amministrazione comunale.

Così deciso nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026, tenuta da remoto

Il Magistrato relatore

Fabio Campofiloni

f.to digitalmente

Il Presidente f.f.

Renato Catalano

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 16 gennaio 2026

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente