



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2024

INTERVENTO DEL PRESIDENTE
Vincenzo Palomba

ANCONA, 22 FEBBRAIO 2024



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2024

INTERVENTO DEL PRESIDENTE
Vincenzo Palomba

ANCONA, 22 FEBBRAIO 2024

Signor Presidente, signor Procuratore, cari colleghi, illustri autorità, gentili ospiti.

La presenza del Presidente della Sezione regionale di controllo in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario rappresenta un significativo momento di approfondimento e di riflessione sull'attività della Corte dei conti nella considerazione che le funzioni di giurisdizione e di controllo operano in sinergia, mosse da una finalità comune che trova fondamento nella collocazione costituzionale dell'Istituto quale garante della legalità, nel perseguimento degli interessi erariali e del buon andamento della pubblica amministrazione.

Come più volte sottolineato, il controllo sulla legittimità e sull'uso corretto delle risorse pubbliche nonché sulla regolare gestione delle attività amministrative e dei servizi resi ai cittadini, è indispensabile per assicurare alle comunità il "diritto a una buona amministrazione" e conduce alla promozione dell'uguaglianza sostanziale e all'effettiva tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione.

La stessa Corte costituzionale ha in proposito riconosciuto al bilancio il valore di "bene pubblico" proprio in quanto strumento volto a dare certezza alle scelte in materia economica e finanziaria e diretto a consentire il soddisfacimento degli interessi della comunità, nel bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche (Corte cost., sentenza n. 184/2016).

Tale compito assume una valenza ancor più pregnante nell'attuale contesto economico caratterizzato da un quadro internazionale complesso, segnato da tensioni geopolitiche; dalle conseguenti e persistenti pressioni inflazionistiche, solo leggermente attenuate dal rientro dei prezzi dei beni energetici, alle quali si associa il deciso rialzo dei tassi di interesse; dal riaffiorare, infine, di rischi di instabilità finanziaria globale.

Contesto che si riflette necessariamente nei recenti documenti di programmazione nazionale (Nota di aggiornamento al DEF e Documento

programmatico di bilancio) che hanno ridisegnato il quadro macroeconomico del 2023 operando un significativo abbassamento della crescita reale media annua che si proietta sulle prospettive della finanza pubblica per il 2024.

Anche a livello locale, come emerge dalle stime contenute nel Rapporto regionale sulla economia delle Marche (novembre 2023) di Banca d'Italia, l'indebolimento della fase ciclica, registrato negli ultimi mesi del 2022, è proseguito nella prima parte del 2023. In base all'indicatore trimestrale dell'economia regionale (ITER), nella media del primo semestre del 2023 il prodotto regionale sarebbe cresciuto dell'1% rispetto allo stesso periodo del 2022, meno che in Italia. L'acuirsi delle tensioni politiche conseguente al conflitto in Medio Oriente ha, inoltre, determinato un brusco incremento dell'incertezza che potrebbe avere ripercussioni sull'evoluzione del quadro congiunturale, sia sul fronte dei consumi e degli investimenti, che su quello dell'occupazione.

A ciò si aggiunge la necessità di delineare un percorso di ordinata e graduale riconduzione delle dinamiche delle entrate e delle spese pubbliche entro un quadro compatibile con gli equilibri di bilancio e la sostenibilità del debito, anche alla luce della recente riforma della *governance* europea; una sostenibilità che è, in ogni caso, ad un tempo, funzione e presupposto di uno sviluppo economico non soltanto più consistente, ma anche più durevole, equo ed inclusivo.

In tale scenario, le prospettive di crescita dipenderanno certamente dall'evoluzione del quadro esterno, nel cui ambito fondamentale resta l'andamento dell'inflazione, ma non minore importanza rivestirà l'evoluzione di fattori interni e la misura in cui le politiche economiche saranno in grado di contrastare le tendenze avverse.

La manovra finanziaria per il prossimo triennio si muove, tuttavia, all'interno di un sentiero molto stretto in cui devono trovare un difficile equilibrio spinte ed esigenze diverse: rispondere alle difficoltà delle famiglie di fronte alla forte crescita dei prezzi; adeguare gli stipendi pubblici senza innescare una spirale negativa prezzi-salari; rafforzare il sistema dei servizi sanitari; mantenere adeguati ritmi di crescita della spesa in conto capitale.

Ciò presuppone, come sottolineato più volte dalla Corte dei conti in tutte le sue articolazioni, la concreta attuazione delle riforme volte ad assicurare la semplificazione delle procedure; l'effettivo avvio di un processo di modernizzazione del Paese e il completamento degli investimenti infrastrutturali.

Il tutto garantendo, ovviamente, una corretta gestione della finanza pubblica nella rigorosa osservanza dei precetti costituzionali di cui agli articoli 81 e 97 della Costituzione e nell'ottica di un efficace contrasto allo spreco di risorse pubbliche.

Solo il più attento utilizzo delle risorse disponibili in tutte le aree dell'azione pubblica appare, infatti, il giusto metodo per conseguire gli obiettivi previsti senza sacrificare la qualità dei servizi offerti.

A tale sforzo non può non contribuire l'attività della Corte dei conti destinata ad estendersi significativamente nell'ambito del controllo sulla gestione cui si accompagna la verifica di una azione che deve essere sempre più in grado di dimostrarsi coerente e tempestiva rispetto alle difficoltà che il nostro Paese deve affrontare.

Aumenta, quindi, il rilievo delle analisi e delle conseguenti valutazioni finalizzate all'obiettivo di rappresentare uno stimolo e un supporto per il miglioramento delle capacità gestionali e per un sollecito passaggio dalla fase di definizione alla fase di concreta, efficiente e rapida realizzazione degli interventi, siano essi progetti di riforma, investimenti infrastrutturali o immateriali previsti nel PNRR o in altro Piano o Programma nazionale o regionale.

Analisi e valutazioni idonee, quindi, a segnalare andamenti degli interventi non in linea con i conti o con le attese o ancora non corrispondenti agli obiettivi ed eventualmente suscettibili di ricalibrature; ma anche, viceversa, utili a sottolineare le best practices che emergono dall'analisi della gestione.

Passando ad una sintetica esposizione dell'attività di controllo svolta nel corso del 2023, **i controlli sulla Regione** hanno trovato il proprio sbocco principale

nel referto sulla tipologia delle coperture finanziarie delle leggi di spesa e nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

In merito al **referto sulla copertura delle leggi di spesa**, le considerazioni scaturenti dall'esame delle leggi approvate nel 2022 si riconducono, essenzialmente, alle osservazioni già formulate in occasione delle precedenti relazioni della Sezione regionale di controllo e si soffermano sull'accuratezza delle relazioni tecniche, con particolare riferimento alle leggi ritenute non onerose, nonché sulle tecniche di copertura, alla luce del rispetto della programmazione regionale.

Quanto all'accuratezza delle relazioni tecniche, pur nell'ambito di un graduale miglioramento medio della qualità e della tempestività delle stesse, la Sezione ha continuato a rilevare il fenomeno di relazioni che non consentono una completa ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, non pronunciandosi su specifiche disposizioni verosimilmente onerose oppure limitandosi, il più delle volte, a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla stima dell'ammontare dell'onere.

Il fenomeno della scarsa chiarezza ed esaustività della documentazione continua a presentarsi anche in relazione alle coperture finanziarie, in quanto, in tali casi, le relazioni tecniche si limitano spesso a riprodurre la clausola finale di copertura senza esplicitare né i risvolti e le evidenze contabili sottostanti alle medesime coperture né il significato e le implicazioni delle innovazioni di natura ordinamentale.

Con riferimento alle "leggi non onerose", malgrado la presenza della clausola di neutralità finanziaria e della relativa relazione tecnico-finanziaria, ha continuato a registrarsi la persistenza di clausole che si limitano a un mero enunciato testuale e ciò anche a fronte dell'attribuzione di compiti che possono presentare elementi innovativi.

Sempre con riferimento alle leggi che non recano oneri espressi, è stato ancora sottolineato il difetto di copertura nelle ipotesi in cui, in sede normativa, si statuisce che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non

produce costi nell'esercizio senza considerare anche le possibili ricadute delle previsioni normative in termini di costi organizzativi dichiarati o sottesi alla legge.

È il caso, ad esempio, della l.r. 8 agosto 2022, n. 19: "Organizzazione del servizio sanitario regionale" che - nel rivedere l'assetto e il modello organizzativo attualmente adottato - ha rinviato la copertura alle risorse già iscritte a legislazione vigente nello stato di previsione della spesa e in parte già impegnate per le medesime finalità.

Con riferimento, invece, alla legislazione onerosa, fermo restando che la modalità di copertura più adeguata dovrebbe essere quella dell'appostazione dei fondi speciali, nell'attuale congiuntura, la scelta operata con maggiore frequenza si è concentrata sul ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.

In plurime leggi regionali, tuttavia, la relazione tecnico-finanziaria non ha presentato un adeguato contenuto informativo sulle "concrete" operazioni effettuate e sulla sostenibilità finanziaria delle variazioni in diminuzione sui capitoli di spesa su cui gravava la copertura.

Come già accaduto per il passato, continuano, infine, a riscontrarsi le fattispecie di clausole di copertura di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli, di clausole di copertura che fanno genericamente rinvio, in quanto disponibili, alle risorse provenienti dalle assegnazioni dell'Unione europea e dello Stato e ad ulteriori risorse regionali e, ancora, di clausole che fanno rinvio al bilancio come modalità generalizzata per assolvere all'obbligo di copertura, anche in presenza di oneri obbligatori e continuativi.

In merito al **giudizio di parifica del rendiconto regionale** la Sezione regionale di controllo per le Marche, rilevata la regolarità delle poste contabili, ha parificato il rendiconto della Regione Marche relativo all'esercizio 2022.

La relazione allegata ha esaminato: la gestione finanziaria, l'indebitamento, la spesa per la sanità, i fondi dell'Unione europea, il sisma 2016/2017, lo stato di attuazione degli interventi finanziati dal Pnrr e dal Pnc, lo stato patrimoniale, il

conto economico e la gestione del patrimonio immobiliare, l'organizzazione e il personale e gli organismi partecipati della Regione Marche.

La gestione finanziaria, pur in un contesto caratterizzato, a livello nazionale, da importanti elementi di instabilità e dalla presenza di forti spinte inflattive, e, a livello locale, dalle calamità alluvionali e sismiche che hanno investito parte del territorio della provincia anconetana, ha garantito anche per il 2022 il mantenimento degli equilibri di bilancio, sia di competenza che di cassa.

Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022 ammonta a 823,64 ml, mentre la quota disponibile, al netto dei vincoli e degli accantonamenti, è negativa per 57,12 ml (importo esattamente pari a quello dei mutui autorizzati e non contratti), in riduzione del 26% rispetto al precedente esercizio.

Quasi invariata la consistenza del fondo cassa finale, che passa dai 575,33 ml di inizio esercizio ai finali 520,15 ml, per la maggior parte afferenti alla gestione sanitaria.

L'andamento delle entrate continua a registrare un limitato scostamento tra previsioni definitive ed accertamenti (-17,29%); più marcato nell'ambito delle entrate del titolo IV, il cui andamento presuppone una maggiore attenzione alla programmazione finanziaria, in particolare degli investimenti al cui finanziamento sono rivolte ingenti risorse provenienti dal Pnrr.

