



# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

## **GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE ESERCIZIO 2019 DELLA REGIONE MARCHE**

RELAZIONE ORALE DEI MAGISTRATI  
DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO



CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE  
GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE MARCHE 2019





# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

## **GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE ESERCIZIO 2019 DELLA REGIONE MARCHE**

RELAZIONE ORALE DEI MAGISTRATI  
DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO



## ORDINE DEGLI INTERVENTI

PRESIDENTE ANTONIO CONTU .....	7
INTRODUZIONE .....	7
REFERENDARIA FLAVIA D'ORO .....	10
GESTIONE FINANZIARIA .....	10
REFERENDARIO FABIO CAMPOFILONI .....	15
PAREGGIO DI BILANCIO.....	15
INDEBITAMENTO .....	17
REFERENDARIA PAOLA LO GIUDICE.....	19
ORGANIZZAZIONE E PERSONALE.....	19
CONSIGLIERE VALERIA FRANCHI .....	23
ORGANISMI PARTECIPATI, ENTI STRUMENTALI E AGENZIE DELLA REGIONE MARCHE .	23
SISMA.....	25
REFERENDARIA CRISTIANA CREMONESI .....	29
SPESA SANITARIA REGIONALE PER L'ANNO 2019.....	29
STATO PATRIMONIALE, CONTO ECONOMICO E GESTIONE PATRIMONIO IMMOBILIARE	33



## PRESIDENTE ANTONIO CONTU

### INTRODUZIONE

L'udienza di parificazione del rendiconto della Regione Marche per il 2019 si svolge in una situazione ed in condizioni del tutto particolari in relazione alle note vicende della pandemia che hanno interessato il nostro Paese. Per questa ragione il contraddittorio con la Regione si è svolto per la prima volta da remoto, in videoconferenza.

Del pari, il particolare frangente in cui si svolge la presente udienza non ha consentito la partecipazione di soggetti diversi dal Procuratore regionale e dai rappresentanti dell'Amministrazione; tuttavia della deliberazione finale della Sezione e dell'allegata relazione si darà notizia agli organi di stampa.

Peraltro non è mancata l'effettività del contraddittorio con la Regione, il quale è stato pieno, non solo nella fase finale del procedimento, ma anche nelle varie fasi istruttorie. Tanto anche in considerazione dell'eventualità, in linea astratta, di un possibile diniego di parificazione o di parificazione parziale del rendiconto che potrebbe dar luogo ad un'impugnativa da parte della Regione alle Sezioni Riunite in speciale composizione; anche se, va detto, incidentalmente, la Regione, nel presente giudizio, non è da considerarsi parte in senso stretto, non avendo per oggetto il giudizio medesimo una controversia, ma un accertamento della conformità dei dati del rendiconto alle regole ed ai principi della contabilità. Sul punto, invero, non può ignorarsi come la normativa in applicazione – retta essenzialmente dal D.L. n. 174/2012 - presenti profili di lacunosità sotto il profilo processuale, che potrebbero essere colmati con una compiuta regolamentazione processuale della materia. Anche se, mi preme soggiungere, come le varie fasi del presente giudizio (nonché la relativa tempistica) sono state regolate e fissate dal Presidente della Sezione, in raccordo col Procuratore regionale e tenuto conto delle esigenze rappresentate dalla Regione.

Rispetto allo scorso anno, la particolare situazione in cui l'attività dell'Ufficio si è svolta – per le conseguenze della pandemia - ha indotto a ricondurre l'esame del rendiconto alle sue linee essenziali ed indefettibili ed a tralasciare alcune parti secondarie che potranno essere oggetto di esame, si spera, il prossimo anno.

Pertanto non è stata effettuata la verifica di attendibilità degli aggregati contabili, con le modalità di campionamento, che gli anni passati aveva portato all'esame analitico di alcuni titoli di spesa estratti a campione (senza che peraltro – va detto incidentalmente – fosse stata riscontrata alcuna irregolarità).

Va tuttavia ricordato come l'esigenza di certazione dei dati contabili trovi comunque ingresso nel presente giudizio, il cui contenuto di maggior rilievo consiste, come è noto, nel raffronto tra il rendiconto dell'ente regionale e la documentazione di bilancio, da una parte, e le scritture contabili controllate da questa Corte, dall'altra. Inoltre gli esiti dell'affidabilità delle scritture contabili sono comunque stati valorizzati nella relazione allegata al rendiconto.

Sempre nell'alveo di siffatta esigenza di semplificazione, non viene trattata la rendicontazione delle spese dei gruppi consiliari, la quale, tuttavia, è stata oggetto di una specifica disamina che, all'esito dell'istruttoria svolta, si è conclusa con l'emanazione di diverse deliberazioni che ne hanno dichiarato la regolarità. D'altro canto, analogamente a quanto avviene per le spese del Consiglio regionale, il principio di unicità ed integrità del bilancio regionale implica necessariamente che i fondi destinati ai gruppi consiliari costituiscano spese comunque rapportabili al bilancio regionale.

Parimenti è stata esclusa la trattazione della parte sugli agenti contabili regionali, i cui rendiconti (che, secondo l'attestazione del Collegio dei revisori, sono stati parificati dalla Regione), tuttavia, sono oggetto di esame da parte della Sezione giurisdizionale di questa Corte, nell'ambito del giudizio di conto. Per contro le risultanze finali del conto del tesoriere regionale sono state esaminate nella sede della gestione di cassa.

Peraltro va sottolineato come siffatta semplificazione, invece che costituire una riduzione della sfera di controllo di questa Corte, ha ricondotto il giudizio di parificazione alla sua funzione essenziale di verifica dell'attendibilità delle scritture contabili.

E proprio ai fini del controllo di siffatti requisiti, fondamentale è il richiamo contenuto nell'art. 1, comma 5 del D.L. 174/2012 alla finalità insita nel giudizio di parificazione di "assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa" mediante la formulazione della proposta di specifici interventi formulati all'ente territoriale.

E' stato rilevato, infatti, come nello stesso giudizio possono riscontrarsi due differenti fasi: la prima tendente all'accertamento degli equilibri di bilancio e del rispetto dei limiti e vincoli di



spesa; la seconda tendente ad appurare l'efficacia e l'efficienza dell'intervento di spesa attraverso una sua valutazione economica e non prettamente finanziaria.

Mentre, da un alto, va considerato come la prima fase sia integrata dalla relazione sulla copertura delle leggi di spesa (che, per le leggi emanate nel corso del 2019 è ancora in corso di stesura), d'altro lato le stesse fasi sono da ritenersi intimamente correlate, sicché la mera dichiarazione di regolarità delle poste contabili del rendiconto costituirebbe un effetto del tutto riduttivo in assenza di alcuna considerazione sull'efficacia degli interventi di spesa.

In ragione di tale fondamentale funzione, anche in questa occasione si è dato spazio alla verifica del grado di adattamento da parte della Regione alle osservazioni mosse nella relazione dell'esercizio precedente. Tale verifica, per ragioni di agibilità nella lettura, è stata inserita nelle singole parti della relazione.

Mi sia consentito di rilevare come l'emergenza sanitaria abbia, in qualche modo, accentuato la funzione del bilancio come momento centrale della programmazione degli interventi pubblici per l'attuazione delle politiche economiche necessarie a superare le difficoltà manifestatesi. D'altra parte lo stesso bilancio regionale, unitamente al rendiconto che in questa sede è preso in esame, costituisce un efficace strumento democratico di controllo sull'erogazione delle pubbliche risorse.

Proprio sul tema della sanità, voglio ricordare la sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020, secondo la quale il diritto alla salute è descritto come "diritto di primaria importanza", il quale non può essere "finanziariamente condizionato" e la cui concreta attuazione è rinvenibile nei LEA (Livelli essenziali di assistenza), il cui adeguato funzionamento costituisce una essenziale garanzia di rispetto dell'art. 33 della Costituzione. Tuttavia – ha soggiunto il giudice delle leggi – non può essere consentita l'iscrizione in bilancio di risorse la cui esistenza, dimostrazione e finalizzazione non sia avvalorata per legge.

Sempre sul versante sanitario di rilievo è la recente sentenza della Corte costituzionale n. 157/2020. Con tale pronuncia si è sottolineata la centralità del sistema pubblico sanitario, la cui finalità giustifica metodi contabili diversificati rispetto a quelli relativi alle attività economiche private. Trattandosi dunque del soddisfacimento di diritti primari, le regole contabili applicabili sono suscettibili di deroghe rispetto alla disciplina della finanza aziendale.

Anche l'oggetto di istruttoria, si è incentrato su alcuni aspetti che hanno riguardato l'emergenza sanitaria. Infatti è stato chiesto di confermare che le poste di avanzo vincolato di amministrazione, da utilizzare per l'emergenza Covid-19 previa sostituzione del vincolo originario, in conformità a quanto previsto dall'art. 109, comma 1-ter del d.l. n. 18/2020, fossero effettivamente riferite ad interventi conclusi o già finanziati negli anni precedenti con risorse proprie, non gravate da obbligazioni sottostanti già contratte e con esclusione delle somme relative alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni: quesito al quale la Regione ha dato risposta affermativa.

Per tutti gli altri aspetti non voglio sottrarre spazio ai Colleghi che svolgeranno il loro intervento.

In conclusione, mi preme rivolgere un ringraziamento a tutti i funzionari della Corte che hanno operato le verifiche in condizioni difficili, data la citata particolare situazione, ma anche ai funzionari regionali che hanno prontamente risposto alle richieste istruttorie, consentendo che la parificazione potesse avvenire nei tempi previsti.

## REFERENDARIA FLAVIA D'ORO

### GESTIONE FINANZIARIA

Le verifiche condotte sugli equilibri interni di bilancio, sul risultato di amministrazione, sulla gestione di cassa e sulla gestione dei residui restituiscono un quadro sostanzialmente positivo della situazione finanziaria della Regione Marche.

È stato rispettato, sia in sede di previsione che di rendiconto, l'equilibrio finanziario complessivo e gli equilibri interni (equilibrio di parte corrente, equilibrio di parte capitale, equilibrio delle contabilità speciali).

Pur prendendo atto delle rassicurazioni fornite dalla Regione in sede di contraddittorio in merito al monitoraggio dell'avanzo di parte corrente utilizzato a copertura delle spese di investimento, si ribadisce la necessità di conciliare la possibilità riconosciuta dai principi contabili di finanziare spese di investimento mediante utilizzo dell'avanzo corrente con l'osservanza del principio della previa copertura finanziaria il quale richiede che l'impegno

delle spese debba sempre essere preceduto dall'accertamento delle corrispondenti fonti di finanziamento.

Come già rilevato in sede di Giudizio di Parifica sul rendiconto 2018, si richiama l'Amministrazione regionale alla corretta applicazione della disciplina dei debiti fuori bilancio recata dall'art. 73 del d.lgs. 118/2011, con specifico riferimento alle posizioni debitorie emergenti a seguito della riconciliazione dei debiti e dei crediti con gli enti e le società partecipate e dell'esito dei contenziosi. Infatti, come rilevato anche dal Collegio dei revisori nella relazione al rendiconto, l'applicazione delle quote, opportunamente accantonate nel risultato di amministrazione a fronte di specifiche passività che si possono verificare (soprattutto in ragione delle posizioni debitorie emergenti a seguito della riconciliazione dei debiti e dei crediti con gli enti e le società partecipate), non esenta l'Ente dall'attivare la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio.

A tale riguardo, si rammenta che l'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. 118/2011 prevede che nel caso di emersione di discordanze a seguito della verifica dei rapporti debitori creditorie con i propri enti strumentali e società controllate o partecipate, l'ente "senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso", adotta i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle suddette partite.

Pur prendendo atto della particolarità delle fattispecie in esame, che hanno richiesto – secondo quanto riferito dalla Regione - una verifica particolarmente complessa in merito alla sussistenza e alla quantificazione della partita debitoria, si evidenzia che le modalità osservate non appaiono sempre del tutto coerenti né con l'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. 118/2011 né con l'art. 73 del medesimo decreto legislativo.

A tale riguardo si evidenzia come, ad avviso della Regione, sia "la mancata assunzione dell'impegno di spesa nello stesso esercizio di determinazione dell'esistenza e della consistenza del debito che richiede l'attivazione della procedura del debito fuori bilancio prevista dall'art. 73 del d.lgs. 118/2011", identificando la mancata riconciliazione dei disallineamenti entro il termine dell'esercizio con la mancata assunzione dell'impegno di spesa nel medesimo esercizio.

L'interpretazione fornita dalla Regione non sembrerebbe in linea con le disposizioni di cui all'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. 118/2011, potendo determinare uno slittamento

nell'adempimento della norma, che detta tempistiche stringenti per l'avvio da parte dell'ente dell'analisi volta ad identificare le cause determinanti la divergenza dei risultati affinché dette partite vengano riconciliate (la norma prevede, infatti, che l'ente debba attivarsi "senza indugio e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso").

A tale riguardo, la Sezione sollecita una riconsiderazione delle modalità di regolazione contabile delle sopravvenienze emerse all'esito della riconciliazione.

Il risultato di amministrazione al 31.12.2019 assomma a 654,87 ml mentre la quota disponibile determinata a seguito dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, degli altri accantonamenti e delle quote vincolate, è negativa per euro 151,55 ml. Tale importo, tuttavia, trova piena copertura nell'ammontare dei mutui autorizzati e non contratti pari, anch'essi, a 151,55 ml. Non vi è dunque necessità di adottare alcuna misura di riequilibrio.

L'accantonamento al FCDE è stato quantificato facendo riferimento a quanto previsto nel principio contabile applicato della competenza finanziaria. Con integrazione all'originario parere formulato sulla proposta di approvazione del rendiconto e reso in data 6 luglio, il Collegio dei Revisori, nel successivo parere del 20 luglio 2020 sui quattro emendamenti presentati alla proposta di legge, ha attestato la congruità del FCDE e degli altri fondi accantonati nel risultato di amministrazione.

Il fondo per rischi passività da contenzioso registra un incremento del 55,09 per cento rispetto all'accantonamento effettuato con il Rendiconto 2018. A seguito delle osservazioni formulate da questa Sezione in occasione del precedente Giudizio di Parifica, si dà atto che la Regione ha provveduto ad adeguare i criteri di quantificazione del fondo in esame e il metodo seguito per la ricognizione del contenzioso, eliminando l'indicazione 'non attualmente prevedibile (NAP)' e valutando tutti i giudizi con riferimento al relativo grado di rischio, a prescindere dal riferimento temporale della previsione.

L'ammontare della quota disponibile al netto dei mutui autorizzati e non contratti non subisce alcuna variazione rispetto al 2018, poiché, come nell'esercizio precedente, resta pari a zero.

In relazione a quanto disposto dall'art. 109, comma 1-ter, del decreto-legge n. 18/2020 conv. in legge 24 aprile 2020 n. 27, la Regione ha provveduto a svincolare parte dell'avanzo 2019 per destinarlo a finanziare interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti del virus COVID-19 per un totale delle quote oggetto di sostituzione del

vincolo pari ad euro 70.792.236,01. Diversi emendamenti sono stati presentati al fine di aggiornare le quote di avanzo vincolato per le quali è stato disposto lo svincolo originario per destinarle ai menzionati interventi. Ulteriori emendamenti sono stati presentati alla Giunta per integrare il Rendiconto generale con il “Rendiconto consolidato Giunta Assemblea legislativa” e per rettificare diversi prospetti.

Il fondo cassa al 31 dicembre 2019 ammonta ad euro 422.620.802,49, per la maggior parte afferente alla gestione sanitaria. In assenza di un espresso obbligo normativo, l'ente non ha previsto prudenzialmente la costituzione di vincoli sulle giacenze, al fine di gestire la disponibilità di cassa in modo flessibile e di evitare il ricorso a forme di provvista onerose. Si evidenzia che nel 2019, così come negli esercizi precedenti, non si sono registrate tensioni di cassa.

Si riscontra la riduzione dei pignoramenti, in particolare quelli afferenti ai contenziosi di vecchia data. Infatti, al 31/12/2019, risulta presente un solo pignoramento vetusto della sanità di euro 77.468,53, notificato nell'anno 1998, per il quale l'ente sta effettuando le necessarie verifiche presso i propri archivi e la cancelleria del Tribunale. Inoltre, si riscontrano pignoramenti recenti per la complessiva somma di euro 16.632,70 sul conto dedicato alla gestione ordinaria.

Sono stati svolti approfondimenti istruttori in merito ai residui maggiormente risalenti, riguardanti in particolare programmi di edilizia sanitaria e ospedaliera ammessi a finanziamento ai sensi della legge n. 67/1988, viabilità stradale, opere di risanamento della fascia costiera, crediti verso lo Stato per il recupero degli indennizzi anticipati dalla Regione Marche ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie di cui alla legge n. 210/1992.

La Regione ha rappresentato le ragioni della persistenza dei crediti avvalorandola in parte in ragione del collegamento delle richieste di rimborso presentate al MEF agli stati di avanzamento dei lavori in itinere, in parte in ragione della necessità di riprogrammare i menzionati finanziamenti, rappresentando la disponibilità del Ministero a formalizzare la riprogrammazione. La struttura regionale competente è costantemente in relazione con i competenti uffici ministeriali sia per la riprogrammazione delle economie sia per il rendiconto delle risorse statali utilizzate.

Con riferimento al credito verso lo Stato per il recupero degli indennizzi anticipati dalla Regione Marche ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie di cui alla legge n. 210/1992, si prende atto che la Regione ha riferito di continuare ad attivarsi nelle opportune sedi istituzionali al fine di ottenere il pagamento dei menzionati crediti. A tale riguardo, si raccomanda un costante e accurato monitoraggio della persistenza delle ragioni del mantenimento dei crediti nelle scritture contabili.

Si rileva la bassa capacità di riscossione (3,15%) dei residui attivi precedenti l'anno 2015 relativi al Titolo III, che si annulla con precipuo riferimento alle somme iscritte a ruolo, a tutt'oggi oggetto di azioni di recupero dell' Agenzia delle Entrate ancora in corso. Pur prendendo atto delle rassicurazioni fornite dalla Regione in sede di contraddittorio, si raccomanda un'attenta verifica e monitoraggio dell'efficienza delle procedure di riscossione dei predetti crediti vetusti.

In presenza di un rilevante accantonamento nel risultato di amministrazione al fondo per la reinscrizione dei residui perenti, che risulta incrementato del 37,45 per cento rispetto all'anno 2018, raggiungendo l'integrale copertura del 100 per cento dello "stock" dei residui perenti al 31/12/2019, si è rilevato che i pagamenti eseguiti nel 2019 risultano notevolmente inferiori a quelli registrati nel periodo 2014- 2018.

Pur prendendo atto della previsione del consistente smaltimento dei residui perenti nel 2020, si raccomanda una costante attenzione da parte degli uffici competenti allo smaltimento dei perenti, come peraltro già segnalato nelle relazioni allegate ai precedenti Giudizi di Parifica.

Infine, per quanto riguarda la gestione delle entrate, si evidenzia come l'accertamento per cassa dei tributi riscossi a seguito della notifica di avvisi non sembrerebbe coerente con le disposizioni recate dal principio contabile applicato della contabilità finanziaria.

## REFERENDARIO FABIO CAMPOFILONI

### PAREGGIO DI BILANCIO

Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del concorso degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi e al rispetto dei vincoli finanziari eurounitari, il legislatore statale (art. 9, commi 1 e 1-bis, L. “rinforzata” 243/2012 e art. 1, commi 466 e ss., L. 232/2016) ha dato attuazione alla nota riforma costituzionale del 2012, imponendo alle Regioni a statuto ordinario l’obbligo di conseguire, sia in fase previsionale che di rendicontazione, ed in coerenza con l’introduzione del nuovo sistema di contabilità armonizzato, un saldo non negativo, della gestione di competenza, tra entrate finali e spese finali, salvo l’utilizzo di spazi finanziari concessi attraverso apposite intese siglate in ambito regionale e nazionale, precisando altresì che, per il triennio 2019-2020, tra le entrate e le spese finali, in termini di competenza, è computato anche il FPV, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente dal ricorso all’indebitamento.

Tale nuovo obiettivo di saldo (c.d. saldo di finanza pubblica o “pareggio di bilancio”, che ha sostituito i previgenti “tetti di spesa”, fino al 2016 declinati, di anno in anno, in sede di manovra finanziaria, dal soppresso PSI) è destinato a trovare applicazione fino al 2020, mentre invece, a decorrere dall’esercizio 2021, in attuazione dei noti pronunciamenti della Corte costituzionale (sent. 247/2017 e 101/2018), la legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 820 e ss., L. 145/2018) ha stabilito che le Regioni a statuto ordinario potranno utilizzare, anche ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, l’avanzo di amministrazione e il FPV e che l’equilibrio dei loro bilanci si considera raggiunto in presenza di un risultato di competenza dell’esercizio non negativo.

L’abbandono del meccanismo dei tetti di spesa, in favore della regola del pareggio, rispondeva alla volontà di perseguire una politica fiscale espansiva, finalizzata a favorire la realizzazione degli investimenti pubblici, in passato spesso ostacolata dai previgenti vincoli di cassa, imposti dal PSI ai pagamenti in conto capitale, che finivano per bloccare l’utilizzo delle liquidità disponibili.

Alle medesime finalità espansive tendono le misure che consentono l’inclusione del FPV tra le poste rilevanti ai fini del pareggio e le misure di flessibilità che consentono, attraverso lo



strumento delle intese regionali e dei patti nazionali, di contrarre nuovo indebitamento o utilizzare gli avanzi di amministrazione pregressi per il finanziamento degli investimenti.

I dati contabili della Regione Marche, dopo un *trend* decrescente, hanno fatto registrare nel biennio 2018-2019 un aumento delle spese in conto capitale, con un tasso di crescita di quelle di competenza tuttavia percentualmente più esiguo rispetto a quelle di cassa.

Per l'esercizio 2019, gli impegni in conto capitale ammontano ad euro 206 ml, con un incremento del 4,5 per cento rispetto all'esercizio 2018, in cui era stata, peraltro, registrata una drastica riduzione degli stessi rispetto all'esercizio precedente (-41,61 per cento). Per quanto concerne l'incidenza di tali spese sulla spesa complessiva (euro 4 mld), il totale degli impegni in conto capitale assunti nel 2019 va ad attestarsi su livelli – in rapporto alla predetta spesa complessiva – che restano particolarmente contenuti (5,12 per cento), seppur in lieve crescita rispetto al precedente esercizio (4,90 per cento nel 2017).

La Regione Marche ha provveduto a trasmettere al MEF la certificazione dei risultati conseguiti, entro il termine perentorio previsto dalla legge (art. 1, comma 470, L. 232/2016).

Sulla base dei dati del monitoraggio, risulta che la Regione Marche ha conseguito gli obiettivi di finanza pubblica per il 2019, così come attestato dallo stesso Organo di revisione.

Per gli enti territoriali la disciplina del pareggio di bilancio presenta caratteristiche ed elementi di flessibilità, diretti ad evitare che il vincolo del rispetto del saldo di equilibrio possa influire negativamente sulla spesa per investimenti.

Uno di questi è dato dalle intese “verticali” o “orizzontali”, siglate all'interno del comparto regionale per la cessione o l'acquisto di spazi finanziari, che però nel 2019 non sono state attivate in quanto, secondo le indicazioni fornite dalla RGS con circ. 3/2019, a decorrere dall'anno 2019, la relativa disciplina di attuazione sarebbe stata oggetto di abrogazione da parte del legislatore (art. 1, comma 823, L. 145/2018). I dati di bilancio attestano pertanto che per il 2019 la Regione Marche non ha ceduto spazi finanziari ad altri enti.

Gli spazi finanziari concessi, per effetto dei c.d. patti di solidarietà nazionale (art. 1, commi 495-495-ter, L. 232/2016 e s.m.i.), dallo Stato alla Regione Marche per euro 17,5 ml per il periodo 2019-2023, sono stati utilizzati (attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione) in misura superiore al 90 per cento di quelli acquisiti; ma, ai fini del conseguimento dell'obiettivo di competenza, lasciandoli inutilizzati per un importo superiore all'1 per cento



degli accertamenti relativi alle entrate finali. E pertanto, la Regione può beneficiare di spazi finanziari di competenza dell'esercizio finanziario successivo, ma non anche del meccanismo premiale di incremento della capacità assunzionale per contratti di lavoro flessibile disposta dall'art. 1, comma 479, lett. c), L. 232/2016.

Il contributo offerto dalla Regione Marche alla manovra di finanza pubblica nazionale (in termini di riduzione dell'indebitamento netto complessivo del settore pubblico e delle risorse erogate dallo Stato) nel 2019 è stato ottenuto attraverso tagli dei trasferimenti erariali ed il conseguimento di un valore positivo del saldo di finanza pubblica, al netto della spesa sanitaria, per un ammontare complessivo di euro 113 ml, a fronte di un obiettivo di saldo pari ad euro 59 ml (corrispondente ad una quota del 3,48 per cento del contributo complessivamente imposto dalla manovra finanziaria all'intero comparto regionale), con una differenza positiva (c.d. *overshooting*) di euro 54 ml, migliorata quindi nel corso dell'ultimo triennio, in quanto la capacità di spesa rimasta inespressa è passata da euro 97,6 mil. del 2017, ad euro 57,6 ml nel 2018 ed infine, appunto, euro 54 ml nel 2019.

Nella consapevolezza che il fenomeno *dell'overshooting*, caratterizzante non solo la gestione della Regione Marche - peraltro con una consistenza limitata - ma anche quella di altre regioni ed enti locali, può dipendere anche da fattori non direttamente controllabili dalla Regione (come ad esempio i tempi di trasferimento delle risorse), nondimeno, la Sezione invita l'Amministrazione regionale a proseguire nell'attività di monitoraggio sull'andamento della gestione di competenza al fine di consentire una migliore utilizzazione degli spazi finanziari ed una ulteriore riduzione del margine in questione.

## INDEBITAMENTO

L'ammontare complessivo dell'indebitamento al 31 dicembre 2019 risulta pari a 658,39 ml di euro, di cui 507 ml di euro relativi a mutui contratti e a obbligazioni e 151 ml di euro relativi a mutui autorizzati e non contratti.

Anche per l'esercizio 2019, il limite dell'indebitamento risulta rispettato. Infatti, a fronte di una rata massima legale di 99,77 ml, l'ammontare complessivo delle rate sostenute nel 2019, per capitale ed interesse, ammonta a 45,73 ml, con una percentuale del 9,17 per cento rispetto al

totale entrate titolo I. L'importo disponibile per l'ammortamento di nuovi mutui è quindi pari a 54,04 ml.

Anche nel 2019 è proseguito il percorso di graduale riduzione dell'indebitamento, che perdura da un decennio. In particolare, la riduzione del debito contratto ancora da rimborsare è stata pari al 9,20 per cento rispetto all'anno precedente, mentre la riduzione delle autorizzazioni all'assunzione di nuovi mutui è stata pari al 2,8 per cento.

Nel corso dell'esercizio non sono stati contratti nuovi mutui, neanche a valere sulle autorizzazioni contenute nelle precedenti leggi di bilancio.

La durata media residua del debito regionale al 31 dicembre 2019 è pari a 9,65 anni, ed è quindi diminuita rispetto all'esercizio precedente, in cui risultava pari a 9,73 anni.

La maggior parte dell'esposizione debitoria prevede il pagamento di interessi a tasso fisso.

L'ammontare del costo sopportato dalla Regione nell'esercizio finanziario 2019 per il rimborso dei prestiti è stato pari a 74,76 ml, di cui 51,33 ml per il rimborso della quota capitale, e 23,42 ml per gli interessi. Con un aumento dell'1,95 per cento degli oneri per il servizio del debito rispetto al precedente esercizio.

Nella massa complessiva dei mutui accesi sono ricomprese anche due anticipazioni di liquidità di cui agli artt. 2 e 3 D.L. 35/2013, per l'attuale importo complessivo residuale di euro 17 ml., contratte tra il 2013 ed il 2014 con ammortamento ventennale a tasso fisso, rispettivamente, del 3 per cento e del 2,64 per cento, correttamente contabilizzate e sterilizzate (secondo i dettami della giurisprudenza costituzionale) e, quindi, escluse dal computo dell'indebitamento complessivo, in quanto finalizzate al finanziamento del bilancio regionale soltanto in termini di cassa, ma non anche di competenza. La Regione Marche ha beneficiato della sospensione, per le annualità 2017-2022, della quota capitale delle rate di ammortamento, disposta dal legislatore statale in favore dei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016 (art. 44, comma 4, D.L. 189/2016 e art. 39 D.L. 162/2019).

Una parte dell'indebitamento regionale è costituita da due prestiti obbligazionari (Piceni bond e Bramante bond), entrambi con ammortamento di tipo "bullet" (cioè, con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza del bond): il primo, in scadenza nel 2020, per un importo pari a 150 ml. di dollari statunitensi; il secondo, in scadenza nel 2023, di ammontare

originariamente pari ad euro 400 ml., poi ridottosi ad euro 259 ml., a seguito di operazioni di riacquisto, legislativamente autorizzate, intervenute tra il 2012 ed il 2016.

Le modalità con cui è stato realizzato l'ammortamento "bullet" sono tuttavia differenti per i due prestiti: per il Piceni bond è stato stipulato un contratto di *swap* di ammortamento (*bullet/amortizing*), ancora in essere al 31/12/2019, che ha generato flussi nel complesso positivi, correttamente accantonati nella quota vincolata del risultato di amministrazione; per il Bramante bond si è invece provveduto alla costituzione di un apposito Fondo di ammortamento (*sinking found*), costituito da un conto corrente, acceso al di fuori del rapporto di tesoreria e vincolato al rimborso del prestito stesso (una volta giunto a scadenza, nel 2023), sul quale sono stati finora accantonati euro 184 ml.

Permangono tuttavia le perplessità, già manifestate nei precedenti giudizi di parifica, in ordine alla coerenza delle modalità di contabilizzazione di tali accantonamenti al Fondo di ammortamento con i nuovi principi contabili, in quanto la spesa relativa al rimborso del prestito è conservata tra i residui passivi del conto del bilancio pur in assenza di obbligazioni scadute.

Le ingenti disponibilità liquide giacenti sul conto corrente destinato al rimborso del Bramante bond suggeriscono un continuo monitoraggio della situazione al fine di valutare la possibilità di ricorrere a forme alternative di investimento che consentano di incrementare il rendimento del capitale.

## REFERENDARIA PAOLA LO GIUDICE

### ORGANIZZAZIONE E PERSONALE

Con riguardo alla gestione del personale e alla relativa spesa, l'analisi ha evidenziato un quadro generale sostanzialmente positivo, con alcune criticità illustrate nella relazione.

Con riferimento alla Giunta, è proseguita la riorganizzazione della relativa struttura e si è provveduto alla determinazione della nuova pianta organica, dando seguito allo specifico invito formulato in tal senso dalla Sezione nella precedente relazione di parifica.

La pianta organica della dirigenza della Giunta è di 71 unità e il personale dirigente in servizio al 31 dicembre 2019 è di 55 unità, oltre il Segretario generale, con un incremento di 1 unità rispetto al precedente anno.

La dotazione organica del comparto della Giunta è pari a 2.063 unità e il personale di ruolo a tempo indeterminato ammonta a 1.882 unità, con una diminuzione di 41 unità, pari circa al 2 per cento, rispetto al precedente anno.

Con riferimento all'Assemblea legislativa, la dotazione organica del personale dirigenziale è di 10 unità, mentre i dirigenti in servizio al 31 dicembre 2019 sono pari a 4 unità. Nel corso dell'anno è stato collocato in quiescenza il dirigente che aveva ricoperto l'incarico di Segretario generale, con nomina del nuovo Segretario generale.

La dotazione organica del personale del comparto dell'Assemblea è di 152 unità. Il personale in servizio è pari a 98,5 unità, con una riduzione di 6 unità rispetto all'anno precedente, pari a circa il 6 per cento.

In merito ai cedolini paga del personale del Consiglio, si prende atto dello stanziamento dal 2019 delle relative spese nel bilancio finanziario dell'Assemblea legislativa. Si evidenzia che il Collegio dei revisori ha ribadito il rilievo sull'effettuazione dei versamenti fiscali, contributivi e assistenziali, per il personale del Consiglio, con l'utilizzo del codice fiscale della Giunta. Si invita, in proposito, la Regione ad adottare le misure organizzative idonee al superamento dell'evidenziata criticità.

Il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici della Giunta e del Consiglio è pari a circa 86 unità.

Con riguardo al trattamento economico onnicomprensivo del personale impiegato in tali uffici di *staff* degli organi politici, determinato in applicazione dei criteri indicati nelle leggi regionali n. 34/88, n. 20/2001 e n. 14/2003, si evidenzia che, come già rilevato in occasione delle precedenti parifiche, la regolamentazione effettuata dalla Regione è intervenuta su una materia (la disciplina del rapporto d'impiego dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche) riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Nel corso dell'anno, la legislazione regionale in esame è stata oggetto di modifica ad opera della l.r. n. 18/2019. Tale modifica legislativa, che non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, si applica a decorrere dalla XI legislatura regionale e la sua attuazione sarà disposta sulla base di un confronto con

le organizzazioni sindacali, che deve fare rinvio a parametri di equivalenza con la contrattazione integrativa decentrata del comparto Funzioni locali. Detto accordo è stato sottoscritto lo scorso 8 agosto.

Dai dati forniti dalla Regione è emerso che il trattamento onnicomprensivo previsto per tale personale di diretta collaborazione per il 2019 è risultato inferiore al trattamento economico accessorio spettante a ciascuna categoria di detto personale per effetto dell'applicazione dei vigenti contratti.

Con riferimento alle politiche assunzionali, la programmazione triennale del fabbisogno è stata effettuata sulla base del quadro normativo applicabile nell'anno.

Risultano rispettati i principali vincoli di spesa posti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica, e, in particolare:

- la spesa sostenuta per il 2019 è contenuta nel limite costituito dalla spesa media del triennio 2011-2013 (ai sensi dell'art. 1, comma 557-quater, l. n. 296/2006);
- la spesa per i contratti di lavoro flessibile (calcolata computando anche la spesa per il personale dei gruppi consiliari e quella per il personale dirigente a tempo determinato), è contenuta nel limite della corrispondente spesa sostenuta per il 2009 (ai sensi dell'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010);
- la spesa per studi e consulenze, missioni e formazione rispetta i limiti complessivi previsti dall'art. 6, commi 7, 12 e 13 del d.l. n. 78/2010;
- gli emolumenti erogati al personale, nell'ambito dei rapporti di lavoro dipendente o autonomo, non sono di importo superiore ad euro 240.000 annui, al lordo di oneri e contributi (art. 13 del d.l. n. 66/2014).

I fondi per la contrattazione decentrata del personale del comparto e della dirigenza della Giunta includono le risorse del personale proveniente dalle province, in applicazione della normativa vigente. Le procedure del calcolo di tale inclusione sono state definite in attuazione dei parametri del DPCM dell'8 marzo 2019.

I fondi per l'incentivazione del personale del comparto della Giunta e del Consiglio sono stati determinati tenendo presente il vigente contratto collettivo nazionale di lavoro.

Il fondo destinato alla remunerazione della retribuzione accessoria del personale dirigente dell'Assemblea, in relazione ai vincoli posti dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, e

dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, non ha subito le decurtazioni previste dalla disciplina vigente, nonostante le cessazioni intervenute nel periodo successivo al 2011. Pur considerando che, similmente a quanto già avvenuto nei precedenti esercizi, anche per il 2019 le economie registrate alla fine dell'anno non sono state riportate in incremento del fondo dell'anno successivo, si raccomanda di adeguarsi alla indicata interpretazione della normativa in esame, come già segnalato nei precedenti giudizi di parifica.

Con riferimento al personale del comparto della Giunta, la parte più consistente del fondo per l'incentivazione è stata destinata al finanziamento di istituti che determinano un incremento stabile e continuativo della retribuzione (indennità di comparto, progressioni economiche, indennità di posizione). A tal proposito, si sollecita nuovamente l'Amministrazione ad assicurare il riequilibrio della destinazione delle risorse, garantendo che una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo, comunque denominato, sia collegata alla sola *performance* individuale.

Con riguardo al funzionamento del sistema di valutazione del personale dirigente della Giunta, nell'evidenziare che la predeterminazione degli obiettivi individuali dei dirigenti costituisce uno strumento necessario e indispensabile sia ai fini della valutazione e dell'erogazione dell'indennità di risultato ai dirigenti stessi, sia per assicurare il buon andamento dell'amministrazione e realizzare con efficacia la separazione tra funzioni di governo politico e funzioni amministrative, si ribadisce la necessità di individuare detti obiettivi tempestivamente, con riguardo a ciascuna delle posizioni dirigenziali operanti, anche *ad interim*, presso le strutture organizzative.

Per quanto concerne i premi distribuiti nel 2019 per la retribuzione di risultato del personale dirigente della Giunta regionale per l'anno 2018, è stato riscontrato un ammontare superiore a quanto stanziato nel fondo del medesimo anno. L'Amministrazione ha dichiarato che si è trattato di un mero errore materiale e che la maggiore spesa è stata imputata a carico delle risorse del fondo dell'anno 2019. Ferma restando l'eventuale valutazione sotto diversi profili della riscontrata irregolarità, la Sezione prende atto delle indicate modalità di riassorbimento delle somme irregolarmente erogate, riservando la relativa valutazione in occasione della parifica del prossimo rendiconto.

## CONSIGLIERE VALERIA FRANCHI

### ORGANISMI PARTECIPATI, ENTI STRUMENTALI E AGENZIE DELLA REGIONE MARCHE

Nell'ambito delle plurime verifiche intestate alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, la gestione degli organismi partecipati rappresenta un rilevante profilo di indagine in ragione della possibile incidenza dei risultati di esercizio dei suddetti organismi sui bilanci degli enti territoriali.

In continuità con le precedenti analisi e conformemente alle indicazioni rese dalla Sezione delle Autonomie, il monitoraggio del sistema regionale delle partecipazioni pubbliche, analizza il fenomeno sotto il duplice profilo finanziario e di efficienza gestionale.

In questa prospettiva, anche con riferimento all'esercizio 2019, l'indagine svolta ha valorizzato gli elementi informativi ed i dati di bilancio desumibili dai documenti contabili offerti dall'Amministrazione regionale nonché i dati messi a disposizione dal Collegio dei revisori con il questionario licenziato dalla Sezione delle Autonomie, unitamente alle relative linee guida, con la deliberazione n. 3/SEZAUT/2020/INPR.

Alla luce di tale quadro fattuale la Sezione in sede di conclusioni ha formulato alcune considerazioni in ordine:

- al percorso di razionalizzazione delle partecipazioni e, specificamente, alle modalità osservate in sede di revisione ordinaria ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 e ai suoi esiti, rilevando il permanere di alcune criticità già segnalate nei precedenti referti, soprattutto, per ciò che attiene alla tempistica osservata ed al mancato perfezionamento delle procedure dismissive già deliberate. In tal senso nel prendere atto delle considerazioni svolte dall'Amministrazione regionale, la Sezione ha raccomandato un attento monitoraggio in ordine al grado di attuazione delle iniziative intraprese, o di quelle da assumere, da parte degli organi societari per pervenire ad una sollecita conclusione delle procedure stesse;
- agli adempimenti di cui agli artt. 11 e 26 del d.lgs. n. 175/2016 e, pur prendendo atto delle osservazioni formulate circa la ricorrenza delle condizioni di cui all'art. 24 del TUSP asseritamente ostative all'esercizio di un compiuto esercizio dei poteri del socio da parte



della Regione Marche nei confronti di determinati organismi societari, la Sezione ha rimarcato la mancata, e tempestiva, adozione dei provvedimenti necessari per l'adeguamento degli statuti alle prescrizioni sulla composizione dell'organo di amministrazione rilevando, altresì, come non siano state trasmesse alla Sezione, le deliberazioni – di cui non consta nemmeno l'adozione – degli organismi partecipati, idonee a giustificare la deroga, ai sensi dell'art. 11, comma 3, alla citata disposizione;

- alle operazioni di riconciliazione tra debiti e crediti prevista dall'art. 11, comma 6, lett. j) del d.gs. n. 118/2011 per le quali la Sezione ha registrato il progressivo superamento delle criticità rilevate in occasioni delle precedenti verifiche. Nondimeno sono stati formulati rilievi critici con riguardo alle poste in attesa di riconciliazione al 31 dicembre 2018 ed alla mancata attivazione della procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio per la regolazione contabile degli oneri, a carico della Regione, conseguenti alle anzidette operazioni di riconciliazione;
- alle vicende di taluni organismi, direttamente ed indirettamente partecipate, ritenute meritevoli di segnalazione.

Di specifico interesse sono state ritenute le risultanze istruttorie relative a **Interporto Marche S.p.a.** ed all'intrapreso percorso di risanamento aziendale che prevede, da un lato, la sottoscrizione dell'aumento di capitale per un importo minimo di 8 milioni di euro (peraltro condizionato all'approvazione da parte della Commissione Europea) e, dall'altro, la cessione di assets, allo scopo di reperire ulteriori risorse necessarie per soddisfare i creditori oltre che per realizzare gli investimenti finalizzati alla manutenzione della infrastruttura e l'ampliamento dei servizi interportuali.

Richiamati i dubbi e le perplessità evidenziate nella nota integrativa al bilancio dal Presidente del CdA e dall'organo di revisione legale circa la sostenibilità di detto programma di ristrutturazione la Sezione, anche in considerazione delle determinazioni assunte dalla amministrazione regionale circa il carattere indispensabile della partecipazione in Interporto S.p.a. per il perseguimento delle finalità istituzionali, ha raccomandato un attento monitoraggio rimarcando come l'anzidetta società, all'esito dell'esercizio 2019, ha fatto registrare una perdita di esercizio (pari a 625.886,00 euro) ed un ulteriore significativo incremento dell'esposizione debitoria attestata al 31 dicembre in 11.887.539,00 euro.



Analogo specifico monitoraggio è stato sollecitato in relazione alla gestione del Centro Agroalimentare Piceno S.p.a. relativamente al quale la Regione Marche, negli anni scorsi, si è determinata alla dismissione della quota di partecipazione ancorché, ad oggi, non perfezionata e per il quale sono emersi profili critici con riguardo al bilancio d'esercizio 2019 (peraltro approvato con il parere negativo del Collegio sindacale che ha rimarcato una serie di violazioni in ragione delle quali si è ritenuto che il documento contabile in parola non fornisca una rappresentazione veritiera ed attendibile della situazione patrimoniale al 31 dicembre 2019).

Un attento monitoraggio, da ultimo, si sollecita con riferimento ad Aerdorica S.p.a. le cui vicende, nonostante l'intervenuta sostanziale privatizzazione e la significativa rivisitazione della partecipazione (ormai attestata all'8,46%), continuano a rivestire interesse in considerazione dello specifico ruolo svolto dalla Regione Marche nell'ambito della procedura afferente agli aiuti di Stato su cui si è incentrata la procedura di risanamento.

## SISMA

In vista di un approfondimento delle verifiche intraprese nell'ambito del giudizio di parificazione relativo agli esercizi 2016 e 2017 - ed a distanza di un arco temporale ritenuto congruo per valutare la portata degli interventi sinora posti in essere - la Sezione ha programmato di svolgere, con riferimento all'esercizio in esame, specifica istruttoria in ordine alla gestione delle risorse finanziarie relative ai noti eventi sismici con precipuo riguardo allo stato di attuazione dell'articolata programmazione di cui si è dato conto nelle precedenti relazioni.

Come già rimarcato nelle precedenti occasioni dette verifiche si collocano a latere degli ulteriori controlli intestati a questa Sezione in relazione alle contabilità speciali ed ai rendiconti resi dal Presidente della Regione, nella qualità di Vice Commissario, titolare della gestione accesa in suo favore ed i cui esiti sono stati, comunque, per quanto di interesse, richiamati nell'ambito della più ampia relazione.

Sotto il profilo metodologico, preme evidenziare come, in continuità con l'impostazione delle precedenti verifiche, i riscontri svolti, pur prendendo le mosse dai contenuti della relazione sulla gestione allegata alla DGR della Regione Marche n. 572 del 15 maggio 2020 - approvativa

dello schema di rendiconto generale per l'esercizio 2019 – abbiano, altresì, ad oggetto il complesso dei dati e degli elementi conoscitivi trasmessi con i *reports* periodici.

Di particolare rilievo si appalesa, a tal riguardo, il quadro ricognitivo offerto dalle relazioni fatte pervenire dall'Ufficio speciale per la ricostruzione con nota in data 26 maggio 2020.

Imprescindibile parametro di riferimento dei riscontri svolti sono state, inoltre, le deduzioni rese dal Collegio dei revisori nel proprio parere al rendiconto oltre che i dati certificati nel questionario reso ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 come convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così ricostruito il quadro degli elementi fattuali oggetto di valutazione la Sezione conclusivamente osserva.

In occasione dei primi controlli effettuati, nell'ambito delle verifiche sul rendiconto 2016, sulla gestione delle conseguenze dei noti eventi sismici, la Sezione ebbe a rilevare un importante impegno programmatico – orientato su plurimi ed articolati settori di intervento – da parte della Regione Marche che, pur fortemente condizionata dall'accentramento della *governance* in capo al Commissario di Governo per la ricostruzione, ha, prontamente, messo in campo tutti gli strumenti, giuridici e finanziari, a disposizione al fine di fronteggiare una situazione connotata da indubbia e particolare gravità.

Parimenti nell'ambito delle verifiche relative al rendiconto 2017 sono stati rimarcati i risultati conseguiti, nella delicata fase dell'emergenza, e si è dato ampiamente conto delle attività *in fieri* nonché di quelle pianificate per la gestione di quella – ancor più problematica in quanto volta a restituire alle popolazioni colpite dal sisma condizioni di normalità – della ricostruzione, peraltro, all'epoca ancora in fase di avvio.

In linea si pongono gli esiti delle verifiche, da ultimo, poste in essere, in vista di un più complessivo aggiornamento del quadro ricognitivo tratteggiato in precedenza, con riguardo all'esercizio 2019.

L'insieme degli elementi informativi acquisiti dalla Sezione evidenzia, invero, l'attivazione da parte degli uffici regionali, tanto di quelli centrali quanto di quelli creati sul territorio, di una serie di interventi a sostegno delle popolazioni colpite e delle imprese di tutti i settori produttivi anche attraverso lo strumento dell'area di crisi e degli specifici strumenti regionali

che sono andati ad integrarsi nell'ambito dell'Accordo di programma interregionale intervenuto tra le quattro regioni interessate ed il governo.

Di interesse appaiono, in particolare, i dati desunti dalla relazione sulla gestione, allegata alla proposta di rendiconto, che reca un quadro di sintesi dei dati finanziari di maggior rilievo per ciò che riguarda, tra l'altro, le risorse acquisite, nel corso dell'esercizio 2019, ed il dettaglio delle spese sostenute dall'Amministrazione al fine di attuare gli interventi programmati.

Parimenti significative si appalesano le evidenze istruttorie relative alle risorse comunitarie, segnatamente a quelle rivenienti dalla riprogrammazione del POR FESR Marche, ed allo stato di attuazione dell'Asse 8 rispetto al quale si dà atto dell'avvio, nel corso dell'esercizio 2019, di ulteriori interventi rispetto alla gestione 2018.

In tal senso la Sezione invita l'Amministrazione a proseguire nel percorso intrapreso.

Parimenti, con riguardo all'utilizzo delle risorse rivenienti da donazioni affluite sul conto corrente postale, si conferma l'apprezzamento manifestato in occasioni delle precedenti verifiche in ordine ai numerosi interventi assentiti nel rispetto dei criteri di cui alla deliberazione n. 847 del 24 luglio 2017 in quanto immediatamente riferibili alle, pur differenziate, esigenze delle comunità interessate dagli eventi sismici.

Quanto all'intervento avente ad oggetto il recupero della c.d. grotta sudatoria – su cui la Sezione, in occasione dei precedenti controlli, ha espresso riserve circa la modalità di finanziamento (risorse, in parte, rivenienti dagli sms solidali) ed il possibile intervento di soggetti privati nella ridetta operazione – si prende atto di quanto dedotto a proposito delle vicende *medio tempore* sopravvenute e della natura esclusivamente pubblica dell'intervento.

Sotto il profilo strettamente contabile si dà, inoltre, atto della avvenuta chiusura, senza rilievi, dei controlli svolti in ordine ai contenuti dei rendiconti afferenti alle contabilità speciali n. 6023 e n. 6044 resi dal Presidente della Regione, nella qualità di Vice Commissario, per gli esercizi 2017 e 2018, valorizzati a meri fini ricognitivi nella presente relazione.

Analogamente, con riferimento all'esercizio 2019, si attesta il compiuto assolvimento, nei termini e secondo le modalità di cui all'articolo 5, comma 5-bis, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, del previsto obbligo di rendicontazione pur riservandosi più approfonditi riscontri nella opportuna sede.

Nondimeno, in ragione di quel monitoraggio, non solo sugli aspetti di immediato rilievo contabile ma anche su quelli gestionali, che la Sezione ha garantito di svolgere sin dalle prime verifiche sul rendiconto 2016, si rilevano alcuni profili critici su cui si sollecita un'attenta riflessione dell'Amministrazione.

Qualche perplessità suscita, invero, la politica attuata per fronteggiare l'emergenza abitativa, per la quale rilevante è il volume delle risorse finanziarie movimentate, ma che, a distanza di ormai quattro anni dagli eventi sismici, appare ancora di significativa attualità oltre che connotata da margini di incertezza, soprattutto, con riferimento alla realizzazione di unità immobiliari da parte dei Comuni-soggetti attuatori.

L'Amministrazione regionale ha, ampiamente, argomentato in ordine ai rilievi mossi dalla Sezione relativamente ai tempi di realizzazione, da parte degli anzidetti enti, dei circa 190 immobili per i quali è intervenuta autorizzazione alla spesa nonché in relazione alle procedure di acquisizione di immobili ed agli scostamenti rilevati tra risorse programmate e risorse effettivamente erogate.

