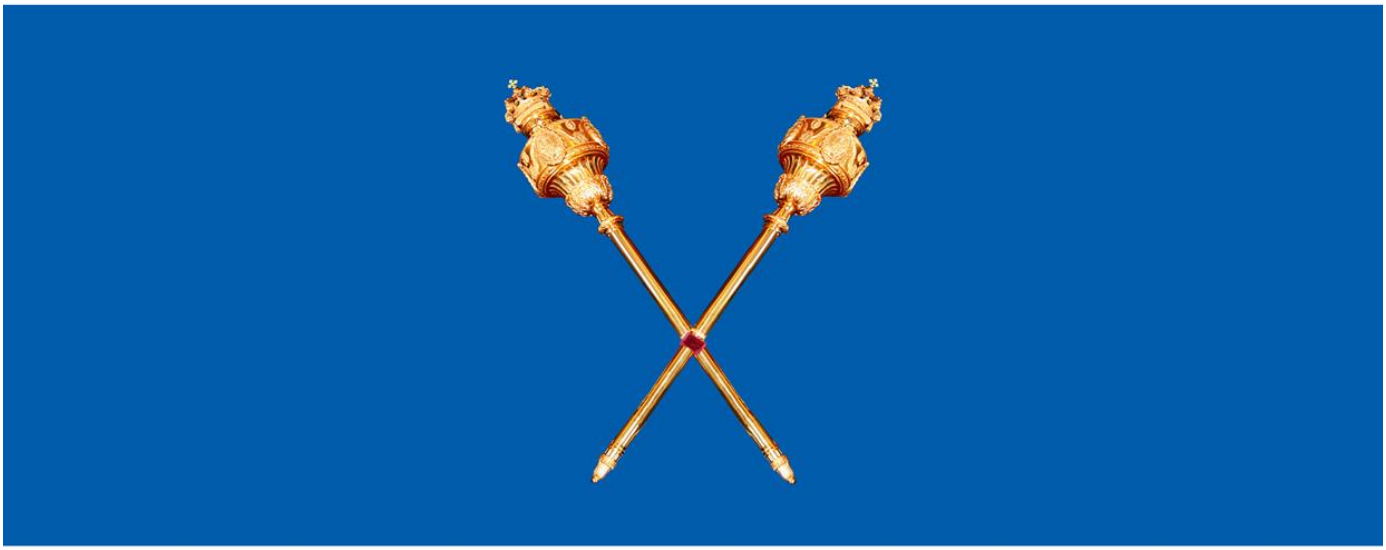
CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER L'ABRUZZO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLA REGIONE ABRUZZO PER GLI ESERCIZI FINANZIARI 2016 E 2017

Presidente della Corte dei conti
Angelo Buscema

Udienza del 16 luglio 2020



CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER L'ABRUZZO

presieduta dal
Presidente della Corte dei conti
Angelo Buscema

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLA REGIONE ABRUZZO PER GLI ESERCIZI FINANZIARI 2016 E 2017

Relazione orale del Presidente

della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

Manuela Arrigucci

Magistrati Relatori

Luigi Di Marco

La gestione finanziaria del bilancio
Attendibilità e affidabilità dei dati contabili

Marco Villani

La spesa sanitaria

Antonio Dandolo

L'organizzazione amministrativa e le spese di personale
I controlli interni

Giovanni Guida

Analisi finanziaria delle società partecipate e degli enti strumentali della Regione Abruzzo
Gestione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE)

Udienza del 16 luglio 2020

RELAZIONE ORALE

Presidente Manuela Arrigucci

Desidero, innanzi tutto, ringraziare il Presidente della Corte dei conti che, anche quest'anno, ha voluto presiedere il giudizio di parificazione dei bilanci della Regione Abruzzo per gli esercizi 2016 e 2017, segno dell'attenzione che dimostra non solo nei confronti della Sezione, ma soprattutto nei riguardi delle Istituzioni locali e della comunità abruzzese.

Rivolgo anche un saluto al Presidente della Regione Abruzzo, al Pubblico Ministero e a tutti i presenti per la partecipazione all'odierna udienza, in cui, con la riunione in un unico giudizio, la Corte dei conti si pronuncia, ai fini della parificazione, sui rendiconti generali della Regione fino all'esercizio 2017.

Con la celebrazione del giudizio di parificazione del rendiconto 2018, fissato per il corrente mese di luglio, sarà colmato quel disallineamento temporale che si era venuto a creare negli anni precedenti rispetto al ciclo del bilancio.

L'esigenza di adottare misure organizzative a tutela della salute pubblica in relazione alla situazione epidemiologica da COVID-19 e la necessità di contenerne gli effetti negativi, ha comportato la drastica riduzione della presenza in aula delle Autorità e dei gentili ospiti che avremmo gradito poter incontrare.

Nell'odierno giudizio questa Sezione si pronuncia, attraverso l'esame dei rendiconti generali, sulla regolarità della gestione finanziaria della Regione Abruzzo, esercitando una funzione di controllo esterno, rigorosamente neutrale e indipendente, preordinato alla tutela del diritto oggettivo (Corte cost. sent. n. 181/2015).

Il giudizio di parificazione è infatti lo strumento mediante il quale si certifica la regolarità amministrativo-contabile del Rendiconto, previa verifica della concordanza dei dati nello stesso esposti, sia per l'entrata che per la

spesa, con quelli presenti nelle scritture tenute dalla Regione e con gli stanziamenti del bilancio di previsione e del suo assestamento.

Come affermato dalla Corte costituzionale in numerose pronunce, il bilancio preventivo e il rendiconto consuntivo non sono un'astratta rappresentazione numerica della gestione finanziaria ma costituiscono un vero e proprio "bene pubblico" che ha la finalità di rendere certe e trasparenti le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine alle politiche di acquisizione delle entrate, sia in ordine all'attuazione dei programmi di spesa.

Il rendiconto è, dunque, la rappresentazione delle principali scelte gestionali in termini di entrata e di spesa, quali strumenti per la realizzazione dei diritti inviolabili e dell'uguaglianza sostanziale di ogni cittadino, che trovano solenne affermazione negli articoli 2 e 3, secondo comma, della Costituzione.

Da qui, la necessità che i dati rappresentativi della gestione finanziaria siano riportati, nelle scritture contabili, in maniera corretta, veritiera ed assolutamente rispondente alla reale situazione economica dell'Ente; tale necessità è stata, peraltro, anche evidenziata dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 101/2018.

Il giudizio di parificazione si conclude con la decisione di parifica a cui è allegata, ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012, una relazione nella quale "... la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio di bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa".

Pertanto, il giudizio di parifica non ha carattere esclusivamente contabile, ma, con la relazione allegata, la Corte dei conti effettua un'analisi della complessiva attività svolta dalla Regione evidenziando le criticità riscontrate e prospettando misure di correzione.

In sintesi, con riguardo al contenuto della decisione di parificazione, deve essere verificata:

- la rispondenza dell'attività di gestione ai vincoli e alle autorizzazioni di spesa;
- la concordanza dei dati di rendiconto con le scritture presenti nel Servizio ragioneria della Regione (mediante le "registrazioni dei flussi di cassa effettuate dal Tesoriere regionale, riversate nel sistema SIOPE");
- il grado di adattamento della Regione alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti in sede di controllo.

Con riferimento ai profili procedurali, correlati alla peculiare natura del giudizio di parificazione, è nota la sua duplice natura: esso si articola in un procedimento di controllo che si conclude con una decisione che è, tuttavia, adottata secondo le formalità della giurisdizione contenziosa, ai sensi degli artt. 39, 40 e 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, espressamente richiamati dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012.

Ne deriva la necessità di assicurare il contraddittorio tra le parti (Regione e Procura) che intervengono, nel giudizio di parifica, per fornire alla Corte, nel comune interesse pubblico, elementi di valutazione finalizzati ad accertare la reale consistenza e la veridicità della gestione finanziaria.

Al riguardo, va ribadito il ruolo di garanzia del P.M. contabile che, in tale circostanza, non opera nella consueta veste requirente predisponendo autonomi atti istruttori, essendo l'istruttoria del giudizio di parificazione espressione della funzione di controllo e, quindi, di competenza dell'organo titolare di tale funzione, ossia della Sezione regionale di controllo.

Ciò impone un costruttivo raccordo tra Sezione di controllo e Procura regionale, durante l'iter procedurale, salvaguardando la rispettiva autonoma competenza valutativa e decisionale.

Ai fini dell'odierno giudizio, la Sezione ha quindi messo a disposizione della Procura regionale i dati e i documenti acquisiti.

Il contraddittorio tra le parti è stato assicurato durante tutto l'iter procedurale, a partire dall'istruttoria, e su tutti i temi sottoposti a verifica, per essere definito, attraverso successivi affinamenti, nella camera di consiglio a ciò preordinata, che si è tenuta il 6 luglio u.s., fino all'odierna udienza pubblica, il cui oggetto va, quindi, circoscritto ai temi e alle questioni contenuti nelle conclusioni istruttorie.

Va precisato che, nell'impossibilità materiale di verificare tutte le voci di bilancio, in adesione alla metodologia di campionatura messa a punto dalle Sezioni riunite in sede di controllo e alla relativa estrazione pubblica, sono stati esaminati i trenta ordinativi estratti per ogni esercizio.

Nel corso dell'istruttoria la Sezione ha verificato l'attendibilità e l'affidabilità delle scritture contabili, attraverso specifiche richieste alla Regione.

All'esito dell'attività istruttoria è stata predisposta la prevista relazione, da allegare alla decisione di parifica, ritualmente trasmessa alle parti, suddivisa in quattro volumi così articolati:

- Volume I *"La gestione finanziaria del bilancio"*;
- Volume II *"Attendibilità e affidabilità dei dati contabili";*
- Volume III *"L'organizzazione amministrativa e le spese di personale. I controlli interni. La spesa sanitaria"*;
- Volume IV *"Analisi finanziaria delle società partecipate e degli enti strumentali della Regione Abruzzo e gestione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE)"*.

La Regione ha depositato articolate e motivate memorie sui punti di criticità emersi, anche con riguardo agli ulteriori approfondimenti istruttori trasmessi.

Nel corso della citata camera di consiglio del 6 luglio u.s., la Procura regionale si è riservata le proprie conclusioni, che ha depositato in vista della odierna udienza; la Regione, richiamando le memorie scritte, ha ulteriormente controdedotto e argomentato.

Al termine di questa mia introduzione, ritengo doveroso ringraziare i colleghi, il personale amministrativo della Sezione per l'impegno generosamente profuso, nel costante supporto al Collegio, per la preparazione e celebrazione dell'odierno giudizio.

Analogamente ringrazio la Regione per la costante e fattiva collaborazione prestata a mezzo dei suoi dirigenti e del relativo personale.

RELAZIONE

in udienza del Magistrato istruttore

Consigliere Luigi Di Marco

La gestione finanziaria del bilancio

Attendibilità e affidabilità dei dati contabili

L'odierna relazione riassume l'analisi dei dati contabili dei disegni di legge di approvazione dei rendiconti della Regione Abruzzo, nonché le osservazioni sulla legittimità e regolarità della gestione formulate da questa Sezione in fase istruttoria.

Di seguito si darà conto dei principali indicatori finanziari ma anche economico-patrimoniali dei documenti contabili esaminati.

1. Risultato della gestione

Nell'esercizio 2016 il risultato della gestione di competenza è negativo, pari a -215.214.054 euro.

Il trend negativo si inverte nell'esercizio 2017 che chiude con un risultato della gestione di competenza positivo, pari a 61.449.491 euro.

2. Gestione dei residui

Nell'ambito del percorso finalizzato al riallineamento delle procedure di rendicontazione contabile all'ordinario ciclo di bilancio la Regione Abruzzo ha avviato, dal mese di giugno 2017, un programma intensivo per portare a termine le procedure di approvazione dei rendiconti arretrati relativi agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016 ed i propedeutici procedimenti di riaccertamento dei residui, ordinari e straordinari, alla luce delle pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale nell'ambito, rispettivamente, del giudizio di parificazione del rendiconto generale dell'esercizio 2013, del decreto di sospensione del giudizio di parificazione del rendiconto 2014 e della sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 2017.

Tali procedure di riaccertamento hanno determinato un saldo della gestione dei residui negativo in tutti e due gli esercizi in esame, pari rispettivamente, a – 252.779.607 euro (2016) e - 280.016.573 euro (2017).

I residui attivi a fine 2016 ammontano a 1.968.017.360 euro, dei quali 389.712.989 euro, derivanti dalla competenza 2016, e 1.578.304.371 euro relativi ad esercizi precedenti. I residui passivi ammontano, invece, a 2.220.796.967 euro, dei quali 716.039.069 euro, derivanti dalla competenza 2016, e 1.504.757.897 euro relativi ad esercizi precedenti.

I residui attivi a fine 2017 ammontano a 2.102.044.486 euro, dei quali 787.340.585 euro, derivanti dalla competenza 2017, e 1.314.703.901 euro relativi ad esercizi precedenti. I residui passivi ammontano, invece, a 2.382.061.059 euro, dei quali 817.252.723 euro, derivanti dalla competenza 2017, e 1.564.808.337 euro relativi ad esercizi precedenti.

