



**CORTEI DEI CONTI**

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO  
GENERALE DELLA REGIONE MARCHE 2014**

**RELAZIONE ORALE DEI MAGISTRATI DELLA SEZIONE  
REGIONALE DI CONTROLLO**



**ANCONA, 17 NOVEMBRE 2015**



**CORTE DEI CONTI**

---

# **GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE MARCHE 2014**

## **RELAZIONE ORALE DEI MAGISTRATI DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO**

La relazione integrale può essere consultata sul sito istituzionale della  
Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per le Marche  
([http://www.corteconti.it/sezioni\\_regionali/marche](http://www.corteconti.it/sezioni_regionali/marche))

**ANCONA, 17 NOVEMBRE 2015**



## Sommario

<b>CONS. ANDREA LIBERATI</b> .....	<b>7</b>
PREMESSA .....	7
<b>I REF. MARCO DI MARCO</b> .....	<b>8</b>
VERIFICA DELL'ATTENDIBILITÀ E DELL'AFFIDABILITÀ .....	8
EQUILIBRI DI BILANCIO .....	9
<b>CONS. ANDREA LIBERATI</b> .....	<b>10</b>
PROGRAMMAZIONE REGIONALE E CICLO DI BILANCIO .....	10
CASSA, TESORERIA E VERIFICHE DELL'ORGANO DI REVISIONE .....	12
INDEBITAMENTO .....	12
CONSIGLIO REGIONALE E GRUPPI CONSILIARI .....	13
PATTO DI STABILITÀ' .....	13
COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA .....	14
POLITICA SANITARIA .....	15
<b>I REF. VALERIA FRANCHI</b> .....	<b>17</b>
GLI ORGANISMI PARTECIPATI DELLA REGIONE MARCHE.....	17
IL CONTO DEL PATRIMONIO E LA GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE .....	19
<b>I REF. MARCO DI MARCO</b> .....	<b>20</b>
LA SPESA PER IL PERSONALE .....	20
<b>I REF. PASQUALE PRINCIPATO</b> .....	<b>22</b>
I FONDI COMUNITARI.....	22
<b>CONS. ANDREA LIBERATI</b> .....	<b>24</b>
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE .....	24



## CONS. ANDREA LIBERATI

### PREMESSA

La Sezione regionale di controllo per le Marche è stata oggi convocata per deliberare, in pubblica udienza, sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2014, ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174. Tale norma, che ha notevolmente ampliato le funzioni di controllo della Corte dei conti nei confronti degli enti locali, prevede, tra l'altro, che il rendiconto generale delle Regioni sia parificato con le formalità proprie del giudizio contenzioso, al fine di dare atto delle risultanze del conto regionale e delle operazioni che ne sono alla base. Precisa, altresì, che alla decisione di parifica venga allegata una relazione, nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione, proponendo, nel contempo, le misure correttive e gli interventi di riforma che ritiene necessari per assicurare l'equilibrio di bilancio e per migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. L'attività di parifica è rivolta alle assemblee legislative regionali ed è teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto regionale: la relazione allegata è infatti finalizzata a consentire al Consiglio regionale di controllare che le varie politiche perseguite dalla Giunta siano effettivamente portate ad esecuzione e che vengano, quindi, realizzati gli interessi della comunità amministrata.

Ciò premesso è opportuno tenere presente che l'attività istruttoria dalla Sezione regionale è stata svolta nei limiti di seguito specificati.

In primo luogo il Collegio non ha ancora avuto accesso diretto ai sistemi informativi della regione: nonostante la disponibilità dell'ufficio bilancio a fornire i dati richiesti non è evidentemente stato possibile svolgere in via autonoma i controlli; pertanto, l'attività del presente referto è stata condizionata dalla trasmissione dei dati da parte dell'ente controllato.

In secondo luogo deve essere rilevato il ritardo del ciclo di bilancio, che ha imposto tempi serrati e differiti rispetto alla scadenza naturale dei controlli, ed ha inevitabilmente compresso le attività istruttorie prodromiche al giudizio di parifica, sia per la Sezione di controllo che per la Procura.

Sotto tale aspetto è utile rilevare che anche la relazione dell'organo di revisione, che sta operando in composizione imperfetta con soli due membri, è stata trasmessa alla Sezione regionale di controllo solo in data 9 ottobre 2014.

Infine, va ricordato che l'attendibilità e affidabilità del rendiconto non si è estesa a tutte le poste contabili, ma, coerentemente alle metodologie applicate al controllo in sede comunitaria e nazionale, si basa su una procedura di campionamento statistico, su cui riferirà il dott. Di Marco.

## I REF. MARCO DI MARCO

### VERIFICA DELL'ATTENDIBILITÀ E DELL'AFFIDABILITÀ

Nell'ambito delle attività finalizzate al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 si è proceduto ad una verifica dell'attendibilità e dell'affidabilità degli aggregati contabili rappresentati nella proposta di rendiconto approvato dalla Giunta regionale.

La necessità di procedere ad una siffatta verifica è stata ribadita in più occasioni dalla Sezione delle autonomie che ha avuto modo di affermare che il profilo contenutistico di maggior rilievo della decisione di parifica consiste, ai sensi dell'art. 39 del r.d. 1214/1934, nel raffronto del rendiconto con la documentazione di bilancio e con le scritture contabili dell'ente tenute o controllate dalla Corte. In effetti, l'accertamento di eventuali irregolarità potrebbe influire sull'esito del giudizio di parificazione.