Articolata è stata, altresì, l'interlocuzione per ciò che attiene allo stato di attuazione al 31 dicembre 2019 degli interventi di cui all'ordinanza n. 19 del 7 aprile 2017 (danni gravi abitazioni) nonché di quelli di cui all'ordinanza n. 56 del 10 maggio 2018 (tra i quali particolare rilievo rivestono quelli in afferenti alla edilizia scolastica).

Ebbene, nel prendere atto di quanto rappresentato dall'amministrazione regionale, la Sezione, alla stregua dei dati di dettaglio acquisiti, non può non rimarcare conclusivamente il ritardo e le incertezze che, a distanza ormai di quattro anni dai noti eventi sismici, debbono registrarsi con riguardo a taluni interventi, non ancora avviati, ovvero in via di definizione e, dunque, in una fase assolutamente embrionale.

Sotto tale profilo, facendo seguito alle considerazioni già svolte in sede di contraddittorio – e richiamate dal Procuratore regionale nella propria memoria conclusiva – la Sezione sollecita l'Amministrazione regionale a svolgere, in ragione del livello istituzionale che le compete e dell'immediata relazione con le risorse finalizzate agli interventi di cui trattasi, un ruolo di effettivo coordinamento rispetto ai c.d. soggetti attuatori.

Nell'articolato intreccio di competenze multilivello – che ha connotato, con carattere di novità, la gestione degli eventi sismici del 2016/2017 e di cui si è dato conto nelle precedenti relazioni

– l'Amministrazione regionale e gli uffici preposti non possono non svolgere, o comunque non rafforzare incisivamente, un opportuno ruolo di "cabina di regia" anche al fine di individuare eventuali difficoltà attuative e, conseguentemente, proporre, in ottica collaborativa con i soggetti attuatori direttamente responsabili degli interventi in questione, soluzioni correttive e, se del caso, migliorative.

## REFERENDARIA CRISTIANA CREMONESI

### SPESA SANITARIA REGIONALE PER L'ANNO 2019

In questo momento emergenziale si coglie pienamente l'importanza, è il caso di dire, vitale, dei controlli sulla spesa sanitaria. Assicurare le prestazioni indefettibili rappresentate dai Livelli Essenziali di Assistenza e le ulteriori prestazioni, nei limiti della sostenibilità, alle migliori condizioni qualitative e quantitative, costituisce la finalità precipua degli Enti sanitari, che si innestano nel complessivo "sistema salute"; un sistema sottoposto ad una disciplina contabile, recata dal Titolo II del decreto legislativo n. 118 del 2011, che si caratterizza per la connotazione di specialità.

Con la regionalizzazione del sistema sanitario le Regioni sono divenute titolari della funzione di tutela della salute, che esercitano, tra l'altro, mediante un'azione di governance al fine di responsabilizzare gli Enti sanitari circa l'allocazione ottimale e l'impiego efficiente delle risorse disponibili.

Anche per il 2019, la sanità si conferma la partizione più rilevante del rendiconto regionale, infatti, l'incidenza della spesa sanitaria corrente sulla spesa corrente della Regione è pari all'87,03 per cento, mentre quella della spesa sanitaria complessiva sulla spesa regionale totale è pari al 79,29 per cento.

La spesa sanitaria del FSR Indistinto e Vincolato 2019 risulta pari al finanziamento accertato di 3.002.682.360,80 euro, con un incremento degli stanziamenti del 4,84 per cento rispetto al 2018, mentre il trend di spesa 2018/2017 si è attestato su un valore percentuale del -4,45 per cento.

Il valore del FSR trasferito agli enti del SSR è stato pari a euro 2.818.066.328 mentre l'ammontare dei trasferimenti alla GSA ammonta ad euro 47.710.153,41.

La percentuale della capacità di impegno di spesa corrente, per lo più connessa ai trasferimenti del Fondo sanitario agli enti del Servizio sanitario regionale, è di circa del 95,90 per cento, in decremento rispetto al 2018 che registrava una percentuale del 99,13 per cento.

La Regione ha efficacemente fatto fronte alla riduzione delle risorse programmate a seguito delle manovre di finanza pubblica. La Sezione ritiene comunque opportuno raccomandare di proseguire la politica di prudenza nella gestione del bilancio.

In ossequio alle disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011, la Regione ha garantito nel bilancio regionale l'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite destinate al finanziamento del Servizio sanitario regionale.

Per quanto riguarda l'attuazione del Percorso Attuativo della Certificabilità dei bilanci sanitari, la Regione è stata dichiarata adempiente dal Tavolo Tecnico in relazione agli adempimenti 2018. La Sezione si riserva di verificare gli esiti del Tavolo tecnico preposto per gli adempimenti 2019.

Il saldo differenziale tra mobilità attiva e passiva permane negativo seppure in miglioramento di circa 23 milioni di euro rispetto a quello iscritto nell'anno 2018; per il 2019 il saldo di -48.820.832,50 euro, necessariamente si ripercuote negativamente sui costi complessivi sostenuti dalla Regione per l'erogazione di prestazioni sanitarie. In particolare, il saldo risulta fortemente negativo per l'ASUR (-87.314.015,98 euro), riducendosi parzialmente solo grazie alla maggiore attrattività delle Aziende Ospedaliere e dell'INRCA.

Permane il mancato rispetto del tetto complessivo per la spesa farmaceutica convenzionata e per acquisti diretti, del tetto per l'acquisto di dispositivi sanitari, nonché delle prescrizioni in tema di spesa per l'acquisto di prestazioni da operatori privati accreditati per assistenza specialistica ospedaliera. Tuttavia, come nel 2018, la Regione è stata dichiarata adempiente, avendo garantito, anche nel 2019, il mantenimento dell'equilibrio economico complessivo.

L'indicatore di tempestività di pagamenti del 2019 è negativo per tutti gli enti sanitari con tempi medi di pagamento non superiori ai 60 giorni. Nell'ambito del totale delle fatture pagate, il 16 per cento è stato liquidato oltre i termini previsti, con una incidenza dell'Azienda sanitaria unica regionale per circa il 20 per cento in miglioramento rispetto al 23 per cento nell'anno 2018. Per la Gestione sanitaria accentrata il valore è peggiorato, aumentando al 22 per cento rispetto al 9 per cento dell'anno 2018.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dalla Regione circa l'assegnazione di specifici obiettivi in merito e raccomanda la puntuale verifica degli adempimenti in sede di valutazione degli obiettivi prefissati.

Con riferimento agli esiti della gestione degli enti del SSR, si rileva una generale stabilità del risultato di gestione conseguito nell'esercizio 2019. Per ASUR Marche, Azienda ospedaliera "Ospedali Riuniti Marche Nord" e Azienda ospedaliero universitaria "Ospedali Riuniti di Ancona", si conferma il saldo in pareggio del 2018.

L'INRCA presenta una perdita d'esercizio pari a -2.410.696 euro, imputabile al solo Por di Cosenza, in ulteriore peggioramento del 7,29 per cento rispetto al 2018, che registrava una perdita pari a - 2.246.961 euro.

Permane la prassi da parte dell'Amministrazione regionale di approvare il bilancio d'esercizio dell'INRCA limitatamente al solo sezionale della Regione Marche. Si evidenzia che tale modalità produce effetti distorsivi ai fini della corretta determinazione del risultato di gestione complessivo degli enti del SSR.

Si rileva che, qualora si considerasse il risultato d'esercizio 2019 dell'intero Istituto, gli esiti della gestione complessiva del Servizio sanitario regionale risulterebbero in perdita per un importo pari a - 2.410.696 euro.

Il bilancio di esercizio 2019 della GSA è stato adottato con decreto del dirigente del Servizio Sanità n. 14 del 31/08/2020, con un risultato di gestione pari a 537.528,00 euro, accantonato a riserva, in diminuzione (-20,06 per cento) rispetto al saldo relativo al 2018.

Ai sensi del decreto legge n. 34/2020, il termine di approvazione del bilancio consolidato 2019 è stato prorogato al 30 novembre 2020. Pertanto, il risultato consolidato del SSR è stato determinato sulla base dei bilanci d'esercizio degli enti sanitari approvati dalla Regione Marche, per un ammontare, pari a 537.528,00 euro, in diminuzione rispetto al saldo dell'anno 2018, pari a 673.166,00 euro.

Al riguardo si osserva che detta variazione si inquadra nell'ambito di una tendenza decrescente, in quanto, con riferimento all'esercizio 2017 il saldo ammontava ad 885.260,00 euro.