3. La gestione di cassa

La gestione dei flussi di liquidità riveste un'importanza cruciale all'interno del sistema bilancio, come indicatore di una virtuosa e sana gestione finanziaria dello stesso, anche in considerazione del ruolo prioritario assunto, a seguito del processo di armonizzazione, dalle previsioni di cassa, in virtù della loro natura autorizzatoria, con particolare riguardo per le previsioni di spesa ed in misura limitata per le previsioni di entrata.

Nel biennio 2016-2017 il saldo di cassa, quale differenza tra gli incassi ed i pagamenti avvenuti nel corso dell'anno, è positivo, anche se in decremento (223.306.548 euro nel 2016 e 118.578.777 euro nel 2017).

Il fondo finale di cassa presenta un trend in crescita nelle annualità 2016 e 2017 (369.076.546 euro nel 2016 e 487.655.323 euro nel 2017).

Nel biennio 2016-2017 si rileva la coincidenza degli importi del fondo cassa finale risultanti da rendiconti, dai conti del tesoriere e dai prospetti SIOPE.

4. Il risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione degli anni 2016 e 2017, che riassume in maniera sintetica l'esito dell'intera gestione, si presenta positivo in entrambe le annualità, (36.620.663 euro nel 2016 e 74.997.399 nel 2017). Tuttavia, se dal saldo contabile si passa al risultato sostanziale, al netto dei vincoli e degli accantonamenti, la Regione Abruzzo risulta in una situazione di disavanzo, pari rispettivamente a -767.160.589 euro ed a -551.889.711 euro.

In dettaglio, nel 2016, la quota accantonata del risultato di amministrazione è pari a 352.703.083 euro.

Nell'esercizio 2017 gli accantonamenti nel risultato di amministrazione si riducono, raggiungendo il valore di 242.869.332 euro.

I vincoli apposti nel risultato di amministrazione ammontano, nel 2016, a 451.078.168 euro e, nel 2017, si riducono a 384.017.778 euro.

5. Equilibri di bilancio ex art. 40 d.lgs. n. 118/2011

La salvaguardia degli equilibri di bilancio è lo strumento fondamentale per la corretta gestione delle finanze pubbliche.

Secondo lo schema ministeriale sul rispetto degli equilibri di bilancio, delineato nell'allegato 10 al d.lgs. n. 118 del 2011 si riscontrano valori positivi nell'esercizio 2016, sia con riguardo alla parte corrente (1,084 md di euro), sia a quella in conto capitale (172 ml di euro), oltre che all'equilibrio finale (1,256 md di euro). Nel 2017 si riscontra il dato positivo per l'equilibrio di parte corrente (241 ml di euro) e per quello finale (132 ml di euro) ma non per l'equilibrio di parte capitale (-108,8 ml di euro).

6. Equilibri di bilancio ex art. 9 legge n. 243/2012

La legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha dato attuazione al sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, al fine di assicurare il rispetto del principio

costituzionale del pareggio di bilancio, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono perseguire l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e garantire la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria.

La legge 12 agosto 2016, n. 164, ha apportato alcune sostanziali modifiche all'articolo 9 della citata legge n. 243 in materia di equilibri di bilancio degli enti territoriali. Più precisamente, è stato previsto, ai commi 1 e 1-bis, il superamento dei previgenti quattro saldi di riferimento dei bilanci delle regioni e degli enti locali, prevedendo che i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

I modelli attestano per il biennio di riferimento il rispetto da parte della Regione Abruzzo, del saldo di competenza finanziaria tra entrate finali e spese finali per 12.966.000 euro nel 2016 e per 107.443.000 euro nel 2017. Il saldo di cassa tra entrate finali e spese finali di cui all'articolo 1, comma 710-bis, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è invece pari a 426.919.000 euro nel 2016 e a -126.899.000 euro nel 2017.

7. Indebitamento

L'indebitamento regionale è soggetto ai vincoli posti, in primis, dalla Costituzione, ad essi si aggiungono quelli previsti dalle leggi statali e dalle leggi regionali, a garanzia della corretta gestione delle risorse pubbliche.

Nel 2016, a fronte di una capacità di indebitamento pari a 114,689 ml di euro, gli impegni per ammortamento mutui si attestano a 137,630 ml di euro, considerando i contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento per 1,172 ml di euro, e l'ammontare delle rate riguardanti i debiti espressamente esclusi dai limiti

di indebitamento a carico del bilancio regionale per 9,057 ml di euro, si determina un risultato negativo pari a - 12,711 ml di euro.

Per quanto concerne il 2017, a fronte di una capacità di indebitamento pari a 117,287 ml di euro, gli impegni per ammortamento mutui si attestano a 126,060 ml di euro, considerando i contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento per 1,172 ml di euro, e l'ammontare delle rate riguardanti i debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento a carico del bilancio regionale per 9,057 ml di euro, si determina un risultato negativo pari a -3.720 ml di euro.

Nel corso degli esercizi presi in considerazione, tuttavia, occorre precisare che la Regione non ha contratto nuovi mutui. Lo sforamento del limite è pertanto legato alla variazione delle condizioni di mercato e della relativa incidenza sulle variabili finanziari utilizzate quali parametri per il relativo calcolo.

8. Conto del patrimonio

In occasione del rendiconto 2016, per la prima volta ed a fini conoscitivi, la Regione Abruzzo, nel dare attuazione alle disposizioni previste dal principio contabile applicato n. 4/3, ha affiancato alla contabilità finanziaria quella economico-patrimoniale.

Gli esiti della gestione patrimoniale del biennio considerato sono risultati negativi, rispettivamente, per -1.548.555.240,07 euro nel 2016 e -1.240.793.548,78 euro nel 2017, registrando un lieve miglioramento da un esercizio all'altro.

9. Conto economico

Nel biennio in esame, il Conto economico della Regione Abruzzo espone un risultato d'esercizio positivo rispettivamente pari a 94.198.873,02 euro (2016) e 309.389.540,10 euro (2017).

Nell'esercizio 2017 si osserva un incremento, rispetto all'esercizio precedente, pari al 228,44 per cento.

10. Attendibilità e affidabilità dei dati contabili

In sede di esame dei mandati oggetto di campionamento è stata posta in essere precipua istruttoria in ordine al mandato di pagamento n. 10116/2017 a valere sul capitolo di spesa 11406, art. 1 "Spesa per la manutenzione degli immobili e per servizi tecnici connessi".

Nel ricostruire le fasi del procedimento di spesa a monte dell'atto selezionato, è stata esaminata la determinazione n. DPB003/083 del 13 marzo 2017 con cui, contestualmente all'impegno, è stata disposta la liquidazione, in misura corrispondente all'intero importo impegnato, in favore di vari Dipartimenti della Giunta regionale anticipando così, in violazione dell'art. 57 del d.lgs. n. 118/2011, il contenuto tipico di quest'ultima fase di spesa costituito dall'individuazione del creditore e della somma da pagare ad un momento in cui tali elementi essenziali non si erano ancora realizzati.

Circostanze queste invece attualizzatesi solo successivamente, in occasione della emissione, da parte dei cosiddetti "Responsabili della spesa", dei cosiddetti "ordinativi" di spesa.

Il procedimento seguito sembra piuttosto evocare quello delle anticipazioni agli agenti contabili.

Ma anche a voler prescindere dalla scorretta qualificazione formale utilizzata, non pare possano considerarsi rispettati gli adempimenti procedurali tipici di tale procedimento e gli interessi sostanziali che essi mirano a garantire. Manca infatti qualsiasi evidenza contabile delle movimentazioni in favore dei soggetti che hanno gestito i fondi utilizzati, così come non vi è alcun riferimento ai pertinenti capitoli di bilancio su cui le spese di volta in volta effettuate avrebbero dovuto gravare. Del pari non è stato assicurato alcun tipo di controllo, previsto di contro per gli agenti contabili,

assimilabile alle verifiche trimestrali di cassa cui sono sottoposti gli agenti contabili, o la resa del conto, o, per concludere la trasmissione alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'instaurazione del giudizio di conto.

L'Amministrazione si è di contro limitata, empiricamente, a rettificare l'importo del mandato originariamente assunto a fine esercizio sulla base delle spese effettivamente sostenute dal "Responsabile di spesa".

Le suesposte considerazioni pertanto, non consentirebbero di parificare il capitolo 11406, art. 1, disegno di legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2017 su cui grava la corrispondente spesa.

RELAZIONE

in udienza del Magistrato istruttore

Consigliere Marco Villani

La spesa sanitaria

Il Servizio sanitario, distinto in ambiti interconnessi nazionale e regionali, garantisce la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e quale valore dell'intera collettività. In ciò deve assicurare le risorse finanziarie per i livelli essenziali di assistenza su cui la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha costantemente vigilato, poiché tale servizio assorbe la maggior parte delle risorse di bilancio della Regione Abruzzo.

Il settore è stato oggetto di osservazione sia nell'ambito di indagini programmate, aventi come esito referti sulla sanità regionale nel suo complesso, sia nell'ambito di puntuali verifiche specifiche previste dall'art. 1, c. 170, della l. 23 dicembre 2005, n. 266.

Si è, così, data attuazione ad un controllo tanto finanziario quanto sulla gestione.

Riguardo le annualità 2016 e 2017, gli aspetti complessivi della gestione sanitaria sono già stati valutati dalla Sezione con deliberazione del 15 marzo 2018.

Hanno arricchito le valutazioni svolte le pronunce specifiche relative alla gestione delle singole Aziende sanitarie per gli anni 2016 e 2017 e, per quest'ultima annualità, anche relativamente alla Gestione Sanitaria Accentrata (GSA). Analogamente, si sta procedendo durante l'anno in corso, in cui già è stato esitato il referto sull'esercizio 2018 della GSA, alle istruttorie per le quattro singole Aziende.

In questa sede, in occasione degli adempimenti connessi al giudizio di parifica sul rendiconto regionale, si intende concentrare l'attenzione sugli aspetti riguardanti i flussi finanziari delle risorse dedicate al settore, alla loro

rappresentazione in bilancio, all'evoluzione della spesa, alle relazioni finanziarie tra il bilancio regionale e quello degli Enti del Servizio sanitario regionale.

La Regione Abruzzo, a seguito della decisione di gestire direttamente una quota del finanziamento del Servizio sanitario di competenza, ha individuato in una propria struttura il Centro di responsabilità denominato "Gestione Sanitaria Accentrata" (GSA), deputato all'implementazione ed alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale atta a rilevare, in maniera sistematica e continuativa, i rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti fra la singola regione e lo Stato, con le altre regioni, le aziende sanitarie e gli altri enti, inerenti le operazioni finanziate con risorse destinate ai servizi sanitari regionali; ha individuato, inoltre, nella figura di un Dirigente regionale, il responsabile della GSA stessa, incarico attualmente vacante che si auspica sia assegnato al più presto.

A seguito delle Intese intervenute in seno alla Conferenza delle Regioni, la Regione Abruzzo, con proprie deliberazioni ha determinato, per il Servizio sanitario regionale, le disponibilità finanziarie ante mobilità interregionale (di cui circa l'80 per cento è rappresentato dalla "Compartecipazione regionale all'Iva") che risultano essere pari ad euro 2.283.164.750, nel 2016 e ad euro 2.288.057.983.

Incide, sul Sistema sanitario, da un punto di vista finanziario, oltreché ambientale e sociale, il fenomeno della mobilità interregionale, agendo sul versante del consumo o su quello della produzione. Produce costi per le regioni con mobilità passiva o ricavi per le regioni in mobilità attiva.

I saldi complessivi delle partite per mobilità extraregionale sono negativi. La ASL 01 Avezzano Sulmona L'Aquila è l'unica a registrare saldi positivi nel biennio in esame.

Di contro, la mobilità intraregionale fa registrare saldi nettamente positivi e crescenti per la ASL 03 Pescara.

In una visione nazionale complessiva, onde assicurare una maggiore efficienza ed economicità del Sistema sanitario, la Conferenza Stato-Regioni ha il compito di promuovere e sancire accordi tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune.

Uno strumento importante, in grado di incidere sulle dinamiche della mobilità sanitaria, è rappresentato dagli accordi di confine, incentivati formalmente a livello centrale ma che, a tutt'oggi, risultano disattesi nella quasi totalità delle Regioni, tra le quali anche l'Abruzzo.

Si auspica la loro stipula nell'ottica di una razionalizzazione dei costi e dei benefici.

Le voci di entrata relative al finanziamento del Fondo sanitario regionale annuale incidono, per le annualità in esame, in termini di accertamenti, per circa l'80 per cento sulle entrate tributarie del titolo I del bilancio regionale.

Sul fronte della spesa, la Sezione sollecita un progressivo affinamento delle azioni volte ad un'esatta rappresentazione dei capitoli riguardanti il perimetro sanitario, inserendo correttamente i capitoli di spesa negli specifici programmi della Missione a ciò dedicata.

Al riguardo la Sezione valuterà le contabilizzazioni delle singole poste nei prossimi consuntivi.

Per quanto riguarda, invece, gli Enti del Servizio sanitario regionale (Aziende e GSA), la Regione Abruzzo, con proprie deliberazioni, ha provveduto al riparto del Fondo sanitario regionale per le annualità in esame.

Pur riscontrando che in altra sezione del giudizio di parifica sono presi in considerazione i risultati economici e patrimoniali della Agenzia Sanitaria Regionale, questa Sezione si riserva di compiere un approfondimento specifico per valutare l'interazione di detta Agenzia con il complesso del

Sistema sanitario abruzzese, non avendo ricevuto risposta alle richieste in fase istruttoria.

Per il 2016 e 2017, le Aziende, esclusa Teramo, hanno maturato nel complesso disavanzi, rispettivamente, pari ad euro 60.492.985 e ad euro 67.193.257.

Per l'esercizio 2017, l'ammontare del disavanzo è stato prevalentemente determinato dalla necessità di accantonare, in un apposito fondo, somme per mitigare il rischio dettato dalla presenza nei bilanci di note di credito da ricevere, da soggetti privati, per prestazioni fatturate over budget, questione, peraltro, risalente nel tempo. Tale problematica, sollevata negli anni a livello centrale, ha portato la Regione Abruzzo a chiedere approfondimenti alle Aziende sanitarie, a seguito dei quali, ha deciso di deliberare la rettifica dei bilanci d'esercizio 2017 delle ASL (01-02-03), prevedendo la contestuale iscrizione prudenziale degli accantonamenti a compensazione delle note di credito da ricevere da operatori privati accreditati.

In conclusione, nell'esercizio 2017, le quattro Aziende maturano, complessivamente, un disavanzo di euro 67 milioni di euro (ASL Teramo in positivo). Inoltre, consolidando tale risultato con quello della gestione della GSA, che realizza in tale annualità un utile di 25 milioni, il disavanzo scende a 42 milioni di euro. Si può anticipare che tali risultati cambieranno segno nel 2018.

Questa Sezione, pur se cosciente dello sconvolgimento che hanno subito le programmazioni a causa dell'emergenza pandemica, ringraziando per quanto fatto a livello nazionale da tutto il comparto sanitario con sacrificio e dedizione, preso inoltre atto dei cenni economici positivi evidenziati a livello centrale nel primo semestre dello scorso anno, continuerà a monitorare le azioni attuate dalla Regione Abruzzo e dalle Aziende sanitarie esprimendo la necessità che tali primi segnali positivi si consolidino strutturalmente.

Si raccomanda, inoltre, alla Regione l'adozione di ogni attività di coordinamento e di organizzazione affinché, nel rispetto degli indirizzi eurounitari contenuti nella direttiva 2011/7/UE, si proceda con decisione verso l'acquisizione di una "cultura dei pagamenti rapidi", onde efficientare il servizio con attenzione ad una costante riduzione dei costi e favorendo la crescita dei ricavi.

RELAZIONE

in udienza del Magistrato istruttore

Consigliere Antonio Dandolo

L'organizzazione amministrativa e le spese di personale

I controlli interni

L'organizzazione amministrativa regionale è stata oggetto di profondi cambiamenti avviati con la legge regionale n. 35 del 26 agosto 2014 che, nel modificare la legge regionale n. 77 del 1999, recante "*Norme in materia di organizzazione rapporti di lavoro della Regione Abruzzo*", ha delineato il nuovo assetto della struttura amministrativa, prevedendo oltre la soppressione delle Strutture Speciali di Supporto, anche una nuova articolazione organizzativa delle Strutture regionali in Direzione generale, dipartimenti, servizi e uffici, demandando ad un successivo atto di organizzazione la disciplina della macrostruttura della Giunta regionale.

Nel maggio 2015 l'organo di indirizzo politico dell'ente ha delineato gli assetti organizzativi delle diverse strutture organizzative regionali precisando, per ognuna di esse, competenze e programmi da realizzare. Pertanto, in esecuzione della legge regionale n. 35 del 2014, la Giunta regionale, con deliberazione n. 622 del 2014, ha approvato la nuova macrostruttura.

La macrostruttura della regione, esistente prima della legge regionale n. 35 del 2014, si articolava in n. 9 direzioni quali unità organizzative complesse e articolate, costituite per garantire l'esercizio organico ed integrato delle funzioni regionali finali e strumentali, n. 1 Segretariato generale e n. 6 Strutture speciali di supporto; quella invece esistente nell'esercizio 2018 si articola in n. 1 Direzione generale, n. 8 dipartimenti quali unità organizzative complesse e articolate, n. 1 Gabinetto di presidenza il cui dirigente risponde direttamente al Presidente della regione e partecipa alle riunioni della Conferenza dei

direttori, n. 1 Autorità di audit e controllo ispettivo contabile e l'Avvocatura regionale.

1. La dotazione organica e la spesa di personale

1.1 La dotazione organica al 31 dicembre 2017

L'introduzione del nuovo assetto macrostrutturale ha richiesto un significativo processo di revisione della dotazione organica mediante l'individuazione delle posizioni in esubero, coincidenti, di fatto, con il personale da porre in quiescenza, secondo la previgente disciplina alla cd. "riforma Fornero".

La dotazione organica della Giunta regionale ha subito, a decorrere dal 2011, significativi incrementi derivanti, essenzialmente, dalla soppressione di enti strumentali e dalla conseguente mobilità nei ruoli regionali del personale provenienti da questi ultimi.

Su tale situazione si è innestata la complessa vicenda che, ai sensi della l. 7 aprile 2014, n. 56, ha visto demandare alle regioni determinate funzioni delle province con conseguente immissione di dipendenti provinciali transitati nei ruoli regionali al termine di una complessa procedura realizzata su piattaforma informatica governativa.

Il processo di revisione pertanto ha fatto sì che la riconfigurazione della struttura preesistente consentisse la ricollocazione del personale delle province e non solo.

Al termine dell'azione di riordino, consistente nella dichiarazione del personale in esubero e nella rivisitazione della dotazione organica, finalizzata anche al reperimento di nuove professionalità in grado di supportare il nuovo modello organizzativo, i risultati conseguiti hanno evidenziato una riduzione del contingente organico regionale. In particolare, al 31 dicembre 2016 la dotazione risultava determinata in 1.543 unità, peraltro confermata al 31 dicembre 2017.

Va evidenziato, però, che nel 2014 la dotazione organica della Giunta regionale era quantificata in 1989 unità scese a 1822 nel 2015 con un decremento dell'8,40 per cento.

Dopo la dichiarazione del personale in esubero, la dotazione organica al 31 dicembre 2016 risultava essere di 1.543 unità, con un decremento rispetto all'anno precedente del 15,3 per cento.

Al 31 dicembre 2017, la dotazione organica ha fatto registrare, rispetto al 2014, un decremento del 22,42 per cento e in termini assoluti da 1989 unità a 1.543 unità.

È risultato pertanto attenuato, almeno in parte, il forte impatto derivante dal trasferimento di funzioni e personale conseguente all'attuazione della legge 7 aprile 2014 cd. legge Del Rio.

Al termine del processo di trasferimento sono stati immessi nei ruoli regionali n. 206 unità di personale proveniente dai ruoli delle province.

1.2 La struttura organizzativa del Consiglio regionale

L'attuale struttura organizzativa del Consiglio regionale è stata definita con deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 172 del 10 dicembre 2013, che ha approvato il progetto di riorganizzazione complessiva della tecnostruttura del consiglio, predisposto dalla Direzione attività amministrativa, su mandato conferitogli con deliberazione n. 148 del 29 ottobre 2013.

Delle parziali riorganizzazioni, solo relativamente al trasferimento di competenze fra servizi, sono state definite con deliberazioni dell'Ufficio di presidenza n. 164 del 20 novembre 2014.

La tecnostruttura del Consiglio regionale è composta da due direzioni: la Direzione "Affari della Presidenza e legislativi" e la Direzione "Attività amministrativa" e da due servizi: il Servizio "Segreteria del Presidente, Affari generali, Stampa e Comunicazione" e il Servizio amministrativo di "Supporto alle Autorità indipendenti"

1.3 La dotazione organica del Consiglio regionale

La dotazione organica del Consiglio regionale non ha subito, nel triennio di riferimento, importanti variazioni.

1.4 Il rispetto dei limiti di spesa in materia di personale

Ai sensi dell'art. 1, c. 557-quater, della l. n. 296 del 2006, gli enti devono assicurare il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011/2013. Tale parametro deve intendersi in senso statico e non dinamico con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013. Ai sensi dell'art. 1, c. 424, della l. n. 190 del 2014, il costo del personale soprannumerario trasferito dalle province non rileva ai fini del vincolo di spesa di cui sopra.

I dati rilevati mostrano che la spesa sostenuta negli esercizi di riferimento, 2016 e 2017 è contenuta nel limite della media relativa al triennio 2011/2013.

1.5 La spesa di personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile

L'art. 9, c. 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, pone un ulteriore vincolo in materia di personale. Finalità della norma, che pone principi di coordinamento della finanza pubblica, è sicuramente quella di ricondurre il lavoro flessibile nell'alveo naturale dei requisiti di temporaneità e urgenza così come previsti dal d.lgs. n. 165 del 2001.

La spesa sostenuta nell'esercizio 2009 per lavoro flessibile dalla Regione Abruzzo è stata pari a euro 10.052.673; il limite previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è quindi pari a euro 5.026.336.

Nel 2016 l'amministrazione regionale ha invece sostenuto una spesa per personale flessibile pari a euro 5.211.021 e a euro 5.522.496 nel 2017.

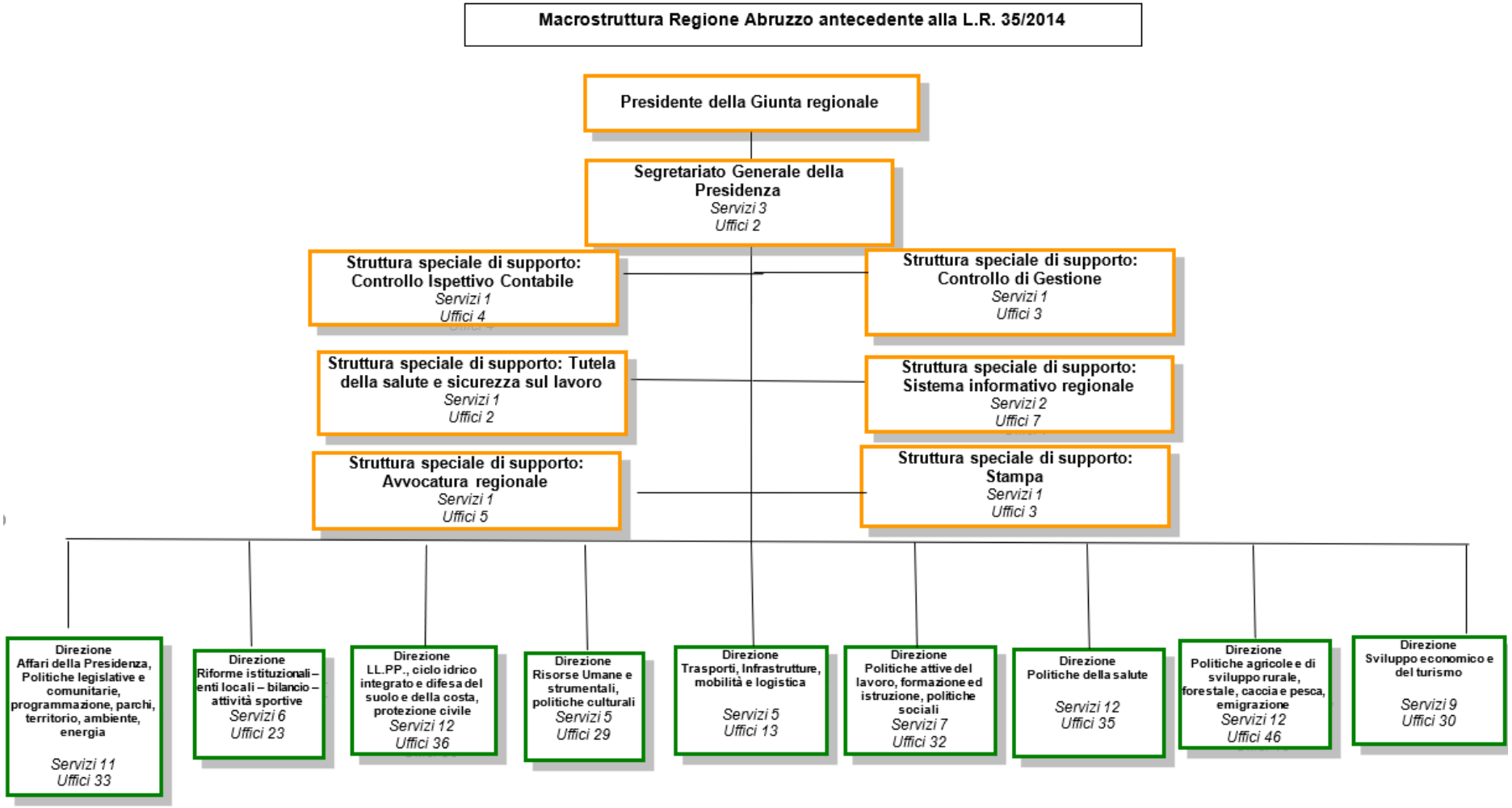
L'Amministrazione del Consiglio regionale ha però obiettato l'esclusione dalla spesa del personale flessibile soggetta a limite, quella sostenuta dai gruppi consiliari per le assunzioni di personale richiamando l'art. 40 della

legge regionale n. 40 del 2010, modificato dall'art. 32 della legge regionale n. 42 del 2013, che stabilisce che alle spese per il personale dei gruppi consiliari non si applicano i limiti stabiliti dall'art. 9, c. 28, del d.l. n. 78 del 2010.