Sempre sul fronte delle entrate, si continua a riscontrare una bassa capacità di riscossione dei residui attivi e la persistenza in bilancio di residui attivi particolarmente datati e di elevato importo, non integralmente svalutati, in ordine ai quali la Sezione ha evidenziato la necessità di garantire una maggiore efficienza nell'attività di riscossione e suggerito estrema prudenza nella stima dell'importo da svalutare mediante congruo accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

In merito all'indebitamento regionale, anche per il 2022 è stato rispettato il limite massimo consentito. Il relativo ammontare, ancora in flessione rispetto al precedente esercizio, è risultato pari a 456,04 ml, mentre gli oneri annuali di ammortamento (sia della quota capitale che della quota interessi) hanno inciso per il 5,7% sul totale delle entrate tributarie correnti.

È stata, pertanto, data continuità a quel percorso di graduale riduzione avviato, ormai, da un decennio, nel cui ambito la diminuzione del debito ancora da rimborsare è stata pari al 8,86%.

Il sistema sanitario marchigiano sembra, nel suo complesso, aver assorbito gli effetti conseguenti alla recrudescenza della pandemia e, almeno in parte, quelli riconducibili all'incremento dei costi determinati dall'aumento dei prezzi delle fonti energetiche, come attestato dal mantenimento, anche per il 2022, dell'equilibrio economico complessivo dell'intero settore, sebbene raggiunto attraverso un cospicuo incremento delle risorse provenienti da trasferimenti erariali straordinari.

Sul lato delle entrate, in base alle Intese di riparto tra le regioni ed ai decreti emergenziali, il finanziamento del servizio sanitario regionale, pari a 3.129 ml, ha registrato, rispetto al 2021, un incremento di circa il 2,87%.

Le entrate per la mobilità attiva accertate nel 2022 sono state pari a circa 102,5 ml, mentre le spese per la mobilità passiva sono risultate pari a 129 ml, con un saldo negativo in particolare per l'Azienda sanitaria unica regionale (ASUR).

Le entrate relative al *payback* per il superamento del tetto della spesa farmaceutica sono risultate pari a circa 60,4 ml mentre quelle relative allo sfioramento del tetto di spesa dei dispositivi medici sono risultate pari a oltre 136,5 ml; importo che, anche a seguito del d.l. 30 marzo 2023, n. 34, è stato impegnato solo per una quota (pari a 31,2 ml) a copertura degli equilibri del SSR dell'anno 2022.

Passando ad esaminare i risultati dei bilanci degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR), i dati economici consuntivi in essi riportati hanno evidenziato un risultato aggregato, per l'esercizio 2022, in perdita (-4,2 ml) causalmente determinato, tuttavia, dalle sole perdite d'esercizio registrate dal sezionale cosentino dell'Istituto nazionale di riposo e cura per anziani (INRCA), in ragione dei mancati finanziamenti da parte della Regione Calabria.

Per gli altri enti del SSR si è confermato un risultato d'esercizio in pareggio, come per il 2021, e, anche in merito al bilancio d'esercizio della Gestione

sanitaria accentrata (GSA), i dati economici delle verifiche del IV trimestre 2022 non hanno evidenziato squilibri.

La Sezione ha sottolineato, tuttavia, come sulla lettura dei risultati dell'anno hanno inciso due fenomeni da tenere comunque in considerazione nella prossima programmazione sanitaria: da un lato, l'ammontare delle entrate *una tantum* a copertura dei costi, la cui consistenza è comunque suscettibile di incidere sulla significatività del risultato contabile annuale; dall'altro, le modalità di riconoscimento della mobilità sanitaria.

In merito all'andamento della spesa, le risultanze della gestione 2022 hanno dato atto del generale rispetto delle disposizioni inerenti ai vincoli di spesa di personale, nonché del tetto legislativo alla spesa farmaceutica convenzionata.

Uno sforamento del limite è stato invece riscontrato per la spesa farmaceutica per gli acquisti diretti, per la spesa farmaceutica complessiva, nonché per l'acquisto dei dispositivi medici e l'acquisto di prestazioni da operatori privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera. In relazione a tali sforamenti, la Regione Marche è stata comunque ritenuta adempiente dal tavolo di verifica, avendo raggiunto l'equilibrio economico complessivo anche per l'anno 2022.

Sotto il profilo gestionale, nell'esercizio considerato - caratterizzato, soprattutto nel primo semestre, dalla recrudescenza della pandemia - le principali misure varate dalla Regione Marche hanno interessato, oltre all'utilizzo di ulteriore personale con contratti di lavoro flessibile, anche la riorganizzazione della rete ospedaliera, il rafforzamento dell'assistenza territoriale e la pianificazione degli interventi organizzativi volti alla riduzione delle liste d'attesa.

Sotto tale ultimo profilo, il monitoraggio dell'avanzamento dell'attività di recupero ha restituito, tuttavia, nella Regione Marche, un quadro in gran parte ancora insoddisfacente con percentuali di recupero delle prestazioni nettamente inferiori a quelle registrate nella media nazionale, attestandosi al solo 30% di quelle programmate nel Piano, le cui risorse sono state utilizzate solo in parte.

Sempre nell'ambito della spesa sanitaria, una particolare attenzione è stata rivolta alla spesa per gli investimenti nel cui ambito il programma previsto

dall'art. 20 della l. 11 marzo 1988, n. 67 continua a rappresentare il principale strumento di intervento per l'ammodernamento e il potenziamento del sistema sanitario.

I dati raccolti continuano, tuttavia, ad evidenziare un forte rallentamento nel funzionamento del programma cui si accompagna anche un ritardo nel completamento di alcuni interventi. Nessun nuovo accordo risulta, infatti, approvato negli ultimi 13 anni malgrado la consistenza delle risorse riconosciute alla Regione Marche, il cui ammontare evidenzia una quota d'accesso in linea con quella nazionale; risultano, inoltre, numerosi gli interventi finanziati nel periodo 2009-2010 non completati ed ancora in corso.

