



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER L'ABRUZZO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE ABRUZZO
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO
2023

Requisitoria del Procuratore regionale

Giacinto DAMMICCO

Udienza del 12 luglio 2024

Presidente Stefano Siragusa





PREMESSA

Il quadro normativo in cui si inserisce l'odierno adempimento è definito in primo luogo dall'articolo 100, secondo comma, della Costituzione, dal T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni, dalle Leggi 14 gennaio 1994, n. 20 e 5 giugno 2003, n. 131; ulteriori indicazioni normative osservate al riguardo sono rappresentate dal Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42", come modificato e integrato dal decreto legislativo del 10 agosto 2014, n. 126.

Più nello specifico, è doveroso richiamare il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, che ha esteso il giudizio di parificazione previsto dagli artt. 39,40 e 41 del regio decreto n. 1214/1934 ai rendiconti generali delle Regioni;

Né può ignorarsi il "Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni ed integrazioni.

In ordine alla più recente lettura giurisprudenziale del quadro normativo appena delineato, in ambito di giustizia contabile, viene in primo luogo all'attenzione la sentenza n. 4/2024/DELC delle Sezioni Riunite in speciale composizione. Meritevole di richiamo è altresì la deliberazione n. 5/SSRRCO/QMIG/22 delle Sezioni Riunite in sede di controllo. Quel che viene ivi riaffermato è il necessario ancoraggio dello svolgimento del giudizio di parifica ai "principi generali che governano l'espletamento di funzioni neutrali da parte di un organo terzo magistratuale, quali, in particolare, il principio del contraddittorio e quello della pubblicità", precisando che il contraddittorio deve essere assicurato sia in sede istruttoria sia in sede di pubblica adunanza, ed evidenziando che lo stesso deve sostanziarsi "nel consentire,



segnatamente all'organo ausiliato, di poter adeguatamente dedurre in ordine all'esatta portata dell'ipotesi istruttoria condotta dalla Sezione di controllo, arricchendo la documentazione contabile necessaria al definito assetto delle risultanze contabili, anche attesi gli effetti della decisione assunta in sede di parifica".

Nella presente circostanza, si deve in proposito rilevare una certa compressione dei tempi che, pur non ostando alla formazione del contraddittorio pieno, hanno tuttavia determinato una certa concitazione nelle fasi di recepimento dei rilievi, della risposta agli stessi e della necessariamente attenta valutazione delle controdeduzioni presentate dall'Amministrazione. Non si esclude, al riguardo, che qualche interlocuzione possa non essere stata del tutto completa ed esaustiva.

Per la necessaria concatenazione dei bilanci degli esercizi finanziari, in ossequio al principio di continuità della gestione finanziaria, occorre richiamare brevemente la Decisione della Sezione del controllo per l'Abruzzo relativa all'esercizio 2022, la n. 350/2023/PARI, con la quale sono stati parificati con riserva alcuni capitoli connessi ad indebito soccorso finanziario ad enti in disavanzo, prevedendo l'obbligo a carico del Dipartimento Agricoltura della regione di provvedere «all'adozione dei consequenziali adempimenti di competenza».

Nella suddetta decisione si è rilevato che era intervenuto al riguardo uno specifico atto correttivo effettuato dal legislatore regionale (l.r. n. 55/2023), e che pertanto, conseguentemente all'avvenuto riallineamento del quadro normativo ai principi costituzionali, poteva essere superata la questione di legittimità costituzionale sollevata da questa Procura erariale. Ciò detto, è in questo esercizio 2023 che, essendo quello in cui sono stati effettuati i relativi pagamenti ed è stata adottata la novella legislativa potranno essere valutati gli effetti delle misure consequenziali alle quali si era obbligata con legge regionale, con il conseguente recupero delle relative somme.

Il procedimento che ha interessato il presente Giudizio di Parificazione è stato caratterizzato dall'adozione dell'Ordinanza della Sezione del controllo n. 25/2024 in data 24/06/2024, con deposito della relazione (articolata in due volumi) e fissazione dell'adunanza in pre-parifica per la data del 5 luglio 2024 e Giudizio di Parificazione per il 12 luglio 2024. Nell'imminenza di tale adempimento, la Regione ha fatto pervenire alcune note riferite a puntuali osservazioni contenute nell'ordinanza e nella



relazione, recependo sostanzialmente il contenuto delle stesse e attivando operazioni di rettifica, che non risulta siano state formalmente completate.

In particolare, con nota prot. 278035/24 del 4/7/2024 avente ad oggetto “Relazione istruttoria in ordine alle rettifiche da apportare al rendiconto dell’esercizio finanziario 2023 di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 314/C del 4/06/2024” e “in accoglimento dei rilievi formulati dal Collegio dei Revisori con Parere n. 10 – verbale n. 25/2024 e dalla Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo per l’Abruzzo con Ordinanza n. 25/2024 prot. n. 271 del 24/06/2024”, il Dirigente del Servizio ha dato conto che con Deliberazione n. 314/C del 4/06/2024, la Giunta Regionale ha disposto “ Di confermare, in esito all’adozione in data odierna della deliberazione recante “DGR n. 238 del 30 aprile 2024” Determinazioni”, le risultanze della menzionata DGR n. 237/C del 30 aprile scorso (avente ad oggetto: Disegno di Legge regionale recante rendiconto della gestione per l’esercizio 2023”) , procedendo altresì alla riapprovazione degli allegati sub lettere da a) ad u) alla ridetta DGR 237/C. si accludono quali parti integranti e sostanziali del presente provvedimento, dando atto che alla Relazione sulla Gestione allegata sub lettera a) è unito il prospetto denominato “INDICATORE DI TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI” siccome pubblicato, in conformità alla normativa di riferimento, nella sezione trasparenza del sito internet della Regione.

Tale iniziativa della Regione è stata recepita nella detta adunanza di pre-Parifica, sia da parte del Collegio che di questo Procuratore regionale, traendone elementi confermativi della fondatezza dei rilievi formulati e della loro rilevanza ai fini della valutazione della parificabilità o meno del documento oggetto del presente giudizio, ossia del bilancio a suo tempo presentato per essere sottoposto, previa istruttoria, al giudizio medesimo, ferma restando la presa d’atto del fattivo ravvedimento dell’ Amministrazione regionale, che tuttavia non è atta, nè potrebbe esserlo per evidenti vincoli procedurali, a mutare “in corsa” l’oggetto della pronuncia odierna.



GESTIONE FINANZIARIA

Risultato di amministrazione

1. I dati di rendiconto

Il risultato di amministrazione esposto nella proposta di rendiconto ammonta ad €/mnl 761,86 e conferma il costante miglioramento registrato negli ultimi esercizi (€/mnl 644,25 nel 2022, con un incremento in valore assoluto di €/mnl 117,60 e in termini percentuali del 18,26%).

A tale risultato hanno concorso i saldi positivi della gestione di competenza (€/mnl 95,21) e del riaccertamento ordinario dei residui (dove la differenza tra l'eliminazione dei residui passivi e dei residui attivi è stata pari ad €/mnl 22,39).

Tuttavia, la situazione finanziaria effettiva dell'Ente espressa dalla "Quota disponibile" del risultato al netto delle quote accantonate, vincolate e destinate permane negativa e si attesta ad €/mnl – 88,41. Anche tale dato rivela una positiva evoluzione rispetto alla situazione registrata al 31.12.2022 (€/mnl – 135,55), sia in termini assoluti (€ 47,14 mnl) che in termini percentuali (34,63%).

2. Le componenti del disavanzo al 31.12.2023

Le risultanze finali del rendiconto non evidenziano quote di disavanzo applicato. Infatti, come già riscontrato in sede di parificazione del rendiconto 2022 nel corso di quell'esercizio si è avuto il completo riassorbimento dei disavanzi originati dagli esercizi 2014 e 2015 (con il conseguente definitivo superamento – per difetto di rilevanza - delle questioni relative all'eventuale illegittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 1, commi 779, 780, 781 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 che consentivano di procedere al ripiano dei disavanzi residui del 2014 e 2015 sulla base di piani di recupero ventennali in alternativa alle modalità ordinariamente stabilite dall'art. 42, co. 12 del D. Lgs. 118/2011). La quota negativa del risultato di amministrazione disponibile (passata, come già evidenziato, da €/mnl -135,55 a €/mnl – 88,41) è quindi esclusivamente riferibile all'accantonamento del FAL ex d.l. 35/2013 e il relativo recupero è legato al piano di ammortamento



dell'anticipazione. Al riguardo, deve considerarsi che la Regione ha aderito all'ipotesi di sospensione del rimborso della quota capitale per il triennio 2024/2026 prevista dall'art.1, commi 551-454 della legge 213/2023 con ripresa dei versamenti a partire dall'annualità 2027 a fronte di una quota annua di ammortamento rideterminata in €/mnl 7,83.

3. La composizione del risultato di amministrazione

La verifica di attendibilità del risultato di amministrazione e la concretezza del recupero del disavanzo è stata condivisibilmente oggetto, da parte della Sezione di controllo, di un'accurata analisi della composizione del risultato e dei vincoli gravanti sullo stesso.

Da un punto di vista qualitativo, il risultato di amministrazione al 31.12.2023 presenta una maggiore consistenza della cassa finale (passata da €/mnl 717,44 ad €/mnl 920,54) e una riduzione dei residui attivi (passati da €/mnl 2.932,32 ad €/mnl 2.657,56 sia pure con la precisazione che l'esercizio 2022 aveva fatto registrato il valore più elevato del periodo 2016 - 2022). A fronte di tale dato, che riveste un'indubbia valenza positiva, l'analisi a campione condotta dalla Sezione sui residui attivi conservati nei Titoli 1 (entrate tributarie), 3 (entrate extratributarie) e 5 (anticipazioni di liquidità) ha tuttavia evidenziato – in continuità con i rilievi mossi in occasione dei precedenti giudizi di parificazione – che la gestione dei residui attivi risulta caratterizzata da criticità che investono sia il momento della rendicontazione dei contributi che quello del recupero dei crediti da attuare attraverso l'invio di solleciti e atti interruttivi della prescrizione.

Anche per l'anno 2023 risulta conservata una significativa massa di residui attivi vetusti (€/mnl 312,78). Sebbene il dato presenti un miglioramento rispetto al precedente esercizio, non può che concordarsi su quanto osservato dai Giudici del controllo riguardo il rischio che l'ampio lasso temporale trascorso dalla data dell'accertamento potrebbe aumentare la difficoltà di gestione delle entrate e compromettere la realizzazione dei crediti. A ciò, si aggiunga che molti residui attivi sono stati apoditticamente classificati come "certi, liquidi ed esigibili" senza fornire adeguate informazioni riguardo le motivazioni del loro mantenimento in bilancio nonostante le norme del D. Lgs. 118/2011 pongano a carico dell'Amministrazione uno specifico onere motivazionale che assume – secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza delle Sezioni di controllo - una pregnanza direttamente proporzionale alla vetustà del residuo da conservare. Non è superfluo evidenziare che questo profilo



di criticità è stato evidenziato anche dal Collegio dei revisori nel parere sul riaccertamento ordinario dei residui.

Sempre in tema di residui attivi, gli indicatori evidenziano una scarsa capacità di realizzazione (42,77%) e che, all'interno di tale valore medio, il Titolo 5 (ove sono registrati i rimborsi delle anticipazioni di liquidità a terzi e, segnatamente, a società, consorzi, ATER ed altri organismi partecipati) presenta un indice particolarmente allarmante (5,10%), sebbene parzialmente compensato dall'esistenza di accantonamenti al FCDE.

Allo stesso tempo, l'indice di formazione di nuovi residui generati dalla gestione di competenza si attesta al valore del 34,42% (in costante crescita negli ultimi esercizi) che è il più elevato nel confronto con le altre regioni italiane.

La tematica dei residui attivi è stata al centro del contraddittorio con l'Amministrazione. Al riguardo deve prendersi positivamente atto della disponibilità manifestata dall'Amministrazione all'udienza di pre-parifica del 5 luglio u.s. (e anticipata dalla nota del 4.07.2024) ad accogliere gran parte dei rilievi della Sezione riguardo le operazioni di riaccertamento. Nella menzionata nota la Regione ha comunicato di voler stralciare dal conto del bilancio residui attivi per complessivi €/mnl 5,00 e di voler rideterminare l'accantonamento al FCDE con un incremento di €/mnl 5,87. Le predette rettifiche, ove recepite dal Consiglio regionale in sede di approvazione della legge di rendiconto determineranno una corrispondente riduzione della quota disponibile del risultato di amministrazione.

Quanto alla consistenza dei vincoli gravanti sull'entità della quota disponibile del risultato di amministrazione (fondi accantonati, fondi vincolati, fondi destinati) si osserva che:

- a) Il FCDE – analogamente a quanto già osservato per il rendiconto 2022 – è stato valorizzato escludendo alcuni capitoli di bilancio, senza che tuttavia siano state specificate le motivazioni. Il Fondo, inoltre, rappresenta una frazione minima del totale dei residui attivi conservati nel conto del bilancio (0,88%);
- b) il fondo per il ripiano delle perdite delle società partecipate subisce un incremento di €/mnl 0,53 in conseguenza dei risultati negativi conseguiti dagli organismi partecipati. L'importo è la risultante del saldo tra maggiori accantonamenti riferiti, in particolare, a TUA (€/mnl 0,93), FIRA (€/mnl 0,57) e Centro Agro Alimentare La Valle della Pescara (€/mnl 0,58) e lo svincolo di €/mnl 1,55 relativo all'accantonamento riferito al CRUA ammesso nel febbraio 2024 alla procedura di concordato preventivo.



- c) il fondo per le passività potenziali, destinato ad offrire copertura agli scostamenti emersi in sede di riconciliazione dei debiti e dei crediti con gli organismi partecipati, si è sensibilmente ridotto passando 9,87 a 3,86 €/mnl grazie ad un'importante contrazione delle discrasie tra i crediti asseverati dalle società/enti ed i corrispondenti debiti quantificati dai Dipartimenti regionali. La Regione, tuttavia, non ha fornito informazioni o note esplicative relative ad una pluralità di organismi partecipati quali Agenzia Regionale Protezione Civile, Majella spa, Azienda per il diritto allo studio universitario de L'Aquila, Centro Ceramico Castellano scarl, Consorzio ISEA, Gran Sasso Teramano spe e Centro Nautico Carlo Vallonchini srl;
- d) il fondo contenzioso, quantificato sulla scorta delle informazioni elaborate dal Servizio Avvocatura e dei Dipartimenti, registra un significativo aumento passando da €/mnl 31,24 ad €/mnl 41,03. Si segnala che con la menzionata nota del 4 luglio 2024 la Regione ha comunicato l'intenzione di procedere ad un incremento dell'accantonamento di €/mnl 8,40 per tener conto di esigenze medio tempore segnalate dal Servizio Avvocatura. Anche tale variazione, ove venisse recepita dalla legge di approvazione del rendiconto, è destinata ad incidere sulla quota disponibile del risultato di amministrazione.