Va sottolineata positivamente la definizione del contenzioso riguardante l'INRCA; infatti la Regione Calabria ha rispettato l'impegno previsto dall'Accordo transattivo sottoscritto in data



18 maggio 2018, adottando il decreto di liquidazione della prima rata della seconda tranche e quello relativo alla copertura delle perdite di esercizio 2017, in data 16 dicembre 2019. A seguito della conclusione dell'accordo transattivo, l'INRCA ha proceduto alla rinuncia del contenzioso pendente con la Regione Calabria il quale si è definitivamente estinto.

Parimenti meritevoli di apprezzamento i progressi nella definizione dell'accordo interregionale relativo al piano di razionalizzazione e sviluppo da parte dell'INRCA, in merito al quale la Regione Calabria ha manifestato il proprio interesse e la volontà di rispettare quanto stabilito nell'ambito dell'accordo transattivo sottoscritto il 18 maggio 2018.

Permane la criticità afferente al contenzioso con la Regione Sardegna, stante la dichiarata volontà della Regione medesima di non transigere con l'Istituto. A tale riguardo, si raccomanda di tenere costantemente informata la Sezione in ordine agli ulteriori sviluppi della vicenda.

Perdura la criticità afferente alla corretta contabilizzazione dei costi dell'intramoenia, che dovrebbe comprendere, anche in forma aggregata, l'indennità di esclusività medica per la quota parte riconducibile all'attività stessa. A tale riguardo, la Sezione si riserva di effettuare le opportune verifiche in occasione dei controlli sui bilanci degli enti del SSR per l'esercizio 2019.

Il vincolo di legge in materia di spesa del personale risulta rispettato sia a livello regionale che a livello di singoli enti sanitari, per effetto della rideterminazione del limite di spesa di riferimento effettuato per tenere conto sia delle modifiche dell'assetto istituzionale ed organizzativo del SSR sia dell'emergenza sisma.

Tali considerazioni tengono conto degli effetti sui menzionati aggregati di spesa derivanti anche dallo slittamento nelle tempistiche dei controlli di bilancio dovuti all'emergenza epidemiologica da COVID-19, alla luce altresì dell'esigenza di adeguare il tetto di spesa di personale previsto dalla legge n. 191 del 2009 all'evoluzione degli ambiti aziendali ridefiniti dalla programmazione regionale, dal 2004 ad oggi, e della correlata necessità di redistribuzione del fabbisogno di personale a parità di spesa.

Si raccomanda agli enti del Servizio sanitario regionale di verificare l'effettiva riconducibilità della spesa per le assunzioni, nei settori relativi ai servizi di emergenza-urgenza e di erogazione dei livelli essenziali di assistenza, alle attività di riferimento.



Si raccomanda, inoltre, un'attenta valutazione del calcolo del risparmio di spesa conseguito e dell'applicazione della deroga al limite di spesa previsto per i menzionati servizi.

Con riferimento agli obiettivi assegnati ai Direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale per l'anno 2019, si osserva che, considerate le tempistiche correlate a tali procedure di valutazione, non è stato possibile verificare, sulla base degli atti a disposizione, se gli obiettivi assegnati siano stati pienamente conseguiti.

A tale riguardo, si evidenzia come una tempestiva valutazione sia funzionale all'adozione di eventuali provvedimenti correttivi. In ogni caso, la Sezione si riserva di effettuare le opportune verifiche allorquando i dati verranno messi a disposizione.

Con riferimento alla spesa per consulenze, si valuta positivamente l'impegno della Regione a rivedere le voci di costo del piano dei conti al fine di garantire una esposizione più chiara e trasparente delle poste contabili, e altresì la prescrizione formulata all'INRCA in merito alla necessità di provvedere alla rivalutazione della voce "spese di consulenza", sia sotto il profilo dell'entità che della coerenza dell'imputazione. La Sezione raccomanda, anche per il 2019, una esposizione dei dati e delle informazioni in materia più chiara e trasparente.

## STATO PATRIMONIALE, CONTO ECONOMICO E GESTIONE PATRIMONIO IMMOBILIARE

È stato più volte affermato che la funzione, la ragion d'essere del Giudizio di Parificazione, consiste nella determinazione del corretto risultato di amministrazione.

Importanza non minore riveste la verifica della regolare tenuta, da parte della Regione, della contabilità economico-patrimoniale, che rappresenta lo strumento che consente di dare contezza ai cittadini dell'ammontare delle risorse pubbliche, e di come vengono impiegate da coloro che sono chiamati a gestirle.

Il *trait d'union* tra la gestione finanziaria e quella economico-patrimoniale è rappresentato dal piano dei conti integrato che consente la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nella loro dimensione finanziaria, economica e patrimoniale, come disposto dal principio contabile applicato di cui all'allegato 4/3 del decreto legislativo n. 2018 del 2011.

Anche per l'esercizio 2019, la Regione ha proseguito il percorso volto ad implementare la tenuta della contabilità economico patrimoniale in ossequio alle disposizioni e ai principi della contabilità armonizzata.

Meritevole di apprezzamento si ravvisa l'impegno manifestato dalla Regione, in riscontro ai rilievi formulati da Questa Sezione, di affinare in occasione del prossimo rendiconto la rilevazione del flusso di informazioni necessarie alla contabilizzazione delle poste rettificative, e di rappresentare le partecipazioni negli enti che non hanno valore di liquidazione in aderenza alle previsioni del principio contabile applicato.

Gli esiti della gestione patrimoniale fanno registrare una variazione positiva del patrimonio netto la cui consistenza al 31/12/2019 mostra un miglioramento rispetto alla consistenza dello stesso al primo gennaio dell'esercizio.

Il fondo di dotazione espone un valore che permane negativo, sebbene in miglioramento rispetto al valore negativo registrato nel 2018.

Il Conto economico registra un aumento dei costi e degli oneri straordinari: gli esiti della gestione patrimoniale 2019 mostrano, tuttavia, un risultato dell'esercizio positivo, anche se largamente peggiorativo rispetto a quello dell'esercizio precedente.

Con riferimento alla gestione del patrimonio immobiliare, si prende favorevolmente atto che la Regione ha messo a regime il sistema informativo contabile regionale con una specifica sezione dedicata alla gestione del patrimonio immobiliare. In particolare, meritevole di attenzione è l'attuazione del collegamento del menzionato sistema informativo con i dati del catasto, segnalati dal Ministero Economia e Finanze tramite l'alimentazione della banca dati MEF (Portale "Tesoro"), che consente la rilevazione e correzione di eventuali disallineamenti tra i dati dei due sistemi, nonché di rendere sempre più preciso il bagaglio informativo relativo al patrimonio immobiliare, e di permettere allo stesso tempo la pubblicazione di dati sempre più affinata.

L'Amministrazione regionale utilizza in via ordinaria lo strumento dell'asta pubblica, quale modalità di vendita, affitto o concessione di terreni e fabbricati di proprietà, al fine di conseguire un canone o corrispettivo che rifletta l'effettivo valore del cespite al momento della selezione e tendenzialmente per l'intero periodo di vigenza del contratto.

Per ovviare alla problematica dell'infruttuoso esperimento delle procedure di vendita aperte, notoriamente imputabile alla stasi del mercato immobiliare, la Regione prospetta il ricorso ad iniziative congiunte per l'alienazione e valorizzazione degli immobili, di concerto con l'Agenzia regionale del Demanio.

Meritevole di apprezzamento il trend della spesa delle locazioni passive che nel 2019 appare in decremento rispetto all'esercizio precedente, sebbene per valori percentuali ridotti.

Permane la criticità afferente alla detenzione in via di fatto dell'immobile adibito a sede dell'A.S.S.A.M. per il quale risulta corrisposta anche nel 2019 una "indennità di occupazione". Pur prendendo atto delle deduzioni dell'Amministrazione regionale in relazione alle azioni intraprese al fine di definire la vicenda, la Sezione osserva come il significativo arco temporale di detenzione in via di fatto dell'immobile imponga di rimarcare tutti i rilievi e le osservazioni formulate in sede di parifica del Rendiconto 2018.

Si evidenzia infine come la relazione sulla gestione allegata al rendiconto rappresenti il "documento illustrativo della gestione dell'ente, dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio, e di ogni eventuale informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili", nonché di tutte le "altre informazioni riguardanti i risultati della gestione, richieste dalla legge o necessarie per l'interpretazione del rendiconto". Inoltre, si rimarca l'importanza della nota integrativa, che assolve una essenziale funzione esplicativa della situazione economico-patrimoniale. Si ribadisce al riguardo l'esigenza di una più elevata qualità e quantità delle informazioni messe a disposizione dall'Ente al fine di potenziare la conoscibilità e comprensione delle risultanze contabili in una ottica di efficace e trasparente rappresentazione della situazione economico-patrimoniale.