Stante l'impossibilità di sottoporre a controllo tutti i dati e le operazioni registrate nel rendiconto, la verifica di affidabilità è stata effettuata in base ad un sistema di campionamento statistico, fondato su modelli consolidati e già sperimentati da questa Sezione regionale di controllo nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto 2013.

Nella totalità dei casi le operazioni di verifica non hanno evidenziato criticità in relazione alla regolarità delle procedure, alla completezza della documentazione amministrativa, alla classificazione economica e funzionale delle entrate e delle spese.

In particolare, è stata riscontrata l'osservanza delle norme di contabilità, dei principi contabili, delle leggi regionali di spesa che disciplinano i vari procedimenti nonché dei vincoli stabiliti dall'organo politico con specifiche delibere di Giunta regionale.

È stata inoltre accertata la corretta imputazione delle entrate e delle spese ai capitoli di bilancio, la rispondenza degli importi alla documentazione presentata, nonché la corretta attribuzione dei codici SIOPE.



## EQUILIBRI DI BILANCIO

Il risultato della gestione di competenza presenta un saldo negativo di 613,9 ml in gran parte imputabile alla gestione di parte corrente che ha risentito del saldo negativo della gestione delle assegnazioni finalizzate.

L'utilizzo dell'avanzo vincolato per finanziare la re-iscrizione delle assegnazioni finalizzate ha comportato la diminuzione dell'avanzo di amministrazione risultante dall'ultimo consuntivo approvato. Infatti, il risultato di amministrazione passa da 1.180,6 ml a 642,8 ml. L'incidenza negativa del saldo di competenza sul risultato di amministrazione è in parte compensata dal risultato positivo della gestione residui che ammonta a 76,1 ml.

La reale situazione finanziaria dell'amministrazione, tuttavia, è rappresentata dal c.d. avanzo effettivamente disponibile che tiene conto dell'importo dei mutui autorizzati e non contratti, da un lato e dei residui perenti cancellati dal conto del bilancio, dall'altro. L'avanzo effettivamente disponibile risultante dalla proposta di legge di approvazione del rendiconto 2014 è negativo (disavanzo) per 122,3 ml. Si sottolinea, ai fini del raffronto del dato con i risultati di altre regioni, che il predetto saldo finanziario rispecchia la previsione di una copertura pari al 100 per cento dei residui perenti determinati al 31 dicembre 2014.

Il risultato effettivo 2014 presenta un miglioramento rispetto al corrispondente dato del 2013 (-131,2 ml).

L'analisi degli equilibri interni di bilancio ha evidenziato il rispetto dei vincoli normativi in materia di finanziamento delle spese correnti e delle spese in conto capitale. Il saldo negativo delle movimentazioni finanziarie è stato giustificato con il mancato completamento dell'operazione di aggiornamento dei codici SIOPE.

L'esame della gestione delle entrate, condotto sulla base dei principali indicatori finanziari, ha mostrato che rispetto al 2013 si è avuto un peggioramento della capacità di realizzazione (rapporto tra accertamenti e stanziamenti finali di competenza) e della capacità di riscossione (rapporto tra riscossioni in conto competenza ed accertamenti). Anche l'indice di smaltimento dei residui conservati nel conto del bilancio ha subito un peggioramento dovuto principalmente, però, alla mancata regolarizzazione da parte dello Stato dei crediti relativi ai tributi finalizzati alla sanità.

La gestione delle spese, invece, a fronte della diminuzione della capacità di spesa complessiva (rapporto tra pagamenti totali e disponibilità) ha fatto registrare un miglioramento della capacità

di impegno (rapporto tra impegni e stanziamento finale di competenza) sintomatica di una buona capacità di realizzazione dei programmi di spesa.

Si segnala, peraltro, che i valori di alcuni indicatori, sia dell'entrate che delle spese, sono stati influenzati dallo stanziamento delle risorse destinate all'operazione di ristrutturazione del debito.

I residui attivi conservati nel conto di bilancio ammontano a 2.738,9 ml di cui 1.122,1 provenienti dalla competenza 2014.

I residui passivi ammontano a 2.292,2 ml di cui 1.575,5 provenienti dalla competenza 2014.

La copertura dei residui perenti al 31 dicembre 2013 (pari a 534,4 ml) è stata effettuata, con stanziamenti di appositi fondi sulla competenza 2014 per complessivi 374,1 ml corrispondenti al 70 per cento del totale, rivelatisi ampiamente superiori alle effettive necessità di pagamento.

I residui perenti alla data del 31 dicembre 2014 ammontano a 395 ml.

La gestione di cassa dell'esercizio 2014 (competenza + residui) registra un saldo positivo di 101,9 ml.

## CONS. ANDREA LIBERATI

### PROGRAMMAZIONE REGIONALE E CICLO DI BILANCIO

In relazione agli atti di programmazione regionale si rilevano ancora carenze e ritardi.

In primo luogo, la reiterata mancata predisposizione di un documento di programmazione economico-finanziaria regionale per il 2014, più volte segnalata da questo Collegio, si ritiene possa rappresentare un *vulnus* al sistema programmatico della regione, pur non avendo ciò impedito l'assegnazione degli obiettivi operativi nel piano delle performance 2014-2016. La Sezione ha preso comunque atto della recentissima approvazione in Giunta del DEFR per l'anno 2015.