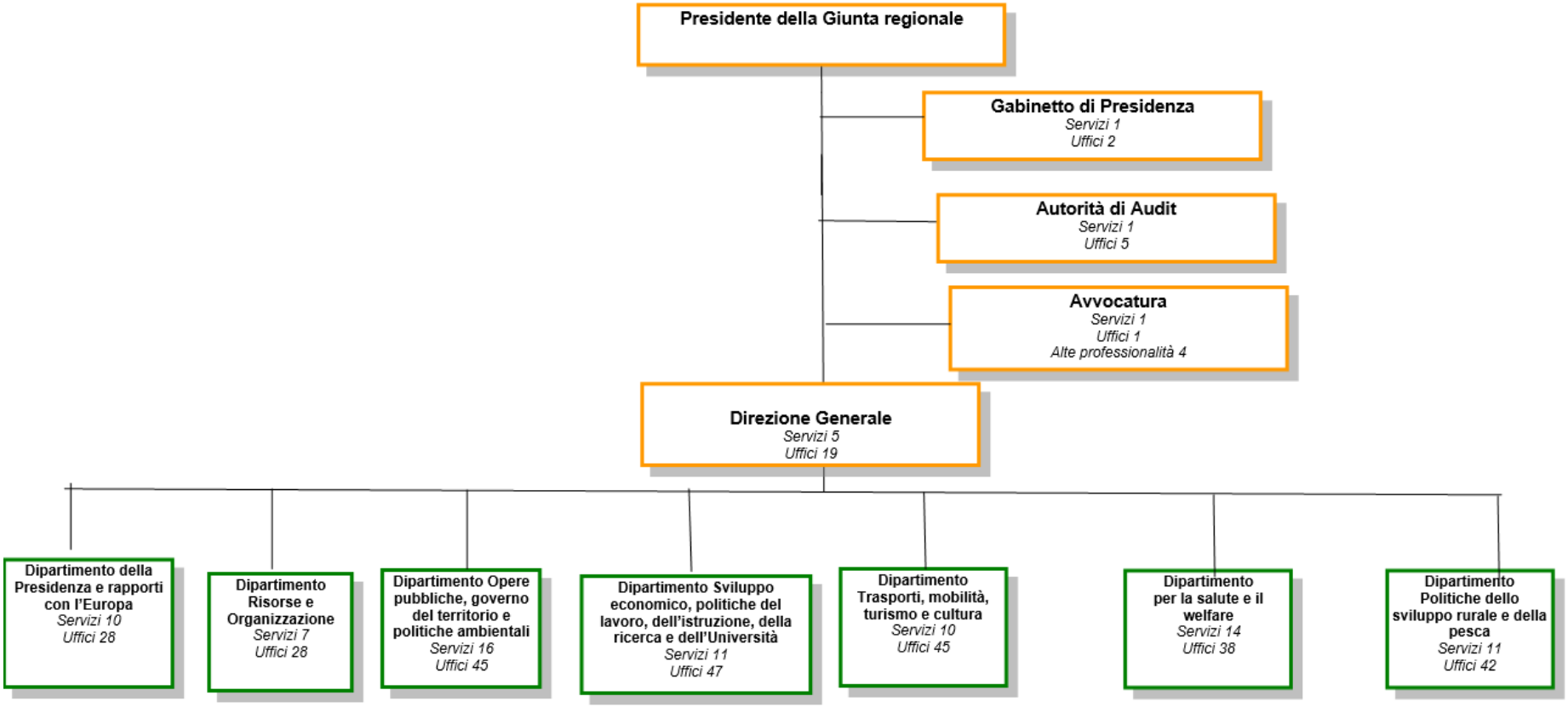
La deroga introdotta dalla norma regionale ha riprodotto una precedente norma regionale (art. 3, comma 2, della legge regionale 28 settembre 2012, n. 48) già impugnata dal Consiglio dei ministri con delibera del 30 novembre 2012, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione e dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte costituzionale n. 289 del 2013.

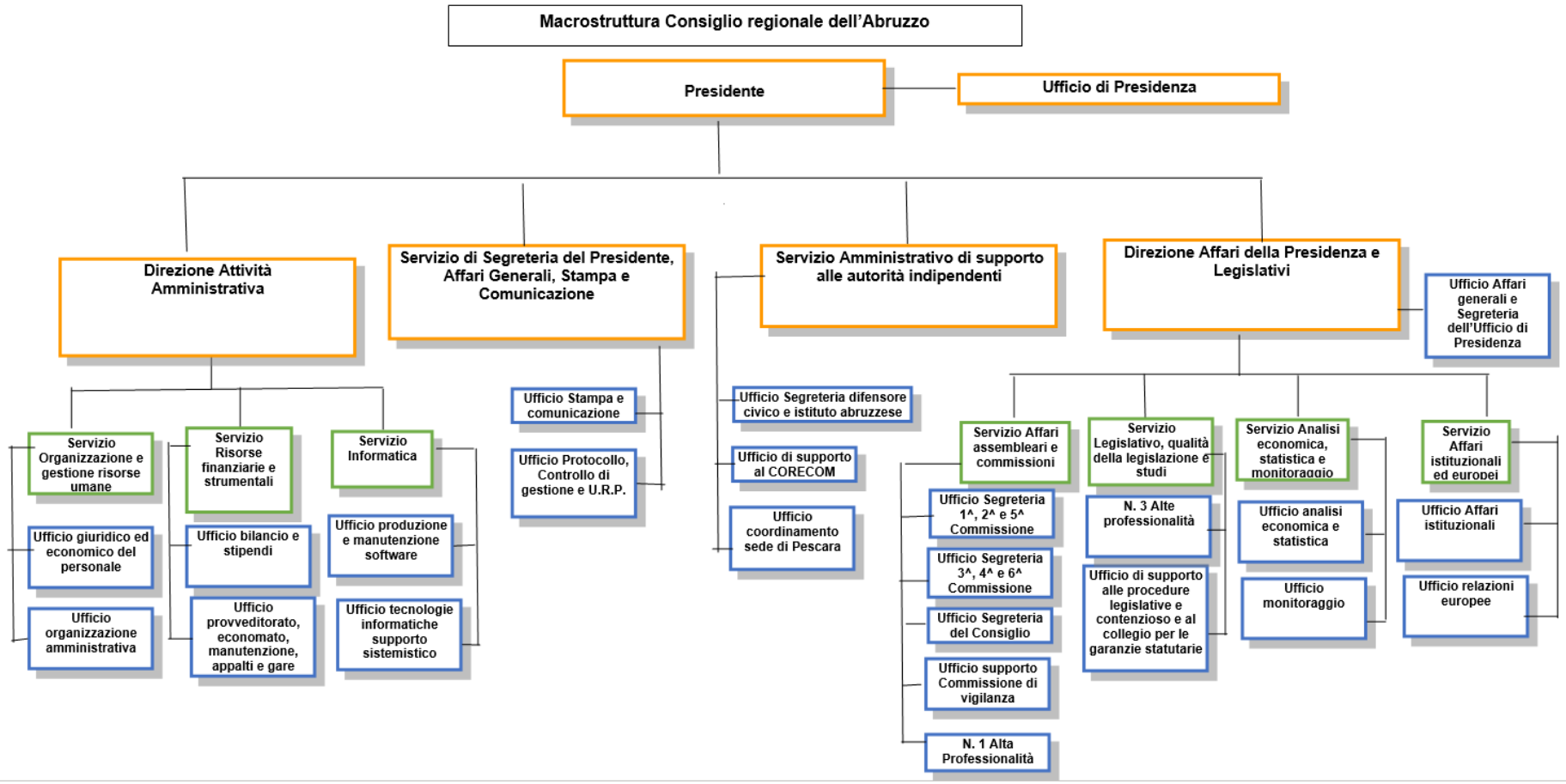
Al riguardo, non risultano manifestamente infondati i potenziali profili di incostituzionalità dell'art. 40 della succitata legge regionale n. 40 del 2010 che ha consentito alla Regione di non computare la spesa del personale dei gruppi consiliari nell'alveo della spesa per il personale a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile.

Si sottolinea, inoltre, che la spesa del personale dei gruppi è aumentata in misura consistente, passando da euro 859.871 nel 2009 a euro 1.705.884 nel 2016 e nel 2017.


Macrostruttura Regione Abruzzo antecedente alla L.R. 35/2014
Presidente della Giunta regionale
Segretariato Generale della Presidenza
Servizi 3
Uffici 2
Struttura speciale di supporto: Controllo Ispettivo Contabile
Servizi 1
Uffici 4
Struttura speciale di supporto: Controllo di Gestione
Servizi 1
Uffici 3
Struttura speciale di supporto: Tutela della salute e sicurezza sul lavoro
Servizi 1
Uffici 2
Struttura speciale di supporto: Sistema informativo regionale
Servizi 2
Uffici 7
Struttura speciale di supporto: Avvocatura regionale
Servizi 1
Uffici 5
Struttura speciale di supporto: Stampa
Servizi 1
Uffici 3
Direzione Affari della Presidenza, Politiche legislative e comunitarie, programmazione, parchi, territorio, ambiente, energia
Servizi 11
Uffici 33
Direzione Riforme istituzionali – enti locali – bilancio – attività sportive
Servizi 6
Uffici 23
Direzione LL.PP., ciclo idrico integrato e difesa del suolo e della costa, protezione civile
Servizi 12
Uffici 36
Direzione Risorse Umane e strumentali, politiche culturali
Servizi 5
Uffici 29
Direzione Trasporti, Infrastrutture, mobilità e logistica
Servizi 5
Uffici 13
Direzione Politiche attive del lavoro, formazione ed istruzione, politiche sociali
Servizi 7
Uffici 32
Direzione Politiche della salute
Servizi 12
Uffici 35
Direzione Politiche agricole e di sviluppo rurale, forestale, caccia e pesca, emigrazione
Servizi 12
Uffici 46
Direzione Sviluppo economico e del turismo
Servizi 9
Uffici 30

Macrostruttura Regione Abruzzo successiva alla L.R. 35/2014




Macrostruttura Consiglio regionale dell'Abruzzo
Presidente
Ufficio di Presidenza
Direzione Attività Amministrativa
Servizio di Segreteria del Presidente, Affari Generali, Stampa e Comunicazione
Servizio Amministrativo di supporto alle autorità indipendenti
Direzione Affari della Presidenza e Legislativi
Ufficio Affari generali e Segreteria dell'Ufficio di Presidenza
Servizio Organizzazione e gestione risorse umane
Ufficio giuridico ed economico del personale
Ufficio organizzazione amministrativa
Servizio Risorse finanziarie e strumentali
Ufficio bilancio e stipendi
Ufficio provveditorato, economato, manutenzione, appalti e gare
Servizio Informatica
Ufficio produzione e manutenzione software
Ufficio tecnologie informatiche supporto sistemistico
Ufficio Stampa e comunicazione
Ufficio Protocollo, Controllo di gestione e U.R.P.
Ufficio Segreteria difensore civico e istituto abruzzese
Ufficio di supporto al CORECOM
Ufficio coordinamento sede di Pescara
Servizio Affari assembleari e commissioni
Ufficio Segreteria 1^, 2^ e 5^ Commissione
Ufficio Segreteria 3^, 4^ e 6^ Commissione
Ufficio Segreteria del Consiglio
Ufficio supporto Commissione di vigilanza
N. 1 Alta Professionalità
Servizio Legislativo, qualità della legislazione e studi
N. 3 Alte professionalità
Ufficio di supporto alle procedure legislative e contenzioso e al collegio per le garanzie statutarie
Servizio Analisi economica, statistica e monitoraggio
Ufficio analisi economica e statistica
Ufficio monitoraggio
Servizio Affari istituzionali ed europei
Ufficio Affari istituzionali
Ufficio relazioni europee

Dotazione organica e personale in servizio della Giunta regionale negli anni 2016 - 2017

	2016					2017	
Categ.	Numero dipendenti trasferiti dalle Province nell'anno 2016	Dotazione organica (al 4.11.2016) a seguito dell'adeguamento dei posti per il trasferimento del personale delle Province	Posizioni eccedentarie	Dotazione organica al 31.12.2016	Personale in servizio al 31.12.2016	Dotazione organica al 31.12.2017	Personale in servizio al 31.12.2017
Dirigenti	2	95		95	70	96	58
Cat. D	79	584	16	524	442	524	417
Cat. C	59	564	78	453	429	453	419
Cat.. B	64	504	70	433	426	433	403
Cat. A	2	41	4	37	37	37	32
TOTALE	**206**	**1788**	**168**	**1542**	**1404**	**1543**	**1329**

Dotazione organica e personale in servizio del Consiglio regionale negli anni 2016 - 2017

	Presenze al 31.12		Dotazione organica		Percentuale di copertura	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Dirigenti	9	8	11	11	81,8%	72,7%
Cat. D	27	27	39	39	69,2%	69,2%
Cat. C	44	49	58	58	75,8%	84,4%
Cat. B	34	35	39	39	87,1%	89,7%
TOTALE	**114**	**119**	**147**	**147**	**77,5%**	**80,9%**