Non dissimile appare la situazione con riferimento agli interventi a titolarità regionale che comprendono: la nuova struttura ospedaliera materno infantile "G. Salesi" - Ancona; la nuova struttura ospedaliera a San Claudio di Campiglione - Fermo e il nuovo INRCA (Istituto di riposo e cura) e Ospedale di rete zona sud Ancona.

Maggiore dinamicità hanno, invece, evidenziato gli interventi di emergenza finanziati con fondi Covid nonché gli interventi finanziati dal Pnrr e dal Piano complementare.

In merito alla gestione dei fondi dell'Unione europea, la Sezione ha monitorato lo sviluppo della programmazione 2021-2027 e lo stato di attuazione degli interventi finanziati nell'ambito della programmazione 2014-2020.

Riguardo alla programmazione 2021-2027, la previsione delle risorse regionali per la compartecipazione ai singoli fondi ha consentito alla Regione Marche di completare la progettazione delle misure negoziate con la Commissione europea ed emanare i primi bandi nell'ambito del Programma regionale (PR) del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del PR Fondo sociale europeo plus (FSE+).

La programmazione 2014-2020 è stata caratterizzata, invece, dalla riprogrammazione degli interventi, in particolare nei Programmi operativi (PO) FESR e FSE, a seguito dell'attuazione dei Piani operativi complementari (POC) nonché dell'adesione della Regione Marche alle misure previste dal Reg. (UE)

435/2023 (cd. *RePowerEU* iniziativa *Safe*), che hanno dilatato le tempistiche di realizzazione dei progetti previsti all'interno dei singoli Fondi.

Complessivamente, l'andamento degli avanzamenti dei programmi relativi ai Fondi FESR, FSE, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) si è manifestato in linea con i parametri richiesti per la certificazione delle relative spese e il sistema delle valutazioni dell'efficacia e della funzionalità degli interventi nonché dei controlli correlati non ha evidenziato aspetti patologici nell'ambito delle gestioni relative.

Alla luce dell'andamento dei pagamenti certificati, non può, tuttavia, non rilevarsi un ritardo nelle tempistiche di sviluppo dei progetti e dei contratti, necessitante di un maggiore sforzo, al fine di imprimere un'accelerazione generalizzata della spesa su tutte le linee di intervento, con particolare riferimento a quelle ancora finanziate con FESR e FSE, la cui conclusione deve intervenire entro il 31 dicembre 2023 per evitare il rischio del disimpegno automatico.

Con riferimento agli interventi a seguito del sisma 2016/2017, la Sezione ha preso atto degli sforzi compiuti nell'ambito della organizzazione regionale per migliorare il coordinamento e l'azione amministrativa nonché dell'ordinanza 28 aprile 2022, n. 126 adottata per far fronte all'instabilità del mercato delle materie prime e al rincaro consistente dei prezzi delle stesse.

L'analisi dei flussi finanziari delle contabilità speciali, su cui confluiscono le risorse destinate all'emergenza e alla ricostruzione, ha evidenziato un generalizzato ritardo nell'esecuzione, atteso che numerosi risultano gli interventi ancora da completare e, a volte, addirittura da iniziare, per riconsegnare alla collettività un territorio dotato delle strutture indispensabili per un ritorno alla normalità.

Una decisa accelerazione si è invece registrata nella ricostruzione privata che, al termine del 2022, nonostante l'instabilità del mercato, ha di fatto evidenziato una positiva evoluzione con riferimento, in particolare, alle somme concesse e poi erogate.

Tra le note positive anche la conclusione del censimento dei danni provocati dagli eventi sismici del 2016-2017 al patrimonio privato, al patrimonio pubblico e al patrimonio storico-artistico che, nella Regione Marche, sono stati stimati in 17,09 md, corrispondente ad una percentuale di circa il 62% del totale.

In materia di organizzazione e personale, la Sezione ha focalizzato la propria analisi sull'evoluzione delle principali componenti, nonché su alcuni correlati profili di carattere organizzativo e gestionale. L'amministrazione regionale ha attestato il rispetto dei vincoli di spesa stabiliti dall'art. 1, c. 557 e ss. della l. 27 dicembre 2006, n. 296 e dall'art. 9, c. 28 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78. Il collegio dei revisori ha certificato la compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio.

Sul versante del monitoraggio della spesa, la Sezione ha rilevato l'incompletezza delle informazioni contenute negli atti di programmazione dei fabbisogni di personale e nella relazione sulla gestione annessa al rendiconto, la cui carenza rischia di pregiudicare la possibilità di eseguire un controllo efficace, basato su una reale prospettazione del fenomeno giuridico-contabile in esame, che non può prescindere dalla corretta e completa illustrazione dei dati e delle informazioni da parte dell'amministrazione regionale e dall'adeguata rappresentazione, da parte della stessa amministrazione, di tutte le poste contabili rilevanti ai fini della quantificazione delle componenti della spesa.

Le verifiche effettuate hanno evidenziato: la crescita della spesa del personale, rilevata da conto annuale, rispetto al precedente esercizio; l'aumento degli oneri sostenuti per gli addetti agli staff degli organi politici; l'incremento della spesa per incarichi di studio e consulenza affidati a soggetti esterni e un nuovo aumento della spesa per rapporti di lavoro flessibile.

Con riferimento agli organismi partecipati, le analisi della Sezione si sono soffermate sul processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie e sulla gestione degli organismi partecipati.

Per quanto riguarda il processo di revisione periodica delle partecipazioni, la Sezione, preso atto della conclusione della procedura di dismissione della partecipazione detenuta nel Centro agroalimentare di Macerata s.c.p.a., ha

segnalato il protrarsi delle procedure di liquidazione relative al Centro di ecologia e climatologia s.c.a.r.l. in liquidazione e Irma s.r.l. in liquidazione. Ha ritenuto, inoltre, che la decisione di mantenimento senza intervento di alcune partecipazioni, specialmente di quelle per le quali sussistono anche le condizioni di cui all'art. 20, c. 2 del Tusp, richiederebbe una valutazione più accurata che tenga in considerazione, non solo i parametri dettati dalla normativa vigente, ma anche ulteriori elementi di analisi di natura economico-patrimoniale, finanziaria, organizzativa e gestionale della società e l'eventuale impatto sul bilancio dell'ente, nonché elementi di valutazione concernenti l'effettivo perimetro delle attività dei soggetti partecipati.

La dichiarazione, con legge regionale, della strategicità di una partecipazione non esclude, infatti, ogni altra valutazione che l'ente è chiamato a condurre, secondo canoni di sana gestione finanziaria, in merito alla sostanziale adeguatezza della scelta di continuare o meno a detenere quote di partecipazione; scelta che dovrebbe ispirarsi anche alla necessità di evitare l'assunzione di rischi in attività puramente imprenditoriali o non pienamente aderenti alle funzioni istituzionali dell'amministrazione.

Infine, in merito alle risultanze dello stato patrimoniale e del conto economico e alla gestione del patrimonio immobiliare, la conciliazione delle poste in contabilità finanziaria con le rispettive poste in contabilità economico-patrimoniale, funzionali alla redazione degli schemi di stato patrimoniale e conto economico, è stata oggetto di esame, anche alla luce delle novità apportate al principio applicato della contabilità economico-patrimoniale, di cui all'allegato 4/3 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, dal decreto interministeriale 1° settembre 2021.

L'istruttoria ha, inoltre, affrontato il tema della gestione del patrimonio in relazione al quale specifici approfondimenti hanno dato evidenza di un avanzamento nell'attuazione dei programmi di valorizzazione o alienazione del patrimonio immobiliare disponibile. Per quanto riguarda la gestione del patrimonio regionale, deve, comunque, rilevarsi la perfettibilità dei sistemi di rilevazione dei relativi dati. Deve, altresì, ribadirsi come di primario rilievo si

configurino le politiche concernenti i cespiti totalmente o parzialmente inutilizzati, nella prospettiva della produzione di utilità in favore dell'ente pubblico e della comunità amministrata.

Una particolare attenzione è stata rivolta, sempre nell'ambito della relazione allegata al giudizio di parifica, allo stato di attuazione degli interventi finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (Pnc).

Risultati positivi sono stati evidenziati sotto l'aspetto della *governance* regionale e dell'articolazione della struttura organizzativa della Regione Marche (in cui si è tenuto conto della necessità di adeguare la struttura dirigenziale regionale con le idonee competenze) nonché in relazione all'avanzamento del progetto 1000 esperti.

Di particolare rilievo è apparsa, inoltre, l'attività di controllo e monitoraggio avviata anche attraverso un cruscotto informativo, curato dalla Direzione Programmazione integrata risorse comunitarie e nazionali, volto a monitorare tutti gli interventi attivati sul territorio regionale.

In merito allo sviluppo dei singoli progetti, nel raffronto con il precedente esercizio è emerso un positivo sviluppo della progettualità regionale, cui peraltro non ha corrisposto una pari dinamicità nella fase attuativa degli interventi finanziati.

I dati rilevati hanno evidenziato un ammontare di risorse complessive previste sul territorio pari a oltre 3,6 md dei quali circa 5.800 progetti attivati, presenti in Regis al 7 agosto 2023, per un ammontare di risorse provenienti dal Pnrr e dal Pnc pari a oltre 2,4 md.

Nell'ambito della quota che vede la Regione Marche come soggetto attuatore, gli interventi programmati ammontano ad oltre 464.8 ml, finanziati per oltre 368.1 ml su fondi Pnrr, registrando, rispetto al precedente esercizio, una forte crescita dei progetti (attualmente 335), ricompresi nell'ambito delle missioni 1 Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura; 2 Rivoluzione verde e Transazione Ecologica; 5 Inclusione e coesione e 6 Salute.

Significativi appaiono gli interventi relativi all'ammodernamento della rete ferroviaria e quelli connessi con la riqualificazione dei centri urbani e la rigenerazione urbana nonché, di particolare rilevanza, anche sotto il profilo finanziario, gli investimenti nella Missione Salute.

L'evoluzione del Piano ha evidenziato, tuttavia, una ancora parziale attuazione di quanto programmato nella considerazione che risultano attualmente avviati 169 progetti per circa 276 ml, dei quali 26 in esecuzione e 14 completati, a fronte di 166 progetti ancora non avviati.

Conferma tale andamento l'analisi dei dati finanziari che vede al 31 dicembre 2022 impegni per oltre 21.58 ml, cui si aggiungono ulteriori euro 108.7 ml al 30 giugno 2023.

Un riscontro è stato, infine, dato ai possibili effetti del recente intervento di revisione complessiva del Piano. Le misure che, in una prima stima, potrebbero essere coinvolte nel definanziamento sono relative a progetti per i quali l'Ente Regione non ricopre il ruolo di soggetto attuatore; ruolo che è ricoperto, invece, da diversi comuni marchigiani ed interessa complessivamente 1.537 progetti per un importo complessivo pari ad oltre 452.8 ml, mentre, nell'ambito della Missione 6, la proposta di revisione, pur non disponendo alcun definanziamento, prevede, comunque, una rimodulazione del numero dei progetti per far fronte all'aumento del prezzo delle materie prime.

Trattandosi di revisione di interventi in parte avviati, la Sezione ha, al riguardo segnalato la necessità, da un lato, di rendere i nuovi *target* coerenti con l'evoluzione del contesto economico di riferimento, dall'altro, di quantificare attentamente le risorse necessarie per il completamento delle misure avviate.