Gestione del bilancio e vincoli finanziari

1. Risultano rispettati tutti i principali vincoli di finanza pubblica. In particolare, presentano un valore positivo i seguenti saldi:

- Risultato di competenza (€/mnl 224,26);
- Equilibrio di bilancio (€/mnl 49,57);
- Equilibrio complessivo (€/mnl 44,95).

2. Nondimeno, deve segnalarsi che il rispetto degli equilibri interni è condizionato, in relazione ai profili che qui maggiormente interessano, dall'integrale rappresentazione di tutte le poste debitorie e creditorie.

Al riguardo deve essere stigmatizzato il fenomeno della elevata formazione dei debiti fuori bilancio relativi ad acquisizione di beni e servizi in assenza di preventivo impegno di spesa (art. 73, lett. e) D. Lgs. 118/2011). Nel corso del 2023, infatti, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio riferibili a tale tipologia per complessivi € 22,63



di cui €/mnl 17,07 con legge regionale ed €/mnl 5,56 con delibera di giunta regionale. A ciò si aggiunga il dato relativo ai pagamenti effettuati dal Tesoriere per azioni esecutive non regolarizzate per €/mnl 5,70 a fronte dei quali non sono stati ancora oggi adottati provvedimenti formali di riconoscimento di debito fuori bilancio.

Il fenomeno, poiché finisce con riportare alla competenza dell'esercizio corrente spese riferibili alla competenza di esercizi precedenti, incide sul principio di annualità del bilancio e introduce fattori di incertezza sul mantenimento dei futuri equilibri di bilancio. Si auspica, pertanto, che il procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio abbia nel futuro un utilizzo maggiormente contenuto e carattere eccezionale.

Da ultimo, relativamente alla gestione di cassa, continua a segnalarsi - come nei precedenti esercizi - la mancata specificazione della cassa vincolata, tanto negli atti della Regione quanto nel conto del Tesoriere. Al riguardo è opportuno sottolineare come la corretta gestione dei flussi di cassa imponga (attraverso la specifica indicazione nelle reversali d'incasso e dei mandati di pagamento consegnati all'istituto tesoriere) di tenere distinta evidenza della cassa vincolata.



SPESA PER IL PERSONALE

L'assetto organizzativo della Giunta e del Consiglio regionale.

La struttura della Giunta regionale, successivamente alle ultime modifiche intervenute con delibera GR n. 75 del 16 febbraio 2023, avente ad oggetto *“Parziale revisione della macrostruttura della giunta regionale. Riorganizzazione assetto organizzativo: “Direzione generale” - Dipartimento “Presidenza” – Dipartimento “Risorse”*, si articola in una Direzione generale, in otto Dipartimenti (unità organizzative complesse) e in quattro Servizi autonomi (audit; avvocatura; controlli e anticorruzione nonché gabinetto di Presidenza), cui si aggiunge l'Agenda regionale di Protezione civile, alla quale è stato attribuito il personale a tempo indeterminato in forza presso il Dipartimento Territorio–Ambiente, nei Servizi «Prevenzione dei Rischi di Protezione Civile», «Emergenze Protezione Civile e Centro Funzionale» e «Programmazione Attività di Protezione Civile».

Dall'esame della documentazione trasmessa dalla Regione si evince una variazione in aumento del numero complessivo dei servizi incardinati in seno alla Direzione generale e in riduzione di quelli del Dipartimento Presidenza.

Al 31 dicembre 2023, non si rilevano ulteriori significativi interventi afferenti alla struttura organizzativa della Giunta rispetto all'anno precedente.

Per quanto riguarda la dotazione organica, al 31 dicembre 2023 era pari a 1.414 unità, mentre il personale effettivamente in servizio era di 1.201 unità, di cui 1.194 dipendenti a tempo indeterminato e 7 a tempo determinato, con un incremento dell'1,95 % rispetto alla precedente annualità.

Per quanto riguarda il Consiglio regionale, l'attuale struttura organizzativa è stata definita con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 172 del 10 dicembre 2013, con la quale è stato approvato il progetto di riorganizzazione predisposto dalla Direzione attività amministrativa, su delega conferita con precedente delibera consiliare n. 148 del 29 ottobre 2013.

Nel corso dell'esercizio 2023, con la delibera n. 13 del 31 gennaio 2023, sono state apportate modifiche a tale struttura sia di carattere organizzativo sia inerenti ai compiti delle diverse strutture.

In merito alla dotazione organica, il personale in servizio al 31 dicembre 2023 era pari a 119 unità, a fronte di una dotazione organica di 147 unità, con una



percentuale di copertura di circa l'81 %.

Programmazione triennale del fabbisogno del personale e limiti di spesa.

La spesa per il personale rappresenta, sotto il profilo finanziario, uno dei principali aggregati di spesa corrente, con una importante incidenza sul risultato generale del rendiconto dell'Ente.

Per tale motivo, soprattutto negli ultimi anni, il Legislatore è intervenuto ripetutamente su tale spesa, cercando un punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare il regolare svolgimento delle funzioni intestate all'Ente e quella di contenimento dei flussi di spesa che le assunzioni di personale originano nel tempo.

In questo contesto, i vincoli imposti dal Legislatore statale rappresentano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e concorrono a garantire il conseguimento degli equilibri complessivi, come ribadito in più occasioni dalla Corte costituzionale (ex multis, sentt. nn. 191/2017, 72/2017, 153/2015) e dalla Corte dei conti (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione sentenza n. 7/2022/DELIC).

Per quanto riguarda i vincoli inerenti alla spesa complessiva per il personale, il quadro normativo di riferimento è rappresentato dall'articolo 1, commi 557 ss. della L. n. 296/2006, in cui viene previsto un meccanismo di riduzione della spesa al quale sono tenuti gli Enti sottoposti al Patto di stabilità; il parametro da applicare, prima dinamico (desunto dal consuntivo dell'esercizio immediatamente precedente), dall'anno 2014 è divenuto fisso in quanto individuato nel valore medio di spesa del triennio 2011-2013 (da intendersi parametro fisso e immutabile, cfr. Corte dei conti, Sezione Autonomie nn. 25/SEZAUT/2014/QMIG e 27/SEZAUT/2015/QMIG).

In merito al rispetto di questo vincolo, la Procura condivide le osservazioni della Sezione regionale di controllo, secondo la quale la Giunta e il Consiglio regionale rispettano il vincolo inerente alla spesa complessiva per il personale con impegni relativi alla spesa nell'esercizio finanziario 2023 inferiori rispetto alla media registrata nel triennio di riferimento (2011/2013).

Per quanto riguarda i vincoli di assunzione, l'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58, al comma 1, stabilisce che le Regioni a statuto ordinario possono *“procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto*



il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto di quelle la cui destinazione è vincolata, ivi incluse, per le finalità di cui al presente comma, quelle relative al servizio sanitario nazionale ed al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione”.

Con l'entrata in vigore del citato art. 33 del D.L. n. 34/2019, dunque, è stato introdotto un regime di contenimento della spesa per il personale, riguardo alle assunzioni a tempo indeterminato, che fa riferimento alle effettive capacità finanziarie degli Enti, alla coerenza dei piani triennali dei fabbisogni di personale e al rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio, asseverato dall'Organo di revisione economico-finanziaria dell'Ente.

Da ciò emerge, in una logica prospettica e di sistema, il precipuo interesse del Legislatore a definire le capacità assunzionali non più sulla base di dati pregressi e rigidi ma tenendo conto della “tenuta finanziaria” delle singole Amministrazioni.

Infatti, il limite delle assunzioni viene ancorato non più a dati storici predeterminati (il limite del 100 per cento del valore delle cessazioni intervenute nell'anno precedente, il c.d. *turn over*, con possibilità di utilizzare anche gli spazi assunzionali derivanti dall'esercizio nonché i residui dell'ultimo quinquennio, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, conv. nella legge 11 agosto 2014, n. 114) ma alla capacità dell'Ente di assicurarsi entrate “libere” (prive di vincoli di destinazione) e alla effettiva spesa per il personale.

L'individuazione delle fasce demografiche, dei valori soglia e delle relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio presso le Regioni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia è stata effettuata dal D.M. 3 settembre 2019 del Ministro per la pubblica amministrazione.

Per la Regione Abruzzo, che appartiene alla seconda fascia demografica, il limite di spesa per il personale sul complesso delle entrate correnti non vincolate è fissato all'11,5%.

Nel corso del 2023, la Giunta regionale, in attuazione della legge regionale 5 dicembre 2019, n. 40, come modificata dalla legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1, con proprio provvedimento n. 707 del 25 ottobre 2023, recante “D.G.R. n. 78 del 17.2.2023 “art. 6 del d.l. n. 80 del 9.06.2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021 n. 113. Approvazione del piano integrato di attività e organizzazione



(P.I.A.O.) della Regione Abruzzo. Triennio 2023 - 2025 - annualità 2023". Integrazione piano del fabbisogno annualità 2023", ha determinato il limite di spesa di cui all'articolo 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, individuando un valore soglia per le nuove assunzioni 2023 in E. 109.282.755,84 ed un margine disponibile residuo del 3,58 %.

Ai sensi dell'articolo 5 del citato decreto ministeriale 3 settembre 2019, il margine disponibile ha incontrato per l'anno 2023 un limite massimo d'incremento pari al 20 per cento della spesa sostenuta per il personale a tempo indeterminato nell'esercizio 2018, che, nel caso di specie, era pari ad E. 15.636.885,00.

In tale contesto, nel 2023, la spesa per le nuove assunzioni è stata pari, per il personale di Giunta, ad E. 5.175.399,22, e per quello del Consiglio, ad E. 579.861,84, nel rispetto dei limiti di legge.

Al riguardo, la Procura condivide le conclusioni della Sezione regionale di controllo, la quale, richiamando quanto esposto dal Collegio dei revisori nel parere n. 17 del 24 ottobre 2023, non rileva l'esistenza di criticità in merito al rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

Risulta rispettato, dunque, in termini generali, il limite della "spesa potenziale massima", in quanto l'Amministrazione regionale ha approvato una programmazione dei fabbisogni che, tenendo conto della spesa dei dipendenti in servizio, di quelli cessati o in cessazione e di quelli previsti in assunzione, rispetta il limite del contenimento della spesa per il personale.

La Procura ricorda l'orientamento espresso dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, secondo le quali, al fine di verificare il limite della spesa per il personale è necessario fare riferimento al dato degli impegni (Sezioni riunite, deliberazione n.27/CONTR/2011) e si associa alle conclusioni della Sezione regionale di controllo, secondo le quali il Consiglio regionale ha dato atto che la spesa per il personale inerente alla dotazione organica di fatto, sommata a quella dei fabbisogni espressi in termini finanziari, è risultata pari ad E. 3.134.625,50, inferiore alla spesa potenziale massima quantificata in E. 3.278.685,38 con delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 96 del 12 luglio 2018.

Anche la Giunta regionale ha dato atto di una spesa per il personale inferiore alla spesa potenziale massima.

Dunque, gli oneri sostenuti per la dotazione organica effettiva risultano inferiori alla spesa potenziale massima che sarebbe derivata da una pianta organica



“completa”.

La Sezione regionale di controllo, con argomentazioni che la Procura condivide, ritiene rispettato anche il limite di spesa di cui all’articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di personale con rapporto di lavoro flessibile.

Al fine di ricondurre il ricorso al lavoro flessibile nei fisiologici limiti di temporaneità ed urgenza, così come previsto dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale*), tenuto conto che tali forme di lavoro sono state impropriamente utilizzate per superare le limitazioni in materia di *turn over*, il citato articolo 9, comma 28, pone un ulteriore vincolo alla spesa di personale.

Con previsione costituente principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica, si consente, infatti, alle Regioni di avvalersi di personale a tempo determinato, con convenzioni, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, con contratti di formazione lavoro o di altri rapporti formativi, con contratti di somministrazione di lavoro o di lavoro accessorio, nel limite della spesa sostenuta per le medesime finalità nell’anno 2009.

La Sezione regionale di controllo ha precisato che, secondo l’orientamento consolidato della Magistratura contabile “le uniche deroghe possibili ai vincoli posti dall’art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 sono quelle espressamente contemplate dal Legislatore al fine di fronteggiare specifiche situazioni” (Sezione regionale controllo Puglia, delibera n. 83/2023/PAR).

Tenuto conto di tali deroghe, i dati relativi alla spesa per lavoro flessibile sostenuta dagli Organi regionali nell’esercizio in esame – comprensivi degli oneri sostenuti per il personale assegnato ai gruppi consiliari – dimostrano che sono stati rispettati i limiti di legge.

Per quanto concerne i limiti al trattamento accessorio del personale, la disciplina generale di contenimento del trattamento accessorio trova fondamento nell’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, a mente del quale “l’ammontare complessivo delle risorse a tal fine destinate al personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l’anno 2016”.

La Procura condivide le conclusioni della Sezione regionale di controllo, secondo la quale le risorse destinate a tale trattamento risultano quantificate nel



rispetto della vigente normativa.

Invero, il contratto decentrato integrativo del personale del Consiglio regionale e della Giunta e il contratto integrativo dell'area dirigenza del Consiglio regionale e della Giunta sono stati sottoposti, unitamente alla relazione illustrativa e tecnico finanziaria, alla successiva verifica del Collegio dei revisori, il quale, con successivi diversi verbali, ha espresso parere favorevole in ordine alla costituzione dei relativi fondi.

Per quanto riguarda i limiti al trattamento economico individuale, per essi, come noto, l'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (legge 23 giugno 2014, n. 89), ha fissato, a decorrere dal 1° maggio 2014, in E. 240.000,00 annui, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, il limite massimo retributivo nell'ambito dei rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le Pubbliche Amministrazioni, salvo *rideterminazioni sulla base della percentuale stabilita ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, in relazione agli incrementi medi conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati, come calcolati dall'ISTAT ai sensi del comma 1 del medesimo articolo 24*".