Art. 1, c. 557, l. n. 296 del 2006 – Spesa per pagamenti rilevata da conto annuale – Giunta regionale

Voci di spesa	2011	2012	2013	Media triennio 2011-2013	2016	Differenza	2017	Differenza
Voci retributive a carattere stipendiale (tabella 12 conto annuale)	32.770.155	38.890.406	38.884.323	36.848.295	37.980.721	1.132.426	33.852.820	-2.995.475
Indennità e compensi accessori (tabella 13 conto annuale)	18.021.736	15.660.838	15.935.854	16.539.476	15.203.751	-1.335.725	15.157.976	-1.381.500
Altri oneri che concorrono al costo del lavoro (tabella 14 conto annuale)	25.897.241	27.612.378	26.760.514	26.756.711	24.265.181	-2.491.530	26.877.738	121.027
Totale spesa	**76.689.132**	**82.163.622**	**81.580.691**	**80.144.482**	**77.449.653**	**-2.694.829**	**75.888.534**	**-4.255.948**
Spese non soggette a limite	2.413.450	2.847.022	2.819.911	2.693.461	6.347.582	3.654.121	9.790.513	7.097.052
TOTALE SPESA SOGGETTA A LIMITE	**74.275.682**	**79.316.600**	**78.760.780**	**77.451.021**	**71.102.071**	**-6.348.950**	**66.098.021**	**-11.353.000**

Art. 1, c. 557, l. n. 296 del 2006 – Spesa per pagamenti rilevata da conto annuale – Consiglio regionale

Voci di spesa	2011	2012	2013	Media triennio 2011-2013	2016	Differenza	2017	Differenza
Voci retributive a carattere stipendiale (tabella 12 conto annuale)	4.245.490	4.477.964	4.470.762	4.398.072	3.576.730	-821.342	3.530.025	-868.047
Indennità e compensi accessori (tabella 13 conto annuale)	2.151.031	2.121.610	2.073.132	2.115.258	1.684.130	-431.128	1.612.300	-502.958
Altri oneri che concorrono al costo del lavoro (tabella 14 conto annuale)	2.490.884	2.508.055	2.429.587	2.476.175	1.962.323	-513.852	1.869.124	-607.051
Totale spesa	**8.891.577**	**9.213.832**	**8.983.944**	**9.029.784**	**7.223.183**	**-1.806.601**	**7.011.449**	**-2.018.335**
Altre spese soggette a limite	501.625	235.251	265.219		1.763.377		1.696.066	
Spese non soggette a limite	445.320	399.509	418.198		291.990		363.451	
TOTALE SPESA SOGGETTA A LIMITE	**8.947.882**	**9.049.574**	**8.830.965**	**8.942.807**	**8.694.571**	**-248.236**	**8.344.064**	**-598.743**

I controlli interni

1.1 La relazione annuale del Presidente della Regione

L'art. 1, c. 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, come novellato dall'art. 33, c. 2, lett. a), del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, prevede che il Presidente della Regione trasmette ogni dodici mesi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sul sistema dei controlli interni, adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.

Con deliberazioni n. 10/SEZAUT/2017/INPR e n.1/SEZAUT/2018/INPR, la Sezione delle Autonomie ha approvato le linee guida per la relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati negli anni 2016 e 2017 precisando che, attraverso gli schemi di relazione, si offre ai Presidenti delle regioni e delle Province autonome l'opportunità di riferire in ordine al funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni ed ai controlli effettuati dall'amministrazione nell'anno di riferimento, evidenziandone le caratteristiche e gli aspetti gestionali, organizzativi ed attuativi più rilevanti posto che il sistema dei controlli interni, in quanto affidato all'autonomia normativa ed amministrativa dell'ente, che ne programma, organizza e gestisce le strutture sul territorio, necessita di un momento di verifica e di confronto nel rispetto del buon andamento e della sana gestione finanziaria, essenziali ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

In questa ottica, le verifiche investono anche il governo, la gestione e la vigilanza del sistema dei controlli sugli organismi partecipati e sugli enti del Servizio sanitario regionale, i cui esiti gestionali incidono fortemente sui bilanci delle regioni.

La specifica funzione della relazione del Presidente della regione sul sistema dei controlli interni è stata, come noto, chiarita dalla Consulta che, con

la sentenza n. 39 depositata in data 6 marzo 2014, ha ribadito che essa costituisce un istituto funzionale a garantire quel raccordo tra controlli interni ed esterni, finalizzati a garantire il rispetto dei parametri costituzionali e di quelli posti dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995).

1.2 I controlli interni della Regione Abruzzo

Il sistema dei controlli interni della Regione Abruzzo trova la sua fonte normativa nell'art. 66 del vigente statuto e nel titolo V della legge regionale 14 settembre 1999, n. 77 in più parti modificata dalla legge regionale 26 agosto 2014, n. 35.

Va osservato che la disciplina sui controlli interni si declina in un contesto normativo alquanto frammentato.

La disciplina dei controlli interni non è inquadrata in un sistema di norme coordinate, funzionale anche all'integrazione tra le diverse fattispecie di controllo.

Un rimedio va individuato nelle innovazioni normative avviate, nel corso del 2019 ed ancora in itinere, dalla Giunta e dal Consiglio regionale che, con interventi organici, stanno dando compiuta attuazione alla previsione statutaria di cui all'art. 66.

In particolare, è stata articolata una disciplina della fase dei controlli di regolarità amministrativo-contabile finora sviluppata ed attuata con procedure non proprio in linea con gli obiettivi che devono ispirare tale tipo di verifica.

Nello specifico, i controlli successivi di regolarità vanno strutturati attraverso il ricorso a pratiche di campionamento che tengano conto dei principi generali di revisione aziendale onde evitare l'utilizzo di metodi di natura non tecnica e non probabilistica.

Per un corretto espletamento del controllo di regolarità successiva appare fondamentale la scelta degli atti da sottoporre a verifica in modo da consentire all'amministrazione di monitorare con particolare attenzione i settori di attività che, per numero di irregolarità e per criticità riscontrate, possano considerarsi per così dire "sensibili".

Andrebbero, pertanto, adottate modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche statistiche maggiormente sofisticate, che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica che tragga spunto dalle risultanze delle verifiche precedenti.

Il controllo di regolarità amministrativo e contabile, al pari delle altre tipologie di controllo, necessita di una preliminare fase di programmazione i cui contenuti possano essere individuati nella scelta degli atti da sottoporre a controllo, da attuarsi mediante motivate tecniche di campionamento e nella predeterminazione degli obiettivi attesi e delle finalità da perseguire, anche in termini di superamento di criticità precedentemente riscontrate, nonché di prassi operative non conformi alle vigenti disposizioni.

Le discipline del controllo di gestione e del controllo strategico risultano ben integrate ed articolate nel dettaglio con la definizione di un ciclo della performance adeguatamente strutturato sia nella fase della programmazione che in quella della rendicontazione finalizzata anche alla valutazione dei dirigenti e del personale dei comparti ove però si è riscontrato un irrilevante grado di differenziazione della premialità.

Va rilevato però il mancato rispetto delle scadenze prefissate innanzitutto per l'avvio della programmazione all'inizio dell'esercizio, di conseguenza per i report periodici e finali e tale ritardo può comportare riflessi negativi sull'intero processo di pianificazione e di rimodulazione degli obiettivi nonché sulle verifiche di raggiungimento degli stessi che, peraltro, sono anche poste alla base del procedimento per l'attribuzione delle retribuzioni di risultato.

Da ultimo, vanno evidenziati i rilievi e le proposte formulate dall'Organismo di valutazione (OIV) con la relazione per l'anno 2017 sul funzionamento del sistema di valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni ai sensi dell'art. 14, c. 4, lett. a), del d.lgs. n. 150 del 2009 e ss.mm.ii. consultata sul sito Amministrazione trasparente. L'OIV ha segnalato l'esigenza:

- di migliorare ulteriormente la qualità degli obiettivi annuali proposti dai dipartimenti nel Piano delle prestazioni ai fini dell'approvazione da parte della Giunta regionale;
- di garantire la necessaria differenziazione nei pesi economici delle posizioni dirigenziali e degli incaricati di posizione organizzativa;
- di migliorare la qualità e tempestività degli strumenti informatici interni, per favorire un sempre più efficace coordinamento tra le competenze interne alla regione e quelle assegnate all'ente strumentale;
- di rafforzare la differenziazione nelle valutazioni;
- di implementare la necessaria e non più rinviabile informatizzazione dell'intero ciclo della performance, dalla redazione del Piano della prestazione, sino alla valutazione;

Questa Corte ritiene di condividere questi rilievi anche alla luce di quanto finora osservato segnalando agli organi di governo la definizione dei provvedimenti normativi e di indirizzo in itinere e la conseguente adozione di idonee misure correttive.

RELAZIONE

in udienza del Magistrato istruttore

Primo Referendario Giovanni Guida

Analisi finanziaria delle società partecipate e degli enti strumentali della Regione Abruzzo e gestione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE)

L'attività istruttoria condotta ha avuto di mira, da un lato, la gestione delle società partecipate e degli enti strumentali della Regione Abruzzo, in modo da verificarne gli andamenti, l'impiego delle risorse regionali, il grado di realizzazione delle politiche regionali delegate a tali organismi e il livello di direzione e controllo sugli stessi operato dalla regione, ivi compresi i piani di razionalizzazione da quest'ultima adottati, dall'altro lato, il fornire un quadro aggiornato sulla gestione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE). I due profili risultano strettamente connessi, in quanto la gestione della maggior parte dei fondi europei viene attuata mediante gli organismi partecipati regionali.

1. Gli enti regionali considerati e i principali dati di bilancio

Tenuto conto delle finalità della presente attività di analisi, volta in particolare a valutare anche le misure di razionalizzazione adottate dalla Regione Abruzzo, si è ritenuto di fornire – in relazione agli esercizi 2016-2017-2018 – una rappresentazione dell'andamento della gestione degli enti considerati anche *lato sensu* come "regionali", ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, concentrando maggiormente l'attenzione sugli organismi inseriti nel Gruppo amministrazione pubblica e, tra questi, su quelli inseriti nel perimetro del consolidamento. Più nello specifico, sono stati presi in considerazione i seguenti enti, dei quali si riportano nella tabella successiva i principali dati di bilancio:

Forma giuridica	Risultato di esercizio 2016	Risultato di esercizio 2017	Risultato di esercizio 2018	Disponibilità Liquide 31/12/2016	Disponibilità Liquide 31/12/2017	Disponibilità Liquide 31/12/2018
ARAP - Azienda regionale attività produttive	- 2.284.723,00	154.888,00	158.725,00	1.354.226,00	828.920,00	4.533.592,00
ATER L'Aquila - Azienda territoriale di edilizia residenziale	424.012,00	466.614,00	479.500,00	39.159.080,00	33.343.809,00	30.799.772,00
ATER Lanciano - Azienda territoriale di edilizia residenziale	186.585,00	620.683,00	161.516,00	6.903.122,00	6.987.625,00	8.451.335,00
ATER Pescara - Azienda territoriale di edilizia residenziale	-1.807.640,00	20.591,00	- 779.337,00	3.226.909,00	2.642.131,00	6.921.096,00
ATER Teramo - Azienda territoriale di edilizia residenziale	42.686,00	-658.794,00	29.375,00	369.886,00	973.669,00	442.581,00
ATER Chieti - Azienda territoriale di edilizia residenziale	657.629,00	632.257,00	131.431,00	3.021.164,00	1.061.125,00	1.069.655,00
Consorzio ISEA	845,00	- 5.893,00	35.770,00	-	59.219,00	74.744,00
CODEMM - consorzio per la tutela e la valorizzazione degli ecosistemi montani e marginali	-	- 7.249,00	- 18.140,00	2,00	25.577,00	2.506,00
CONSORZIO INDUSTRIALE CHIETI-PESCARA	- 615.673,00	- 354.248,00	- 296.030,00	141.099,00	62.954,00	150.569,00
Consorzio Ente Porto di Giulianova	108,00	- 8.863,00	9.842,00	336.169,00	410.970,00	349.659,00
LancianoFiera Polo Fieristico d'Abruzzo	- 123.251,00	15.766,00	44.430,00	2.798,00	1.359,00	5.956,00
ABRUZZO ENGINEERING s.p.a.	5.614,00	6.037,00	5.998,00	16.311,00	310.356,00	44.614,00
CENTRO AGRO-ALIMENTARE "La Valle della Pescara"	5.065,00	- 666.261,00	- 574.703,00	24.044,00	121.196,00	42.793,00
CO.T.IR. - S.C.R.L. "IN LIQUIDAZIONE "	- 886.435,00	- 846.448,00	-	9.772,00	6.990,00	-
Centro Alta Formazione Valle	- 18.127,00	- 1.729,00	- 29.254,00	125.575,00	125.485,00	127.556,00