Passando alla **finanza locale**, è proseguita nel 2023 l'attività **di controllo sui rendiconti di Province e Comuni ex art. 1, c. 166, della l. 23 dicembre 2005, n. 266**.

Nel corso dell'anno 2023, le deliberazioni inerenti ai controlli di legalità/regolarità hanno considerato le complessive risultanze gestionali degli enti locali focalizzando l'attenzione sui profili di maggiore impatto sugli equilibri di bilancio, statici e dinamici, e riscontrando, con molta frequenza,

vistosi errori, omissioni ed inesattezze nella compilazione del questionario e della documentazione contabile di riferimento.

La Sezione, nell'ambito dell'attività di controllo sui questionari relativi ai rendiconti 2019, 2020 e 2021, ha considerato particolarmente significativi gli elementi costitutivi del risultato di amministrazione con specifico riferimento alla corretta quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo contenzioso e alla puntuale definizione delle componenti libere e vincolate.

Sotto il primo profilo, è spesso emerso il consistente sottodimensionamento del FCDE e l'assenza di una completa, dettagliata ed esaustiva ricognizione del contenzioso pendente, sulla cui base formulare un'attendibile attestazione di congruità dell'importo accantonato ai rispettivi fondi.

In merito alle risorse vincolate, frequente è stata, invece, la non corretta contabilizzazione e rappresentazione delle quote destinate del risultato di amministrazione.

Con riguardo alla gestione di cassa, la Sezione ha, in continuità con gli esercizi precedenti, svolto approfondimenti oltre che sulle giacenze vincolate, anche sulla eventuale attivazione di anticipazioni ordinarie di tesoreria, indicative di una sostanziale difficoltà nella gestione dei flussi di cassa. In coerenza con detti controlli, è stato verificato l'eventuale ricorso alle anticipazioni di liquidità offerte dalla Cassa Depositi e Prestiti s.p.a. e alla contabilizzazione delle stesse. Ai fini di un più compiuto inquadramento delle problematiche afferenti alla gestione della liquidità, sono stati oggetto di approfondimento la tempistica dei pagamenti nei confronti dei fornitori e l'andamento delle riscossioni.

Dedicati approfondimenti istruttori si sono resi necessari rispetto alla gestione dei residui (attivi e passivi), sia in relazione alla presenza rilevante di dette poste, che in relazione alla vetustà delle stesse, circostanze che hanno sollevato dubbi sulla veridicità e attendibilità dei residui mantenuti in bilancio nonché sulla "genuinità" del risultato di amministrazione accertato.

In merito, infine, all'indebitamento - importante indicatore della complessiva situazione finanziaria, economica e patrimoniale di un ente - tutti gli enti controllati hanno dato evidenza del formale rispetto del limite di cui all'art. 204

del Tuel, anche per via del differimento dei termini di pagamento delle rate di ammortamento dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti s.p.a. a seguito degli eventi sismici del 2016 nonché in attuazione delle normative emergenziali.

Adeguate considerazione è stata riservata, infine, alla presenza di debiti fuori bilancio nonché alle poste contabilizzate tra i servizi conto terzi/partite di giro. Sempre in materia di finanza locale, sono state inoltre oggetto di analisi le **relazioni sul funzionamento dei controlli interni**, relative agli enti con popolazione superiore ai 15.000 (art. 148 del Tuel).

La verifica ha coinvolto il 60% degli enti tenuti all'invio delle relazioni per i quali sono state avviate specifiche istruttorie. Dalle prime analisi effettuate sono emerse, a fronte della generale completezza del quadro normativo di riferimento, la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile; margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile nonché di controllo di gestione e di controllo strategico ed elementi di criticità nella concreta attuazione dei controlli sugli organismi partecipati non quotati e sulla qualità dei servizi prestati. Non risultano invece ancora avviati controlli specifici sugli interventi finanziati con le risorse del Pnrr, evidenziandosi una situazione di sostanziale staticità nell'apportare modifiche regolamentari in attesa dell'avvio dei progetti.

Di particolare rilievo sono risultate, anche nel 2023, le deliberazioni concernenti i **Piani di riequilibrio finanziario pluriennale** che hanno interessato il Comune di Monte Porzio (deliberazione n. 42/2023/PRSP), il Comune di Carpegna (deliberazione n. 24/2023/PRSP) e la Provincia di Ascoli Piceno (deliberazione n. 125/2023/PRSP).

Si segnala la delibera n. 42/2023/PRSP di monitoraggio del piano di riequilibrio del Comune di Monte Porzio (PU), in relazione al quale la Sezione regionale di controllo, alla luce dell'ampio orizzonte temporale in cui deve spiegare i propri effetti l'azione di risanamento, ha sottolineato che la sostenibilità del piano deve essere assicurata impiegando mezzi di riequilibrio di carattere ordinario e ripetibile, al fine di favorire la formazione di un adeguato surplus annuale di

competenza di parte corrente e la costituzione di fondi per far fronte ad eventuali imprevisti che possono sopravvenire durante l'attuazione del piano. Si evidenzia, altresì, la deliberazione n. 125/2023/PRSP di monitoraggio del piano di riequilibrio della Provincia di Ascoli Piceno, in relazione al quale, rinviando alla analisi della definitiva rendicontazione dell'esercizio 2022 e alle valutazioni in ordine agli esiti definitivi della procedura, sono state evidenziate criticità riconducibili alla determinazione e rappresentazione dei saldi di bilancio e alla perdurante presenza di reiterati fattori di squilibrio strutturale nonché alla persistenza, anche a consuntivo 2021, di forti tensioni di cassa, evidenziate dall'ingente importo delle giacenze vincolate non ricostituite e/o di anticipazioni di tesoreria solo formalmente restituite al termine dell'esercizio.

Particolarmente numerosi sono risultati, nell'anno 2023, **i pareri rilasciati dalla Sezione di controllo in attuazione dell'art. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 aventi ad oggetto gli atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni.**

Si segnala, al riguardo, la deliberazione n. 121/2023/QMIG con la quale è stata rimessa al Presidente della Corte dei conti una questione di competenza inerente all'interpretazione dell'art. 5 del Tusp avente ad oggetto la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata con coinvolgimento, oltre che delle Università istanti, di ulteriori soggetti, sia privati che pubblici, tra cui l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) e il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR); questione decisa con l'assegnazione della competenza alla Sezione regionale.

A tale decisione è seguita la deliberazione n. 126/2023/PASP - avente ad oggetto la costituzione di una nuova società consortile a responsabilità limitata cui hanno aderito gli Atenei di Camerino e di Ancona a valere su un bando della Regione Marche finanziato sul POR FESR - con la quale la Sezione ha ritenuto le motivazioni sottese all'operazione non del tutto adeguate a sostegno della scelta effettuata e, sotto vari profili, incoerenti con le norme del Tusp e, in particolare, con l'art. 4-bis del Tusp.

A prescindere dalla necessità della presenza di idonea documentazione che riconduca l'iniziativa al Pnrr - in termini di provvedimenti, tempistiche, risorse, obiettivi, codice unico di progetto (CUP) - la Sezione ha ritenuto che una interpretazione dell'art. 4-bis Tusp costituzionalmente orientata e conforme alla complessiva *ratio legis* sottesa al Tusp induce, anche in una chiave di lettura sistematica, ad attribuire una portata necessariamente restrittiva all'ipotesi individuata dalla norma di cui trattasi; norma che, lungi dal legittimare la creazione di nuovi e ulteriori organismi (la cui riduzione rappresenta precipuo scopo dello stesso Tusp) si limita ad aggiungere alle attività che rientrano nelle fattispecie tipiche di cui all'art. 4 Tusp, anche l'attività di ricerca.

Merita un richiamo anche la deliberazione n. 145/2023/PASP avente ad oggetto l'acquisizione, da parte della Camera di Commercio delle Marche, di una quota societaria in una costituenda società derivante dalla trasformazione di una associazione già partecipata da altre Camere di commercio e da Unioncamere. Al riguardo, la Sezione, sul versante della sostenibilità e della convenienza dell'operazione, anche in termini di complessiva coerenza della stessa con le norme del Tusp e con i principi di efficacia, efficienza ed economicità, ha evidenziato carenza nella documentazione prodotta dalla quale non emergevano considerazioni o analisi sulle partecipazioni già detenute dalla Camera di commercio marchigiana, né emergevano puntuali valutazioni in ordine alla possibilità di realizzare le iniziative intraprese e gli obiettivi ascrivibili all'associazione con forme di collaborazione che non comportassero la creazione di società o di altri organismi o, comunque, con modalità che non imponessero l'adesione o l'ingresso in altri organismi di qualsivoglia natura giuridica.

Di particolare rilievo, infine, le deliberazioni dalla numero 53 alla numero 86/2023/PASP con le quali la Sezione controllo Marche ha espresso parere negativo sulla funzionalità e sulla razionalità operativa della complessiva operazione societaria sottoposta al suo esame e volta alla creazione di un organismo *in house* per la gestione dei rifiuti. Con le predette delibere, la Sezione ha evidenziato perplessità sulla sostenibilità dell'operazione, sulla sua

vantaggiosità e soprattutto sulla sua compatibilità con il principio di sana e prudente gestione, in considerazione del rischio di trasferire sull'intera compagine societaria situazioni di squilibrio economico-finanziario e di crisi strutturale di un organismo societario già esistente. La Sezione ha rilevato, altresì, che il nuovo organismo societario a partecipazione pubblica non avrebbe svolto direttamente il servizio integrato ma soltanto attività di relazione con l'ente di gestione dell'ambito territoriale e con l'utenza; nella deliberazione consiliare era stato, infatti, precisato che le attività di raccolta, spazzamento delle strade e trasporto dei rifiuti sarebbero state comunque svolte da ciascuna delle società consorziate nei rispettivi territori di riferimento e ciò in contrasto, tra l'altro, con il divieto posto dall'art. 20, c. 2, lett. c), d.lgs. n. 175/2016, nonché con gli stessi principi ispiratori del Tusp (cfr. art. 1, c. 2; art. 4, cc. 1 e 2).

Un'importante forma di ausilio all'azione amministrativa che trova svolgimento sul territorio regionale è, infine, costituita dalla **funzione consultiva**, che la Sezione esplica con riferimento a richieste di parere in materia di contabilità pubblica pervenute dalla Regione e dagli enti locali.

Si tratta di una competenza di particolare importanza che si inserisce nel solco dell'azione collaborativa nei confronti degli enti territoriali che necessitano di una indicazione sicura sul percorso da seguire nei complessi procedimenti contabili.

Nel corso del 2023, sono stati emanati n. 6 pareri in materia di norme di contenimento della spesa, in tema di applicazione delle regole della contabilità armonizzata, in ordine alla disciplina dei lavori pubblici e in ordine a spese di personale, di cui n. 3 ritenuti inammissibili oggettivamente.

In relazione all'applicazione delle regole di contabilità armonizzata, si segnala la delibera n. 144/2023/PAR avente ad oggetto il quesito se, in occasione del riaccertamento ordinario dei residui, l'ente possa valutare l'opportunità di stralciare dal conto del bilancio (con conseguente adeguamento dell'importo accantonato al FCDE) un residuo attivo di dubbia o difficile esigibilità di anzianità ultra triennale, senza dover attendere l'esaurimento delle procedure

esecutive o la definitiva comunicazione di inesigibilità del credito da parte dell'agente della riscossione.