Sul punto, la Regione ha riferito che non sono previsti trattamenti economici per il personale superiori a tale importo.

Per quanto riguarda gli incarichi di collaborazione, la vigente e articolata disciplina in materia di incarichi di collaborazione prevede che le Amministrazioni pubbliche svolgano i compiti istituzionali ad esse assegnati avvalendosi, ordinariamente, di proprio personale, potendo ricorrere a soggetti esterni al solo fine di soddisfare esigenze straordinarie puntualmente tradotte nell'individuazione di obiettivi ben definiti (non generali ed astratti).

Gli incarichi a soggetti esterni si pongono, dunque, nell'attuale quadro ordinamentale, come una eccezione, cui ricorrere in presenza di determinate condizioni.

Dall'esame della documentazione inerente all'esercizio finanziario 2023 prodotta dal Consiglio regionale emergono cinque (5) incarichi di collaborazione afferenti all'espletamento di procedure di concorso in ragione della mancanza di analoghe figure professionali all'interno della struttura. Come precisato, tali incarichi sono stati conferiti previa selezione effettuata sulla base delle competenze curriculari.



Il Consiglio comunica, altresì, che *“non sono stati conferiti incarichi di collaborazione/assunzioni in funzione delle recenti norme afferenti al PNRR”*.

Quanto alla Giunta regionale, sono stati trasmessi numerosi prospetti afferenti agli affidamenti di incarichi di collaborazione, taluni dei quali, all’esito degli approfondimenti effettuati, risultano di durata pluriennale ovvero con un termine o una prestazione da eseguire non adeguatamente definiti.

In merito, la Procura ribadisce quanto osservato dalla Sezione regionale di controllo e richiama l’Amministrazione regionale a garantire la puntuale applicazione della vigente disciplina in materia di incarichi nonché ad assicurare una corretta programmazione dei fabbisogni di personale, al fine di evitare che il ricorso a soggetti esterni si trasformi in uno strumento per colmare strutturali carenze di organico.

In conclusione, la Procura sottolinea l’importanza di una consapevole ed adeguata attività di programmazione che possa garantire il concorso dell’amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Infatti, affinché la programmazione svolga appieno le proprie funzioni politico/amministrativa, economico/finanziaria ed informativa, occorrono chiarezza e precisione nell’individuazione delle finalità e degli obiettivi di gestione nonché delle risorse necessarie per il loro conseguimento, assicurandone la sostenibilità economico-finanziaria.

In tal senso, la programmazione del fabbisogno di personale che gli Organi di vertice degli Enti sono tenuti ad approvare ai sensi di legge deve soddisfare le esigenze di trasparenza, funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi, compatibilmente con le disponibilità finanziarie e i vincoli di finanza pubblica.



LA RISCOSSIONE DELLE ENTRATE

1. La Procura ritiene anche per l'esercizio 2023 meritevole di specifico *focus* il settore delle entrate, per verificare la continuità della ripresa dopo la contrazione dell'emergenza pandemica.

In questa prospettiva, particolarmente significativa è la quantificazione dei residui attivi di competenza riferibili al Titolo I delle Entrate (Entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa) che, alla luce del mero dato numerico presentato appare in costante aumento: da 117 milioni di euro nel 2020 si passa ai 541 milioni del 2021, ai 635 del 2022 e infine ai quasi 649 del 2023. Tuttavia si riscontra nel complesso una contrazione dei residui attivi di competenza, passati da euro 1.318.984.505 del 2022 ad euro 1.009.312.945 del 2023. Ciò è determinato dalla circostanza che, a fronte di moderate riduzioni di quanto appostato con riferimento alle entrate in stanziamento e accertate, la riscossione risulta invece incrementata.

2. Doveroso è in ogni caso prestare attenzione ai dati delle entrate di competenza dell'anno in riferimento, per individuare non soltanto il dato quantitativo complessivo, ma anche le differenti tendenze in relazione alle tipologie delle entrate stesse.

Il peso prevalente che hanno per i valori degli accertamenti, come è normale, le entrate tributarie si è attestato al 72,95% del totale, sensibilmente più del dato del 2022 (68,3%), per effetto principalmente del calo degli accertamenti per i trasferimenti correnti e delle entrate in conto capitale.

Come negli scorsi anni, si è prestata particolare attenzione all'andamento dell'IRAP, attribuendo ad esso un rilevante significato riguardo all'economia reale nel territorio, in termini di segnale della contrazione (come nel 2021) o di ripresa (come nel 2022) delle attività produttive nella Regione, dalle quali tali riscossioni sono generate. Tuttavia, i dati acquisiti sono al momento solo quelli previsionali e non è consentito trarne considerazioni attendibili.

Il Titolo secondo delle entrate, rappresentato da trasferimenti di parte corrente, vede una forte riduzione del dato complessivo (da euro 509 milioni del 2022 ai 346 del 2023), su un importo già ridotto per gli assestamenti contabili del 2022 (con passaggio di specifiche voci nel Titolo I), per effetto della riduzione di entrambe le



tipologie, ossia i trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche e i trasferimenti correnti da imprese. Occorre avere ulteriori specificazioni riguardo al significato di tale *trend*.

Tra le entrate extratributarie (Titolo III, costituito da entrate proprie non aventi natura tributaria destinate al finanziamento della spesa corrente), segnalate complessivamente in significativo incremento (da euro 129 milioni del 2022 a 168,5 milioni del 2023), spicca il particolare incremento degli interessi attivi e, per quel che più preme a questa Procura, prosegue il trend ascensionale del valore di recuperi e sanzioni derivanti dal contrasto alle irregolarità e illeciti. Anche quest'anno, si intende aderire ad una lettura in positivo di quest'ultimo dato.

Sempre in termini quantitativi, merita un cenno il nuovo calo, dopo il picco del 2022, del valore delle Entrate in Conto Capitale (Titolo IV). Esse risultavano infatti, in termini di accertamenti, ammontare per il 2022 a circa 400 milioni di euro, mentre passano nel 2023 a 288 milioni nel 2021. Come per gli anni precedenti, tale aggregato è rappresentato quasi esclusivamente da contributi agli investimenti, ed infatti il considerevole incremento era prevalentemente da ricondurre a trasferimenti di risorse dallo Stato legati alla ripresa post-COVID. Anche per questo motivo, il nuovo calo non risulta rassicurante.

Discorso a parte merita il Titolo V, riguardante le entrate da riduzione di attività finanziarie, e fra queste in particolare le alienazioni di attività finanziarie, la riscossione di crediti. Non può non registrarsi con preoccupata sorpresa che nell'esercizio 2023 risultano accertati soltanto 40mila euro, relativi a riscossione crediti di breve termine. Necessitano ulteriori specificazioni, tenuto anche conto dell'elevato valore dei residui pluriennali relativi a questo Titolo.

3. Nel complesso del confronto fra entrate previste, accertate e riscosse, emergono aspetti che richiedono distinta considerazione.

In particolare per le entrate tributarie si registrano i seguenti incrementi in valori assoluti:

	Dal 2021 al 2022	Dal 2022 al 2023
Previsioni definitive	233.137.150	129.852.685
Entrate accertate	233.932.089	136.610.858
Riscossioni di compet.	142.491.096	123.348.823

che hanno tuttavia maggior significato se rappresentati in forma di percentuale rispetto ai



valori dell'anno precedente:

	Dal 2021 al 2022	Dal 2022 al 2023
Previsioni definitive	+ 8,0%	+ 4,1%
Entrate accertate	+ 8,0%	+ 4,3%
Riscossioni di compet.	+ 6,0%	+ 4,9%

Questa elaborazione permette di apprezzare due circostanze: la prima riguarda la sostanziale limitatezza dell'incremento nell'ultimo anno, se si tiene conto del correre dei tassi di inflazione. La seconda si rivela invece di segno apprezzabile, poiché è rappresentata dall'effettiva crescita delle riscossioni anche in termini maggiori rispetto alla crescita delle previsioni e degli accertamenti.

4. Si apprezza l'attenzione riservata dalla Sezione del controllo non solo ai valori assoluti, ma alla determinazione e alla esposizione di alcuni indicatori di efficienza gestionale (capacità di accertamento e velocità di riscossione). In proposito, questa Procura regionale ha voluto anche quest'anno confrontare, per i Titoli più significativi, i medesimi indici per gli anni precedenti, per continuare a monitorare e verificare il grado di "uscita", riguardo alle riscossioni, dalle problematiche degli esercizi maggiormente condizionati dal periodo emergenziale pandemico. In questa prospettiva, l'indicatore "capacità di accertamento" (accertamenti su stanziamenti finali di competenza), si riscontrano i seguenti valori percentuali:

	2020	2021	2022	2023
Titolo I	98,7	100,65	100,63	100,81
Titolo II	110,93	94,27	95,65	96,83
Titolo III	108,62	102,97	104,31	103,94
Titolo IV	31,42	33,01	30,44	31,36
Titolo V	55,76	50,09	116,20	10,00

Per quel che riguarda l'indicatore "velocità di riscossione" (riscossioni in conto competenza su stanziamenti finali di competenza) i valori degli anni posti a confronto sono i seguenti:

	2020	2021	2022	2023
Titolo I	80,71	82,02	80,47	81,05
Titolo II	87,11	84,27	40,84	83,05
Titolo III	93,12	31,51	34,64	48,64
Titolo IV	8,75	10,75	7,24	7,20
Titolo V	5,35	25,54	115,40	--



Algebricamente, lo scostamento più evidente si registra fra le Entrate da riduzione di attività finanziarie (Titolo V), per il valore pari a zero del 2023, che si è già sopra commentato.

Più confortante appare invece per il 2023 tale indicatore per le entrate tributarie (Titolo I), che appare in risalita, accompagnato dall'incremento in valori assoluti delle riscossioni per tale Titolo. Sarà comunque opportuno mantenere l'attenzione della combinazione dei suddetti fattori alla luce del processo inflazionistico ancora in atto.



GESTIONE DELLA SANITÀ

1. Individuazione del “perimetro sanitario”

In primo luogo va precisato che nel settore Sanità ancora nel 2023 l’Abruzzo è stato sottoposto alla disciplina e alla verifica dei Piani di rientro.

Venendo alla specifica questione dell’individuazione del c.d. perimetro sanitario, si annota la recentissima pronuncia della Corte Costituzionale (Sent. 23 aprile 2024 n. 68) che, nell’escludere da tale perimetro le spese relative a corsi di formazione per Operatori socio-sanitari (OSS) a titolo gratuito e al «controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell’uomo, degli animali e delle piante» inseriti con una Legge Regionale, ha voluto ribadire che l’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, ha lo scopo di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale, in termini funzionali coerenti con la rubrica della norma stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali); ciò a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati al finanziamento delle spese sanitarie e a conferma della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Ne è conseguita una lettura particolarmente restrittiva da parte della Consulta, che impone un’attenta verifica, anche in questa Regione, della effettiva riconducibilità di poste contabili al suddetto perimetro, e a tale rigore richiama questa Procura regionale.

2. Principali criticità relative ai residui

Fra le criticità rilevate dalla Sezione del controllo, occorre evidenziare l’elevata consistenza dei residui attivi e passivi del perimetro sanitario, che mostrano una percentuale di formazione dei residui (residui di competenza/impegni di competenza) pari a 26,15.

Per alcuni programmi vi è addirittura un transito da competenza a residui del 100% degli importi, per effetto dell’assoluta carenza di impegni e pagamenti o della estrema scarsità degli stessi. Ci si riferisce in particolare ai programmi relativi al “Ripiano di disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi” (che almeno mostra una



capacità di pagamento di residui pregressi del 6,29%) e agli “Investimenti sanitari” (che anche per il pagamento di residui relativi ad esercizi pregressi mostra uno 0%).

Altrettanto da stigmatizzare è la vetustà dei residui, ed in particolare l’elevato l’importo di residui da esercizi precedenti per il programma 1 “SSR finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA” (euro 435.265.874), e del programma 5 “Investimenti sanitari” (euro 282.973.214).

3. Mobilità sanitaria

Sul tema della mobilità sanitaria, già lo scorso anno si dette conto dell’accordo con la Regione Marche, all’epoca di recentissima definizione. Ci si riferisce all’ “Accordo di Confine tra la Regione Abruzzo e la Regione Marche per la gestione della mobilità sanitaria anni 2022-2024” approvato con d.g.r. del 27 aprile 2023, n. 243, relativamente al quale la Regione Abruzzo aveva anche costituito un gruppo di lavoro (Regione/ASL/ASR), finalizzato a supportare tecnicamente la definizione, il monitoraggio e l’attuazione dell’accordo. Presentemente si intende valutare gli aggiornamenti al riguardo e le nuove iniziative assunte in materia di gestione della mobilità sanitaria..

Si ricorda al riguardo che tali iniziative non sono opzionali, ma necessarie, in forza dell’art. 1, comma 492, della legge n. 178 del 30 dicembre 2020, che stabilisce che dal 2022, la sottoscrizione degli accordi bilaterali tra le regioni per il governo della mobilità sanitaria interregionale di cui all’articolo 1, comma 576, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, “costituisce adempimento ai fini dell’accesso al finanziamento integrativo del Servizio sanitario nazionale la cui verifica è effettuata nell’ambito del Comitato permanente per la verifica dell’erogazione dei LEA” di cui all’articolo 9 dell’intesa Stato – Regioni sancita in data 23 marzo 2005.

L’importanza della gestione della mobilità può essere esemplificato dalla considerazione che per l’ “alta complessità ospedaliera” (di cui alla CSR n. 103 del 20 giugno 2019), l’Abruzzo registra un saldo negativo di mobilità pari ad euro 117.796.239. Nel complesso, il saldo della mobilità (interregionale e internazionale) è negativo, essendo determinato da un valore dei crediti pari a 82,5 milioni di euro e un più che doppio valore dei debiti, pari a 182 milioni.