Peligna Alto Sangro s.r.l.						
CONSORZIO POLO UNIVERSITARIO DI SULMONA E DEL CENTRO ABRUZZO S.C.R.L.	- 12.012,00	- 65.428,00	-	216.861,00	56.911,00	-
Centro Ceramico Castellano scrl	0,00	-	-	25.427,00	7.140,00	1.568,00
CRUA Consorzio di Ricerca Unico d'Abruzzo	- 560.492,00	- 220.448,00	- 470.709,00	28,00	245.665,00	122.549
Consorzio di Ricerca Innovazione Tecnologica Scrl	9.227,00	29,00	-	302.446,00	143.346,00	-
FI.R.A. s.p.a.	- 249.925,00	- 465.989,00	- 455.944,00	5.599.389,00	4.003.408,00	2.528.230,00
ABRUZZO SVILUPPO s.p.a..	- 591.799,00	- 812.931,00	4.847,00	6.622.504,00	5.141.123,00	6.678.520,00
S.A.G.A. s.p.a.	252.804,00	386.592,00	35.565,00	2.630.742,00	3.841.700,00	2.536.884,00
S.I.R s.p.a.. "IN LIQUIDAZIONE "	75,00	- 2.725,00	- 4.328,00	3.867,00	14.736,00	3.479,00
Majella s.p.a.	- 2.090,00	- 17.275,00	- 20.164,00	140.164,00	138.501,00	134.633,00
Gran Sasso Teramano s.p.a.- in liquidazione	6.976.814,00	- 529.626,00	8.019,00	84.913,00	59.573,00	36.848,00
Circolo nautico Carlo Vallonchini s.r.l.	2.515,00	1.830,00	1.175,00	29.636,00	52.460,00	-
Società Unica Abruzzese di Trasporto (T.U.A.) s.p.a.	697.614,00	197.022,00	34.029,00	7.014.223,00	3.053.686,00	3.322.771,00
Istituzione Sinfonica Abruzzese	- 59.502,00	- 148.796,00	530,00	154.802,00	115.139,00	99.555,00
Fondazione Michetti	29.993,89	383,20	- 1.247,11	62.689,25	76.056,21	68.233,23
Teatro Stabile d'Abruzzo	-	-	-	293.633,00	242.305,00	155.343,00
Associazione CIAPI	- 61.012,00	-	-	- 353.344,00		
Fondazione CIAPI	17.698,00	- 104.830,00	- 97.750,00	38.628,00	864,00	48,00

Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia	9.465,00	8.170,00	12.939,00	5.391.598,00	6.917.482,00	8.458.338,00
A.S.P. 1 - PESCARA	58.935,00	110.596,00	5.013,00	155.726,00	125.042,00	299.656,00
Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale"	398.234,00	62.303,00	27.268,00	6.643.362,00	6.222.865,00	10.954.066,00
ADSU Chieti	1.854.635,88	1.437.120,84	1.294.076,71	4.613.658,67	5.995.240,54	7.921.428,43
ADSU L'Aquila	5.440.389,65	5.990.371,88	5.971.186,30	11.736.000,79	11.815.410,85	9.670.080,80
ADSU Teramo	509.599,77	722.704,61	3.881.063,20	1.204.959,31	1.759.993,44	4.909.194,52
ASR	556.766,40	545.701,96	532.424,77	1.300.088,20	1.304.362,45	1.170.973,10
ARIC	358.027,15	607.020,14	570.174,56	246.080,27	178.477,38	2.221.446,12
ARTA	941.732,46	910.166,32	962.242,84	4.384.095,89	3.490.856,27	7.806.385,01
Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale"	398.234,00	62.303,00	27.268,00	6.643.362,00	6.222.865,00	10.954.066,00
ASP CHIETI	72.637,20	- 290.575,26	-	-	-	-
ASP 1 L'AQUILA	-48.326,92	7.928,48	43.744,76	-	-	-
ASP 2 L'AQUILA	-316.857,29	-170.822,11	114.364,00	-	-	-
ASP 1 TERAMO	577.484,04	-1.875.223,48	-2.971.815,63	-	-	-
ASP 2 TERAMO	34.989,45	3.757,75	1.930,53	-	-	-
Consorzio di Bonifica Centro Bacino Saline, Pescara, Alento, Foro	-2.713.669,34	-535.797,84	74.168,69	- 168.548,84	1.239.852,64	2.036,79
Consorzio di Bonifica Interno Bacino Aterno, Sagittario	-884.597,35	-767.864,42	9.814,07	-1.204.788,78	-938.291,66	-1.189.110,34

Consorzio di Bonifica Nord Bacino Tronto, Tordino, Vomano	287.699,83	184.025,21	281.390,82	553.580,97	655.590,91	1.380.833,86
Consorzio di Bonifica Ovest Bacino Liri-Garigliano	894.648,53	1.189.630,10	1.609.670,71	432.635,16	515.373,28	-
Consorzio di Bonifica Sud, Bacino del Moro, Sangro, Sinello e Trigno	-18.894.236,09	-12.448.447,07	-10.682.120,31	0,00	0,00	0,00
Consorzio di gestione dell'Area protetta "Torre del Cerrano"	24.718,83	46.384,13	962,98	85.738,47	38.128,75	61.836,24
Consorzio per lo Sviluppo Industriale dell'Area Chieti-Pescara	-615.673,00	-354.248,00	-296.030,00	141.099,00	62.594,00	150.569,00

Fonte: Regione Abruzzo

Dai dati sopra riportati, pur non essendo stati comunicati alcuni dei dati dei bilanci 2018, si evidenzia che su 54 enti considerati hanno chiuso con un risultato di amministrazione negativo: nel 2016, n. 19 enti; nel 2017, n. 24 enti; nel 2018, n.14 enti (dato parziale).

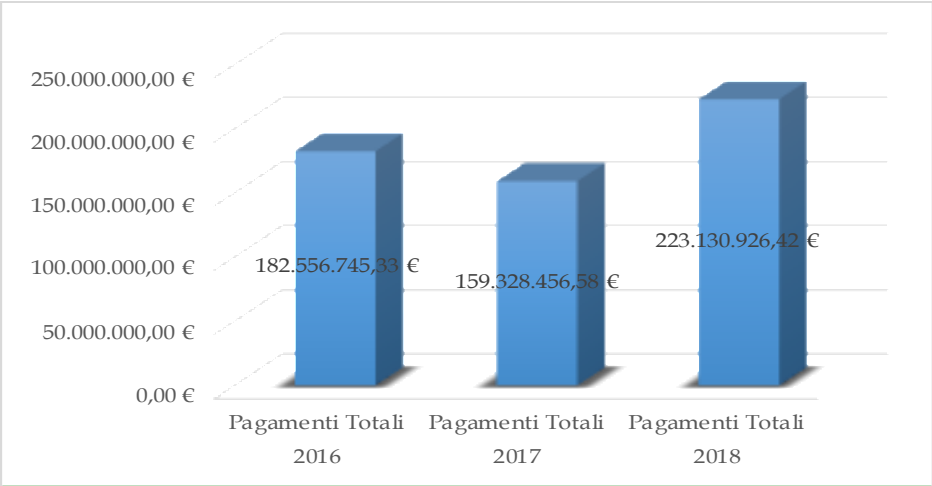
A fronte di tali dati assumono significatività quelli inerenti all'indebitamento, seppur potendo considerare un campione più limitato (non sono risultati disponibili i dati dei seguenti enti - Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale"; Adsu Chieti; Adsu L'Aquila; Adsu Teramo; Asr (Agenzia sanitaria regionale); Aric (Agenzia regionale di informatica e committenza); Arta (Agenzia regionale per la tutela dell'ambiente); Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale"; Cotir (Consorzio per la divulgazione e sperimentazione delle tecniche irrigue); Itqsa (Innovazione tecnologica - qualità e sicurezza degli alimenti); Associazione Ciapi):

Pur nella non esaustività del dato considerato, emerge un *trend* di progressiva riduzione dell'indebitamento. In termini quantitativi, considerando l'ultimo anno esaminato 2018, può incidentalmente rilevarsi come l'indebitamento dei predetti enti sia pari a circa l'8 per cento di quello della Regione Abruzzo (3.690.570.934 di euro).

2. I trasferimenti regionali

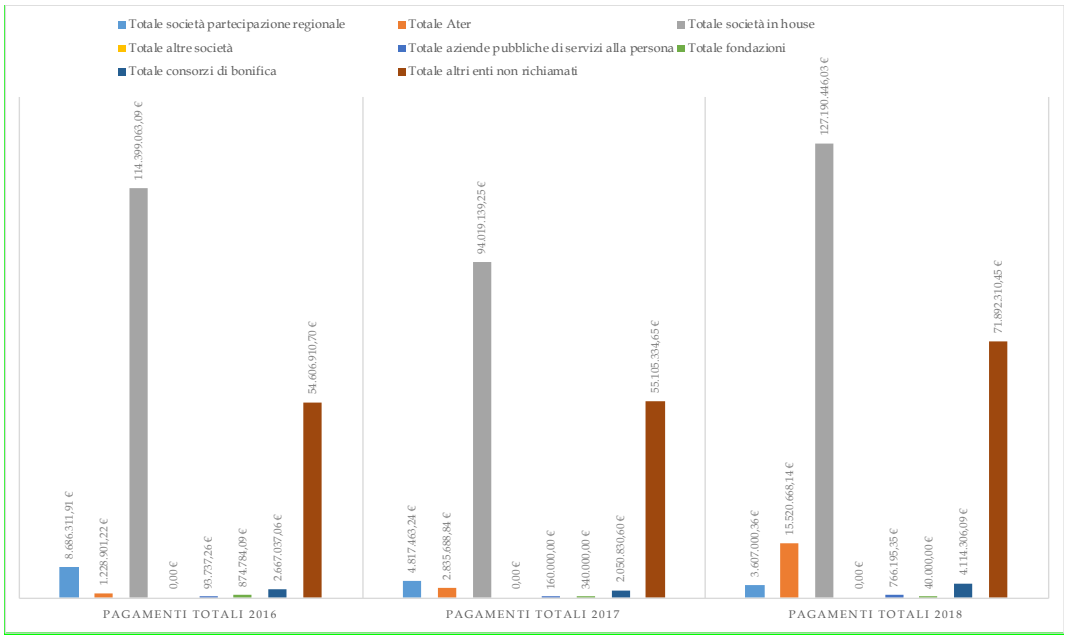
La seguente rappresentazione grafica consente di evidenziare l'evoluzione complessiva dei trasferimenti regionali nei confronti degli enti in esame:

Evoluzione dei trasferimenti regionali



Il seguente grafico consente, invece, di cogliere quali siano le tipologie di enti che ricevono i maggiori trasferimenti (considerando il dato dei pagamenti totali per anno):

Distribuzione dei trasferimenti regionali



Appare evidente come la quota significativamente più rilevante di risorse regionali viene destinata alle società *in house*, che ricevono circa il 60 per cento di quanto erogato nel triennio in esame.

Dall'analisi condotta sui trasferimenti regionali effettuati nel triennio emerge una significativa discrasia tra pagamenti totali e pagamenti di competenza degli esercizi considerati, con il conseguente formarsi di rilevanti posizioni creditorie vantate dagli enti regionali nei confronti della regione, con conseguenti possibili ricadute sulla gestione della liquidità da parte degli stessi.

3. Le principali criticità emerse in sede di esame della gestione finanziaria degli enti regionali

Per una disamina approfondita delle singole gestioni finanziarie degli enti esaminati non può che rinviarsi alla relazione, in questa sede possono richiamarsi, in modo cursorio, le principali criticità emerse, relative, in particolare, alle società regionali *in house*, verso le quali, come visto, avvengono i trasferimenti più significativi di risorse regionali.

In quest'ottica, prendendo le mosse dalle società giova preliminarmente ricordare che la gestione di **Fira s.p.a.** (Finanziaria regionale abruzzese) è stata oggetto di precipuo ed autonomo approfondimento da parte della Sezione con la relazione approvata con deliberazione n. 177/2019/PRS; in tale sede si è evidenziata la necessità che vengano adottate adeguate iniziative da parte della regione, stante l'impossibilità della società di raggiungere da sola l'equilibrio finanziario; quest'ultima, infatti, ha chiuso il triennio in esame registrando significative perdite e la perdita al 31 dicembre 2018 pari a - 455.944 euro ha solo per poco non determinato una riduzione del capitale significativa ai sensi dell'art. 2.446 c.c.; con valutazioni che si ribadiscono anche in questa sede, un diverso ordine di criticità attiene alla possibile operatività della società come intermediario finanziario, stante la possibile profonda distonia tra la compatibilità di un modello *in house* basato sull'utilizzo di risorse pubbliche – che ne costituiscono il patrimonio grazie al quale opera e che ne garantiscono il concreto agire – e l'operatività come intermediario finanziario, che, di contro, non può che far leva su un'autonoma attività di concessione di finanziamenti e la correlata e presupposta attività di provvista dei relativi mezzi finanziari sul mercato.