E' stata adottata in ritardo la delibera della Giunta regionale per l'adozione del bilancio di previsione 2014 e della legge finanziaria 2014, in forte ritardo l'adozione della proposta di rendiconto 2014, rispetto al termine del 30 aprile. Tardiva, conseguentemente, anche l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui ex articolo 3, comma 7, d.lgs. 118/2011.

Ulteriore rallentamento è stato registrato per quanto riguarda il completamento della riforma statutaria, avviata nel 2013, e conclusasi nell'esercizio 2015, al fine di prevedere strumenti di programmazione di carattere pluriennale che garantiscano l'attuazione dei vincoli comunitari.



## CASSA, TESORERIA E VERIFICHE DELL'ORGANO DI REVISIONE

La Sezione ha rilevato una buona disponibilità di cassa della regione, che nel 2014 non ha fatto ricorso ad anticipazioni; anche sulla base delle verifiche dell'organo di revisione ha constatato la corrispondenza tra conto del tesoriere e risultanze del rendiconto.

Il Collegio ritiene opportuno rilevare che il suddetto organo, che cura tra l'altro le verifiche in esame, sta operando quale collegio imperfetto a seguito di provvedimento amministrativo relativo ad un suo componente. Dando atto che risulta in via provvisoria equilibrato il comportamento dell'amministrazione di non pregiudicare l'attuale composizione del collegio di revisione a seguito dei profili di costituzionalità ipotizzati nel giudizio amministrativo pendente, segnala l'opportunità di procedere senza indugio all'esito della sentenza di primo grado all'applicazione della nuova normativa o ad una reintegrazione del numero legale dei suoi componenti.

Il Collegio ritiene, inoltre, opportuno raccomandare un attento monitoraggio della situazione economico-patrimoniale dell'istituto tesoriere, richiamando l'attenzione sull'operazione di ricapitalizzazione da parte del fondo interbancario, dal momento che, a partire dal 2016, troverà piena applicazione la normativa europea in materia di salvataggi bancari (bail-in).

## INDEBITAMENTO

L'indebitamento della Regione Marche è al di sotto della media nazionale; la valutazione positiva deve essere rafforzata considerando i margini di entrata tributaria residua dell'ente, che ha un livello di imposizione non elevato.

Equilibrata la composizione del debito, così come il livello di indebitamento, calcolato dalla regione in misura pari al 9,11 per cento, su un massimo consentito del 20 per cento, tenendo conto del solo debito contratto. Anche considerando i mutui autorizzati e non contratti (pagati con la disponibilità di cassa) la regione ha un discreto margine residuo di indebitamento (circa 350 milioni di euro).

Dall'analisi dei dati relativi ai contratti derivati si evidenzia una differenza positiva dei saldi finanziari.

Un giudizio positivo va espresso sul rischio finanziario della Regione Marche per la stabilità dimostrata negli ultimi anni, ma non può, analogamente al giudizio delle agenzie di rating, essere

ignorata la dipendenza strutturale della regione dai trasferimenti e dalle partecipazioni statali, che rendono difficile una valutazione differenziata dell'ente, chiamato oggi anche a livello costituzionale a partecipare ai vincoli finanziari assunti in sede comunitaria.

Ancora in attesa di sviluppo le operazioni di rinegoziazione del debito ex art. 45, co. 7, d.l. 66/2014, per la necessità di coordinamento unitario delle regioni interessate.

Ad avviso della Sezione non desta problemi sostanziali, anche a seguito della interpretazione fornita dalla Corte costituzionale con sentenza n. 181/2015, la modalità di sterilizzazione dell'anticipazione di tesoreria ex d.l. 35/2013, peraltro di importo piuttosto limitato, adottata dalla regione mediante la riduzione dei mutui autorizzati e non contratti, in coerenza con l'accordo stipulato con il M.E.F., attesa l'indifferenza del saldo finanziario effettivo rilevabile con le diverse modalità di contabilizzazione. Tale interpretazione è stata peraltro confermata dal recentissimo art. 1, co. 6, decreto legge 13 novembre 2015, n. 179.

## CONSIGLIO REGIONALE E GRUPPI CONSILIARI

Regolare, salvo del tutto marginali profili inventariali, la gestione contabile del Consiglio.

I gruppi non hanno speso tutte le risorse ad essi trasferite nel 2014, anche per effetto di una normativa più stringente e puntuale, e hanno maturato consistenti avanzi nelle loro gestioni, restituiti al bilancio consiliare al termine della legislatura.

Si può pertanto ritenere efficace l'impatto normativo del d.l. n. 174/2012, emanato a seguito degli scandali emersi allora in varie regioni, poi sfociati in giudizi di responsabilità.

## PATTO DI STABILITA'

La Regione Marche ha rispettato il patto di stabilità interno 2014 con un margine più ridotto rispetto al 2013 (17,2 anziché 38,7 milioni di euro).

Dall'analisi delle componenti di spesa si rileva che, sotto il profilo della competenza eurocompatibile, solo il 5,72 per cento della spesa corrente è assoggetta al nuovo tetto di spesa, in diminuzione rispetto al 2013.

Anche nel 2014 è proseguito l'impegno della Regione Marche a sostegno delle amministrazioni locali del proprio territorio al fine di sostenere la politica degli investimenti dei comuni e delle

province, attraverso l'attuazione del patto di solidarietà verticale. L'entità delle risorse trasferite è stata condizionata dalle manovre nazionali di contenimento della spesa pubblica.

La definizione di un unico obiettivo che non distingue tra spese correnti e spese capitali ha comportato, per la Regione Marche, come per le altre, un limitato contenimento della spesa corrente a svantaggio della spesa per investimenti, che rappresenta la componente di spesa maggiormente discrezionale.

Il Collegio rammenta, infine, che il passaggio al principio del pareggio di bilancio, che dovrà realizzarsi nel 2015 solo in fase di rendiconto e dal 2016 anche in fase di bilancio di previsione, richiederà alle regioni avanzi primari crescenti particolarmente impegnativi in un'ottica di lungo periodo, oltre a scontare difficoltà legate sia alla mancanza di un quadro definito dei fabbisogni e dei livelli di assistenza in importanti settori, sia ad un quadro normativo ancora incerto ed in continua evoluzione.

## COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA

La Sezione, in attuazione dell'art. 1, comma 2, del d.l. 174/2012, ha effettuato specifici controlli sulle leggi pubblicate dalla Regione Marche nell'esercizio 2014, volti a verificare la tipologia delle coperture adottate e le tecniche di quantificazione degli oneri utilizzate, approvati con del. n. 130/2015/RQ, cui si rimanda per specifici approfondimenti.

La materia è di fondamentale rilevanza per l'Assemblea legislativa: una legge senza adeguata copertura finanziaria diventa, infatti, inattuabile ed inutile, mentre disposizioni la cui copertura non è esattamente quantificata possono determinare oneri imprevisti.

La Sezione ha esortato la Regione ad estendere l'onere della predisposizione della relazione tecnica a tutte le proposte inerenti gli atti di natura legislativa dai quali possano derivare conseguenze finanziarie, ha ribadito la necessità che le relazioni a corredo delle clausole di neutralità finanziaria contengano i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, ha rilevato perplessità e lacune in relazione agli oneri indiretti, mai quantificati nella legislazione regionale, con particolare riguardo ai c.d. oneri organizzativi.

La Sezione ha infine richiamato l'attenzione del legislatore regionale affinché limiti il rinvio a fonti sub primarie.

## POLITICA SANITARIA

In merito alla politica sanitaria, che rappresenta il più rilevante aggregato di spesa, la Sezione ha accertato che le risorse trasferite agli enti del SSR ammontano ad euro 2,86 md e che le risorse disponibili, considerando anche le entrate proprie delle aziende, ammontano complessivamente a 2,95 md.

La regione ha efficacemente fatto fronte alla riduzione dell'incremento delle risorse programmate a seguito delle manovre di finanza pubblica; il Collegio ritiene comunque opportuno raccomandare di proseguire la politica di prudenza nella gestione del bilancio.

Si è passati da una percentuale di impegno sulle risorse del Fondo sanitario dell'82 per cento nel 2013 ad una percentuale del 91 per cento nel 2014.

Pur dovendo evidenziare la mancata approvazione e l'assenza di pubblicazione del bilancio consolidato 2014, tali circostanze non impediscono di rilevare un risultato di esercizio della GSA positivo, ricavabile dall'esame del Modello CE "000" trasmesso al NSIS, pari a 62,268 ml di euro, di cui 226.000 fatti registrare dagli enti del SSR.

Qualora si considerassero anche le risultanze dei presidi dell'Inrca fuori regione o il risultato della gestione liquidatoria, il risultato aggregato degli enti del SSR diventerebbe negativo, ma sarebbe comunque compensato dal risultato della Gestione Sanitaria Accentrata.

Altre criticità interessano ancora l'Inrca, che ha fatto ricorso con continuità all'anticipazione di tesoreria per tutto il 2014; non è inoltre ancora giunta al termine la problematica relativa al rilancio del presidio di Cosenza, né ha trovato definizione il giudizio pendente con la Regione Sardegna.

Poiché permane la prassi, da parte della Giunta regionale, di approvare i bilanci di esercizio dell'Istituto limitatamente al sezionale Marche, il Collegio evidenzia che una verifica del risultato complessivo e l'approvazione del bilancio preventivo economico appaiono indispensabili per evitare la prosecuzione della spesa in disavanzo.

La Sezione ritiene di raccomandare particolare attenzione alla percentuale di erogazione di risorse dalla regione agli enti del SSR, in considerazione delle verifiche svolte e dell'incremento della percentuale di trasferimento dal 90 per cento al 95 per cento, che dovrà essere garantito a partire dal 2015.

La Regione Marche nel 2014 non ha rispettato il tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale, sia pure in misura marginale, così come non ha rispettato il tetto per la spesa

farmaceutica ospedaliera, pur dando atto che la stessa risente dell'immissione in commercio dei nuovi medicinali ad alto costo e che il limite di spesa è comunque condizionato dalla natura pubblica degli erogatori in percentuale maggiore rispetto ad altre regioni. In ogni caso la Regione Marche è dichiarata adempiente in relazione al rispetto del vincolo, avendo raggiunto l'equilibrio economico complessivo anche nell'anno 2014.

La regione nel 2014 non ha neanche rispettato il tetto per l'acquisto di dispositivi sanitari e non ha ridotto la spesa per l'acquisto di prestazioni da operatori privati accreditati, a seguito della politica di incentivazione al contrasto per la mobilità passiva interregionale.

Ciononostante il Collegio rileva un saldo negativo tra mobilità attiva e passiva: più rilevante per l'ASUR, compensato solo in parte dalle altre aziende.