La Sezione - sulla base del § 9.1 dell'All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, letto in maniera coerente con i principi generali di prudenza (§ 9 dell'All. 1) e di veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità (§ 5 dell'All. 1) - ha ritenuto che tali ipotesi non costituiscono ragione di per sé sufficiente a giustificare il mantenimento nel conto del bilancio dell'ente locale di un residuo attivo di anzianità ultra triennale e di dubbia o difficile esigibilità, a meno che non sussistano congrui e plausibili elementi capaci di fondare ragionevoli aspettative di effettivo incasso.

In tema di norme di contenimento della spesa è intervenuta la delibera n. 1/2023/PAR avente ad oggetto il quesito se la procedura di mobilità tra comuni per interscambio di personale, avente lo stesso profilo professionale e ascritto alla medesima categoria giuridica e posizione economica, possa prescindere dall'applicazione dell'art. 33, c. 2 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, atteso che la sostenibilità finanziaria della procedura sarebbe dimostrata dall'assenza di variazioni di spesa per entrambi i comuni interessati.

La Sezione, in linea con il prevalente orientamento, ha ritenuto come dalla normativa in argomento non sembra potersi evincere una connessione tra i nuovi vincoli assunzionali agganciati ai menzionati "valori-soglia" e la modalità di reclutamento del personale di volta in volta adoperata dall'amministrazione comunale; sicché l'esercizio, da parte dell'ente, della facoltà di accesso ai nuovi parametri assunzionali appare, in ogni caso, inscindibilmente connesso alla nozione di "sostenibilità finanziaria" come declinata dall'art. 33, c. 2 del d.l. n. 34/2019.

In materia di lavori pubblici, si segnala la delibera n. 106/2023/PAR avente ad oggetto il quesito se sia possibile prevedere e riconoscere, in favore del personale dipendente, gli incentivi di cui all'art. 113, c. 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 per le funzioni tecniche nell'ipotesi di un nuovo contratto di servizio energia concluso all'esito di una rinegoziazione di un preesistente rapporto

contrattuale nel quale l'altra parte contraente era stata selezionata con procedura gara pubblica.

La Sezione, ritenendo la fattispecie un nuovo contratto di affidamento senza gara, non si è discostata dal consolidato orientamento giurisprudenziale in base al quale, nella vigenza dell'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016, il previo esperimento di una procedura comparativa è stato ritenuto un presupposto necessario per il riconoscimento degli incentivi tecnici.

Sono state, invece, dichiarate inammissibili oggettivamente le richieste di parere aventi ad oggetto: la misura dell'indennità di funzione per i componenti degli organi esecutivi dei comuni che, in quanto lavoratori dipendenti, non abbiamo chiesto di essere collocati in aspettativa non retribuita (delibera n. 31/2023/PAR); l'ammontare delle indennità di funzione da corrispondere al presidente del consiglio comunale ed la decorrenza degli eventuali incrementi (delibera n. 40/2023/PAR); la possibile compensazione dei rispettivi rapporti debitori e creditori tra comune e provincia relativamente, da un lato, al credito della provincia al versamento delle entrate TEFA riscosse dal comune, dall'altro, al credito del comune per l'erogazione del servizio di assistenza educativa e del trasporto casa-scuola a favore degli alunni disabili (delibera n. 34/2023/PAR). La rassegna dell'attività della Sezione si chiude, infine, con gli esiti, non meno importanti, delle attività di controllo **sulle spese elettorali** e le **attività di controllo preventivo e successivo di legittimità**.

Il controllo sulle spese elettorali ha riguardato i consuntivi relativi alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento presentati dalle n. 18 liste elettorali del Comune di Ancona, l'unico comune delle Marche con popolazione superiore a 30.000 abitanti presso cui si sono svolte le elezioni amministrative nel 2023 (14-15 maggio, ballottaggio 28-29 maggio).

Il controllo preventivo è stato svolto con riferimento a n. 201 atti, di cui n. 7 decreti di accertamenti residui, n. 166 conferimenti di incarichi di funzioni dirigenziali e n. 28 contratti delle Amministrazioni dello Stato. In proposito, sono stati formulati n. 5 rilievi e due proposte di deferimento alla Sezione di controllo.

Un deferimento ha riguardato un provvedimento di conferimento di una seconda proroga della titolarità di un Ufficio prefettizio ad un Viceprefetto, formalizzato con un decreto emanato il 4 aprile 2023, per il periodo d'incarico dal 9 aprile 2023 all'8 aprile 2024; la relativa adunanza si è svolta nel mese di maggio 2023. Il provvedimento è stato ritirato dalla Prefettura.

L'altro deferimento ha riguardato un provvedimento di conferimento di una seconda proroga della reggenza di un Ufficio prefettizio ad un Viceprefetto formalizzato con un decreto emanato il 14 aprile 2023, per il periodo d'incarico dal 3 maggio 2023 al 10 maggio 2024; la relativa adunanza si è svolta nel mese di maggio 2023. Il provvedimento non è stato registrato.

Nessun atto è stato trasmesso al controllo successivo di legittimità.

A fronte del così ampio spettro delle funzioni di controllo intestate alla Sezione regionale ed alla esiguità del personale assegnato, non posso non terminare questo sintetico intervento con un vivo ringraziamento ai magistrati in servizio, per l'impegno profuso, e a tutto il personale amministrativo che non ha mai mancato nel prestare il proprio prezioso e qualificato apporto al lavoro della Sezione.

Auspicio una serena prosecuzione delle nostre attività, con la piena consapevolezza che molto è stato realizzato ma che tanto resta il lavoro da svolgere, rivolgo ai colleghi della Sezione giurisdizionale e della Procura regionale, nel comune spirito di servizio, l'augurio di buon lavoro nell'anno giudiziario che oggi si apre.

Vincenzo Palomba