In merito ad **Abruzzo sviluppo s.p.a.**, nel triennio considerato la società è risultata connotata da una gestione finanziaria ben lontana dal raggiungere uno stabile equilibrio finanziario. Al riguardo deve ricordarsi che la società ha chiuso l'esercizio 2016 con una perdita di - 591.799 euro passata nel 2017 a - 812.931 euro; pur registrandosi nel 2018 un risultato lievemente positivo pari ad 4.847 euro, lo stesso è stato accompagnato da un patrimonio netto negativo per -707.518 euro, nonché da un peggioramento dell'indebitamento che si assesta su 15.828.342 euro. Pare, peraltro, destare perplessità, alla luce dei principi fissati dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"* (di seguito Tusp), l'operazione di ricapitalizzazione per 812.931 euro avvenuta nel 2019 ad opera della regione (d.g.r. n. 143 del 2019; l.r. n. 12 del 2019; d.g.r. n. 399 e 400 del 2019), di cui la

Sezione si riserva una più compiuta disamina in sede di esame di tale esercizio. Sono, altresì, emerse le seguenti criticità gestionali più specifiche:

- mancato completo adeguamento al disposto del Tusp in ordine alla composizione degli organi sociali;
- non completa adeguatezza dell'organo in servizio per lo svolgimento degli incarichi conferiti, con significativo ricorso a personale esterno, i cui oneri vengono a gravare sui fondi gestiti;
- mantenimento di partecipazioni in società connotate da criticità;
- non chiara rappresentazione in bilancio delle risorse gestite per conto della regione;
- giacenza di risorse regionali per un tempo prolungato prima di essere erogate ai beneficiari;
- complessità dei rapporti concessori intercorrenti con la regione, con sistemi di remunerazioni differenti degli incarichi attribuiti, a cui si affianca con rischi di non ammissibile duplicazione, il riconoscimento a partire dal 2018 di un contributo per la copertura delle spese generali della società;
- la non completa implementazione di strumenti di controllo analogo da parte della Regione, come dalla stessa del resto evidenziato nella Relazione annuale sull'esercizio del controllo analogo del 20 dicembre 2018;
- l'insufficienza delle misure adottate dalla società per tentare una riduzione dei costi, a fronte anche del significativo ricorso che viene posto in essere a risorse (consulenti, collaboratori esterni).

Come noto, da ultimo, la Regione Abruzzo, tenuto conto anche degli esiti della richiamata attività d'indagine svolta dalla Sezione sulla gestione di Fira s.p.a. (deliberazione n. 177/2019/PRS) ha previsto con d.g.r. n. 228/2020 l'avvio di un processo di fusione per incorporazione che coinvolga le due società partecipate Abruzzo sviluppo s.p.a. e Fira. s.p.a., al fine di contenere i costi dell'azione amministrativa, di realizzare economie di scala e di razionalizzare le partecipazioni societarie regionali. Tale processo dovrebbe

concludersi entro il 30 giugno 2021 e verrà monitorato da parte di questa Sezione.

Per quanto attiene a **Tua s.p.a.** (Trasporto unico abruzzese), il triennio in esame appare ancora di assestamento - a seguito delle profonde modifiche che hanno interessato, a partire dal 2015 la società e le sue controllate – e, comunque, caratterizzato da un percorso di tendenziale riduzione dei costi e dell'indebitamento. Il risultato di esercizio subisce una netta riduzione nel periodo considerato restando comunque positivo per tutto il triennio, in particolare il bilancio d'esercizio 2018 chiude con un utile di esercizio pari ad 34.029 euro rispetto agli 197.022 euro dell'esercizio precedente. Si tratta di un percorso complesso e che dipende anche, sul piano più generale, dalle risorse regionali a disposizione, nonché dalla loro effettiva messa a disposizione. Basti, al riguardo, evidenziare come nel solo 2018 la società ha effettuato affidamenti esterni per 28.838.007 euro. Nel triennio in esame risultano anche essere state conferite, per la quasi totalità con affidamento diretto, consulenze per 527.998 euro. A queste si aggiungono incarichi per consulenze legali e difese in giudizio per 532.840 euro, anch'essi affidati, per la maggior parte dei casi, in via diretta.

Nella seconda parte del 2018 la società, dando applicazione al disciplinare regionale per il controllo analogo delle società *in house* (d.g.r. n. 109/2017), ha approvato, in accordo con la regione, il Regolamento per il conferimento di incarichi di consulenza e il Regolamento per l'affidamento di incarichi di patrocinio legale, che introducono disposizioni volte a garantire il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità. Gli effetti di tali provvedimenti verranno successivamente valutati da questa Sezione.

L'analisi condotta ha fatto emergere profili di criticità superabili mediante:

- adozione di adeguate misure di razionalizzazione ed efficientamento del ricorso ad affidamenti esterni, con procedure che riducano gli affidamenti diretti, nonché il ricorso a consulenze;

- un costante monitoraggio anche da parte dell'Amministrazione regionale della gestione di alcune partecipate, e, in particolare, "Sistema s.r.l. in liquidazione" e "Autoservizi Cerella s.r.l.";
- la piena implementazione del percorso di complessiva ristrutturazione del trasporto locale regionale, a partire dalla d.g.r. n. 439 del 29 luglio 2019, al fine di valutarne gli effetti di efficientamento del servizio prestato;
- l'adozione di effettive misure per il rinnovo del parco mezzi.

In merito ad **Abruzzo engineering s.p.a.**, appaiono essere esercitati in modo più completo da parte della Regione le prerogative proprie del controllo analogo, alla luce anche di quanto, da ultimo, contenuto nelle delibere d.g.r. n. 435 del 29 giugno 2019 e n. 1035 del 28 dicembre 2018, in ordine all'implementazione delle necessarie misure di contenimento dei costi di struttura della società. Il risultato di esercizio, nel triennio in esame, è sostanzialmente positivo. Appare, comunque, emergere la necessità, anche al fine di garantire il pieno rispetto del principio di economicità che costituisce uno dei presupposti degli affidamenti diretti ad una società *in house,* che venga valutato un minor ricorso ad incarichi a professionalità esterne, specie nei settori - Fse, ricostruzione, Genio civile, gestione e qualità che appaiono costituire il settore tipico prevalente di attività della società e il cui svolgimento, quindi, in chiave prospettica dovrebbe essere assicurato dal personale della società.

Infine, per quanto attiene a **Saga s.p.a.** (Società abruzzese gestione aeroporto), si rileva la forte dipendenza dai contributi regionali per il mantenimento degli equilibri di bilancio, con profili di criticità in ordine al pieno rispetto dei principi dettati dal Tusp. Più nello specifico, in disparte dal nuovo contributo di 1.000.000 di euro riconosciuto, per la sola annualità 2019, dalla l.r. n. 33 del 2019, per consentire l'esercizio dei servizi pubblici essenziali attinenti le attività di sicurezza delle forze di Polizia, dei Vigili del fuoco e della Guardia costiera, nonché per assicurare i servizi di protezione civile e di emergenza e urgenza sanitari, i dati in tabella consentono di evidenziare come

nel triennio in esame i flussi finanziari comunque trasferiti dal bilancio regionale siano stati pari a circa il 60 per cento del valore della produzione della società:

SAGA s.p.a.	2016	2017	2018
VALORE PRODUZIONE	10.249.408	9.248.116	8.600.686
RISORSE REGIONALI COMPLESSIVAMENTE EROGATE	8.539.595	4.733.560	3.533.835
PASSEGGERI	5164	5431	5005
CONTRIBUTO REGIONALE PER PASSEGGERO	1.653	871	706

Rinviando, come detto, per i necessari approfondimenti alla relazione, in riferimento agli altri enti esaminati, si richiamano i seguenti profili di criticità:

- per quanto riguarda il **Centro Agro-alimentare "La Valle della Pescara" s.c.a.r.l.**, si evidenzia un netto peggioramento dell'andamento della gestione finanziaria nel biennio 2017-2018, con un risultato di esercizio fortemente negativo, l'aumento dell'indebitamento e una riduzione del patrimonio netto e delle disponibilità liquide;
- in merito al **Cotir - Consorzio per la Divulgazione e Sperimentazione delle Tecniche Irrigue s.r.l.**, si osserva la necessità che la liquidazione venga tempestivamente conclusa, tenuto conto che il 2017 ha chiuso con un patrimonio netto di -3.129.240 euro e un risultato di esercizio di -846.448 euro
- in relazione al **Crua - Consorzio di Ricerca Unico d'Abruzzo** (ex Crab - Consorzio di Ricerche Applicate alla Biotecnologia), emerge una situazione finanziaria che appare estremamente critica; il triennio preso in esame conferma il trend sempre negativo della gestione, con un ulteriore aggravamento della situazione nel 2018 rispetto al 2017, essendo già in parte vanificato il nuovo apporto di capitale posto in essere nel 2017 dalla

Regione e con un valore della produzione che non è in grado di coprire neppure i soli oneri per il personale;

- in riferimento alla **Società Sir s.p.a.** in liquidazione, si richiama l'attenzione sull'eccessivo protrarsi dello stato di liquidazione, procedura iniziata nel 2009, con aggravio di oneri in capo alla Regione;
- per quanto riguarda l'**Ater L'Aquila**, le modalità di gestione della significativa liquidità giacente appaiono porre dei possibili problemi di compatibilità con i principi che reggono il sistema di tesoreria unica (TU); mancata comunicazione dei dati relativi ai costi di funzionamento;
- in merito all'**Ater Pescara**, si evidenziano risultati di esercizi negativi nel 2016 e nel 2018;
- in relazione all'**Ater Teramo**, si rileva la sensibile contrazione del valore della produzione, con effetti sulle disponibilità di cassa;
- in riferimento all'**Ater Chieti**, criticità in ordine al percorso di raggiungimento dell'equilibrio finanziario, pur essendo stato approvato – dopo l'accertamento dello stato di deficitarietà strutturale e del conseguente commissariamento – uno specifico piano industriale, la cui attuazione è sorretta da cospicui trasferimenti regionali;
- in merito ad **Arap** (Azienda regionale attività produttive), dal punto di vista della gestione finanziaria, oltre alla chiusura fortemente negativa del 2016, si segnala il sensibile aumento dell'indebitamento (nel 2018 pari a 42.157.714 di euro); dal punto di vista gestionale appare emergere un non pieno controllo da parte delle strutture regionali e la mancata completa perimetrazione delle funzioni che deve svolgere tale organismo; appare al riguardo singolare che *ex se* il consiglio di amministrazione abbia deliberato l'assunzione di nuove figure professionali da impiegare nel settore gare considerato che Arap intende accreditarsi come centrale unica di committenza; la strutturazione di una centrale unica di committenza avrebbe dovuto essere valutata, a monte, a livello di sistema regionale, tenuto conto che vi sono già organismi che in settori specifici svolgono questo servizio (es. **Arit/Aric**); basti, al riguardo, evidenziare, a titolo

esemplificativo, come in una Regione più grande come la Lombardia si sia concentrato in un unico soggetto - Aria s.p.a., Azienda Regionale per l'innovazione e gli Acquisti della Regione Lombardia – sia la Centrale Acquisti e Soggetto Aggregatore della Lombardia che la Digital Company, nonché lo sviluppo e coordinamento di progetti strategici per la realizzazione delle più importanti opere infrastrutturali, attraverso la fusione di tre distinte società preesistenti;

- quanto rilevato al punto precedente deve ulteriormente tenere conto delle criticità che già connotano anche **Arit/Aric,** che ha registrato negli esercizi in esame difficoltà a far fronte agli impegni legati alla gestione corrente, stante l'asserita insufficienza delle risorse regionali trasferite;
- in ordine al **Consorzio di Bonifica Centro Bacino Saline, Pescara, Alento e Foro,** si rileva la significativa incidenza del costo del personale;
- in merito al **Consorzio di bonifica Nord - Bacino del Tronto, Tordino e Vomano,** si evidenzia il mantenimento di una rilevante mole di residui attivi riguardanti i ruoli per contribuenza;
- per quanto riguarda il **Consorzio di Bonifica Sud, bacino del Moro, Sangro, Salinello e Trigno** una gestione marcatamente in disequilibrio (nel solo 2018 -10.682.120 di euro), a causa di eccessivo costo del personale, insufficienti entrate derivanti da spese generali per lavori, mancato introito derivante dalla vendita di parte del patrimonio consortile, eccessiva lentezza nella riscossione dei residui attivi ed eccesso di contenzioso;
- in ordine al **Consorzio per lo sviluppo industriale dell'Area Chieti Pescara**, si richiama l'attenzione sull'estrema lunghezza della procedura di liquidazione che si protrae dal 2011, a fronte di uno sbilancio rilevato tra l'aggiornato valore presumibile di realizzo delle attività e l'aggiornato valore presumibile di estinzione delle passività ammontante a complessivi 20.953.000 di euro già nel 2015 e con una stima di perdita per esercizio di almeno 250.000 euro/anno.

4. I Piani di razionalizzazione delle partecipazioni detenute da parte di Regione Abruzzo

Regione Abruzzo, nel rispetto della disciplina di settore, ha adottato i seguenti piani di razionalizzazione:

- Revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24 d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i., approvata con d.g.r. n. 544 del 29 settembre 2017;
- Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche – art. 20 – d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i., approvato con d.g.r. n. 1029 del 28 dicembre 2018;
- Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche – art. 20 – d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i., approvato con d.g.r. n. 879 del 27 dicembre 2019.

Dal punto di vista quantitativo può ricordarsi come nel primo piano di razionalizzazione esaminato siano state censite 103 società direttamente o indirettamente riconducibili alla regione, numero lievemente diminuito nell'ultimo provvedimento esaminato, passando a 99 società. Una valutazione complessiva dei predetti piani ha fatto preliminarmente emergere come tutti e tre i piani in esame risultano accomunati da una criticità di fondo, che attiene alla struttura degli stessi e che ne appare minare l'efficacia e la piena rispondenza alla *ratio* dell'intervento recato dal Tusp.