Nell'ambito dei pagamenti effettuati durante l'anno 2014, il 36% degli importi è stato liquidato oltre i termini del DPCM 22/09/2014. Il collegio dei revisori ha attestato che i tempi medi di pagamento ai fornitori per la gestione sanitaria sono pari a 84,6 giorni.

Nei bilanci delle aziende non è stata contabilizzata l'indennità di esclusività medica nell'ambito dei costi dell'intramoenia, per la quota parte riconducibile all'attività stessa.

Con riferimento al vincolo di spesa per lavoro flessibile, la cui verifica non si è estesa alla composizione delle spese dedotte a titolo di LEA e di emergenza, l'istruttoria ha evidenziato che tutti gli enti del SSR presentano una spesa di personale a tempo determinato rispettosa dei limiti di legge rideterminati ai sensi della legislazione regionale (ma non anche l'originario vincolo statale). Il Collegio raccomanda alla regione un'attenta vigilanza in materia.

Infine, in relazione al progetto relativo al nuovo complesso ospedaliero dell'Azienda "Ospedali Riuniti Marche Nord" ed all'ipotesi di ricorso al contratto di disponibilità, è emersa l'esigenza di un'attenta valutazione dell'utilizzo di strumenti di partenariato pubblico privato, sia sotto il profilo dell'adeguatezza giuridica (tenendo conto della verosimile ipotesi di riscatto), che per quello attinente alla convenienza economico-finanziaria, anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali che – qualora sussistano talune caratteristiche – assimilano tali operazioni a quelle tipiche dell'indebitamento regionale.



## I REF. VALERIA FRANCHI

### GLI ORGANISMI PARTECIPATI DELLA REGIONE MARCHE

In aderenza alle finalità che l'art. 1 comma 5 del d.l. 174/2012 assegna alla relazione allegata alla decisione di parifica e, coerentemente con l'evoluzione della normativa – che sempre più connota le verifiche sulle gestioni esternalizzate come controllo sul “gruppo ente territoriale” – gli accertamenti svolti dalla Sezione in tema di organismi partecipati si sono sviluppati secondo una duplice direttrice.

Gli stessi hanno, invero, avuto riguardo oltre che ad una valutazione della complessiva incidenza economico-finanziaria del fenomeno sugli esiti dell'esercizio 2014, anche alle vicende delle società che concorrono a comporre il portafoglio delle partecipazioni come individuato alla stregua dei contenuti del piano di razionalizzazione di cui ai commi 611 e ss della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. Legge di stabilità 2015) adottato, pur con profili critici, dalla Regione Marche.

Sotto il primo aspetto, e con specifico riferimento ai flussi finanziari intercorsi nell'esercizio 2014 tra la Regione Marche e gli organismi partecipati, posti a confronto con quelli rilevati in occasione delle verifiche relative all'esercizio 2013, è stato accertato un incremento pari al 24,15 per cento di quelli in uscita – essendo gli impegni passati da euro 10.863.806,00 a euro 13.488.004,38 – mentre per quelli in entrata gli accertamenti, pari a zero nell'esercizio 2013, si sono attestati nell'esercizio esaminato in euro 2.945.716,82.

Nel dettaglio, in una valutazione parimenti comparativa degli impegni acclarati nell'esercizio 2014 rispetto a quelli registrati nell'esercizio 2013, è emerso un decremento dei trasferimenti in conto esercizio e degli impegni afferenti gli aumenti di capitale non per ripiano perdite nonché un significativo incremento – pari al 76,95 per cento – degli oneri per contratti di servizio attestati, nel 2014, in euro 9.869.565,21 a fronte del dato 2013 pari ad euro 5.577.575,00.

Per ciò che attiene ai singoli organismi partecipati – nel fare rinvio ai contenuti del referto allegato alla decisione di parifica per una ricostruzione funditus delle problematiche rilevate – di particolare significatività si appalesano le risultanze delle verifiche svolte in relazione alla SVIM s.p.a. – Società Sviluppo Marche ed alla Aerdorica S.p.a.

Quanto alla SVIM s.p.a. – società c.d. in house partecipata totalmente dalla Regione Marche che sulla stessa esercita poteri di direzione e di coordinamento – è stato accertato, per l'esercizio 2014, un risultato positivo che, pur di importo contenuto, rappresenta un elemento di discontinuità

rispetto al trend negativo registrato negli esercizi precedenti: a tal riguardo giova, peraltro, evidenziare come l'effettività di detto esito debba considerarsi significativamente ridimensionata alla luce della problematica relativa alla assoggettabilità ad Iva delle prestazioni rese nei confronti del socio unico, oggetto di interlocuzione con l'amministrazione finanziaria, attesa l'indubbia incidenza, viste le annualità involte, sul bilancio della società ed, in via mediata, sul bilancio della Regione Marche.

Sotto il profilo organizzativo, e con precipuo riguardo alle modalità di regolazione dei rapporti finanziari, di interesse – anche in relazione alle c.d. misure correttive – appare la D.G.R. 1397/2014 che ha, finalmente, formalizzato il passaggio dallo stanziamento a titolo di contributo per l'esercizio, modalità reiteratamente censurata dalla Sezione, al compenso parametrato ai progetti: nondimeno, anche per l'esercizio 2014, non è stata osservata la dovuta tempestività nell'approvazione del programma – intervenuta solo a dicembre – parimenti censurata in occasione delle precedenti verifiche in ragione del mancato rispetto della normativa di riferimento, l'art. 7 della Legge regionale n. 17/99, ed attesa la natura prodromica di detto adempimento rispetto all'affidamento di progetti.

Con riferimento ad Aerdorica s.p.a. valenza centrale assume la sentenza n. 179/2015 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 siccome non conforme alla normativa in materia di aiuti di Stato e, segnatamente, per violazione dell'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea: approfondimenti sono stati effettuati, in particolare, in ordine ai provvedimenti adottati dall'amministrazione in vista del doveroso recupero del contributo erogato.

Specifico focus è stato, altresì, svolto in ragione del significativo impegno finanziario della amministrazione regionale – che per l'esercizio in esame è risultato pari ad euro 6.164.190,50 – ed alla perdita, quantificata in euro 2.931.741,00, registrata da Aerdorica S.p.a. all'esito del 2014, in relazione alle intraprese politiche di risanamento e di riequilibrio nonché in ordine al processo di dismissione del pacchetto azionario recentemente oggetto di censure da parte dell'Enac.

In questa prospettiva la Sezione ha acquisito elementi conoscitivi con riguardo alle determinazioni assunte dalla amministrazione al fine di rimuovere le illegittimità della procedura e di provvedere alla sollecita ricostituzione degli organi sociali, quale preconditione per il corretto procedere del processo di risanamento, pur astrattamente apprezzabile, e per l'effettiva sostenibilità dello stesso.

In siffatto contesto – ed alla stregua delle cennate criticità – meritevole di apprezzamento risulta, peraltro, l’impulso impresso dalla neo insediata amministrazione al settore degli organismi partecipati e l’attenta riflessione avviata dalla stessa in ordine all’assetto delle partecipazioni. A tal riguardo non può sottacersi come le determinazioni assunte siano indicative di una significativa discontinuità rispetto alle pregresse gestioni: in tal senso la Sezione, nel sollecitare l’amministrazione a proseguire nel percorso intrapreso, raccomanda la pronta definizione delle procedure in itinere.

Indifferibile appare, inoltre, il completamento delle operazioni per la conciliazione delle posizioni di debiti/credito come attestate nella contabilità regionale con quelle attestate nei documenti contabili degli organismi partecipati quale preconditione per il corretto recepimento delle novità recata dal sistema di contabilità armonizzata in tema di bilancio consolidato.

Da ultimo, in continuità con l’impostazione delle precedenti relazioni, oggetto di riscontri è stato, altresì, il sistema degli enti c.d. dipendenti rispetto ai quali è emerso un quadro sostanzialmente sovrapponibile a quello tratteggiato in occasione delle verifiche al rendiconto 2013 e sul quale la Sezione ebbe ad esprimere un giudizio sostanzialmente in ordine al processo di razionalizzazione – e correlativamente di contenimento della spesa – posto in essere dalla amministrazione regionale: nondimeno sono emersi, anche nell’esercizio in esame, rilevanti risultati negativi in relazione ad alcuni consorzi industriali che impongono, nell’ambito di una più ampia valutazione sullo sviluppo industriale della regione e degli strumenti a ciò funzionali, una attenta riflessione sul ruolo e sulla valenza strategica di tali enti.

## IL CONTO DEL PATRIMONIO E LA GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE

I controlli svolti dalla Sezione in ordine alla situazione patrimoniale della Regione Marche, alla chiusura d’esercizio 2014, come attestata nel relativo conto generale – recante la ripartizione per macro aggregati prevista dall’art. 65 della legge regionale 11 dicembre 2001, n. 31 – non hanno evidenziato profili critici per ciò che attiene alla legittimità/regolarità del predetto documento contabile siccome predisposto alla stregua della normativa, regionale e statale, di riferimento.

Sotto tale aspetto, peraltro, la Sezione ha acquisito elementi conoscitivi in ordine alle misure, anche organizzative, poste in essere dalla amministrazione in vista del recepimento delle novità recate dal d.lgs. 118/2011 – novità che, in ragione della facoltà di rinvio di cui si è avvalsa l’amministrazione regionale, troveranno applicazione a partire dall’esercizio 2016 – attesa la

maggior valenza conoscitivo/informativa dello stato patrimoniale previsto dal nuovo sistema di contabilità armonizzata rispetto al tradizionale conto del patrimonio.

Sul piano contabile le verifiche hanno avuto precipuo riguardo alle variazioni intervenute in corso d'anno (in aumento o in diminuzione) nonché alle trasformazioni prodotte dalla gestione di bilancio, o da altre cause, nelle componenti attive e passive rispetto alla loro consistenza iniziale.

In particolare, nel fare rinvio ai contenuti della relazione per ciò che attiene ai dati analitici e disaggregati, deve evidenziarsi come alla stregua dell'art. 13 della D.G.R. n. 685/2015, dedicato al Conto Generale del Patrimonio, sia stata rilevata una consistenza delle attività finanziarie e patrimoniali alla chiusura dell'esercizio 2014, attestata in euro 3.237.494.446,47 cui si correla una consistenza delle passività finanziarie e patrimoniali, alla medesima data, attestata in euro 3.388.666.180,89.

Di qui un risultato negativo, pari ad euro 151.171.735,12 quale conseguenza del peggioramento delle passività che, aumentate per euro 659.566.073,88 rispetto all'esercizio 2013, hanno inciso in maniera significativa sul predetto esito: nondimeno si rileva un leggero miglioramento del totale delle attività, rispetto all'esercizio precedente per euro 322.563.115,75.

Sul punto appare, peraltro, opportuno evidenziare come l'amministrazione abbia fornito circostanziati chiarimenti ed elementi conoscitivi per la cui disamina si fa rinvio alla relazione allegata alla decisione di parifica.

In linea con l'impostazione dei precedenti referti, a completamento del percorso ricostruttivo avviato nell'ambito delle verifiche al rendiconto 2013, i controlli effettuati hanno avuto, altresì, ad oggetto le politiche di gestione attiva del patrimonio immobiliare ed il rispetto delle correlate discipline vincolistiche: a tal fine sono stati acquisiti dati di dettagli in ordine alle iniziative assunte, anche nell'esercizio in esame, in vista del contenimento degli oneri correlati alle locazioni passive.

Un quadro sostanzialmente statico è emerso per ciò che riguarda le politiche di gestione attiva del patrimonio e di valorizzazione di quello immobiliare che risulta significativamente condizionato dal mancato perfezionamento della ricognizione straordinaria del patrimonio.

## I REF. MARCO DI MARCO

### LA SPESA PER IL PERSONALE

I dati aggregati relativi al personale di Giunta regionale ed Assemblea legislativa descrivono un quadro sostanzialmente positivo, soprattutto se comparati con quelli di altre regioni italiane dell'area del Centro-Nord.

Infatti, rispetto ai dati rilevati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con riferimento all'esercizio 2013, la Regione Marche presenta indicatori migliori rispetto alla media nazionale e alle regioni dell'area del Centro-Nord nel rapporto tra numero di dirigenti e personale del comparto nonché nella spesa media per il personale dirigente e non dirigente.

Nell'esercizio 2014 la spesa per il personale resta sostanzialmente stabile rispetto a quella del 2013. Infatti, il lieve incremento registrato (0,11 per cento) trova giustificazione in fattori tecnici legati ai tempi di erogazione del trattamento accessorio del personale non dirigente.

Si rileva, tuttavia, un incremento rispetto al 2013 della spesa media del personale dirigente e, in misura più contenuta, del personale non dirigente.

Con specifico riferimento al personale dirigenziale è stata riscontrata - sia nella Giunta regionale che nell'Assemblea legislativa - un'incidenza di dirigenti a tempo determinato superiore al limite percentuale stabilito dall'art. 19, co. 6, del D.Lgs. 165/01. Secondo quanto sostenuto dalla regione nella fase istruttoria il calcolo del rapporto dovrebbe essere effettuato al netto degli incarichi conferiti in favore del personale interno di categoria D. Tale interpretazione, tuttavia, non è apparsa pienamente condivisibile sulla base dell'interpretazione letterale della norma citata e l'ampia formulazione dell'art. 11, co. 3, del d.l. 90/2014 che avvalorata il carattere omnicomprensivo del limite in discorso.

Si evidenzia che la problematica di che trattasi avrà definitiva soluzione all'esito delle procedure concorsuali - in corso di svolgimento - per l'assunzione a tempo indeterminato di tredici dirigenti nel ruolo della Giunta regionale e di tre dirigenti nel ruolo dell'Assemblea Legislativa.

I limiti di spesa in materia di personale posti dalle principali norme di coordinamento della finanza pubblica risultano rispettati.

La contrattazione decentrata integrativa - sia della Giunta regionale che dell'Assemblea legislativa - ha evidenziato criticità riconducibili all'intervento della legislazione regionale nella determinazione dei fondi del comparto e della dirigenza.

Infatti, così come già rilevato in sede di parifica del rendiconto 2013, la Regione Marche ponendosi nell'alveo di una prassi diffusa e comune a molte altre regioni, ha disposto con numerose disposizioni di legge l'incremento dei fondi del comparto e della dirigenza, la compensazione tra gli stessi, il trasferimento di risorse dalla parte stabile alla parte variabile del fondo. Tali norme,

tuttavia, sono intervenute su di una materia (quella del trattamento economico del personale dipendente) che l'art. 45 del d.lgs. 165/2001 riserva alla disciplina esclusiva dei contratti collettivi nazionali.

Si segnala, infine, che l'amministrazione ha ritenuto di non dover operare alcun recupero a carico dei fondi 2014 in conseguenza delle criticità riscontrate in occasione della parifica del rendiconto 2013 relative all'erogazione di indennità non previste ovvero attribuite per un importo superiore a quello stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Il mancato recupero è stato giustificato, a seconda delle fattispecie, con varie argomentazioni: ora ribadendo la legittimità del proprio operato, ora eccependo la pendenza di un giudizio amministrativo per l'annullamento della relazione finale della verifica ispettiva del MEF, ora invocando la sanatoria prevista dall'art. 4 del d.l. 16/2014.

L'esame dei sistemi di valutazione del personale dirigenziale e del comparto della Giunta e dell'Assemblea non ha evidenziato criticità.

Risultano regolarmente adempiuti anche gli obblighi di pubblicità relativi ai principali strumenti con cui avviene la gestione del ciclo della performance.

## I REF. PASQUALE PRINCIPATO

### I FONDI COMUNITARI

L'anno 2014 ha rappresentato il penultimo esercizio utile per l'impegno dei fondi comunitari oggetto della programmazione 2007-2013. Come è noto, infatti, ai fini dell'ammissibilità delle richieste di rimborso all'Unione europea, gli Stati membri debbono dimostrare che le spese dei singoli interventi attuativi avvengano entro il 31 dicembre 2015.

Sotto questo profilo, nel 2014 vi è stato un positivo avanzamento finanziario dei programmi operativi regionali della Regione Marche attuativi dei Fondi strutturali dell'Unione europea; sono stati infatti raggiunti gli obiettivi intermedi individuati come indicatori del pieno utilizzo dei finanziamenti comunitari al termine del periodo.

Peraltro, per il solo Fondo europeo di sviluppo regionale, il primo semestre del 2015 ha visto un rallentamento delle spese certificate all'Unione europea.

Per quanto attiene all'avanzamento fisico (e cioè alla effettiva realizzazione degli interventi programmati) i rapporti di esecuzione annuali predisposti dalle autorità di gestione hanno attestato il conseguimento dei risultati previsti.

In un quadro sostanzialmente positivo, la Sezione ha peraltro ravvisato delle criticità nella realizzazione di specifici interventi.

Alcuni interventi finanziati tramite il FESR sono stati caratterizzati da ritardi, in alcuni casi dovuti a eventi che hanno interessato l'impresa esecutrice (ad esempio, l'Interporto di Jesi) mentre in altri dovuti a cause non meglio specificate o comunque a modifiche delle scelte di programmazione stessa dell'intervento finanziato (ad esempio, l'intervento di efficientamento energetico del parcheggio regionale di via Tiziano ad Ancona e quello della prevista realizzazione di una piattaforma logistica a Macerata). Tali eventi, per quanto non voluti, richiedono comunque una attenta valutazione da parte dell'Autorità di gestione al fine di non determinare la perdita del contributo o comunque una situazione di irregolarità della rendicontazione.

Con riferimento alle attività di controllo di primo e secondo livello, la Sezione ha verificato il positivo funzionamento delle procedure adottate. Peraltro, nell'anno 2014, è stata rilevata una irregolarità nella gestione di un intervento ("Aiuti alle assunzioni", nell'ambito del POR FSE), consistente nella mancata previsione da parte dell'Autorità di gestione di una verifica periodica sulla permanenza del rapporto di lavoro subordinato di dipendenti di imprese che avevano beneficiato del contributo.

Tale errore, potenzialmente qualificabile come sistemico e quindi idoneo a determinare problemi in sede di rettifiche finali dell'intervento, è stato corretto su formale richiesta dalla Commissione europea in sede di approvazione del rapporto annuale di esecuzione.

Da ultimo, la Sezione ha anche compiuto una verifica istruttoria in ordine alle modalità di attuazione di specifiche misure di prevenzione della corruzione (previste dal piano approvato con delibera 27 gennaio 2014, n. 43): in particolare, le attività di monitoraggio sul rispetto del codice di comportamento (sull'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse), di verifica dell'assenza di cause di incompatibilità nella gestione di singoli procedimenti, di organizzazione delle ispezioni, controlli e atti di vigilanza, di controllo delle dichiarazioni sostitutive rese anche dai dipendenti.

I dirigenti delle strutture ai quali l'organo di vertice regionale ha trasmesso la richiesta istruttoria di questa Sezione hanno risposto escludendo che nel corso del 2014 siano emersi fatti o circostanze relativi all'applicazione delle suddette misure di prevenzione.

In capo al responsabile della prevenzione della corruzione rimangono comunque i compiti di monitorare il funzionamento del piano stesso e, in particolare, la verifica dell'effettiva attuazione delle misure di prevenzione da parte dei referenti. Pertanto, con riferimento alla materia in esame, l'affidabilità del sistema di prevenzione può essere riconosciuta soltanto se i meccanismi di controllo delle autodichiarazioni del personale sono tali da escludere il rischio di casi di conflitto di interesse che possono verificarsi tra il dipendente o dirigente che svolga un ruolo istruttorio o decisionale nel procedimento di erogazione del contributo comunitario e un soggetto che tale contributo richieda.

Tale principio è stato di recente affermato anche dalla Corte di giustizia dell'UE (sentenza 12 marzo 2015, causa C-538/13), con riferimento al procedimento che le amministrazioni aggiudicatrici devono seguire nell'affidamento di contratti pubblici; l'assenza di illegittimità in tali fasi è indice di regolarità della gestione dei fondi strutturali. In particolare, la Corte ha affermato che "l'amministrazione aggiudicatrice, in ogni caso, è tenuta a verificare la sussistenza di eventuali conflitti di interessi e ad adottare le misure adeguate al fine di prevenire, di individuare i conflitti di interesse e di porvi rimedio. Nell'ambito dell'esame di un ricorso diretto all'annullamento della decisione di aggiudicazione a causa della parzialità degli esperti non si può richiedere all'offerente escluso di provare concretamente la parzialità del comportamento degli esperti."

## CONS. ANDREA LIBERATI

### OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Conclusivamente, all'esito dell'istruttoria, il Collegio – pur dando atto che la gestione del bilancio non presenta profili di particolare criticità - rileva che sussistono ancora margini di miglioramento nella programmazione e nel ciclo di bilancio, nella gestione sanitaria, con particolare riferimento all'Inrca, ma soprattutto nella gestione del personale e delle società partecipate, settori che necessitano di maggiore attenzione da parte della Giunta e del Consiglio regionale rispetto al passato.

Il Collegio, infine, tenuto conto del permanere di criticità presenti in esercizi finanziari pregressi, ritiene opportuno sollecitare una maggiore celerità nei processi di adeguamento ai rilievi della Corte.