Il “Piano di miglioramento della mobilità sanitaria della Regione Abruzzo 2023 – 2025”, previsto dal “Programma nazionale di valutazione e di miglioramento dei processi di mobilità sanitaria” di cui all’articolo 1, comma 494, della citata legge n.178/2020, contempla, oltre alla tendenziale conclusione di altri accordi di confine,



anche la necessità di adottare specifici interventi programmatori “volti ad assicurare la fruibilità dei servizi con modalità aderenti alle effettive esigenze dell’utenza”. Si registra al riguardo la L.R. 28 dicembre 2023, n. 60 recante “Attuazione del d.m. 2 aprile 2015, n. 70 – Reingegnerizzazione della governance sanitaria - Rete ospedaliera”, con lo scopo (anche) di scoraggiare la mobilità passiva.

E’ stato altresì ritenuto opportuno inserire nei futuri Accordi una specifica clausola con la quale si dichiara il non riconoscimento della bassa complessità; in tal senso saranno compensate unicamente le prestazioni di ricovero ospedaliero e di specialistica ambulatoriale erogate a carico del SSN dalle strutture pubbliche e private accreditate ai cittadini residenti nelle due regioni di confine, di alta e media complessità.

Gli Accordi di confine che si attendono sono principalmente quelli con la Regione Molise, in fase di definizione (stipula prevista per il 31 dicembre 2024 come da cronoprogramma), e con la Regione Campania, solo in fase interlocutoria. Vi è stata a fine dicembre 2023 un’iniziativa di primo contatto con la Regione Emilia-Romagna, ad oggi senza riscontro. Va osservato poi che il gruppo di lavoro Regione/ASL/ASR, finalizzato a supportare tecnicamente la definizione, il monitoraggio e l’attuazione degli Accordi di Confine tra la Regione Abruzzo e le Regioni vicine, nel 2024 non si è ancora riunito.

Sorprende la carenza di iniziative nei confronti della Regione Lazio, che da sola riceve circa il 20% della mobilità passiva dell’Abruzzo.

Si dà atto comunque di ulteriori iniziative programmate per il recupero della mobilità per prestazioni ospedaliere, fra le quali un efficientamento dei servizi di offerta soprattutto nelle aree strategiche di confine, l’ampliamento dell’offerta di ore di specialistica ambulatoriale presso le U.O. di ortopedia dei Presidi Ospedalieri di località turistiche invernali al fine di ottenere una maggiore attrattività soprattutto nei confronti di pazienti stagionali e dei pazienti di confine, l’ottimizzazione delle sale operatorie per le U.O. di neurochirurgia e l’utilizzo, nell’ambito degli accordi contrattuali ex art. 8 quinquies del D.Lvo n. 502/1992, dei piani prestazionali orientati anche al recupero della domanda assistenziale migratoria. La natura programmatica di tali prospettazioni impone l’attento monitoraggio, per i futuri esercizi, della loro attuazione e dell’avanzamento fattivo.

4. Risultato di esercizio provvisorio 2023 negativo



Si registra un risultato d'esercizio negativo per tutte le ASL, con lieve recupero nel 2023, -141.460.491 euro rispetto al 2022: -157.109.960:

Sulle modalità di copertura del disavanzo si nutrono alcune perplessità, ancorché la Regione faccia riferimento all'operazione di reiscrizione e richiami la legge regionale 23 maggio 2024 n.9 recante "Disposizioni urgenti per la copertura del disavanzo del servizio sanitario regionale risultante dal conto economico a/ quarto trimestre 2023" e la determinazione DPF012/26 del 23/05/2024 relativa all' impegno di spesa a titolo di copertura del disavanzo del Servizio Sanitario Regionale risultante dal modello CENSIS IV Trimestre 2023, che è stata trasmessa al competente Tavolo ministeriale. E' affermato altresì che il Tavolo ha validato gli atti adottati per la copertura del disavanzo del SSR, riconoscendo il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio del SSR abruzzese, per l'anno 2023.

Non risulta conforme al quadro normativo, che ha ormai accentrato all'INPS la gestione del TFR dei dipendenti pubblici, ciò che si ricava dalla delibera di Giunta n. 282-C/2024 e dalla successiva l.r. 23 maggio 2024, n. 9 riguardo alla inclusione, fra le modalità individuate dalla "Disposizioni urgenti per la copertura del disavanzo del servizio sanitario regionale risultante dal conto economico al quarto trimestre 2023" per la copertura del disavanzo sanitario 2023, dell'utilizzazione (anche) di risorse afferenti al TFR. Ciò rappresenta un'inaccettabile violazione innanzitutto dei vincoli intrinseci di tali importi (con dubbi di parificabilità) e, in un quadro più generale, un effetto distorsivo causato dal mancato adeguamento dell'ordinamento regionale abruzzese all'assetto normativo ormai vigente per effetto di norme dello Stato. Non si nascondono, al riguardo, i dubbi di costituzionalità che il detto contrasto presenta).

Sembra opportuno acquisire ogni ulteriore possibile informazione sull'operazione con la quale si è ritenuto di applicare l'avanzo vincolato di cui al gruppo 827 per il finanziamento di spese riconducibili alla Missione 13 "Tutela della Salute" che non sono finanziabili con il Fondo Sanitario Nazionale". Infatti, tra i capitoli di spesa rimpinguati con l'operazione di reiscrizione di risorse di cui al gruppo 827 risulterebbe incluso anche quello dei compensi al "subcommissario", laddove invece tale erogazione non risulterebbe congrua col quadro vigente.

5. Spesa farmaceutica

Ancorché nella Relazione della Sezioni di controllo sia doverosamente riportato lo sfioramento del tetto di spesa per la spesa farmaceutica convenzionata



(7,00% del fabbisogno sanitario nazionale) della Regione Abruzzo (peraltro per solo un virgola zerodue), si ricava direttamente dal documento AIFA del 17 aprile 2024 ivi citato, “Monitoraggio della Spesa Farmaceutica Nazionale e Regionale Gennaio-Novembre 2023”, si evince che:

In termini assoluti, la spesa farmaceutica convenzionata netta (ossia calcolata al netto del payback dell’ 1,83%) nel periodo Gennaio Novembre 2023, nella regione Abruzzo, rispetto allo stesso periodo del 2022, presenta un decremento dello 0,2%, essendo passata da euro 174.111.286 ad euro 173.763.789, con una variazione di - 347.497, in controtendenza rispetto alla maggioranza delle regioni italiane;

Ugualmente in discesa appaiono altri dati quantitativi, quali la spesa relativa a tutte le compartecipazioni a carico del cittadino nel periodo Gennaio-Novembre 2023, nonché il valore complessivo della quota di compartecipazione relativa all’eventuale differenziale tra prezzo al pubblico e prezzo di riferimento dei farmaci a brevetto scaduto.

Il valore della spesa farmaceutica convenzionata pro-capite media mensile si è nel 2023 attestata su euro 15,3, il che la pone in una posizione medio-alta rispetto alle altre Regioni, migliore rispetto alle Regioni meridionali ma peggiore rispetto alle Regioni limitrofe.

Poco confortante la situazione per la spesa farmaceutica per acquisti diretti: seppure si debba prendere atto che tutte le regioni superano il tetto del 7,65 per cento, va comunque annotato che l’Abruzzo è al quarto posto per proporzione dello sfioramento (12,24%). A ciò si aggiunga che da altre fonti questa Procura è stata informata che in alcuni nosocomi la carenza di particolari farmaci costosi è ovviata chiedendo ai pazienti stessi di procurarseli acquistandoli all’esterno della struttura in cui sono ricoverati.

Luci ed ombra, quindi, che giustificano l’impegno istruttorio della Sezione del controllo sulla necessaria incisività del monitoraggio sulle ASL intestato alla Regione, e sulla spinta ad azioni correttive.

La nota dell’Amministrazione Regionale del 12 giugno 2024 in risposta a tali richieste istruttorie, conferma iniziative focalizzate sui centri di costo ove è stato evidenziato il maggior scostamento.

Sulla spesa farmaceutica per acquisti diretti, si vedrà se il ricorso allo strumento dell’ AreaCom (Agenzia Regionale dell’Abruzzo per la Committenza – Soggetto Aggregatore Regione Abruzzo) consentirà, con l’acquisizione dei beni in modalità centralizzata finalizzato effettivi risparmi per economie di scala.



6. Tempi di pagamento per la Gestione Sanitaria Accentrata (GSA)

L'indicatore di tempestività dei pagamenti (ITP) viene definito in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture.

La disciplina risale al D.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, che ha attuato la direttiva 2000/35/CE, relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. E' poi intervenuta la direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, per il cui recepimento è stato adottato il D.lgs. 9 novembre 2012, n. 192, che ha modificato il decreto n. 231/2002, con norme che sanzionano il mancato pagamento entro la scadenza prestabilita o, comunque, in via generale, il ritardo nell'adempimento. L'art. 4 del decreto n.231/2002 – “Termini di pagamento” – fissa a 30 giorni il termine di pagamento delle fatture da parte delle amministrazioni pubbliche, con l'eccezione degli enti del comparto sanitario, che osservano il termine di 60 giorni.

Per il calcolo dell'ITP si applica il metodo stabilito dall'art. 9 del DPCM del 22 settembre 2014 che è entrato in vigore nel 2015.

Nello specifico, è calcolato come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo di corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura (convenzionalmente fissato a 60gg) o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento (sono esclusi dal calcolo i periodi in cui la somma era inesigibile essendo la richiesta di pagamento oggetto di contestazione).

Orbene, in Abruzzo le ASL sono risultate, anche per il 2023, in linea con la normativa vigente, ossia ben dentro i limiti. Al contrario, la GSA ha per il 2023 (dati aggiornati al III trimestre), così come per il 2022, superato sensibilmente i limiti normativi e quanto specificato nelle richiamate direttive UE. L'allarme è evidenziato dalla Sezione del Controllo, e risulta essere stato pienamente attenzionato in occasione del “Tavolo di monitoraggio” ministeriale del 13 dicembre 2023.

Questa Procura fa propria la sollecitazione ad un recupero della tempestività di pagamenti non solo perché la c.d. “cultura dei pagamenti rapidi” è un principio europeo a tutela degli operatori economici creditori, ma anche per la considerazione che tale aspetto rientra fra gli obiettivi inclusi nell'ambito del PNRR.

7. Tempi per l'erogazione di prestazioni sanitarie e liste d'attesa.



Su questo fronte, si devono segnalare i ritardi accumulatisi in passato e non ancora superati nel 2023. Si ricorda che l'art. 29 del d.l. 104 del 2020 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 126 del 2020 ha disposto al riguardo, e in esecuzione di tale norma è stato adottato nel dicembre 2020 il "Piano operativo regionale per il recupero delle liste di attesa", poi modificato e integrato nel corso degli anni successivi, da ultimo con d.g.r. n. 154 del 28 febbraio 2024.

Successivi interventi normativi (art. 4, comma 9 *octies* introdotto dalla legge di conversione 14/2023 del D.L. 198/2022), hanno disposto in materia di recupero delle liste di attesa per l'anno 2023, sicché conseguentemente la Regione Abruzzo ha adottato le Deliberazioni di G.R. n. 392 del 10/07/2023 e n. 601 del 29/09/2023. Sempre nel 2023, sono pervenute dal competente Ministero ulteriori "Indicazioni per le attività di recupero delle prestazioni ambulatoriali, screening e di ricovero ospedaliero non erogate nel periodo dell'emergenza epidemiologica conseguente alla diffusione del virus Sars-Cov2 e attività di riduzione delle liste di attesa". I ritardi nello smaltimento delle prestazioni arretrate, o comunque nella rendicontazione del medesimo, sono fra l'altro giustificati da parte della Regione con la sottolineatura della sequenza di variazioni nelle indicazioni normative e regolative in genere.

Sta di fatto che per le prestazioni di ricovero chirurgico si ha un recupero del 28% sulle liste d'attesa 2020/2021 e del 50% su quelle del 2022; ma tali recuperi sono riferiti solo agli interventi dichiarati eseguiti con il Piano di recupero e non considerano il numero di quelli cancellati.

Pressoché analoghi i dati relativi allo smaltimento delle liste d'attesa per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, ma quelle relative al 2022 hanno un tasso di smaltimento del 70%.

Riguardo alle prestazioni di screening oncologico (mammella, colon retto, cervice uterina), si prende atto che non risultano residue prestazioni relative alle liste d'attesa 2020 e 2021 e che per quelle del 2022 risulta un recupero di circa il 21% per prestazioni di primo livello e di circa il 27% per prestazioni di secondo livello, tuttavia non sembra adeguatamente evidenziata la quantificazione delle cancellazioni (né tantomeno la motivazione delle cancellazioni stesse, con le intuibili implicazioni).

Si rinvia agli altri dati esposti nella Relazione della Sezione del controllo relativamente al monitoraggio *ex post*, delle % di prestazioni garantite entro i tempi delle classi di priorità, e del monitoraggio *ex ante*, prendendosi doverosamente nota delle criticità rilevate per alcune prestazioni, sulle quale è lecito manifestare insoddisfazione

Questa Procura non può che aggiungere la propria alla raccomandazione della Sezione del controllo riguardo alla priorità da attribuire all'abbattimento dei



tempi d’attesa, nel senso che questo debba rappresentare uno degli obiettivi prioritari delle Aziende sanitarie, soprattutto per gli effetti diretti sui cittadini abruzzesi, *“tanto da essere percepito come uno dei maggiori problemi nell’ambito dei servizi sanitari”*. Trova conferma nelle informazioni disponibili a questa Procura regionale la considerazione della Sezione, per la quale *“lunghe tempi di attesa si traducono in rinuncia alla cura o in aggravio di condizioni di salute ovvero al ricorso alla sanità privata a pagamento”*.

8. Investimenti in edilizia sanitaria.

Occorre ricordare che la legge n. 205/2017, articolo 1, comma 1072 (legge di bilancio per il 2018) ha previsto per gli interventi di edilizia sanitaria 295,1 milioni e che con il decreto del Ministro della salute del 7 agosto 2019 sono stati individuati gli interventi, prevedendo la stipula di apposite convenzioni. Quella sottoscritta con la regione Abruzzo è del 10 giugno 2020, e al 31 dicembre 2023 la regione Abruzzo ha comunicato la costituzione di un gruppo di lavoro per definire un nuovo studio di fattibilità per un ospedale in un sito diverso da quello inizialmente individuato.

Si rileva inoltre la sottoscrizione con il Ministero della salute di concerto con il MEF, in data 6 aprile 2023, dell’Accordo di Programma integrativo per il settore degli investimenti sanitari – ai sensi dell’art. 5 bis del d.lgs. n. 502 del 1992¹. Tale accordo, approvato dal Ministero della Salute con decreto MDS/DGPROGS n. 81 del 12 aprile 2023, prevede, tra l’altro, la realizzazione dei presidi ospedalieri (P.O.) di Avezzano, Lanciano e Vasto nell’ambito del predetto programma d’investimenti.

L’intervento per la realizzazione del nuovo ospedale di Avezzano è stato ammesso al finanziamento con decreto dirigenziale del Ministero della Salute n. 127 del 12 aprile 2024 e la ASL de L’Aquila, in qualità di concessionario, ha richiesto il parere del Consiglio superiore dei Lavori Pubblici sul Progetto di fattibilità tecnica ed economica (PFTE), in seguito al quale procederà all’avvio della gara.

Quanto all’intervento per la realizzazione dell’ospedale di Vasto, consta che sia in fase di avvio l’attività di “verifica progetto”, prevista dal nuovo Codice degli Appalti pubblici.

¹ Introdotto dal d.lgs. n. 229 del 1999 - avente ad oggetto: “Programma investimenti art. 20 L. n. 67/1988 - Accordo di Programma integrativo della regione Abruzzo – Articolato contrattuale”



Resta tuttavia la persistente difficoltà di procedere nella progettazione e nell'attuazione dell'edilizia sanitaria, già più volte richiamata da questa Procura regionale, è necessario annotare che uno dei fattori significativi, evidenziato anche nella relazione della Sezione del controllo, è la mancanza di adeguate professionalità tecnico-amministrative nel Dipartimento, che siano in grado di portare avanti queste iniziative. L'interlocuzione con la Regione, svoltasi nel corso della predisposizione della relazione della Sezione, ha ribadito questa circostanza. Ed in effetti mentre il Servizio Sanitario Regionale vede incrementare dal 2022 al 2023 il proprio personale complessivo per oltre il 2%, l'incremento riguarda esclusivamente il personale sanitario (aumentato del 3,7%), mentre il personale non sanitario è diminuito quasi di un 5,8%.

9. I LEA e la criticità della prevenzione

I dati disponibili si riferiscono al 2022 e non risultano particolarmente allarmanti, volendo fare un confronto con altre Regioni del Centro-Sud.

Resta la criticità della insufficienza della prevenzione, sulla quale vorremmo essere rassicurati in ordine alle iniziative intraprese. Risulta in particolare significativamente basso, nella valutazione dell'apposita struttura presso il Ministero della Salute, il punteggio attribuito all'Abruzzo per la prestazione (rientrante tra quelle "CORE" e pertanto cruciale) relativa alla percentuale di persone che hanno effettuato "test di screening di primo livello, in un programma organizzato, per cervice uterina, mammella, colon retto". Data anche l'età media della popolazione abruzzese, è una carenza che riteniamo utile sottolineare. Si registra anche un valore insoddisfacente dell' "indicatore composto sugli stili di vita", che è negli ultimi anni lievemente peggiorato, ma resta difficile individuare una specifica fonte di possibile responsabilità al riguardo.

Nell'ambito della prevenzione definita "no CORE", merita di essere segnalata l'insufficienza attribuita con riferimento all'indicatore "Copertura delle principali attività di controllo ufficiale per la sicurezza degli alimenti, con particolare riferimento alle fasi della trasformazione, distribuzione, somministrazione degli alimenti"



10. Il programma del contrasto dell'antibiotico-resistenza

Il 30 novembre 2022 è stato approvato in Conferenza Stato-Regioni il Piano nazionale 2022-2025 e l'apposita Cabina di regia, nel relazionare sulle azioni intraprese fino al 31 dicembre 2023, alla cui presentazione è vincolata l'erogazione delle apposite somme a fronte delle richieste di finanziamento presentate dalle Regioni.

Orbene, l'Abruzzo non è rientrata fra quelle che hanno ottenuto l'erogazione dei fondi, per avere il Comitato tecnico di valutazione, costituito da esperti del Ministero, ritenuto non soddisfacente la relazione presentata. La cosa è grave perché, fra le Regioni italiane, nella statistica degli antibiotici prescritti per singolo abitante, l'Abruzzo è secondo solo alla Campania (secondo i dati rilevati dall'NSG², l'Abruzzo somministra circa 6.900 DDD per 1.000 abitanti, appena meno dei 7.100 della Campania). Riteniamo importante che si intervenga per non sprecare questa fonte di finanziamento ad un'iniziativa che con tutta evidenza ha assunto una elevata importanza per l'Abruzzo.

² Il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) è lo strumento che consente, con le informazioni disponibili sul Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), di verificare - secondo le dimensioni dell'equità, dell'efficacia, e della appropriatezza - la somministrazione di prestazioni sanitarie rientranti nei Livelli essenziali di assistenza (LEA). E' stato introdotto con il DM 12 marzo 2019 "Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria".



LA GESTIONE DEI FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI (SIE)

1. L'analisi condotta della Sezione regionale di controllo ha riguardato principalmente i dati relativi alla dotazione ed allo stato di attuazione dei programmi regionali in relazione alla Programmazione 2021-2027 e al grado di avanzamento finanziario dei programmi regionali a valere sui Fondi strutturali europei del ciclo di Programmazione 2014-2020 relativa all'utilizzo del FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e del FSE (Fondo Sociale Europeo).

Giova rammentare che nell'anno 2021, la dotazione 2014-2020 delle politiche di coesione europee è stata integrata dalle risorse straordinarie stanziare dall'Europa per il contrasto alla pandemia da Covid-19 con possibilità degli Stati membri di riprogrammare le risorse dei fondi SIE non ancora impegnate per indirizzarle su misure volte a fronteggiare l'emergenza sanitaria.

2. Come posto in rilievo dalla Sezione controllo, anche per l'annualità 2023, esistono diverse criticità nella gestione della dotazione finanziaria messa a disposizione dall'Unione Europea tanto che la Regione Abruzzo si colloca all'ultimo posto tra le Regioni "in transizione" (Abruzzo, Molise, Sardegna) per quanto attiene, tra l'altro, allo stato di avanzamento per gli impegni sul totale delle risorse programmate (83,77% per Regione Abruzzo a fronte del 104,60% per la Regione Molise e del 95,98% per la Regione Sardegna).

Tale dato, oggetto di accertamento in sede di elaborazione del Bollettino MEF "Monitoraggio Politiche di Coesione Programmazione 2021 – 2027 Programmazione 2014 – 2020", in continuità con lo scorso anno, pone in risalto la necessità di compiere una più attenta riflessione sulla capacità di gestione delle risorse di origine comunitaria da parte della Regione.

3. La Procura prende atto delle analisi e delle osservazioni sviluppate dalla Sezione riguardo la programmazione FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) 2014-2020; PAC (Politica Agricola Comune) 2023-2027; Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP, ridenominato FEAMPA) 2014-2020 e 2021-2027.

4. Rispetto al sistema delle condizioni abilitanti, che nel ciclo di programmazione 2021-2027 dovranno essere soddisfatte e rispettate durante tutto il periodo di programmazione al fine di evitare meccanismi sanzionatori, la Procura sollecita il costante monitoraggio sul mantenimento dei criteri di adempimento onde evitare



riflessi negativi a carico del bilancio regionale ed eventuali profili di responsabilità tenuto conto che, in base al “principio di assimilazione” gli Paesi membri, al fine di contrastare le frodi che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, sono tenuti ad adottare le medesime misure previste per reprimere le violazioni dannose per i propri interessi finanziari interni.

5. Per il monitoraggio delle irregolarità e frodi riscontrate sulla gestione dei fondi dell’U.E. la Corte dei conti si avvale del sistema gestionale SIDIF (Sistema informativo delle irregolarità e frodi) integrato, tra l’altro, con i dati provenienti dal sistema IMS (Irregularities Management System) dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea e con quelli provenienti dalle Autorità di gestione.

L’istruttoria condotta dalla Sezione di controllo sulla “*frammentaria documentazione*” trasmessa da diversi Dipartimenti regionali ha consentito di individuare trenta casi di irregolarità rispetto ai quali sono in corso le attività funzionali al recupero di oltre 9 milioni di euro.

Nel delicato settore dei fondi europei, appare doveroso sollecitare la Regione verso una maggiore attività di controllo e monitoraggio nonché verso una puntuale adozione delle azioni funzionali al recupero degli importi irregolarmente elargiti.



SOCIETÀ PARTECIPATE E ORGANISMI STRUMENTALI

1. Con riferimento all'esercizio 2023, il numero delle società partecipate direttamente dalla Regione risulta essere 11, di cui n. 6 sono oggetto di dismissione mentre le restanti n. 5 (di cui n. 3 *in house* e n. 2 controllate) sono oggetto di razionalizzazione attraverso misure di "contenimento costi".

Il numero delle società partecipate indirettamente risulta essere 56, di cui n. 53 oggetto di procedure di dismissione per liquidazione o cessione/alienazione quote, mentre unicamente con riferimento a n. 3 società è previsto il mantenimento della relativa partecipazione regionale in quanto funzionale al perseguimento delle finalità dell'Ente.

2. Tenuto conto delle risultanze dell'istruttoria condotta dalla Sezione regionale di controllo, è dato riscontrare che il complesso (in conto competenza ed in conto residui) dei versamenti effettuati alle società partecipate in proprio dalla Regione nell'esercizio 2023 è pari ad € 159.630.514,66, di cui € 108.421.404,29 in conto competenza ed € 51.209.110,37 in conto residui.

Ne consegue un aumento di oltre 32 milioni di euro rispetto al precedente esercizio 2022 in cui i trasferimenti totali ammontavano a € 127.370.396,46. Peraltro, anticipando quanto verrà dettagliato nel proseguo, i "finanziamenti" sono stati erogati anche a beneficio di società in liquidazione (C.R.I.V.E.A. s.r.l. e CO.T.I.R. s.r.l.).

3. Altrettanto considerevole appare l'entità dei trasferimenti effettuati a favore degli enti sub-regionali nell'esercizio 2023.

Ed invero, sulla base dei dati forniti dall'amministrazione la Sezione ha definito in € 120.821.129,89 il totale dei contributi versati ai suddetti organismi, di cui € 107.259.878,48 in conto competenza ed € 13.561.251,41 in conto residui.

Ne consegue un aumento di oltre 19 milioni di euro rispetto allo scorso esercizio 2022 in cui i trasferimenti totali ammontavano a € 101.616.561,53.

4. Il quadro che emerge alla luce dell'analisi condotta dalla Sezione regionale di controllo conferma le plurime criticità già segnalate da questo Ufficio nei precedenti giudizi di parifica rispetto all'emorragia di risorse pubbliche destinate a società partecipati/organismi strumentali quale conseguenza di un meccanismo di finanziamento ispirato alla logica del "*salvataggio a tutti i costi*" che il legislatore ha inteso definitivamente superare con l'adozione del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175



(TUSP).

5. Peraltro, in continuità con i precedenti esercizi, non si può non rilevare che i flussi finanziari tra Regione e organismi partecipati e strumentali non risultano adeguatamente presidiati in termini di tempestiva e corretta riconciliazione dei rapporti creditori/debitori nonché di concordanza degli esiti della riconciliazione tra Regione e società partecipate/enti strumentali.

Sul punto, facendo proprie le osservazioni formulate dalla Sezione di controllo e dal Collegio dei revisori, la Procura non può non rilevare che, anche per il presente esercizio, la Regione ha trascurato di adottare tempestivamente i provvedimenti necessari alla riconciliazione delle posizioni creditorie e debitorie che, come per gli esercizi pregressi, non trovano corrispondenza reciproca. Neppure sono state puntualmente illustrate le cause che hanno determinato le discrasie emerse dall'analisi dei dati forniti dall'amministrazione che incidono sui consequenziali accantonamenti a Fondo passività potenziali.

6. Con specifico riferimento alle situazioni di più evidente impatto sull'esatta rappresentazione del risultato di amministrazione si rinvia a quanto puntualmente rilevato dalla Sezione in merito alla posizione, tra l'altro, della TUA SpA e dell'ARAP. La veridicità dei dati contabili viene a risentire, tra l'altro, dell'assenza di asseverazione dei crediti e debiti riguardo a COTIR e CRIVEA nonché dell'assenza di asseverazione dei crediti e debiti della società FIRA SpA da parte dell'organo di revisione regionale il quale, in sede di Relazione sul Rendiconto 2023, sollecitava l'amministrazione a fornire i chiarimenti necessari per superare le incongruenze riscontrate *"con riferimento alle posizioni creditorie e debitorie che non trovano corrispondenza reciproca"* rispetto alla verifica dei rapporti credito/debito al fine di poter attestare la corrispondenza del rendiconto 2023 ai risultati della gestione ed esprimere un giudizio positivo per l'approvazione finale del rendiconto da parte del Consiglio.

7. Rispetto allo scorso esercizio si registra un aumento della consistenza del Fondo perdite società partecipate che, al 31 dicembre 2023, ammonta a € 10.393.209,28, mentre al 31 dicembre 2022 ammontava a € 9.863.058,08, già in crescendo rispetto al precedente esercizio 2021 che registrava un importo di € 8.758.171,22.

L'aumento dell'entità del fondo riflette perdite consistenti degli organismi partecipati che disvela la necessità di un rafforzamento nell'esercizio dei diritti-doveri del socio pubblico funzionale alla verifica sostanziale dell'operato delle società partecipate nonché alla valutazione della reale utilità a mantenere la titolarità di partecipazioni in società che dimostrano di non essere in grado di operare senza l'innesto di risorse



pubbliche.

8. In sede di parificazione del rendiconto 2021, la Procura dedicava una circostanziata riflessione agli interventi di sostegno finanziario attuati dalla Regione nei confronti dei Consorzi di Bonifica, enti pubblici economici che rappresentano, unitamente alle società partecipate, uno degli strumenti a disposizione dell'amministrazione pubblica per intervenire nel sistema economico in vista della realizzazione di fini pubblici.

9. Sul presupposto che i Consorzi sono tenuti ad operare secondo il criterio dell'obiettiva economicità, ovvero nella correlazione tra costi e ricavi dovendo ricavare dall'esercizio dell'attività di impresa quanto occorre per la copertura dei costi di produzione e gestione attraverso le tariffe delle prestazioni rese (cui sommano, per i Consorzi di bonifica, i contributi consortili aventi natura tributaria), l'attenzione della Procura si concentrava sulla ritenuta incompatibilità degli interventi di sostegno finanziario attuati dalla Regione con la legge regionale 24 agosto 2018, n. 29 e ss. mm. con il divieto di soccorso finanziario ex art. 14 del Tusp il quale, per pacifica giurisprudenza costituzionale e contabile, costituisce espressione di un principio di ordine pubblico economico, fondato su esigenze di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, di tutela della concorrenza nonché di esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

10. La Sezione, tenuto conto del carattere eccezionale degli interventi effettuati a favore dei Consorzi di Bonifica e in considerazione del vincolo di destinazione impresso alle risorse erogate, riteneva la normativa regionale che disponeva gli interventi di soccorso finanziario compatibile con gli artt. 81, primo comma, 97, primo comma, e 119, primo comma, e art. 117, comma 2, lett. e) e comma 3 della Costituzione. Al tempo stesso, la Sezione non mancava di sollecitare la Regione nel senso di monitorare *"il rispetto del piano di rimborso finanziario dei Consorzi, valutando l'adozione di opportuni provvedimenti di salvaguardia in caso di violazione, inadempimenti e significati scostamenti dei piani di rientro"*.

11. Le concrete possibilità di rientro nel bilancio regionale delle risorse pubbliche destinate ai Consorzi hanno risentono dell'assenza di una propedeutica ed attenta verifica sulle concrete possibilità di ripresa dalla crisi strutturale da parte degli enti strumentali attraverso adeguati piani di ristrutturazione ovvero piani di risanamento. Ed invero, a tutt'oggi, sono state i finanziamenti elargiti sono stati recuperati al bilancio regionale solo in minima misura con evidente alterazione del risultato di amministrazione determinato contabilizzando quale "residuo attivo" importi rispetto ai quali, in ragione dell'attestata oggettiva situazione economico-finanziaria dei Consorzi, non appare verosimile ottenere l'integrare soddisfo. Circostanza di cui



l'amministrazione è consapevole tanto da fare aperto riferimento alla prossima attivazione di iniziative giudiziarie per il recupero dei crediti non onorati alle scadenze prestabilite.

12. Sulla contabilizzazione dei residui di cui sopra, la Procura non può che condividere le valutazioni espresse dalla Sezione ovvero che *"[t]enuto conto del protrarsi del processo di restituzione, giunto al quinto esercizio, i residui [attivi] ancora presenti avrebbero dovuto essere svalutati per l'intero importo"* dato che l'art. 3, comma 4, d.lgs. n. 118/2011 consente di conservare tra i residui attivi soltanto *"le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate"*.

Ed invero, come da ultimo ribadito dalla pacifica giurisprudenza contabile (Sez. Controllo Marche delib. n. 114/2023/PAR cui si rinvia anche per i precedenti ivi richiamati), occorre considerare che, qualora vi siano crediti di dubbia e incerta esigibilità di anzianità compresa tra tre e cinque anni, il mantenimento degli stessi in bilancio come residuo attivo presuppone sempre una prudente valutazione, *"sicché è necessario fornire adeguata motivazione sia nel caso in cui si opti per lo stralcio, sia nel caso in cui si opti per la conservazione"*.

Qualora i suddetti crediti abbiano un'anzianità ultraquinquennale l'amministrazione deve *"dimostrare le ragioni per cui ne reputa opportuno (anziché lo stralcio) il mantenimento nel conto del bilancio [...]; detto altrimenti, il residuo attivo ultraquinquennale di presume inesigibile, salvo che l'ente non dimostri l'esistenza di ragionevoli motivazioni per disporre il mantenimento"*.

La valutazione circa il mantenimento del credito come residuo attivo deve fondarsi sulle circostanze del caso concreto e importa l'onere per l'amministrazione di fornire, nella relazione sulla gestione, allegata al rendiconto ex art. 11, comma 6, lett. e) d.lgs. n. 118/2011, idonea ed esaustiva motivazione in ordine alle *"ragionevoli aspettative"* di incasso; aspettative escluse dalla stessa Regione la cui azione risulta ormai proiettata verso il recupero coattivo dei crediti.

Gli interventi di soccorso finanziario attuati nei confronti dei Consorzi (ma anche di società partecipa, ATER e le altri organismi strumentali) si sono essenzialmente trasformati in un *"contributo a fondo perduto"* per la parte corrispondente agli importi che non sono stati restituiti ma che permangono in bilancio come residui attivi nonostante la *"anzianità"* del credito e le riscontrate *"oggettive difficoltà di restituzione"* con conseguente incidenza sulla determinazione del risultato di amministrazione e sull'equilibrio di bilancio determinato tenendo conto di crediti la cui riscossione è resa altamente aleatoria per la situazione strutturale di crisi che interessa gli organismi in parola.



13. Nello specifico, valga considerare che il Consorzio di Bonifica Interno registra per il 2023 un disavanzo di oltre 650 mila euro e rispetto al finanziamento di € 300.000,00 ottenuto nell'anno 2018, deve ancora restituire € 251.033,36 mentre il Consorzio di Bonifica Sud, con un disavanzo al 2023 di oltre 7 milioni di euro, deve ancora restituire oltre 2 milioni di euro del finanziamento ricevuto nell'anno 2020 come anche il Consorzio di Bonifica Centro il quale, con un disavanzo di circa mezzo milione di euro registrato nell'anno 2022, deve ancora restituire € 2.837.139,17 rispetto ai finanziamenti ottenuti negli anni 2018 e 2020.

14. Non si può non rilevare che il riaccertamento ordinario dei residui attivi è stato approvato in assenza del preventivo parere del Collegio dei revisori così disattendendo quanto previsto del principio contabile applicativo 4.2, paragrafo 9, d.lgs. n. 118/2011

15. Analoghe considerazioni valgono per la "Concessione finanziamento alla Valle della Pescara Scarl" di cui all'art. 44 della legge regionale 16 giugno 2020, n. 14 relativo agli interventi di "soccorso finanziario" in favore della suddetta partecipata. Nel confermare integralmente le considerazioni sviluppate nella requisitoria riferita al precedente giudizio di parifica, da intendere qui integralmente trascritte, occorre rammentare che la società avrebbe dovuto procedere al rimborso del finanziamento "entro la data del 30 dicembre 2020" (DGR n. 478/2020) mentre, in realtà, soltanto nell'anno 2023 la società ha rimborsato il più limitato importo di € 300.000,00.

I dati riportati e le considerazioni sviluppate conducono a ritenere che l'operazione di finanziamento condotta dalla Regione ha determinato un sostanziale accollo dei debiti di una società partecipata da parte della collettività attraverso l'erogazione di fondi pubblici a beneficio di una società che non dimostra alcuna concreta possibilità di risanamento aziendale. Ed invero, il risultato positivo registrato dal Centro Alimentare per l'esercizio 2023 è connesso al riconoscimento di un credito d'imposta mentre sulla società continuano a gravare, unitamente ad altre debenze, un debito tributario di oltre 3 milioni di euro la cui natura di credito privilegiato incide negativamente sulle effettive possibilità di un'eventuale riscossione coattiva del residuo credito di € 4.700.000,00 - accertato come residuo attivo nel conto del bilancio della Regione 2023 ed indicato nel provvedimento di "Riaccertamento ordinario dei residui" nel Titolo 5, capitolo 43618, anno 2020 - da parte della Regione.

16. Peraltro, neppure risulta ancora concretizzata l'operazione di acquisizione al patrimonio immobiliare della Regione di alcuni cespiti di proprietà della società prevista dall'art. 2, comma 10, l.r. n. 29/2022 che avrebbe consentito di operare una parziale compensazione del credito la cui entità è comunque ignota in quanto non



risulta ancora una stima dei cespiti che la Regione avrebbe intenzione di acquisire dalla Valle della Pescara, circostanza che mina in radice la possibilità di verificare in concreto l'esistenza di reali spazi di una compensazione soddisfattiva del credito regionale.

17. La Procura, preso atto della segnalazione di danno erariale fatta dalla Sezione, procederà alle valutazioni di competenza rispetto all'inerzia mantenuta dagli organi preposti alla tutela delle risorse pubbliche a fronte dei reiterati e argomentati rilievi della Sezione e delle raccomandazioni formulate dalla medesima con riferimento all'esigenza di reintegrare le finanze regionali attraverso il recupero delle somme erogate, con la precisazione che analoghe valutazioni saranno compiute rispetto ai crediti vantati nei confronti dei Consorzi di Bonifica e degli altri organismi destinatari di risorse pubbliche non restituite alle scadenze assegnate ovvero concordate.

18. In sede di precedente giudizio di parifica la Procura sollevava dubbi di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 2, comma 9, l.r. 3 novembre 2022, n. 29 nella parte in cui autorizzava lo stanziamento di fondi regionali a favore di due società in liquidazione (CRIVEA e COTIR) in violazione del "divieto di soccorso finanziario" così determinando quel *"sostanziale accollo a «fondo perduto» dei debiti della procedura di liquidazione della società da parte della Regione"* che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 110/2023, ha censurato in quanto *"il divieto di cui all'art. 14, comma 5, TUSP, vale a maggior ragione rispetto a società poste in liquidazione, come quella oggetto della disposizione impugnata, essendo in tal caso di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione"*.

Con decisione n. 350/2023/PARI la Sezione ha parificato con riserva i capitoli 101634, articolo 5 denominato "Spese e competenze per definizione procedura liquidatoria del CRIVEA", 101636, articolo 2 denominato "Spese per oneri e tributi COTIR" e 101634, articolo 3 denominato "Spese e competenze per definizione procedura liquidatoria del COTIR" del rendiconto regionale 2022, in considerazione dell'approvazione dell'art. 5 della l.r. n. 55/2023 che ha abrogato i commi 8 e 9 dell'art. 2 della l.r. n. 29/2022.

Il comma 2 del citato art. 5 ha previsto l'obbligo a carico del Dipartimento Agricoltura di provvedere *«all'adozione dei consequenziali adempimenti di competenza»* (art. 5, comma 2, l.r. n. 55/2023) per il recupero delle somme erogate in base a disposizioni normative regionale che la Sezione ha ritenuto *"fondatamente sospettate di illegittimità costituzionale dalla Procura contabile"*, pur rinviando al successivo esercizio la verifica di rilevanza della questione essendo stati effettuati i pagamenti con riflessi sui saldi di bilancio nell'anno 2023.



La Procura non può che prendere atto che i mandati di pagamento attuativi della l.r. n. 29/2022 risalgono all'anno 2023 e che la Regione non ha tuttora fornito indicazioni in merito al recupero delle somme destinate a CRIVEA e COTIR in base a una legge successivamente abrogata.

19. Per esigenze di sintesi espositiva si rinvia alla circostanziata relazione della Sezione limitandosi a ribadire come le criticità accertate in sede di istruttoria minano la veridicità, attendibilità e correttezza dei dati di bilancio come anche sostanzialmente riconosciuto dalla Regione all'esito del contraddittorio.

La Procura, in continuità con i pregressi esercizi, ribadisce le criticità circa l'approccio che la Regione mantiene rispetto alla gestione delle società partecipate e degli enti strumentali che, oltre a non apparire pienamente conforme al dettato normativo e costituzionale, risulta connotato da reiterati comportamenti omissivi e dilatori, dal mancato esercizio, in qualità di socio pubblico, del diritto-dovere di assumere le iniziative necessarie a preservare il valore delle partecipazioni ponderando le condizioni per il risanamento/ristrutturazione della società e degli enti vigilati attraverso l'esercizio dei poteri e delle prerogative connessi al ruolo rivestito rispetto ai soggetti finanziati.

Il rispetto dei principi e delle norme che tutelano l'equilibrio di bilancio evitando che le già limitate risorse pubbliche siano dirottate a beneficio di società/enti che non presentano, neppure in prospettiva, capacità di rientro da situazioni di crisi strutturali, comporta per la Regione, in qualità di creditore, l'adozione delle misure funzionali al recupero delle risorse pubbliche erogata evitando di mantenere quello stato di "*protratta inerzia*" incompatibile con il ruolo di creditore attento alle sorti del proprio patrimonio.



PNRR

In sede di giudizio di parificazione, merita particolare attenzione la verifica del responsabile utilizzo di tutte le risorse disponibili, in particolare di quelle derivanti dai finanziamenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (PNRR), approvato dalla Commissione europea il 22 aprile 2021, che si inserisce all'interno del programma Next Generation EU (NGEU), introdotto per favorire una "ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa", azionando i "pilastri" degli investimenti e delle riforme, del rilancio dell'economia dell'Unione e della ripresa dopo la crisi pandemica.

In questo contesto, il PNRR, con disponibilità finanziarie aggiuntive rispetto ai fondi ordinari, riassume le riforme e gli investimenti che l'Italia dovrà attuare con l'utilizzo delle risorse del "Next Generation EU" al fine di contenere l'impatto economico e sociale della pandemia e di rendere la propria economia più competitiva e innovativa, orientando il Paese verso traguardi di equità, sostenibilità ed inclusività.

Nella relazione annuale 2022 sui rapporti finanziari con l'Unione europea e sull'utilizzazione dei fondi europei, la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte di conti (delibera n. 1/2023) ha approfondito la tematica dell'impatto del NGEU e le sue interconnessioni con i fondi strutturali e di investimento europei (SIE) e la loro riprogrammazione, in quanto l'impostazione del Next Generation EU presenta un forte collegamento con le politiche supportate dai fondi SIE.

Il primo pilastro del NGEU riguarda, infatti, proprio le politiche di coesione, con l'iniziativa REACTEU che incide sui Fondi SIE, ri-programmati con il recupero delle risorse 2014 - 2020 "non utilizzate" e rese oggetto di procedure di disimpegno automatico.

Per ricondurre a una visione unitaria un sistema particolarmente complesso come quello sopra delineato, con il D.L. n. 13 del 24 febbraio 2023 (cd. decreto "PNRR 3"), convertito con modificazioni nella L. n. 41/2023, nell'ottica di una revisione del sistema della governance del PNRR finalizzata a garantire l'accelerazione e la semplificazione delle procedure, è stata istituita una nuova Struttura di missione per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presso la Presidenza del Consiglio.



Tale Struttura assorbe le funzioni già esercitate dalla Segreteria tecnica per il supporto alle attività della Cabina di regia e quelle del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

La Struttura esercita inoltre le funzioni di punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, precedentemente svolte dal servizio centrale per il PNRR presso la Ragioneria generale dello Stato.

Il decreto-legge n. 13/2023 ha anche previsto che i regolamenti di riorganizzazione dei Ministeri possano prevedere la riorganizzazione della struttura di livello dirigenziale generale ovvero dell'unità di missione di livello dirigenziale generale, preposte al coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR presso le Amministrazioni centrali, che potranno essere internalizzate e poste all'interno di Direzioni generali già esistenti.

Lo stesso citato decreto-legge prevede che il necessario raccordo tra i molteplici livelli ordinamentali chiamati all'attuazione di tutti gli strumenti di politica economica dovrà essere assicurato dalla disponibilità e dalla circolarità dei dati, da una efficace e tempestiva assunzione degli atti decisionali e da un sistema di controlli improntato alla massima efficienza, tale da assicurare la pronta rilevazione di eventuali criticità e la conseguente assunzione di rimedi correttivi.

A dicembre 2023, il PNRR è stato oggetto di revisione con decisione del Consiglio dell'8/12/2023, sulla base della proposta COM (2023) 765 *final* della Commissione e, in data 26/04/2024, sono state assentite ulteriori modificazioni, di carattere prevalentemente tecnico, da parte della Commissione. In occasione della revisione è stato anche inserito il nuovo capitolo *REPowerEU*.

Al riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo nella relazione semestrale prevista dall'art. 7, comma 7, del d.l. n. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, hanno affermato che: *“il quadro delle modifiche apportate è molto ampio ed incide su tutte le caratteristiche principali del Piano: sulle dimensioni finanziarie totali, sull'allocazione delle risorse tra missioni e componenti, sull'articolazione temporale delle previsioni di spesa e dei flussi finanziari con l'Unione europea, nonché sul numero delle iniziative di investimento e di riforma e sul percorso di obiettivi da conseguire e rendicontare a livello europeo [...] il quadro finanziario del PNRR, a seguito della revisione, contempla un incremento di circa l'1,5 per cento delle risorse a disposizione degli interventi di investimento e di riforma; in termini*



complessivi, dagli iniziali 191,5 miliardi, si è saliti al valore di 194,4 miliardi (+2,9 miliardi). Le maggiori risorse sono riconducibili ai più elevati contributi europei a titolo di sovvenzioni, che passano da circa 68,9 a poco meno di 72 miliardi: la variazione positiva è dovuta, in larga parte, alla quota di fondi assegnati all'Italia a valere sui proventi del sistema di scambio di quote di emissione (ETS – Emission Trading System) nell'ambito del REPowerEU (art. 21-bis del Regolamento UE n. 241/2021), a cui si aggiungono circa 140 milioni derivanti dall'aggiornamento del contributo finanziario massimo (art. 18, c. 2, Regolamento UE n. 241/2021). I fondi erogati a titolo di prestito sono rimasti invariati (122,6 miliardi) [...] la revisione del Piano ha inciso anche sulla ripartizione delle risorse tra le due tipologie di spese finanziate dai fondi del Dispositivo per la ripresa e resilienza: i c.d. "progetti in essere" (ossia le iniziative già in itinere al momento dell'approvazione del Piano ed accolte all'interno dello stesso, tra le quali si considerano incluse anche quelle legate alla programmazione 2021-2027 del Fondo sviluppo e coesione) e i nuovi progetti. Per effetto della combinazione tra misure in uscita o definanziate (prevalentemente riconducibili alla prima categoria di spesa) e in entrata o rifeanziate (prevalentemente appartenenti alla seconda) la nuova composizione del Piano vede un incremento delle risorse associate ai nuovi progetti di 13,5 miliardi, cui si contrappone una riduzione di quelle legate ai progetti in essere di 10,6 miliardi [...] Rispetto all'assetto del Piano precedente alla revisione, il numero di misure è cresciuto di 21 unità (erano 286). Tale espansione è la risultante netta dell'inclusione di 30 nuove linee di intervento, cui si contrappone l'eliminazione dal Piano di 9 iniziative di investimento. Tra le misure aggiunte, 22 (17 investimenti e 5 riforme) sono riconducibili alla nuova Missione 7 <REPowerEU>, di cui 5 costituiscono scale up di iniziative già presenti nel Piano [...]. Con riferimento alle altre linee di policy, la Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura" vede una crescita delle misure in gestione (+4 iniziative, di cui 2 investimenti e 2 riforme⁷); diversamente si registra una contrazione di iniziative nelle Missioni 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (-3 iniziative, quale risultante dell'eliminazione di 5 investimenti e dell'inserimento di 2 nuovi interventi⁹) e 5 "Inclusione e coesione" (-2 investimenti¹⁰). Le altre tre Missioni (3, 4 e 6) mantengono inalterato il numero di iniziative gestite; in particolare, per la Missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" ciò è dovuto alla compensazione tra le 2 misure eliminate e le 2 aggiunte [...] Oltre alle variazioni numeriche derivanti dall'inserimento e dall'eliminazione di obiettivi, la revisione del Piano ha inciso anche sull'assetto complessivo dei target e delle milestone fissati a livello europeo, apportando modifiche alla definizione o al contenuto di alcune specifiche scadenze



[...] Il 26 aprile 2024, su richiesta del Governo, la Commissione ha assentito ulteriori proposte di modifica al PNRR italiano, rispetto a quelle dell'8 dicembre 2023, sottoponendole all'approvazione da parte del Consiglio europeo. Si tratta di variazioni disposte in base all'art. 21 del Regolamento n. 241 del 2021 che trovano fondamento in circostanze oggettive. Le modifiche interessano 24 misure; di queste, per 23 l'intervento è giustificato dall'esigenza di attuare alternative migliori per conseguire il livello di ambizione originario" (cfr. delib. n. 41/SSRRCO/REF/2024, dep. il 13 maggio 2024).

Il d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, come osservato dalle Sezioni Riunite "si propone diversi e complessi obiettivi. Oltre agli aspetti finanziari di individuazione delle risorse necessarie per dare piena operatività al nuovo PNRR (inclusivo di REPowerEU) a seguito della revisione e a dare copertura alle misure definanziate dal Piano, il decreto interviene anche con azioni volte a rafforzare le procedure e le strutture amministrative, nonché per rimuovere ostacoli relativi a singoli interventi del Piano, così da accelerarne la fase realizzativa e superare alcune delle difficoltà emerse nei primi anni dell'attuazione" (cfr. delib. n. 41/SSRRCO/REF/2024).

Infatti, l'art. 2 del d.l. n. 19 cit. prevede che: "Al fine di assicurare il conseguimento, anche in via prospettica, dei traguardi e degli obiettivi intermedi e finali delle misure e dei relativi interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), i soggetti attuatori dei programmi e degli interventi provvedono a rendere disponibile ovvero ad aggiornare sul sistema informatico «ReGiS» di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il cronoprogramma procedurale e finanziario di ciascun programma e intervento, aggiornato alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con l'indicazione dello stato di avanzamento e dei pagamenti alla predetta data. L'unità di missione ovvero la struttura di livello dirigenziale generale dell'amministrazione centrale, titolare della misura, cui sono attribuite le attività previste dall'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, provvede entro i successivi trenta giorni ad attestare tramite il predetto sistema informatico «ReGiS» che i cronoprogrammi relativi ai singoli interventi inseriti dai soggetti attuatori contengono tutte le informazioni concernenti lo stato di attuazione degli interventi e che tale stato di attuazione assicura il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi nei tempi previsti dal PNRR. Le disposizioni di cui al primo e al secondo periodo si



applicano anche alle amministrazioni centrali, titolari di misure e di interventi, che svolgono le funzioni di soggetto attuatore [...] Qualora la Commissione europea accerti ai sensi dell'articolo 24 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, l'omesso ovvero l'incompleto conseguimento degli obiettivi finali di realizzazione previsti per i programmi e gli interventi del PNRR, l'amministrazione centrale titolare dell'intervento, su richiesta della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per il PNRR, provvede a restituire gli importi percepiti, attivando le corrispondenti azioni di recupero nei confronti dei soggetti attuatori inadempienti e responsabili dell'omesso ovvero dell'incompleto conseguimento dei predetti obiettivi finali, anche mediante compensazione con altre risorse ad essi dovute a valere su altre fonti di finanziamento nazionale. Qualora al raggiungimento degli obiettivi concorrano più soggetti attuatori, le azioni di recupero sono attivate esclusivamente nei confronti dei soggetti inadempienti. Se la riduzione operata ai sensi del paragrafo 8 del predetto articolo 24 del regolamento (UE) 2021/241 è superiore agli importi percepiti, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a procedere direttamente al recupero delle somme non riconosciute dalla Commissione europea mediante corrispondente riduzione delle risorse statali finalizzate alla realizzazione di investimenti assegnate all'amministrazione centrale titolare dell'intervento ovvero al soggetto attuatore inadempiente e non ancora impegnate alla data di adozione da parte della Commissione europea della decisione di cui al citato articolo 24, paragrafo 8. Qualora le funzioni di soggetto attuatore siano svolte da un soggetto diverso da una pubblica amministrazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il recupero di cui al secondo periodo può essere effettuato, fino a concorrenza della minore somma riconosciuta dalla Commissione europea, anche mediante riduzione delle risorse statali diverse da quelle relative ad investimenti, nonché delle risorse a qualunque titolo gestite da soggetti pubblici statali destinate ai predetti soggetti attuatori e agli stessi non ancora trasferite alla data di adozione da parte della Commissione europea della decisione di cui al citato articolo 24, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2021/241. È fatto divieto ai soggetti attuatori, qualora società pubbliche, beneficiari di canoni, contributi o di tariffe a carico dell'utenza, di trasferire sulla stessa gli oneri derivanti dall'attività di recupero effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del presente comma”.

In questo contesto, le Regioni svolgono un ruolo primario nel coordinamento



delle varie tipologie di risorse e rappresentano uno “snodo fondamentale” nell’attuazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021 – 2027 con investimenti finanziati tanto dal PNRR quanto dai fondi ordinari, configurandosi come punti di osservazione privilegiati sulle dinamiche di attuazione delle politiche di bilancio europee sul territorio regionale anche nei confronti di altri soggetti attuatori.

Per quanto riguarda i progetti PNRR, dei quali la Regione Abruzzo è titolare, con nota del 3 marzo 2023, prot. n. 92500, acquisita agli atti della Sezione regionale di controllo al prot. n. 1092 del 6 marzo 2023, è stato trasmesso il file compilato con le informazioni.

Detti progetti afferiscono alle Missioni M1, M2, M4, M5 ed M6.

Con la deliberazione n. 104/2023/VSG del 25 aprile 2023 la Sezione aveva preso atto della previsione di finanziamenti PNRR per complessivi euro 404.052.552, di cui euro 20.019.258 per la Missione 1, euro 94.400.218 per la Missione 2, euro 46.565.880 per la Missione 4 euro 65.927.225 per la Missione 5, ed euro 177.139.971 per la Missione 6.

Al fine di evitare sterili ripetizioni, sono da intendersi richiamati in questa relazione la specifica descrizione e l’illustrazione di cui allo stato di avanzamento delle diverse misure.

Analizzando lo stato di avanzamento di alcune misure PNRR, la Sezione regionale di controllo ha evidenziato le seguenti criticità.

In relazione all’assistenza tecnica (Missione 1 Componente 1: Misura Investimento sub 2.2.1 assistenza tecnica), la Regione ha dichiarato che *“per alcuni profili – di esperti - non si è potuta garantire la contrattualizzazione di tutte unità previste nel Piano Territoriale a causa di rinunce alla stipula del contratto da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, ovvero a seguito della verifica del mancato possesso dei requisiti auto-dichiarati e del conseguente esaurimento delle graduatorie stesse”* e che per tale ragione *“si è predisposta un’ulteriore proposta di revisione del Piano territoriale, nel rispetto comunque del numero massimo di Esperti pari a 61, con una rivalutazione del numero di esperti per singolo profilo professionale sia alla luce dell’esito delle selezioni effettuate, che in considerazione della disponibilità, negli elenchi trasmessi dalla Funzione Pubblica di ulteriori candidati da poter sottoporre a colloquio, al fine di evitare la pubblicazione di nuovi avvisi per tutti i profili mancanti, con una evidente e consistente riduzione dei tempi di completamento delle procedure di contrattualizzazione”*.



La proposta di revisione del 22 dicembre 2023 è stata approvata dalla Cabina di regia, e con nota prot. n. 6950 del 9 gennaio 2024 stata quindi trasmessa al Dipartimento della funzione pubblica per la validazione; tuttavia *“a tale nota [...] nonostante i ripetuti solleciti, non è pervenuto, ancora a data odierna, alcun riscontro”*.

Al riguardo, tenuto conto che la Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 189/2024/VSG ha accertato *“la sostanziale regolarità della gestione posta in essere dalla Regione Abruzzo circa la rispondenza ai principi di economicità, efficienza ed efficacia e secondo gli ulteriori elementi acquisiti in sede istruttoria, relativamente all’impiego delle risorse correlate all’attuazione del progetto di cui al CUP C91B21007190006, della Missione 1 Componente 1 sub investimento 2.2.1 per l’ “assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR”, la Procura si associa alle raccomandazioni della Sezione in merito alla tempestiva adozione degli atti di competenza non appena se ne realizzano i presupposti, al fine di garantire la compiuta realizzazione del progetto.*

In relazione alle Ciclovie turistiche (Missione 4 C2: Misura 4.1.1 - Rafforzamento mobilità ciclistica, sub-investimento “Ciclovie turistiche”), la Regione ha dichiarato che *“il Governo ad agosto 2023 nell’ambito del Tavolo Tecnico Istituito presso la Conferenza Stato Regioni ha espresso la volontà di definanziare dal PNRR la Misura M2C2, sub investimento Ciclovie Turistiche; il negoziato con l’UE per la rimodulazione del PNRR formalizzato con documento COM (2023) 765 final del 24.11.2023, si è chiuso con la riduzione del budget e dell’obiettivo chilometrico complessivo, nonché con l’eliminazione del termine finale per l’assunzione delle OGV del 31.12.23; ad oggi non è stato ancora adottato il decreto ministeriale di ripartizione delle risorse di modifica del DM 4/22, conseguente al citato negoziato; la Regione Abruzzo, al pari delle altre regioni interessate all’intervento della Ciclovie turistica adriatica e del sistema nazionale delle Ciclovie turistiche, è in attesa di conoscere il proprio obiettivo chilometrico e l’importo della propria dotazione finanziaria per la misura 4.1.1, sub investimento Ciclovie turistiche, a valere sul PNRR [...]”*. Con riferimento alle risorse previste dal d.m. n. 4 del 2022 la Regione ha dichiarato che *“la volontà di definanziare dal PNRR la Misura M2C2, sub investimento <Ciclovie turistiche> [ha generato] un clima di incertezza in merito alla copertura finanziaria degli interventi da realizzare”*.

Al riguardo, la Procura sottolinea che il 27 giugno 2024, in sede di Conferenza Stato Regioni, è stata **sancita l’intesa:**

1. sullo schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di



concerto con il Ministro della cultura e il Ministro del turismo, recante “Modifiche al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro del turismo, 12 gennaio 2022, n. 4”. PNRR misura M2C2-I 4.1 – sub investimento 4.1.1 – Ciclovie turistiche;

2. sullo schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro del turismo, recante “Assegnazione e riparto delle risorse a legislazione vigente destinate alla realizzazione di interventi di Ciclovie appartenenti al Sistema nazionale di Ciclovie turistiche”.

Al fine della rimodulazione degli obiettivi chilometrici e della ripartizione delle risorse tra i soggetti beneficiari, il primo schema di decreto disciplina la ripartizione delle risorse, a modifica del decreto 12 gennaio 2022, n. 4 del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro del turismo, adottato in attuazione di quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in relazione alla misura M2C2-investimento 4.1. Rafforzamento mobilità ciclistica inerenti al piano nazionale delle Ciclovie turistiche, tenuto conto della decisione del Consiglio UE dell’8 dicembre 2023, che ha ridotto, da 1.235 a 746, il numero dei chilometri di Ciclovie da costruire entro giugno 2026, con conseguente riduzione delle risorse assegnate (per un importo complessivo di 133,4 milioni di euro).

Il citato schema di provvedimento, infatti, assegna e ripartisce le risorse PNRR tra le diverse Ciclovie, tenuto conto del tratto chilometrico di Ciclovie da realizzare con risorse a valere sul dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (cfr. All. 1) e provvede a ripartire tra le Regioni, per ciascuna Ciclovie, i chilometri di Ciclovie da realizzare e le relative risorse PNRR (cfr. All. 2).

In base allo schema di questo decreto, la Ciclovie Adriatica risulta finanziata anche con risorse a legislazione vigente assegnate con altro decreto interministeriale e alla Regione Abruzzo non saranno erogate risorse a valere sul dispositivo per la Ripresa e la Resilienza in quanto i chilometri di Ciclovie da realizzare da parte della Regione saranno finanziati interamente con risorse disponibili a legislazione vigente.

Il secondo schema di provvedimento assegna e ripartisce, in favore delle Regioni, le risorse presenti a legislazione vigente, iscritte sul capitolo 7582 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per la realizzazione di 282 chilometri di interventi di Ciclovie appartenenti al “Sistema nazionale di Ciclovie



turistiche”.

Si tratta, come detto, degli interventi stralciati dal decreto 12 gennaio 2022, n. 4, del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro del turismo, adottato in attuazione di quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in relazione alla misura M2C2-investimento 4.1. Rafforzamento mobilità ciclistica inerenti al piano nazionale delle Ciclovie turistiche, a seguito della decisione del Consiglio UE dell’8 dicembre 2023, che ha ridotto, da 1.235 a 746, il numero dei chilometri di Ciclovie da costruire entro giugno 2026, con conseguente riduzione delle risorse assegnate.

L’adozione dello schema di decreto risponde alla necessità di assicurare, tramite le risorse disponibili a legislazione vigente, il finanziamento degli interventi di Ciclovie, non più rientranti nella suddetta misura M2C2 del PNRR.

Le risorse a legislazione vigente destinate ai Soggetti attuatori per la realizzazione dei tratti di Ciclovie turistiche rientranti nel decreto in oggetto, iscritte a valere sul capitolo 7582 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ammontano complessivamente ad E. 93.634.049,42, alle quali bisogna aggiungere l’importo complessivo di E. 11.811.892,17, già erogato a titolo di anticipazione ai sensi del decreto n. 4 del 2022.

L’**allegato 1** dello schema di decreto reca il piano di riparto delle risorse tra le Ciclovie.

L’**allegato 2** reca il piano di riparto delle risorse tra le Regioni, per ciascuna Ciclovia.

In base allo schema di questo decreto, rientra nella competenza della Regione Abruzzo la realizzazione di 43 Km della Ciclovia adriatica.

Per tale investimento, la Regione Abruzzo ha già ricevuto E. 4.265.793,78 e, sancita l’intesa, le saranno erogate risorse disponibili a legislazione vigente per E. 20.216.662,36.

La Procura si associa alle raccomandazioni della Sezione regionale di controllo in merito al puntuale rispetto dei criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza e alla massima diligenza nella attivazione di tutti gli strumenti previsti dalla legge per l’esecuzione degli atti di propria competenza, non appena se ne realizzano i presupposti, e per la verifica della tempestiva adozione degli atti da parte dei soggetti sub attuatori.

Si richiama al riguardo il disposto dell’art. 1, comma 1043, della legge 30



dicembre 2020, n. 178, secondo il quale le Amministrazioni e gli Organismi titolari dei progetti sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali.

In merito alla Missione 6, C2 (Misura Investimento 1.1. Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero, sub investimento 1.1.2 Grandi apparecchiature Sanitarie), la Regione ha fornito risposta alle richieste istruttorie della Sezione per il tramite delle Asl delegate all'esecuzione dei progetti, segnalando alcune criticità, tra le quali la necessità di "rivisitazione del progetto iniziale", le adesioni all'accordo quadro Consip "non andat[e] a buon fine" con conseguente necessità di attendere "la riapertura della finestra per effettuare l'adesione", l'attuale "fase di progettazione per adeguamento locali" per il CUP F69J22001560005: "Apparecchiatura ordinata (08/06/2023) – non collaudata, collaudo previsto nel primo trimestre del 2025".

In relazione a tali criticità, il Procuratore regionale richiama le conclusioni della Sezione regionale di controllo nella deliberazione n. 195/2024/VSG e raccomanda di compiere gli atti e le operazioni delle procedure celermente e con la migliore efficienza ed efficacia possibile, in modo da non creare ritardi o criticità nell'esecuzione del Piano e in modo da garantire la tempestiva e regolare realizzazione dei progetti.

Al fine di superare le criticità sopra evidenziate, la Procura richiede all'Amministrazione di adottare gli atti di propria competenza in maniera tempestiva, in modo da garantire la corretta e compiuta realizzazione dei progetti nel rispetto delle milestone e dei target previsti, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 1, comma 1043, della legge n. 178 del 2020.

In conclusione, il Procuratore regionale raccomanda di monitorare costantemente la gestione dei fondi PNRR al fine di garantire il rispetto delle tempistiche prestabilite per centrare gli obiettivi, ottenere i trasferimenti dell'Unione Europea nelle diverse forme di finanziamento e raggiungere gli attesi obiettivi di efficientamento e sviluppo.

Il Procuratore regionale richiama il costante rispetto dei criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza nell'attuazione delle diverse misure e



la tempestiva adozione degli atti di competenza, al fine di garantire la compiuta realizzazione dei progetti nei tempi stabiliti, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 1, comma 1043, della l. 30 dicembre 2020, n. 178, le Amministrazioni e gli Organismi titolari dei progetti sono responsabili dell'attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali.

Si raccomanda, dunque, l'adozione di meccanismi di audit che siano in grado di contrastare la corruzione, la frode e i conflitti di interesse nell'utilizzo dei fondi europei.

Costituisce, infatti, una priorità coniugare il tempestivo utilizzo delle consistenti disponibilità finanziarie con il rispetto della legalità e della legittimità degli atti e dei procedimenti preordinati alla realizzazione dei programmi, anche per i ristretti tempi di attuazione dettati dalle scadenze imposte dall'Unione Europea; ciò al fine di scongiurare il rischio che tali importanti fonti di finanziamento possano essere sprecate o non pienamente utilizzate per le finalità di sviluppo e di ripresa economica insite nelle logiche di assegnazione già a livello europeo nonché per evitare che le stesse possano essere distolte verso un utilizzo illecito.

Si aggiunge che la Regione Abruzzo, in qualità di titolare della governance e dell'attuazione dei progetti PNRR, in ragione della consistenza delle risorse finanziarie da allocare e della complessità e natura dei progetti, è tenuta ad attivare efficaci presidi di prevenzione, tra cui la comunicazione di eventuali operazioni sospette riscontrate nei vari stadi del processo di realizzazione degli interventi programmati.

Tale comunicazione può essere effettuata alla UIF (l'Unità di Informazione finanziaria per l'Italia), istituita presso la Banca d'Italia dal D. Lgs. n. 231/2007, che è l'Unità centrale nazionale con funzioni di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo.

Con la Comunicazione dell'11 aprile 2022, la UIF ha richiamato l'attenzione sugli elementi di rischio connessi all'implementazione del PNRR al fine di promuovere l'attivazione di specifici presidi antiriciclaggio idonei a prevenire possibili distorsioni nell'utilizzo delle risorse pubbliche anche da parte della criminalità organizzata.



Detta UIF ha posto enfasi sulla valorizzazione del sistema antiriciclaggio nel comparto pubblico in ragione del suo ruolo di primo piano nella fase di attuazione del Piano e sulla necessità di assicurare la massima tempestività nell'inoltro delle segnalazioni al fine di consentire l'attivazione della collaborazione internazionale e l'eventuale esercizio del potere di sospensione.

Si consideri, infine, che altre Regioni, come le Marche, hanno segnalato l'avvenuta approvazione, da parte della Giunta regionale, di un protocollo di intesa sottoscritto con il Comando regionale della Guardia di Finanza per il contrasto alle frodi nell'utilizzo delle risorse PNRR, che prevede diverse forme di cooperazione e scambio di informazioni.



CONCLUSIONI

Permangono, anche successivamente alla preliminare adunanza del 5 luglio u. s. le criticità evidenziate dalla Sezione del controllo e i motivi ostativi ad una pronuncia di parificazione al presente stato degli atti. Vi ostano infatti le sottoelencate circostanze:

A) Nell' ambito dei residui attivi sono state rilevate dalla Sezione e riconosciute dalla Regione conservazioni di poste per crediti non più esigibili, tali da alterare il risultato d'esercizio, ed in particolare:

- per i capitoli n. 36202.1 (euro 2.009.648,75), n. 42301.1 (euro 1.693.053,50) e n. 42301.2 (euro 137.444,54), dovendosi tener conto della vetustà di tali residui e la mancanza di evidenza di interruzione della prescrizione, nonché in base alle osservazioni formulate dalla Sezione;
- per i residui attivi nn. 772/2015, 804/2015, 805/2015, 806/2015, 807/2015, 809/2015, 810/2015, 906/2015, 1022/2015, 1023/2015, 1024/2015, 1025/2015, 1783/2015, 1129/2017, 1119/2017, 4012/2021e n. 2849/2018, in mancanza della necessaria documentazione per la conservazione;
- per il residuo attivo n. 2116/2023 pari ad euro 911.930,59, per essere risultato già eliminato dalla Regione eppure conservato nel conto all'esame;

B) Ulteriori criticità sono state rilevate nella relazione della Sezione e valutate come significative da questa Procura, relativamente:

- Fondo perdite società partecipate, per la cancellazione della quota accantonata relativa ai pregressi risultati negativi di CRUA, senza la predisposizione di azioni prudenziali alla luce degli aiuti conferiti;
- Fondo passività potenziali, per la ritardata riconciliazione dei rapporti debiti e crediti con FIRA SpA;
- Fondo crediti di dubbia esigibilità, per il mancato accantonamento ed eliminazione dello specifico vincolo della somma di euro 258.703,59 relativa al capitolo di entrata n. 23225 (non parificabile l'ammontare della quota vincolata, nella parte in cui non comprende il relativo importo, con conseguente necessità di rideterminare la quota di disavanzo).

C) Inclusione, fra le modalità individuate dalla delibera di Giunta n. 282-C/2024 e dalla successiva L.R. 23 maggio 2024, n. 9 "Disposizioni urgenti per la copertura



del disavanzo del servizio sanitario regionale risultante dal conto economico al quarto trimestre 2023” per la copertura del disavanzo sanitario 2023, dell’utilizzazione (anche) di risorse afferenti al TFR:

Si segnala inoltre come resti non sanato il contrasto con il quadro normativo vigente riguardo al mantenimento della gestione decentrata del TFR anche dopo la riorganizzazione che ha accentrato in capo all’INPS tale gestione. A tal riguardo, può ritenersi che la Legge Regionale 23 maggio 2024, n. 9, così come eventuali altre leggi regionali adottate in termini tali da conservare una gestione decentrata e regionale del TFR, si ponga non solo al di fuori della correttezza e della tempestività riguardo all’adeguamento alle norme statali, ma dia luogo ad un contrasto che, alla luce di recente e approfondita giurisprudenza costituzionale (si veda, per tutte, C. Cost. sent. 130/2023) induce a dubbi di incostituzionalità. Su tale aspetto, si rimette alla Sezione del Controllo ogni opportuna conseguente valutazione.

Si segnalano inoltre le persistenti criticità dei rapporti finanziari con le partecipate, come più ampiamente illustrate nel testo sopra specificamente dedicato a tale problematica area finanziaria.

P. Q. M.

Si conclude nel senso della richiesta di non parificazione con riferimento alle poste di bilancio indicate e a quelle ulteriori che la Sezione del Controllo dovesse ritenere affette dalle medesime carenze e/o inattendibili anche dopo le risposte da ultimo fornite dall’Amministrazione regionale.

IL PROCURATORE REGIONALE
DELLA CORTE DEI CONTI PER L’ABRUZZO
(Pres. Giacinto DAMMICCO)



Sommario

PREMESSA.....	3
GESTIONE FINANZIARIA.....	6
SPESA PER IL PERSONALE	11
LA RISCOSSIONE DELLE ENTRATE.....	18
GESTIONE DELLA SANITÀ	22
LA GESTIONE DEI FONDI STRUTTURALI	32
SOCIETÀ PARTECIPATE E ORGANISMI STRUMENTALI.....	34
PNRR	41
CONCLUSIONI	53

* * * * *

(hanno collaborato alla predisposizione della requisitoria i Magistrati Marco Di Marco,

Maria Stella Iacovelli, Maria Ciani, con il supporto della Segreteria della Procura Regionale)

=====