I tre provvedimenti, infatti, appaiono costruiti sul seguente modello, riproponendo anche le stesse espressioni semantiche: d.g.r. di approvazione dei prospetti, che vengono allegati all'atto deliberativo, e che *"vanno a costituire il piano di razionalizzazione periodico … comprensivi delle relazioni sull'attuazione del Piano di razionalizzazione dell'anno precedente"*; si specifica, altresì, di *"stabilire che la predisposizione degli atti e le connesse attività consequenziali alla ricognizione … sono in capo alle strutture regionali competenti ratione materiae rispetto alle società"*, nonché di *"stabilire che ulteriori elementi di approfondimento dovranno provenire dalle analisi e dai raffronti dei bilanci delle società partecipate da effettuarsi*

con cadenza periodica a cura del dipartimento risorse e organizzazione – servizio controllo di gestione e analisi delle partecipate".

Tale modalità operativa di predisposizione dei provvedimenti di razionalizzazione appare minare la funzione stessa di tale processo di razionalizzazione di "*punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza dell'ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni*", come icasticamente evidenziata dalla Sezione delle autonomie di questa Corte nella già richiamata deliberazione n. 19/2017/INPR. Il demandare, infatti, "la predisposizione degli atti e le connesse attività consequenziali alla ricognizione" alle "Strutture regionali competenti *ratione materiae* rispetto alle società" appare *ex se* escludere che possa compiersi una valutazione complessiva dell'insieme delle partecipazioni detenute, nonché precludere l'adozione di misure di efficientamento che riguardino più società o settori di competenza di più strutture regionali. La strutturazione prescelta appare, altresì, obliterare una delle verifiche più importanti segnalate già nella deliberazione n. 19/2017/INPR: "*nel motivare sugli esiti della ricognizione effettuata è importante tener conto dell'attività svolta dalla società a beneficio della comunità amministrata. Pertanto, in caso di attività inerenti ai servizi pubblici locali, occorre esplicitare le ragioni della convenienza economica dell'erogazione del servizio mediante la società anziché in forme alternative (gestione diretta, azienda speciale, ecc.) e della sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità per l'ente. In relazione ai servizi pubblici a rete di rilevanza economica, occorre anche dimostrare che non sono necessarie operazioni di aggregazione con altre società operanti nello stesso settore e che la società svolge servizi non compresi tra quelli da affidare per il tramite dell'Ente di Governo d'Ambito*".

Rinviando alla relazione per un'analisi più specifica delle criticità che appaiono connotare singole previsioni dei piani di razionalizzazione adottati dalla Regione nel periodo in esame, ci si limita, in questa sede, a richiamare alcune valutazioni unitarie sul processo di razionalizzazione in corso.

In primo luogo, l'analisi delle singole previsioni dei piani appare confermare l'assenza di valutazioni complessive sia della convenienza dell'ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni sia le ragioni della convenienza economica dell'erogazione del servizio mediante una data società anziché in forme alternative (gestione diretta, azienda speciale, ecc.) e della sostenibilità della medesima scelta in termini di costo-opportunità per l'ente. In quest'ottica va, altresì, rimarcato come i piani annualmente adottati non tengano conto degli interventi, spesso di natura straordinaria, nelle more adottati dalla stessa Amministrazione regionale per il salvataggio di alcuni degli organismi partecipati.

La mancata evidenziazione, nei provvedimenti in esame, di una progettualità sistematica dell'architettura del complesso universo di organismi partecipati non permette di cogliere le ragioni che giustificano il mantenimento di determinate partecipazioni e l'effettiva capacità di altri di perseguire le politiche regionali delegate.

Tenuto, poi, conto dell'incremento, nel periodo in esame, del numero di società partecipate secondo il modello *in house,* una specifica valutazione avrebbe dovuto essere effettuata a livello di sistema regionale in ordine a misure di standardizzazione e di uniformazione dei processi gestionali tra le diverse società, per conseguire razionalizzazioni di spesa, nonché per la verifica dei presupposti codificati dall'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici, per la legittimità degli affidamenti diretti a tali società. In altre parole, i piani in analisi avrebbero dovuto essere la sede programmatoria per impostare il costante perseguimento degli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, il cui raggiungimento, adeguatamente motivato negli incarichi di conferimento dei singoli servizi, può rendere preferibile "per la collettività" la forma di gestione *in house.*

5. Gestione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE)

I programmi operativi regionali sono il Por Fondo sociale europeo (di seguito Fse) e il Por Fondo europeo per lo sviluppo regionale (di seguito Fesr). Nella nuova programmazione la regione ha scelto il modulo organizzativo in cui l'Autorità di gestione è unica per entrambi i programmi, in discontinuità rispetto al modello adottato nel ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013, in cui si distinguevano due Autorità di gestione, una del Por Fesr e l'altra del Por Fse. La Regione Abruzzo è classificata come regione "*in transizione*".

In sede istruttoria si sono analizzati i dati relativi allo stato di attuazione dei programmi regionali riferito alla dotazione annuale del bilancio regionale (2016, 2017), con il dettaglio degli impegni e pagamenti per i tre capitoli di spesa fondi UE, statali e regionali, all'avanzamento finanziario, con particolare riferimento anche al rispetto della regola N+3, alla sintesi dell'attività di audit svolta dalla competente autorità, con riferimento agli audit di sistema, delle operazioni e dei conti ed all'approfondimento sul Fondo dei fondi.

Per quanto riguarda il Fesr (2014-2020), la dotazione delle risorse finanziarie comunitarie del programma è pari a 135.754.890 di euro ed è ripartita in nove assi di intervento: asse I (ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione), asse II (diffusione servizi digitali), asse III (competitività del sistema produttivo), asse IV (promozione di un'economia a bassa emissione di carbonio), asse V (riduzione del rischio idrogeologico), asse VI (tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali), asse VII (sviluppo urbano sostenibile), asse VIII (assistenza tecnica ed asse IX[1] (prevenzione del rischio idrogeologico e sismico e sostegno alla ripresa economica delle aree colpite dal terremoto 2016 e 2017 – cratere).

Nel periodo in esame si assiste ad una progressiva accelerazione nell'impiego di tali risorse, le risultanze si evincono dalla seguente tabella che fotografa la situazione al 31 dicembre 2017:

[1] L'Asse IX è stato inserito nell'anno 2018 (asse sisma).

Asse	Dotazione da Bilancio Regionale 2017	FESR - Attuazione finanziaria al 31/12/2017			
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
I	13.300.000,00	10.694.368,02		80%	0%
II	4.679.000,00	3.936.954,68	1.125,00	84%	0%
III	25.066.733,58	11.000.000,00		44%	0%
IV	7.554.767,27	3.399.494,38		45%	0%
V	11.260.000,00	9.992.084,44		89%	0%
VI	7.527.451,85	4.967.658,68	100.750,00	66%	1%
VII	8.782.767,27	4.160.000,00		47%	0%
VIII	1.104.000,00	1.532.430,00	595.954,14	139%	54%
TOT	79.274.719,97	49.682.990,20	697.829,14	63%	1%

Precipuo approfondimento è stato dedicato all'analisi dell'attuazione degli Strumenti finanziari previsti dal Por Fesr 2014-2020, mediante l'istituzione di un Fondo dei Fondi, del valore complessivo di 17.270.000 euro, la cui gestione è stata affidata alla società *in house* Fira s.p.a.

Per quanto riguarda il Programma operativo regionale FSE, la dotazione delle risorse finanziarie del programma è pari a 142.503.150 euro ed è ripartita in cinque assi di intervento: Asse I (Occupazione), Asse II (Inclusione sociale), Asse III (Istruzione e formazione), Asse IV (Capacità istituzionale) e Asse V (Assistenza tecnica).

Tabella 1 - Attuazione finanziaria al 31.12.2017 (FSE 2014-2020)

Asse	Dotazione da Bilancio Regionale 2017	FSE - Attuazione finanziaria al 31/12/2017			
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
I	24.511.641,22	7.432.530,00	6.927.192	30%	28%
II	4.405.960,00	1.812.920,66	325.828,05	41%	7%
III	10.369.136,66	1.789.656,92	2.981.450,36	17%	29%
IV	2.809.214,64	417.148,08	427.148,08	15%	15%
V	720.510,20	547.354,92	447.451,49	76%	62%
TOT	42.816.462,72	11.999.610,58	11.109.069,87	28%	26%

Le attività di controllo svolte dall'Autorità di Audit sul Programma operativo del Fondo sociale europeo sono evidenziate nel Rac 2018 con riferimento al periodo contabile luglio 2017-giugno 2018. Per entrambi i fondi,

con riferimento all'audit di sistema, sulla base delle valutazioni effettuate e dei giudizi espressi in seguito *ai follow up* eseguiti per la verifica dell'adozione di azioni correttive indicate nel Rapporto definitivo di Audit di sistema, l'Autorità di audit ha ritenuto che il sistema di gestione e controllo (Sigeco) fosse da considerarsi in Categoria 2 "*funziona sono necessari dei miglioramenti*", esprimendo un giudizio di affidabilità medio alto.

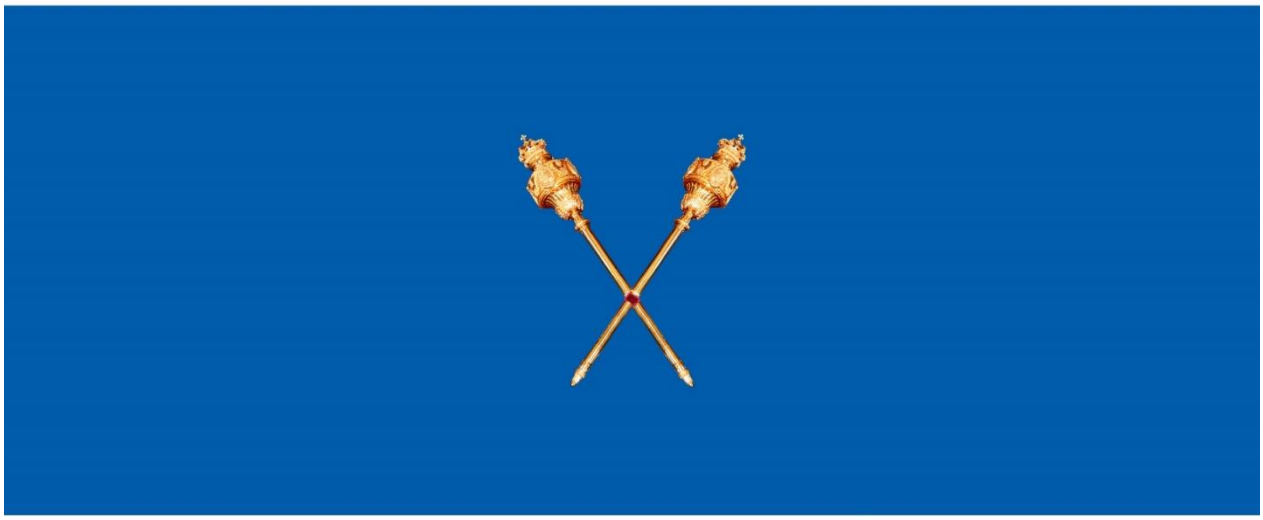
Per quanto attiene al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr)[2], il dettaglio delle risorse destinate alla Regione Abruzzo e il grado di loro utilizzo è sintetizzato nella seguente tabella:

Risorse pubbliche programmate		Spesa cumulata dal 1/1/2015 al 31/12/2017)		% Avanza-mento	Rimanente da spendere entro il 31 dicembre 2017	
Spesa Pubblica	FEASR	Spesa pubblica	FEASR		Spesa pubblica	FEASR*
479.465.592	230.143.484	29.143.294,56	13.988.781,39	6,08%	44.458.159,60	21.339.916,61

Merita, infine, di essere evidenziato, in relazione al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp)[3] che la Regione Abruzzo si colloca tra i cinque organismi intermedi delegati dell'attuazione degli interventi più efficienti, che hanno impegnato più del 50 per cento, come si ricava dalla seguente tabella di sintesi:

[2] La Politica di sviluppo rurale dell'UE nel periodo 2014-2020 si pone tre obiettivi strategici a lungo termine: il miglioramento della competitività dell'agricoltura; la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; uno sviluppo territoriale equilibrato per le zone rurali. Gli obiettivi generali sono stati tradotti in sei priorità: 1) promuovere il trasferimento di conoscenze nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali; 2) potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole; 3) incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo; 4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalla silvicoltura; 5) incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale; 6) promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

[3] il Programma operativo PO Feamp 2014-2020 ha adottato 6 Priorità che si prefiggono le seguenti finalità: 1) promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze; 2) favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze; 3) promuovere l'attuazione della Politica comune della pesca (PCP)178; 4) rafforzare l'occupazione e la coesione territoriale; 5) favorire la commercializzazione e la trasformazione; 6) favorire l'attuazione della politica marittima integrata.

Contributo pubblico (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
17.856.634	**4.992.758,0**	**116.071,1**	**28**	**0.7**

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA