



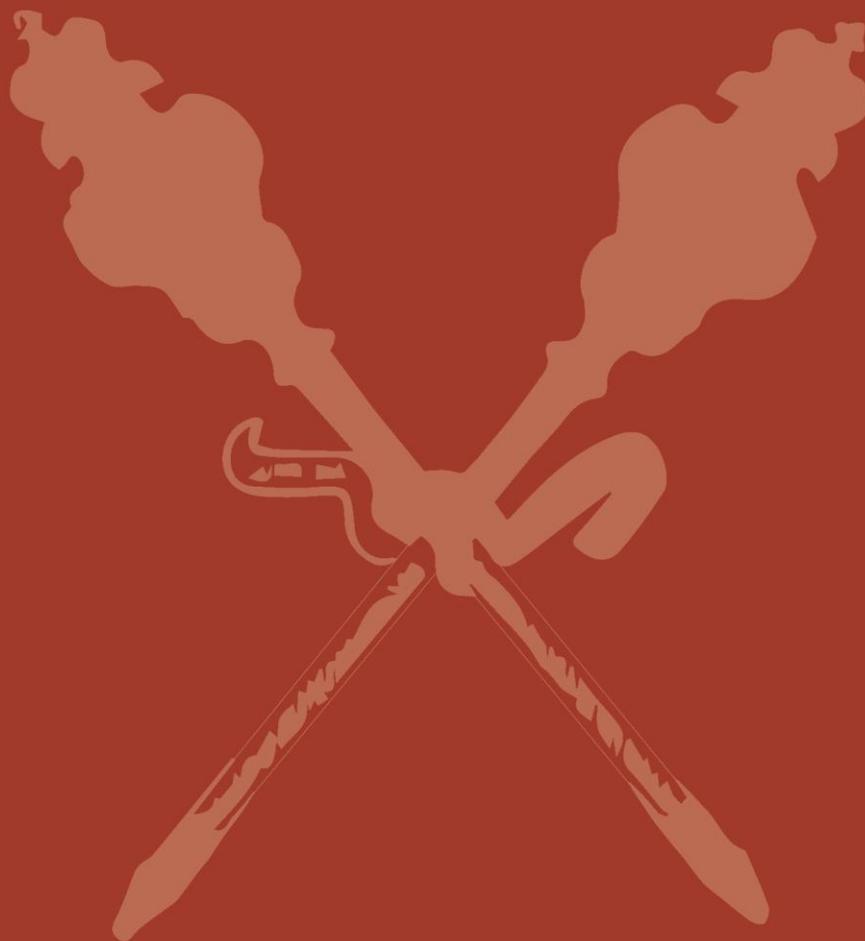
CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER L'ABRUZZO

PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE ABRUZZO - ANNO 2013

Volume III

Enti strumentali e società partecipate, Personale, Fondi comunitari



L'Aquila, 26 febbraio 2016



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

**PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE ABRUZZO
ANNO 2013**

Volume III

Enti strumentali e società partecipate, Personale, Fondi comunitari

L'Aquila, 26 febbraio 2016

Capitolo 1 “Enti strumentali, organismi partecipati e soggetti cui la regione Abruzzo contribuisce in via ordinaria”

MAGISTRATO ISTRUTTORE ED ESTENSORE: Referendario Angelo Maria QUAGLINI

ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA:

- Ludovica PENTOLA (Funzioni di coordinamento)
- Fabio DE PAULIS
- Angela CARUSI

SUPPORTO INFORMATICO: Miriano ESPOSITO

Capitolo 2 “Spesa del personale”

MAGISTRATI ISTRUTTORI ED ESTENSORI:

- Consigliere Nicola DI GIANNANTONIO
- Primo Referendario Andrea LUBERTI

ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA:

- Ludovica PENTOLA (Funzioni di coordinamento)
- Fabio DE PAULIS

Capitolo 3 “Fondi comunitari”

MAGISTRATO ISTRUTTORE ED ESTENSORE: Referendario Angelo Maria QUAGLINI

ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA:

- Ludovica PENTOLA (Funzioni di coordinamento)
- Angela CARUSI
- Chiara COLASACCO

INDICE

1	ENTI STRUMENTALI, ORGANISMI PARTECIPATI E SOGGETTI CUI LA REGIONE ABRUZZO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA.....	1
1.1	Premessa	1
1.2	Gli organismi partecipati	1
1.2.1	<i>Quadro normativo</i>	1
1.2.2	<i>Attività istruttoria condotta dalla Sezione regionale di controllo</i>	7
1.2.3	<i>Tassonomia degli organismi partecipati della Regione</i>	8
1.2.4	<i>Modello di governance</i>	11
1.2.5	<i>Analisi finanziaria degli organismi partecipati</i>	14
1.2.5.1	Analisi dei risultati reddituali	15
1.2.5.2	Analisi della struttura patrimoniale	25
1.3	Enti strumentali e di derivazione regionale	28
1.4	Analisi reddituale.....	30
1.4.1	<i>Analisi della struttura patrimoniale</i>	35
1.5	I trasferimenti ad enti associativi.....	36
2	SPESA DEL PERSONALE.....	38
2.1	Il quadro normativo - Legislazione statale e regionale.....	38
2.2	La spesa complessiva per il personale – spese per contratti di lavoro dipendente e di lavoro autonomo – spesa per incarichi di studio, ricerca e consulenza.....	40
3	FONDI COMUNITARI	47
3.1	Premessa	47
3.2	La politica di coesione socio-economica nella Programmazione 2007-2013.....	49
3.2.1	<i>Il quadro normativo di riferimento</i>	49
3.2.2	<i>L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione": il POR FESR e il POR FSE della Regione Abruzzo, i finanziamenti previsti e lo stato di attuazione</i>	50
3.2.2.1	POR-FESR Abruzzo 2007-2013.....	51
3.2.2.2	POR FSE Abruzzo 2007-2013.....	55
3.2.3	<i>L'obiettivo "Cooperazione territoriale europea": IPA Adriatico della Regione Abruzzo, i finanziamenti previsti e lo stato di attuazione.</i>	58
3.2.4	<i>L'organizzazione dei sistemi di gestione e di controllo: normativa europea e attuazione nella Regione Abruzzo per il POR FESR, il POR FSE e IPA Adriatico</i>	64
3.2.4.1	I controlli di I e di II livello sul POR FESR.....	65
3.2.4.2	I controlli di I e di II livello sul POR FSE.....	66

3.2.4.3	I controlli di I e di II livello sul Programma IPA - ADRIATICO	68
3.3	La Politica Comune della Pesca e il Fondo Europeo per la Pesca.....	70
3.4	La Politica Agricola Comune	73
3.5	Incidenza dei fondi comunitari sul rendiconto 2013.....	75

I ENTI STRUMENTALI, ORGANISMI PARTECIPATI E SOGGETTI CUI LA REGIONE ABRUZZO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1.1 Premessa

Nell'ambito della propria gestione la Regione Abruzzo ricorre ad un numero rilevante di soggetti esterni al perimetro della struttura amministrativa regionale, aventi natura giuridica sia pubblica (enti pubblici e agenzie) sia privata (società, consorzi, cooperative, associazioni e fondazioni). I rapporti giuridici che legano tali soggetti alla Regione rilevano anche sotto il profilo finanziario in quanto, sebbene a vario titolo (contribuzione, finanziamento, partecipazione, distribuzione di utili), determinano flussi in entrata e in uscita e incidono sulle grandezze del rendiconto regionale. Dalla ricognizione effettuata con riferimento all'esercizio 2013, i soggetti rientranti nel perimetro allargato della finanza regionale ammontano a 34, appartenenti alle seguenti categorie, in base alla natura giuridica:

- ✓ Società di capitali;
- ✓ Società cooperative;
- ✓ Consorzi;
- ✓ Enti strumentali i cui bilanci sono allegati al rendiconto regionale;
- ✓ Altri enti privati cui la Regione contribuisce finanziariamente.

Nella presente Sezione del referto, vengono passati in rassegna gli aspetti principali della gestione di tali soggetti esterni all'apparato amministrativo regionale (modello di *governance*, analisi finanziaria e reddituale), prima con riferimento alla categoria degli organismi partecipati, poi in relazione agli enti strumentali e, infine, con riguardo ad ulteriori soggetti beneficiari di contributi finanziari regionali.

1.2 Gli organismi partecipati

1.2.1 Quadro normativo

L'analisi degli organismi partecipati dalla Regione Abruzzo richiede, in via preliminare, un ricostruzione del quadro normativo di riferimento e della sua evoluzione nel tempo. Al riguardo,

vengono di seguito sinteticamente riportate alcune delle principali disposizioni riguardanti gli organismi partecipati da amministrazioni pubbliche e la gestione dei servizi pubblici locali.

Disposizioni a tutela della concorrenza e sui servizi pubblici locali

Con l'articolo 13, commi 1 e 2, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. "*decreto Bersani*"), sono stati introdotti i seguenti principi:

- ✓ distinzione tra "*servizi strumentali*" all'attività dell'amministrazione regionale e locale e servizi erogati ai cittadini (servizi pubblici locali);
- ✓ esclusività dell'oggetto sociale delle partecipate che sono tenute a svolgere i servizi strumentali unicamente per gli enti "*costituenti o partecipanti o affidanti*", con il divieto di partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale. Peraltro, la norma esclude esplicitamente le società regionali finanziarie dall'applicazione di tale disciplina restrittiva.

I successivi commi 3 e 4, del medesimo articolo 13 dispongono la cessazione delle attività non consentite e la perdita di efficacia dei contratti relativi ad attività non cedute o scorporate, con irrogazione della sanzione della nullità per i contratti conclusi in violazione della disciplina introdotta. A ciò si aggiunge che l'articolo 1, comma 721, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha disposto, a carico delle Regioni, ai fini del contenimento della spesa pubblica, la "*soppressione degli enti inutili*", la "*fusione delle società partecipate*" e il "*ridimensionamento delle strutture organizzative*".

Con l'espressa finalità di tutela della concorrenza e del mercato, l'articolo 3, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 stabilisce che le amministrazioni pubbliche non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È, in ogni caso, sempre ammessa la costituzione e l'assunzione di partecipazioni in società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza secondo le modalità indicate dalla norma (comma 27)¹.

¹ L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27, delibera che deve essere trasmessa alla competente sezione della Corte dei conti (comma 28). Le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27 devono essere cedute a terzi entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica (comma 29). Detto termine è stato successivamente più volte prorogato ed è ora fissato al 31 dicembre 2014, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. b), D.L. 6 marzo 2014, n. 16. Decorsa tale data, le partecipazioni vietate e non alienate cessano ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile.

Nel caso in cui, ricorrendo i presupposti del comma 27, le amministrazioni costituiscano società o enti, comunque denominati, o assumano partecipazioni in società, consorzi o altri organismi, anche a seguito di processi di riorganizzazione, trasformazione o decentramento, adottano, sentite le organizzazioni sindacali per gli effetti derivanti sul personale, provvedimenti di trasferimento

Ulteriori verifiche in tema di mantenimento di società strumentali erano state imposte anche alle regioni a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 4 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012)². La norma è stata ritenuta prima inapplicabile alle Regioni dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 229 del 2013, e poi definitivamente abrogata dal legislatore per mezzo dell'articolo 1, comma 562, lett. a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, a decorrere dal 1° gennaio 2014. Tale ultima legge, con le disposizioni dei commi dal 550 al 562, ha sostituito un sistema di norme precedenti caratterizzate da obblighi automatici di dismissione di alcune tipologie di società partecipate con regole generali di responsabilizzazione sia dei soci pubblici, chiamati ad accantonare in bilancio somme pari ai risultati negativi registrati dalle società e non immediatamente ripianati, sia degli amministratori di società in *house*, per mezzo di riduzioni automatiche dei compensi, in presenza di risultati economici negativi per tre esercizi. Nel nuovo quadro la sanzione della liquidazione rappresenta l'*extrema ratio* per le sole le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, diverse da quelle che svolgono servizi pubblici locali, che presentano un risultato negativo in quattro degli ultimi cinque esercizi.

Con particolare riferimento ai servizi pubblici locali, l'articolo 3 della legge regionale dell'Abruzzo n. 4/2009 individua le formule organizzative generali mediante le quali possono essere erogati i servizi pubblici che non siano gestiti, in base al criterio di efficienza, direttamente dalla Regione o affidati a terzi³.

La normativa regionale è integrata dal quadro regolamentare nazionale. In particolare, l'articolo 3-bis del D.L. n. 138 del 13 agosto 2011 (convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 148/2011) stabilisce, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali (S.P.L.) a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini

delle risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate mediante i soggetti di cui al presente comma e provvedono alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica (comma 30).

² Tale normativa, con l'evidente intento di ridurre il numero, prevedeva che entro il 31 dicembre 2013 dovessero essere sciolte le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni che avessero conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90% del totale. Alternativamente era necessario procedere all'alienazione, entro il 30 giugno 2013 e con procedure di evidenza pubblica, dell'intera partecipazione della pubblica amministrazione controllante ed alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal 1° gennaio 2014 (comma 1).

³ Più in dettaglio, i moduli gestionali si differenziano in relazione alla tipologia di servizio pubblico secondo le seguenti indicazioni:

1. agenzia regionale, quando l'oggetto consiste nello svolgimento di attività specifiche di interesse pubblico;
2. azienda regionale, anche consortile, quando l'oggetto consiste nella produzione e gestione di beni e servizi rivolti al consumo collettivo e destinati al soddisfacimento di finalità pubbliche. Le aziende hanno natura di ente pubblico economico;
3. istituto regionale, quando le funzioni e le attività attribuite sono caratterizzate prevalentemente da contenuti di alta specializzazione tecnico-scientifica ed orientate alla ricerca ed alla sperimentazione;
4. costituzione e partecipazione a società, per lo svolgimento dei servizi pubblici aventi rilevanza economica.

territoriali ottimali e omogenei (normalmente non inferiori al territorio provinciale) tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. Ferma restando l'organizzazione di S.P.L. di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già attuata in applicazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, di disposizioni regionali coerenti con le indicazioni fornite dallo stesso articolo 3-bis, decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge n. 131/2003 (comma 1).

Al fine di dare attuazione al citato articolo 3-bis, la Regione ha individuato gli ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica nel settore dei trasporti (cfr. deliberazione della Giunta regionale n. 486 del 30 luglio 2012 non ancora attuata) e del servizio idrico (cfr. L.R. n. 9/2011). Manca, invece, la norma istitutiva degli ambiti territoriali ottimali relativamente alla gestione dei rifiuti.

Molto controverse sono state le disposizioni in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici; a seguito del referendum abrogativo del 2011, del successivo intervento del legislatore e di quello abrogativo della Corte costituzionale con la sentenza n. 199 del 2012, la materia è ora disciplinata dall'articolo 34, comma 20, del D.L. n. 179 del 18 ottobre 2012 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 221/2012) stabilendo che *“per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*. Gli enti devono procedere alla regolarizzazione degli affidamenti in essere pubblicando la predetta relazione (entro il 31 dicembre 2013) e prevedendo un termine di scadenza degli affidamenti (ove non sussistente) a pena di cessazione degli stessi alla data sopra detta (art. 34, comma 21)⁴.

⁴ L'articolo 13 del D.L. n. 150/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 15/2014, al fine di assicurare la continuità del servizio, ha posticipato di un anno tale scadenza qualora l'ente abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20. Lo stesso articolo 13 ha inoltre attribuito poteri sostitutivi al prefetto, nei casi di mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ovvero di mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014.

Disposizioni di contabilità pubblica, di contenimento della spesa e di trasparenza

L'articolo 18 del D.L. n. 112 del 25 giugno 2008 (convertito dalla legge n. 133/2008), come successivamente modificato, fissa i criteri per il reclutamento del personale nelle società a partecipazione pubblica⁵.

Sempre in tema di contenimento della spesa, l'articolo 6, comma 11, del D.L. n. 78/2010 dispone che le società, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si conformano al principio di riduzione di spesa per studi e consulenze, per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, nonché per sponsorizzazioni, desumibile dal medesimo articolo.

Con riferimento alle possibilità di ripiano delle perdite degli organismi partecipati, il divieto dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, è stato rimarcato dall'articolo 3, comma 19, legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004). Successivamente, l'articolo 6, comma 19, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, richiamandosi ai "*principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza*" e fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2447 c.c. (riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale), ha stabilito il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, nonché di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Con l'articolo 6, comma 20, il legislatore nazionale ha precisato che le citate disposizioni "*non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica*".

⁵ In particolare i primi due commi dell'articolo si occupano delle procedure di selezione del personale, graduandole in relazione alle dimensioni della partecipazione pubblica e all'attività della società. Più precisamente, le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (comma 1).

Le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo devono, comunque, adottare criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi; tuttavia, ciò deve avvenire senza il richiamo diretto alla disciplina del D.Lgs. n. 165 del 2001, ma con il mero rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità (comma 2). In merito ai costi per il personale il successivo comma 2-bis del medesimo articolo 18 dispone che le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuna società, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello.

Con il D.P.R. n. 251 del 30 novembre 2012 sono stati individuati i termini e le modalità di attuazione della disciplina concernente la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo nelle società controllate dalle pubbliche amministrazioni (con esclusione delle società con azioni quotate) stabilendo che le stesse debbano prevedere nei propri statuti che, a partire dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del regolamento, la nomina degli organi di amministrazione e di controllo, ove a composizione collegiale, sia effettuata secondo modalità tali da garantire che il genere meno rappresentato ottenga almeno un terzo dei componenti di ciascun organo (art. 2).

Il D.Lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, riguardante il *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* - come modificato dall’articolo 24-bis, comma 1, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 - ha stabilito, all’articolo 11, che le medesime disposizioni si applicano anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico, ossia alle società e agli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile da parte di pubbliche amministrazioni, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea.

Diversamente alle società partecipate in via non maggioritaria dalla PA si applicano, limitatamente alla attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 15 a 33, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (che ha dettato norme riguardanti la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione). L’applicazione di tale disciplina alle predette società, oltre che alle amministrazioni pubbliche, agli enti pubblici nazionali era già stata stabilita dal comma 34 dell’articolo 1 della legge n. 190/2012.

Il successivo articolo 22 del D.Lgs n. 33/2013, poi, dispone che le amministrazioni pubblichino e aggiornino annualmente, con l’indicazione delle ulteriori informazioni ivi previste: l'elenco degli enti pubblici istituiti, vigilati e finanziati dalla amministrazione medesima ovvero per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori; l'elenco delle società di cui detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria; l'elenco degli enti di diritto privato, comunque denominati, in controllo dell'amministrazione; rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'amministrazione e i predetti enti.

In tema invece di razionalizzazione del sistema delle società partecipate occorre richiamare il D.L. 24 aprile 2014, n. 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale – che,

all'articolo 23, prevede il coinvolgimento del commissario straordinario per la *spending review* ai fini della predisposizione di un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali attraverso liquidazioni, trasformazioni, cessioni di rami d'azienda e razionalizzazioni dell'attività delle società medesime. Inoltre, in sede di conversione del D.L. 6 marzo 2014, n. 16, con legge 2 maggio 2014, n. 68, sono stati introdotti due commi alla legge di stabilità 2014 che prevedono degli incentivi fiscali in favore delle società per le quali viene disposto lo scioglimento o l'alienazione delle quote di partecipazione (comma 568-*bis*) e disposizioni di tutela del personale in esubero delle società partecipate razionalizzate (comma 568-*ter*).

In linea con il progetto di razionalizzazione la legge di stabilità per il 2015 n. 190/2014, all'articolo 1, commi 611 e ss., ha previsto un particolareggiato iter procedimentale teso a realizzare una riduzione, entro il 31 dicembre 2015, delle società e delle partecipazioni societarie da parte, tra gli altri enti, anche delle Regioni. Detto iter consiste nella redazione e approvazione di un piano operativo di razionalizzazione, corredato di un'apposita relazione tecnica, da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e da pubblicare sul sito istituzionale dell'amministrazione interessata, entro il 31 marzo 2015. Con lo stesso iter, entro il 31 marzo 2016, è prevista l'approvazione, trasmissione e pubblicazione di una relazione concernente i risultati conseguiti.

La Regione Abruzzo con deliberazione di Giunta regionale n. 255 del 31 marzo 2015, ha dato avvio al processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute ed ha approvato il Piano di razionalizzazione, comprensivo del Piano operativo, nel rispetto della tempistica imposta dalla citata legge di stabilità per il 2015. Tale documentazione – atteso il diverso ambito temporale di riferimento – non costituisce oggetto del presente referto relativo all'esercizio finanziario 2013.

1.2.2 Attività istruttoria condotta dalla Sezione regionale di controllo

Attesa la rilevanza che il fenomeno degli organismi partecipati riveste nella finanza pubblica, sul livello della spesa e sul raggiungimento degli obiettivi di risanamento, questa Sezione, nell'ambito delle attività propedeutiche alla parifica, ha avviato una specifica indagine avente ad oggetto la situazione patrimoniale, economica e finanziaria degli organismi partecipati dalla Regione Abruzzo.

Al riguardo, con note del 9 ottobre 2014 sono state richieste le informazioni contabili ritenute rilevanti ai soli organismi partecipati in misura superiore al 10%; la ratio di tale impostazione risiede nella circostanza che quote superiori alla predetta soglia percentuale determinano la possibilità per la Regione di esercitare concretamente un'influenza sulla gestione degli organismi ed espongono conseguentemente la prima ai risultati economico-finanziari dei secondi.

Diversamente, rapporti di partecipazione inferiori al 10% sono assimilabili a meri investimenti finanziari non in grado di coinvolgere la Regione nella gestione degli organismi.

Sebbene le richieste istruttorie siano state veicolate ai destinatari attraverso la Regione stessa, per le opportune attività di coordinamento, non tutti gli enti hanno fornito risposta; più precisamente, dei 29 soggetti oggetto di analisi, 15 hanno trasmesso i dati nei termini indicati, 9 in ritardo, mentre 5 hanno omesso di dare riscontro.

La difficoltà di reperire le informazioni finanziarie e, in alcuni casi, anche i riferimenti generici cui indirizzare le richieste sono indicatori delle difficoltà che la Regione incontra nella gestione dei rapporti con la platea dei soggetti da essa derivanti, proprio a causa della mancanza di una specifica struttura di raccordo (cfr. considerazioni svolte in materia di *governance*).

1.2.3 Tassonomia degli organismi partecipati della Regione

Sulla base delle informazioni desunte dal sito internet, la Regione Abruzzo detiene, nell'esercizio cui si riferisce la presente relazione, partecipazioni in 28 organismi, aventi forme giuridiche diversificate:

- ✓ 12 società per azioni;
- ✓ 3 società a responsabilità limitata;
- ✓ 7 società consortili;
- ✓ 5 consorzi e una fondazione.

Nella tabella 1 è riportato l'elenco dei soggetti partecipati, la relativa forma giuridica e le percentuali di partecipazione possedute dalla Regione Abruzzo.

Tab. n. 1

DESCRIZIONE OP	FORMA GIURIDICA	PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE
CONSORZIO DI RICERCA DEL GRAN SASSO	Consorzio	14,3%
ENTE PORTO DI GIULIANOVA	Consorzio	24,4%
CONSORZIO PER LA TUTELA E VALORIZZAZIONE DEGLI ECOSISTEMI MONTANI E MARGINALI - CODEMM	Consorzio	25,0%
CONSORZIO DI RICERCHE APPLICATE ALLA BIOTECNOLOGIA	Consorzio	33,3%
LANCIANO FIERA POLO FIERISTICO D'ABRUZZO	Consorzio	37,0%
FONDAZIONE MARIO NEGRI SUD	Fondazione	10,0%
SOCIETA' CONSORTILE SANGRO AVENTINO A R. L.	Società consortile a responsabilità limitata	1,1%
CONSORZIO DI RICERCA PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGIA, QUALITA' E SICUREZZA DEGLI ALIMENTI	Società consortile a responsabilità limitata	4,4%
AMBIENTE E SVILUPPO SOCIETÀ CONSORTILE A RESPONSABILITÀ LIMITATA (in liquidazione)	Società consortile a responsabilità limitata	10,0%
CENTRO CERAMICO CASTELLANO SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA	Società consortile a responsabilità limitata	30,6%
CONSORZIO PER IL POLO UNIVERSITARIO DI SULMONA E DEL CENTRO ABRUZZO (UNISULMONA)	Società consortile a responsabilità limitata	61,2%
CENTRO AGRO-ALIMENTARE LA VALLE DELLA PESCARA SOCIETA' CONSORTILE A R.L.	Società consortile a responsabilità limitata	77,4%
ABRUZZO ENGINEERING SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI	Società consortile per azioni	60,0%
GRAN SASSO TERAMANO SPA	Società per azioni	3,0%
CISI ABRUZZO S.P.A. CENTRO INTEGRATO PER LO SVILUPPO DELLA IMPRENDITORIALITÀ IN ABRUZZO	Società per azioni	3,8%
EUROSVILUPPO SPA (EX EUROBIC ABRUZZO - MOLISE SPA)	Società per azioni	5,4%
CONSORZIO DI GESTIONE DELL'AREA MARINA PROTETTA " <i>Torre del Cerrano</i> "	Società per azioni	15,0%
MAJELLA S.P.A.	Società per azioni	30,0%
SAGA - SOCIETA' ABRUZZESE GESTIONE AEROPORTO S.P.A.	Società per azioni	42,5%
FI.R.A. S.P.A. (FINANZIARIA REGIONALE ABRUZZESE)	Società per azioni	51,0%
SOCIETA' DI INGEGNERIA REGIONALE S.P.A. (in liquidazione)	Società per azioni	51,0%
AUTOLINEE REGIONALI PUBBLICHE ABRUZZESI S.P.A.	Società per azioni	95,4%
ABRUZZO SVILUPPO, SOCIETA' PER AZIONI IN SIGLA ABRUZZO SVILUPPO S.P.A.	Società per azioni	100,0%
FERROVIA ADRIATICO SANGRITANA S.P.A. (F.A.S. S.P.A.)	Società per azioni	100,0%
GESTIONE TRASPORTI METROPOLITANI S.P.A.	Società per azioni	100,0%
CIRCOLO NAUTICO CARLO VALLONCHINI S.R.L.	Società a responsabilità limitata	10,7%
CO.T.IR. S.R.L. - CENTRO PER LA SPERIMENTAZIONE E LA DIVULGAZIONE DELLE TECNICHE IRRIGUE	Società a responsabilità limitata	61,9%
CONSORZIO PER LA RICERCA VITICOLA ED ENOLOGICA IN ABRUZZO SRL	Società a responsabilità limitata	63,8%

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

Quattro soggetti si trovano, oramai da un periodo di tempo che si protrae da più di un esercizio, in fase di liquidazione; al riguardo la Sezione ribadisce, come già sottolineato nel referto di accompagnamento al giudizio di parifica per il 2012, che il prolungarsi delle procedure di liquidazione costituisce una grave criticità nella gestione degli organismi partecipati, che

continuano a generare costi senza produrre alcuna utilità. In relazione all'attività svolta, in sede di istruttoria solamente 4 società hanno dichiarato di operare nel settore dei servizi pubblici locali e, in particolare, nell'ambito del trasporto; le medesime risultano altresì svolgere la propria attività, in prevalenza, mediante affidamenti in-house. Tutte le altre operano in campi non immediatamente riconducibili, quindi, alle funzioni proprie della Regione Abruzzo.

Nella seguente tabella sono riepilogate le società per tipologia di attività, con specifica indicazione nei casi di affidamenti diretti.

Tab. n. 2

	DESCRIZIONE OP	SERVIZI PREVALENTI OP
SERVIZI PUBBLICI LOCALI	SAGA - SOCIETA' ABRUZZESE GESTIONE AEROPORTO S.P.A.	Trasporto
	GESTIONE TRASPORTI METROPOLITANI S.P.A.	Trasporto
	FERROVIA ADRIATICO SANGRITANA S.P.A. (F.A.S. S.P.A.)	Trasporto
	AUTOLINEE REGIONALI PUBBLICHE ABRUZZESI S.P.A.	Trasporto
ALTRE ATTIVITA' STRUMENTALI E NON STRUMENTALI	CO.T.IR. S.R.L. - CENTRO PER LA SPERIMENTAZIONE E LA DIVULGAZIONE DELLE TECNICHE IRRIGUE	Agricoltura, Silvicoltura e Pesca
	CIRCOLO NAUTICO CARLO VALLONCHINI S.R.L.	Attività Artistiche, Sportive, di Intrattenimento e Divertimento
	CONSORZIO DI RICERCA PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA, QUALITA' E SICUREZZA DEGLI ALIMENTI	Attività Artistiche, Sportive, di Intrattenimento e Divertimento
	CONSORZIO PER LA RICERCA VITICOLA ED ENOLOGICA IN ABRUZZO SRL	Attività Artistiche, Sportive, di Intrattenimento e Divertimento
	MAJELLA - S.P.A.	Attività Artistiche, Sportive, di Intrattenimento e Divertimento
	FI.R.A. S.P.A. (FINANZIARIA REGIONALE ABRUZZESE)	Attività Finanziarie e Assicurative
	EUROSVILUPPO SPA (EX EUROBIC ABRUZZO - MOLISE SPA)	Attività Professionali, Scientifiche e Tecniche
	SOCIETA' DI INGEGNERIA REGIONALE S.P.A. (in liquidazione)	Attività Professionali, Scientifiche e Tecniche
	ABRUZZO ENGINEERING SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI	Attività Professionali, Scientifiche e Tecniche
	GRAN SASSO TERAMANO SPA	Attività Professionali, Scientifiche e Tecniche
	CONSORZIO DI RICERCHE APPLICATE ALLA BIOTECNOLOGIA	Attività Professionali, Scientifiche e Tecniche
	CENTRO AGRO-ALIMENTARE LA VALLE DELLA PESCARA SOCIETA' CONSORTILE A R.L.	Commercio All'ingrosso e al Dettaglio
	CONSORZIO PER IL POLO UNIVERSITARIO DI SULMONA E DEL CENTRO ABRUZZO (UNISULMONA)	Istruzione
	ABRUZZO SVILUPPO, SOCIETA' PER AZIONI IN SIGLA ABRUZZO SVILUPPO SPA	Noleggio, Agenzie di Viaggio, Servizi di Supporto alle Imprese
	ENTE PORTO DI GIULIANOVA	Altre attività di servizi
	CISI ABRUZZO S.P.A. CENTRO INTEGRATO PER LO SVILUPPO DELLA IMPRENDITORIALITÀ IN ABRUZZO	Altre attività di servizi
	AMBIENTE E SVILUPPO SOCIETÀ CONSORTILE A RESPONSABILITÀ LIMITATA (in liquidazione)	Altre attività di servizi
	CONSORZIO DI RICERCA DEL GRAN SASSO	Altre attività di servizi
	CONSORZIO PER LA TUTELA E VALORIZZAZIONE DEGLI ECOSISTEMI MONTANI E MARGINALI- CODEMM	Altre attività di servizi
	SOCIETA' CONSORTILE SANGRO AVENTINO A R. L.	Altre attività di servizi
	CENTRO CERAMICO CASTELLANO SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITÀ LIMITATA	Altre attività di servizi
	CONSORZIO DI GESTIONE DELL'AREA MARINA PROTETTA "Torre del Cerrano"	Altre attività di servizi
	LANCIANO FIERA POLO FIERISTICO D'ABRUZZO	Altre attività di servizi
FONDAZIONE MARIO NEGRI SUD	Altre attività di servizi	

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

Con riferimento ai rapporti tra ente partecipato e Regione Abruzzo, solamente 7 soggetti hanno dichiarato di essere assoggettati all'attività di direzione e coordinamento da parte di quest'ultima. Ne deriva un quadro in cui l'utilizzo di organismi partecipati sembra riconducibile più ad attività di investimento che all'esercizio di funzioni istituzionali della Regione; infatti, la maggioranza degli organismi partecipati non esercitano attività direttamente riconducibili alle funzioni regionali (ossia legate ai servizi pubblici locali o strumentali alle funzioni regionali stesse) e operano in modo autonomo, senza che la Regione, pur in presenza di rilevanti quote di partecipazione, ne indirizzi l'attività al perseguimento delle finalità di carattere pubblicistico.

1.2.4 Modello di governance

Il modello di *governance* degli organismi partecipati dalla Regione ha subito recentemente rilevanti modifiche per effetto del processo di ristrutturazione dell'organizzazione regionale avviato con legge regionale n. 35 del 2014. Prima di tale revisione, il modello di *governance* prevedeva il coinvolgimento sia delle strutture della Giunta regionale (Direzioni e Strutture Speciali di Supporto) sia del Consiglio regionale, spesso con ruoli e funzioni dai confini non delineati in modo chiaro. Più precisamente, sebbene non esplicitamente definito in un quadro normativo organico di riferimento, ciascuna Direzione regionale era chiamata a svolgere compiti di vigilanza nei confronti degli enti e degli organismi operanti nei settori di propria competenza, nell'ambito della più ampia funzione di indirizzo, programmazione, organizzazione e ripartizione delle risorse finanziarie. Inoltre, sebbene gli enti strumentali e gli organismi dipendenti dalla Regione siano muniti di un'autonoma personalità giuridica e di proprie strutture di controllo interno, la presenza di un rapporto di strumentalità rispetto alle funzioni e ai compiti della Regione, fa sì che gli stessi siano sottoposti al controllo di regolarità amministrativo-contabile di II livello, esercitato dalla Struttura Speciale di supporto "*Controllo Ispettivo Contabile*" della Regione.

A questo assetto organizzativo si andava ad aggiungere il controllo che l'articolo 7 della citata legge regionale n. 4/2009 attribuisce al Consiglio regionale; quest'ultimo, infatti, esercita la funzione di controllo "*sugli enti dipendenti dalla Regione, le aziende, le agenzie, gli istituti e le società controllate e partecipate dalla Regione per valutare gli effetti delle politiche e per verificare il raggiungimento dei risultati previsti*". La norma dà attuazione all'articolo 26 dello Statuto della Regione Abruzzo il quale attribuisce al Consiglio il compito di definire "*gli strumenti per esercitare la funzione di controllo*", al fine di "*valutare gli effetti delle politiche e per verificare il raggiungimento dei risultati previsti*".

Nell'ottica di agevolare l'esercizio della funzione di controllo sui soggetti dipendenti dalla Regione, il citato articolo 7 prevede i seguenti flussi informativi in favore delle Commissioni consiliari competenti per materia:

- a) l'elenco delle deliberazioni adottate dagli organi di vertice, specificando l'oggetto di ciascun atto (con cadenza bimestrale);
- b) la relazione sull'attività svolta, nonché sulle linee generali dell'attività prevista per il semestre successivo (da trasmettere ogni sei mesi);
- c) ogni altra documentazione che ciascuna Commissione ritenga necessaria allo svolgimento delle attività di controllo.

Il successivo comma 5 del medesimo articolo 7 dispone che ciascuna Commissione presenti al Consiglio regionale, entro il quindici ottobre di ogni anno, una relazione sull'attività svolta dagli enti controllati ed una relazione sull'attività di controllo svolta ogni qualvolta lo ritenga necessario.

Tale forma di controllo è tuttavia interpretata, dalle stesse strutture tecniche del Consiglio regionale, come attività di carattere politico, rimessa alla discrezionalità delle singole Commissioni e attivabile su impulso dei singoli componenti; la funzione di supervisione affidata al Consiglio si configura quindi come un'attività meramente eventuale e non appare idonea a garantire i fondamentali compiti di indirizzo, direzione e controllo che la Regione è tenuta a svolgere, in modo unitario e continuato, nei confronti di tutti gli enti strumentali e gli organismi partecipati.

Alla luce del predetto assetto organizzativo, come già rilevato da questa Sezione di controllo nella relazione di accompagnamento al giudizio di parifica sul rendiconto 2012, emergeva una pluralità di soggetti interessati da compiti di controllo sugli enti strumentali e sugli altri organismi dipendenti, senza una chiara ripartizione di ruoli e finalità tra gli stessi. La sovrapposizione di responsabilità tra strutture della Giunta e Consiglio regionale minava l'efficacia dei controlli effettivamente esercitati sui singoli enti o organismi. Inoltre la Sezione osservava che il sistema di *governance* scelto, fondato su una ripartizione per competenze, se, da un lato, favoriva la specializzazione per materia, dall'altro, rendeva necessaria la previsione di momenti di confronto e condivisione in cui ciascuna Direzione potesse rappresentare la situazione degli enti operanti nel settore di appartenenza e la propria politica di vigilanza, al fine di maturare una visione complessiva gli enti legati alla Regione.

La necessità di garantire un momento di sintesi nella gestione dei rapporti con tutti i soggetti di derivazione regionale trova conferma nelle *best practices* stilate a livello internazionale dall'OCSE,

in materia di *governance* delle società a partecipazione pubblica, estensibili, nei principi fondamentali, anche agli enti non aventi struttura giuridica societaria.

Secondo le linee guida dell'OCSE, infatti, pur nel rispetto dell'autonomia gestionale propria dei singoli soggetti, l'azionista pubblico è tenuto ad agire in modo informato e attivo, assicurando che l'attività di direzione, coordinamento e controllo sia esercitata in modo efficace, professionale e trasparente, attraverso la fissazione di obiettivi strategici chiari e stabili. A tal fine, il documento dell'OCSE sottolinea l'opportunità di centralizzare la funzione di direzione, coordinamento e controllo dei soggetti partecipati in un'unica struttura, la cui specifica configurazione è rimessa all'autonomia organizzativa della singola amministrazione. Tale struttura dovrebbe essere responsabile dell'esercizio dei diritti e dei compiti tipici dell'azionista (o di quelli ad essi assimilabili nei casi di enti strumentali non aventi natura societaria), quali:

- ✓ partecipare alle assemblee ed esercitare il diritto di voto;
- ✓ definire un processo strutturato e trasparente di nomina dei vertici degli enti strumentali e degli organismi partecipati;
- ✓ implementare un sistema di reporting idoneo a garantire il monitoraggio costante e la valutazione delle performance dell'ente partecipato;
- ✓ mantenere un'interlocuzione costante con gli organi di controllo interno ed esterno, nonché con la Corte dei conti;
- ✓ assicurare che i modelli di remunerazione dei vertici aziendali siano tesi a valorizzare il perseguimento di interessi di lungo periodo dell'ente partecipato.

La Sezione sottolinea l'opportunità che la Regione, senza oneri finanziari aggiuntivi, adotti i necessari provvedimenti organizzativi per l'individuazione di una struttura di raccordo con l'universo degli organismi partecipati, deputata all'esercizio delle funzioni precedentemente elencate, in linea con le *best practices* internazionali. Le conseguenze negative della mancanza di una tale struttura si sono manifestate anche nel corso dell'indagine istruttoria condotta da questa Sezione, rendendo particolarmente complessa, in assenza di un unico punto di riferimento regionale, la raccolta sia dei dati degli enti partecipati, sia delle informazioni finanziarie del rendiconto legate ai rapporti tra Regione ed enti stessi.

Al riguardo, appare necessario richiamare le modifiche organizzative introdotte con la citata legge regionale n. 35 del 2014; tra queste, rileva l'istituzione della figura del Direttore Generale con funzioni di coordinamento dei dipartimenti, assicurando la *governance*, sotto il profilo dell'analisi dei bilanci, degli enti strumentali e delle società partecipate dalla Regione (cfr. deliberazione Giunta regionale n. 337 del 2015). Inoltre, con successiva deliberazione di Giunta regionale

n. 38/2015 è stata istituita presso il Dipartimento della Presidenza e rapporti con l'Europa, una struttura complessa denominata *“Servizio controllo di gestione della Giunta Regionale. Analisi e coerenza economica e finanziaria della gestione di enti e società partecipate dalla Regione”* articolato in 3 uffici con le seguenti denominazioni: *“analisi dell’efficienza e dell’efficacia degli obiettivi gestionali dell’amministrazione regionale”*; *“analisi bilanci enti e società, partecipati dalla Regione. Monitoraggio economico-patrimoniale e finanziario della Regione”*; *“monitoraggio dei flussi finanziari del settore pubblico regionale allargato”*.

Fermo restando che le scelte organizzative rimangono nella discrezionalità regionale e prescindendo da valutazioni di economicità in merito alla moltiplicazione di strutture amministrative per l’esercizio di funzioni apparentemente simili, questa Sezione riconosce che il nuovo assetto di *governance* si muove nella direzione di perseguire una visione unitaria ed organica del fenomeno degli organismi partecipati, in linea con i rilievi formulati in occasione della parifica per il 2012 e con le *best practices* elaborate dall’OCSE. Il concreto funzionamento e gli effetti del nuovo assetto organizzativo saranno oggetto di valutazione nell’ambito dei referti di questa Sezione di accompagnamento ai futuri giudizi di parifica.

1.2.5 Analisi finanziaria degli organismi partecipati

L’attività istruttoria condotta dalla Sezione è stata indirizzata a raccogliere i dati economici, patrimoniali e finanziari degli organismi partecipati per gli esercizi 2012 e 2013; ciò al fine di approfondire l’analisi dei risultati gestionali degli stessi e di valutarne il potenziale impatto sulla Regione Abruzzo, anche in considerazione di una futura ottica di consolidamento dei conti, per effetto dell’armonizzazione contabile.

Sul punto, si precisa che l’analisi delle dinamiche gestionali degli organismi partecipati copre sia gli aspetti reddituali, legati ai risultati di conto economico e alle relative determinanti principali, sia quelli patrimoniali, consistenti nella verifica degli equilibri quali-quantitativi tra attivi e passivi, in un’ottica di valutazione delle potenziali tensioni di bilancio in grado di generare rischi attuali e futuri per la Regione.

1.2.5.1 Analisi dei risultati reddituali

I dati di conto economico relativi al 2013, dettagliatamente esposti nella seguente tabella, mostrano risultati d'esercizio estremamente negativi, sia se considerati in valore assoluto sia se comparati con quelli registrati nel 2012.

Tab. n. 3

NOME SOCIETA'	RISULTATO D'ESERCIZIO 2013	RISULTATO D'ESERCIZIO 2012	RISULTATO OPERATIVO 2013	RISULTATO OPERATIVO 2012	ROE 2013	ROE 2012
AUTOLINEE REGIONALI PUBBLICHE ABRUZZESI	-12.618.313,00	-5.368.482,00	-3.060.541,00	-3.865.695,00	-97%	-27%
SOCIETÀ ABRUZZESE GESTIONE AEROPORTO	-5.450.807,00	1.884,00	-5.057.831,00	78.925,00	-226%	-5%
GESTIONE TRASPORTI METROPOLITANI	9.660,00	12.864,00	14.282,00	-17.876,00	-5%	-4%
FINANZIARIA REGIONALE ABRUZZESE	98.388,03	-635.530,80	-732.859,58	-955.082,40	-16%	-12%
SOCIETÀ DI INGEGNERIA REGIONALE (in liquidazione)	18.712,83	54.598,97	-3.223,34	63.624,37	-2%	19%
GRAN SASSO TERAMANO	24.523,00	-769.045,00	-290.736,00	-106.958,00	-88%	-126%
FERROVIA ADRIATICO-SANGRITANA	192.493,00	-324.270,00	496.036,00	-1.247.130,00	0%	-7%
MAJELLA	-5.886,00	-3.202,00	-6.446,00	-4.736,00	-1%	-1%
ABRUZZO SVILUPPO	2.516,00	-733.385,00	-36.377,00	-104.356,00	-7%	-49%
CONSORZIO DI GESTIONE DELL'AREA MARINA PROTETTA "TORRE DEL CERRANO"	-25.745,75	-7.159,28	-29.169,56	-7.353,43	-13%	-3%
CIRCOLO NAUTICO VALLONCHINI	2.268,00	6.918,00	2.435,00	7.100,00	0%	1%
CENTRO CERAMICO CASTELLANO	-0,00	0,00	1.150,88	-1.225,00	0%	-2%
CENTRO AGRO ALIMENTARE "LA VALLE DELLA PESCARA" (in liquidazione)	-1.032.337,00	-102.423,00	-806.262,00	237.166,00	-8%	-1%
CONSORZIO PER IL POLO UNIVERSITARIO DI SULMONA E DEL CENTRO ABRUZZO	735,00	10.120,00	524,00	36.747,00	0%	6%
CENTRO PER LA SPERIMENTAZIONE E LA DIVULGAZIONE DELLE TECNICHE IRRIGUE	-350.979,00	23.272,00	-329.107,00	34.839,00	-602%	78%
CONSORZIO DI RICERCA PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA, QUALITÀ E SICUREZZA DEGLI ALIMENTI	836,00	470,00	45,00	1.002,00	1%	1%
AMBIENTE E SVILUPPO (in liquidazione)	-3.230,00	-13.185,00	0,00	0,00	-75%	-83%
ABRUZZO ENGINEERING (in liquidazione)	200.527,00	-1.074.049,00	-463.633,00	-1.019.392,00	-3%	-5%
ENTE PORTO DI GIULIANOVA	2.954,00	10.282,00	10.692,00	23.804,00	-2%	1%
CONSORZIO DIDATTICO PER GLI ECOSISTEMI MONTANI - CODEM	-3.223,00	3.223,00	-2.178,00	16.895,00	-18%	0%
CONSORZIO AUTONOMO ENTE FIERA DI LANCIANO	6.491,00	7.400,00	38.232,00	27.412,00	60%	-9%
CONSORZIO DI RICERCHE APPLICATE ALLA BIOTECNOLOGIA	-182.138,00	-4.151,00	-152.307,00	-139.726,00	-494%	-87%
TOTALE E MEDIA DEI VALORI ROE	-19.112.554,89	-8.903.850,11	-10.407.273,60	-6.942.015,46	-75%	-15%

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

Più precisamente, in termini aggregati, gli organismi partecipati dalla Regione Abruzzo mostrano una perdita complessiva di € 19,1 mln., in netto peggioramento (+114%) rispetto a quella

conseguita nel 2012 ammontante a € 8,9 mln. Tale dato negativo deriva da perdite aggregate per € 19,7, solo minimamente compensate da utili complessivi per € 0,6 mln.; anche avendo riguardo ai risultati individuali, in 9 casi sui 22 oggetto di analisi il 2013 si è chiuso con un risultato negativo, particolarmente accentuato nei casi di ARPA S.p.A. (€ -12,6 mln.), di SAGA S.p.A. (€ -5,4 mln.) e il Centro agro alimentare "la Valle della Pescara" (€ - 1 mln.).

Analizzando in maggiore dettaglio i risultati negativi, si rileva che gli stessi trovano conferma anche se si sposta l'attenzione sul dato del Risultato Operativo, il quale esprime gli esiti della sola attività caratteristica dell'impresa, depurati quindi dalle componenti gestionali di natura finanziaria e straordinaria; in sostanza, il Risultato operativo costituisce un indicatore più specifico della capacità dell'attività core dell'organismo partecipato di produrre ricavi in grado di coprire i costi. Al riguardo, il risultato operativo aggregato si attesta sul valore negativo di € -10,4 mln. nel 2013, in drastico peggioramento rispetto al 2012 (€ -6,9 mln.).

Inoltre, appare necessario sottolineare che nei casi riepilogati nella successiva tabella una quota consistente di ricavi deriva da rapporti con la Regione Abruzzo, riducendo il grado di autonomia finanziaria degli organismi partecipati.

Tab. n. 4

DENOMINAZIONE	RICAVI DERIVANTI A QUALSIASI TITOLO DALLA REGIONE ABRUZZO	
	2013	2012
AUTOLINEE REGIONALI PUBBLICHE ABRUZZESI	54.291.624,00	55.382.892,00
SOCIETÀ ABRUZZESE GESTIONE AEROPORTO	357.716,00	6.047.572,00
FINANZIARIA REGIONALE ABRUZZESE	2.834.076,87	2.275.478,49
FERROVIA ADRIATICO-SANGRITANA	6.724.856,00	6.239.254,00
ABRUZZO SVILUPPO	1.121.827,00	1.090.684,00
CONSORZIO DI GESTIONE DELL'AREA MARINA PROTETTA "TORRE DEL CERRANO"	40.000,00	-
CENTRO CERAMICO CASTELLANO	19.756,38	13.568,00
CENTRO AGRO ALIMENTARE "LA VALLE DELLA PESCARA" (in liquidazione)	105.072,00	99.310,00
CONSORZIO PER IL POLO UNIVERSITARIO DI SULMONA E DEL CENTRO ABRUZZO	50.000,00	50.000,00
ENTE PORTO DI GIULIANOVA	51.700,00	51.700,00
CONSORZIO DIDATTICO PER GLI ECOSISTEMI MONTANI - CODEMM	15.493,71	15.493,71
CONSORZIO AUTONOMO ENTE FIERA DI LANCIANO	20.000,00	150.000,00

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

Al fine di rapportare i risultati d'esercizio ai mezzi propri, la Sezione ha preso in considerazione l'indicatore *Return on equity* (ROE) che esprime la redditività ordinaria del capitale di rischio investito nell'impresa. Nel 2013, la quasi totalità dei ROE registrati assume segno negativo; la media dei ROE si attesta sul valore di -73%, acuitizzando così il risultato già negativo del 2012

(-14%). La presenza di ROE negativi denota una condizione operativa in cui le risorse finanziarie conferite agli organismi partecipati non solo non producono reddito ma vengono costantemente consumate nella gestione, esponendo i soggetti partecipanti al rischio di nuovi conferimenti e ricapitalizzazioni.

Sulla base delle precedenti considerazioni, è possibile concludere che risultati d'esercizio fortemente negativi, soprattutto se riferiti alla gestione caratteristica e se ripetuti nel tempo, gettano forti dubbi sulla capacità di alcuni organismi partecipati di soddisfare il requisito dell'economicità tipico delle attività imprenditoriali (consistente nell'idoneità a coprire i costi con i ricavi) e quello della continuità aziendale (*on going concern*). Alla luce dei citati risultati, la Regione Abruzzo, laddove possibile, è chiamata ad adottare le misure necessarie per ricondurre le gestioni degli organismi partecipati su canoni di redditività, ovvero, nei casi in cui ciò non sia concretamente attuabile, adottare i necessari provvedimenti di riorganizzazione, anche in una prospettiva di razionalizzazione degli organismi stessi.

Al fine di mettere in luce le determinanti principali di risultati economici tanto negativi, questa Sezione ha focalizzato l'attenzione sull'analisi dei costi, selezionando quelli latamente legati alle risorse umane (costo del personale, costo degli organismi di *governance* e costo delle consulenze).

Costo del personale

Il totale dei costi operativi sostenuti dagli organismi partecipati dalla Regione Abruzzo, oggetto di istruttoria, ammontano, nel 2013, a € 171,4 mln., in calo rispetto ai € 174,7 mln. del 2012.

Nell'ambito dell'aggregato dei costi operativi la voce principale è rappresentata dal personale; infatti, come evidenziato dalla seguente tabella, esso raggiunge, in media nel 2013, un'incidenza del 42% sul totale dei costi operativi (45% nel 2012); in molte realtà partecipate la quota di spese rappresentate dal personale supera anche il 50%.

Se posto a raffronto con i ricavi, si ottiene che il valore della produzione medio per unità di personale è pari, nel 2013, a € 110.147, in riduzione rispetto al dato del 2012 (€ 162.169); tale variazione comporta una diminuzione di produttività media.

Tab. n. 4

NOME SOCIETA'	VALORE DELLA PRODUZIONE PER UNITÀ DIPENDENTE 2013	VALORE DELLA PRODUZIONE PER UNITÀ DIPENDENTE 2012	INCIDENZA COSTO PERSONALE SUI COSTI OPERATIVI 2013	INCIDENZA COSTO PERSONALE SUI COSTI OPERATIVI 2012
AUTOLINEE REGIONALI PUBBLICHE ABRUZZESI	87.695,62	84.643,95	50%	49%
SOCIETÀ ABRUZZESE GESTIONE AEROPORTO	145.109,15	274.048,93	22%	21%
GESTIONE TRASPORTI METROPOLITANI	72.186,04	69.878,68	56%	0%
FINANZIARIA REGIONALE ABRUZZESE	157.844,40	117.938,79	50%	43%
GRAN SASSO TERAMANO	0,00	0,00	7%	Non disponibile
FERROVIA ADRIATICO-SANGRITANA	101.737,43	98.264,33	48%	47%
ABRUZZO SVILUPPO	126.843,67	105.787,27	28%	41%
CONSORZIO DI GESTIONE DELL'AREA MARINA PROTETTA "TORRE DEL CERRANO"	58.695,19	39.755,23	35%	48%
CENTRO AGRO ALIMENTARE "LA VALLE DELLA PESCARA" (in liquidazione)	511.711,50	1.140.612,00	5%	7%
CENTRO PER LA SPERIMENTAZIONE E LA DIVULGAZIONE DELLE TECNICHE IRRIGUE	39.074,47	42.079,61	63%	71%
ABRUZZO ENGINEERING (in liquidazione)	16.316,61	20.563,97	85%	83%
ENTE PORTO DI GIULIANOVA	57.010,25	57.788,50	46%	49%
CONSORZIO DIDATTICO PER GLI ECOSISTEMI MONTANI - CODEMM	55.075,67	111.455,00	41%	31%
CONSORZIO AUTONOMO ENTE FIERA DI LANCIANO	63.413,90	81.417,10	41%	35%
CONSORZIO DI RICERCHE APPLICATE ALLA BIOTECNOLOGIA	49.344,29	26.132,73	51%	64%
VALORI MEDI	110.147,01	162.169,01	42%	45%

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

Nella seguente tabella 6 sono riportati i dati relativi alla composizione numerica e qualitativa del personale nel trienni 2011-2013.

I dati mettono in luce una progressiva riduzione delle unità impiegate, passate da 2117 a 1998 (-2,5%), dovuta integralmente alle qualifiche diverse da quella dirigenziale che sono rimaste sostanzialmente invariate; anche la proporzione tra risorse di ruolo (97%) e non di ruolo (3%) si è mantenuta costante nel triennio.

Alla fine del 2013, 5 degli organismi partecipati analizzati non risultano impiegare alcuna unità di personale, sollevando forti perplessità in merito all'effettivo esercizio di attività da parte degli stessi.

La citata diminuzione numerica del personale ha determinato una riduzione del relativo costo complessivo a conto economico, passato da € 86,6 mln. a € 81,4 mln. (-6%); la variazione deriva da

un decremento del 6% nel triennio della componente retributiva fissa, passata da € 69,8 mln. a € 53,9 mln., nonché da una riduzione di quella variabile (-7%).

Raffrontando i dati di costo con quelli sul numero di dipendenti si ottiene che il costo medio del personale non dirigenziale è rimasto sostanzialmente invariato nei tre anni, mentre quello delle qualifiche dirigenziali è diminuito dell'8%, passando da € 151.342 a € 138.690.

Ne deriva che la riduzione dei costi del personale a conto economico è quasi esclusivamente riconducibile alla diminuzione del numero di unità lavorative, mentre le dinamiche retributive non hanno fatto registrare variazioni.

Tab. n. 5

ENTE	QUALIFICHE	DIPENDENTI AL 31.12.2011			DIPENDENTI AL 31.12.2012			DIPENDENTI AL 31.12.2013		
		DI RUOLO	NON DI RUOLO	TOT.	DI RUOLO	NON DI RUOLO	TOT.	DI RUOLO	NON DI RUOLO	TOT.
AUTOLINEE REGIONALI PUBBLICHE ABRUZZESI	Dirigenti	3	2	5	3	2	5	3	2	5
	Altri	987	0	987	967	0	967	926	0	926
	Totale	990	2	992	970	2	972	929	2	931
SOCIETÀ ABRUZZESE GESTIONE AEROPORTO	Dirigenti	1	1	2	1	1	2		1	1
	Altri	41	15	56	39	2	41	38	1	39
	Totale	42	16	58	40	3	43	38	2	40
GESTIONE TRASPORTI METROPOLITANI	Dirigenti	2	1	3	2	1	3	2	1	3
	Altri	387	2	389	367	1	368	365	2	367
	Totale	389	3	392	369	2	371	367	3	370
FINANZIARIA REGIONALE ABRUZZESE	Dirigenti	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Altri	12	10	22	12	11	23	19	5	24
	Totale	12	10	22	12	11	23	19	5	24
FERROVIA ADRIATICO-SANGRITANA	Dirigenti	2	2	4	2	2	4	2	2	4
	Altri	346	10	356	339	10	349	336	10	346
	Totale	348	12	360	341	12	353	338	12	350
ABRUZZO SVILUPPO	Dirigenti	0	0	0	0	1	1	0	1	1
	Altri	6	5	11	6	4	10	6	2	8
	Totale	6	5	11	6	5	11	6	3	9
CONSORZIO DI GESTIONE DELL'AREA MARINA PROTETTA "TORRE DEL CERRANO"	Dirigenti		1	1		1	1		1	1
	Altri	0	3	3	0	6	6	0	6	6
	Totale	0	4	4	0	7	7	0	7	7
CENTRO AGRO ALIMENTARE "LA VALLE DELLA PESCARA" (in liquidazione)	Dirigenti			0			0			0
	Altri	3	0	3	2	0	2	2	0	2
	Totale	3	0	3	2	0	2	2	0	2
CENTRO PER LA SPERIMENTAZIONE E LA DIVULGAZIONE DELLE TECNICHE IRRIGUE	Dirigenti			0			0			0
	Altri	29	1	30	29	4	33	30	2	32
	Totale	29	1	30	29	4	33	30	2	32
ABRUZZO ENGINEERING (in liquidazione)	Dirigenti			0			0			0
	Altri	192	0	192	187	0	187	183	0	183
	Totale	192	0	192	187	0	187	183	0	183
ENTE PORTO DI GIULIANOVA	Dirigenti		1	1		1	1		1	1
	Altri	7	2	9	7	4	11	6	5	11
	Totale	7	3	10	7	5	12	6	6	12
CONSORZIO DIDATTICO PER GLI ECOSISTEMI MONTANI - CODEMM	Dirigenti			0	0	0	0	0		0
	Altri	3		3	3	0	3	3		3
	Totale	3	0	3	3	0	3	3	0	3
CONSORZIO AUTONOMO ENTE FIERA DI LANCIANO	Dirigenti			0			0			0
	Altri	8	5	13	8	2	10	8	2	10
	Totale	8	5	13	8	2	10	8	2	10
CONSORZIO DI RICERCHE APPLICATE ALLA BIOTECNOLOGIA	Dirigenti			0			0			0
	Altri	26	0	26	26	0	26	24	0	24
	Totale	26	0	26	26	0	26	24	0	24
TOTALE	QUALIFICHE	DIPENDENTI AL 31.12.2011			DIPENDENTI AL 31.12.2012			DIPENDENTI AL 31.12.2013		
		DI RUOLO	NON DI RUOLO	TOT.	DI RUOLO	NON DI RUOLO	TOT.	DI RUOLO	NON DI RUOLO	TOT.
TOTALE	Dirigenti	8	8	16	8	9	17	7	9	16
	Altri	2047	53	2100	1992	44	2036	1946	35	1981
	Totale	2055	61	2116	2000	53	2053	1953	44	1997

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli Organismi partecipanti

In merito alle modalità di selezione del personale, l'attività istruttoria ha evidenziato un ricorso scarso a procedure competitive; solamente 4 organismi partecipati hanno dichiarato di svolgere concorsi pubblici, mentre nella maggioranza dei casi le assunzioni avvengono sulla base di selezioni fiduciarie. Tale prassi di *recruitment* risulta ancora più accentuata per le posizioni dirigenziali.

Costo della governance societaria

Gli assetti di *governance* degli organismi partecipati non sono uniformi; essi variano in dipendenza delle rispettive forme giuridiche e delle scelte discrezionali espressione di autonomia statutaria.

Nella successiva tabella 7 sono riassunte le informazioni inerenti alla composizione degli organi di *governance* e controllo degli organismi partecipati dalla Regione Abruzzo oggetto di analisi (Consiglio di amministrazione, collegio sindacale e revisori legali), congiuntamente con i relativi costi.

A fronte di una consistenza numeri sostanzialmente invariata, i dati mostrano una riduzione complessiva dei costi degli organismi di *governance* e controllo del 13%, da € 1,5 mln. a € 1,3 mln; anche la componente di remunerazione variabile dei consiglieri di amministrazione si riduce del 16%, in coerenza con i risultati sostanzialmente negativi delle gestioni.

Enti strumentali, organismi partecipati e soggetti cui la Regione Abruzzo contribuisce in via ordinaria
Tab. n. 6

ENTE	Qualifiche	Dipendenti al 31.12.2011			Dipendenti al 31.12.2012			Dipendenti al 31.12.2013		
		Parte fissa	Parte variabile	Totale	Parte fissa	Parte variabile	Totale	Parte fissa	Parte variabile	Totale
AUTOLINEE REGIONALI PUBBLICHE ABRUZZESI	Dirigenti	420.725,85	317.269,63	737.995,48	426.529,33	320.353,82	746.883,15	428.459,66	314.895,16	743.354,82
	Altri	33.228.038,47	10.445.284,77	43.673.323,24	31.880.098,40	9.967.719,55	41.847.817,95	31.159.995,82	10.150.965,71	41.310.961,53
	Totale	33.648.764,32	10.762.554,40	44.411.318,72	32.306.627,72	10.288.073,38	42.594.701,10	31.588.455,48	10.465.860,87	42.054.316,35
SOCIETÀ ABRUZZESE GESTIONE AEROPORTO	Dirigenti	240.609,52	-	240.609,52	270.886,12	35.763,89	306.650,01	156.116,00	-	156.116,00
	Altri	2.669.613,19	-	2.669.613,19	2.154.645,20	-	2.154.645,20	1.992.027,00	-	1.992.027,00
	Totale	2.910.222,71	-	2.910.222,71	2.425.531,32	35.763,89	2.461.295,21	2.148.143,00	-	2.148.143,00
GESTIONE TRASPORTI METROPOLITANI	Dirigenti	490.041,07	109.273,93	599.315,00	386.156,14	113.734,86	499.891,00	362.423,31	126.782,68	489.205,99
	Altri	12.648.240,02	2.240.456,97	14.888.696,99	12.452.046,28	2.164.466,73	14.616.513,01	12.732.185,54	1.733.690,46	14.465.876,00
	Totale	13.138.281,09	2.349.730,90	15.488.011,99	12.838.202,42	2.278.201,59	15.116.404,01	13.094.608,85	1.860.473,14	14.955.081,99
FINANZIARIA REGIONALE ABRUZZESE	Dirigenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Altri	727.561,36	-	727.561,36	818.860,66	-	818.860,66	950.180,08	-	950.180,08
	Totale	727.561,36	-	727.561,36	818.860,66	-	818.860,66	950.180,08	-	950.180,08
FERROVIA ADRIATICO- SANGRITANA	Dirigenti	415.916,00	409.431,00	825.347,00	624.647,00	158.960,00	783.607,00	625.283,00	108.542,00	733.825,00
	Altri	11.927.044,00	3.205.078,00	15.132.122,00	12.030.785,00	2.876.875,00	14.907.660,00	11.955.314,00	3.169.479,00	15.124.793,00
	Totale	12.342.960,00	3.614.509,00	15.957.469,00	12.655.432,00	3.035.835,00	15.691.267,00	12.580.597,00	3.278.021,00	15.858.618,00
ABRUZZO SVILUPPO	Dirigenti	-	-	-	-	-	-	23.495,00	-	23.495,00
	Altri	398.587,00	-	398.587,00	446.518,00	-	446.518,00	305.154,00	-	305.154,00
	Totale	398.587,00	-	398.587,00	446.518,00	-	446.518,00	328.649,00	-	328.649,00
CONSORZIO DI GESTIONE DELL'AREA MARINA PROTETTA "TORRE DEL CERRANO"	Dirigenti	-	-	-	44.198,00	14.993,00	59.191,00	43.311,00	11.533,00	54.844,00
	Altri	-	-	-	75.271,00	-	75.271,00	70.943,00	-	70.943,00
	Totale	-	-	-	119.469,00	14.993,00	134.462,00	114.254,00	11.533,00	125.787,00
CENTRO AGRO ALIMENTARE "LA VALLE DELLA PESCARA" (in liquidazione)	Dirigenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Altri	149.556,00	-	149.556,00	137.905,00	-	137.905,00	98.452,00	-	98.452,00
	Totale	149.556,00	-	149.556,00	137.905,00	-	137.905,00	98.452,00	-	98.452,00

Enti strumentali, organismi partecipati e soggetti cui la Regione Abruzzo contribuisce in via ordinaria
(Seuge) Tab. n. 7

ENTE	Qualifiche	Dipendenti al 31.12.2011			Dipendenti al 31.12.2012			Dipendenti al 31.12.2013		
		Parte fissa	Parte variabile	Totale	Parte fissa	Parte variabile	Totale	Parte fissa	Parte variabile	Totale
CENTRO PER LA SPERIMENTAZIONE E LA DIVULGAZIONE DELLE TECNICHE IRRIGUE	Dirigenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Altri	715.702,00	-	715.702,00	717.829,00	-	717.829,00	704.040,00	-	704.040,00
	Totale	715.702,00	-	715.702,00	717.829,00	-	717.829,00	704.040,00	-	704.040,00
ABRUZZO ENGINEERING (in liquidazione)	Dirigenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Altri	4.370.899,00	-	4.370.899,00	4.033.922,00	-	4.033.922,00	2.935.530,00	-	2.935.530,00
	Totale	4.370.899,00	-	4.370.899,00	4.033.922,00	-	4.033.922,00	2.935.530,00	-	2.935.530,00
ENTE PORTO DI GIULIANOVA	Dirigenti	18.208,00	-	18.208,00	18.208,00	-	18.208,00	18.208,00	-	18.208,00
	Altri	275.981,00	-	275.981,00	330.812,00	-	330.812,00	307.800,00	-	307.800,00
	Totale	294.189,00	-	294.189,00	349.020,00	-	349.020,00	326.008,00	-	326.008,00
CONSORZIO DIDATTICO PER GLI ECOSISTEMI MONTANI - CODEMM	Dirigenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Altri	90.050,00	-	90.050,00	99.211,00	-	99.211,00	68.171,00	-	68.171,00
	Totale	90.050,00	-	90.050,00	99.211,00	-	99.211,00	68.171,00	-	68.171,00
CONSORZIO AUTONOMO ENTE FIERA DI LANCIANO	Dirigenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Altri	363.582,00	-	363.582,00	275.812,00	-	275.812,00	241.795,00	-	241.795,00
	Totale	363.582,00	-	363.582,00	275.812,00	-	275.812,00	241.795,00	-	241.795,00
CONSORZIO DI RICERCHE APPLICATE ALLA BIOTECNOLOGIA	Dirigenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Altri	691.624,00	17.658,00	709.282,00	508.022,00	18.274,00	526.296,00	667.796,00	19.015,00	686.811,00
	Totale	691.624,00	17.658,00	709.282,00	508.022,00	18.274,00	526.296,00	667.796,00	19.015,00	686.811,00
VALORI TOTALI	Qualifiche	Dipendenti al 31.12.2011			Dipendenti al 31.12.2012			Dipendenti al 31.12.2013		
		Parte fissa	Parte variabile	Totale	Parte fissa	Parte variabile	Totale	Parte fissa	Parte variabile	Totale
	Dirigenti	1.585.500,44	835.974,56	2.421.475,00	1.770.624,59	643.805,57	2.414.430,16	1.657.295,97	561.752,84	2.219.048,81
	Altri	68.256.478,04	15.908.477,74	84.164.955,78	65.961.737,54	15.027.335,28	80.989.072,82	64.189.383,44	15.073.150,17	79.262.533,61
Totale	9.841.978,48	16.744.452,30	86.586.430,78	67.732.362,12	15.671.140,86	83.403.502,98	65.846.679,41	15.634.903,01	81.481.582,42	

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

Incarichi di collaborazione esterna

La Sezione ha esteso l'analisi dei costi legati alle risorse umane impiegate a vario titolo dagli organismi partecipati, prendendo in considerazione anche gli affidamenti di incarichi di collaborazione esterna.

Il fenomeno, come mostrato nella seguente tabella che riporta la lista degli organismi partecipati interessati dalla fattispecie, ha assunto dimensioni crescenti nel triennio 2011-2013, sia in termini di numero di incarichi (passati da 155 a 169), sia in termini di costo complessivo (passato da € 1,4 a € 1,6 mln.).

Secondo quanto riferito in sede istruttoria, le modalità di affidamento degli incarichi avvengono in prevalenza su base fiduciaria, senza l'applicazione dei principi di pubblicità e trasparenza previsti dal Codice di contratti pubblici.

Tab. n. 8

INCARICHI DI COLLABORAZIONE ESTERNA: CONSULENZE, STUDI E RICERCHE						
ENTE	N° INCARICHI			COSTO TOTALE		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
AUTOLINEE REGIONALI PUBBLICHE ABRUZZESI	9	9	8	32.079,56	22.407,68	27.208,00
SOCIETÀ ABRUZZESE GESTIONE AEROPORTO	21	22	23	219.739,75	154.286,19	180.146,98
GESTIONE TRASPORTI METROPOLITANI	5	3	6	27.683,00	6.992,00	8.982,00
FINANZIARIA REGIONALE ABRUZZESE	11	17	14	98.861,59	224.615,05	239.657,01
FERROVIA ADRIATICO-SANGRITANA	75	68	69	805.850,00	600.786,00	555.798,00
ABRUZZO SVILUPPO	6	23	20	42.500,00	263.035,32	325.800,00
CONSORZIO DI GESTIONE DELL'AREA MARINA PROTETTA "TORRE DEL CERRANO"	1	1	1	6.127,31	7.076,66	6.879,09
CIRCOLO NAUTICO VALLONCHINI	1	1	1	2.125,00	3.500,00	-
CENTRO CERAMICO CASTELLANO	1	1	1	6.000,00	6.000,00	6.000,00
CENTRO AGRO ALIMENTARE "LA VALLE DELLA PESCARA" (in liquidazione)	4	4	3	51.036,00	25.317,00	12.915,00
CENTRO PER LA SPERIMENTAZIONE E LA DIVULGAZIONE DELLE TECNICHE IRRIGUE	1	1	1	8.000,00	8.000,00	8.000,00
ABRUZZO ENGINEERING (in liquidazione)	5	5	5	105.535,89	132.145,60	128.325,00
ENTE PORTO DI GIULIANOVA	3	2	4	6.793,00	5.536,00	12.444,00
CONSORZIO DIDATTICO PER GLI ECOSISTEMI MONTANI - CODEMM	4	4	4	9.000,00	7.900,00	9.100,00
CONSORZIO AUTONOMO ENTE FIERA DI LANCIANO	2	2	3	8.665,00	6.231,00	13.047,00
CONSORZIO DI RICERCHE APPLICATE ALLA BIOTECNOLOGIA	6	2	6	25.059,00	14.218,00	34.749,00
TOTALE	155	165	169	1.455.055	1.488.047	1.569.051

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

1.2.5.2 *Analisi della struttura patrimoniale*

Oltre alla verifica degli andamenti reddituali, la Sezione ritiene parimenti importante valutare la gestione degli organismi partecipati sotto il profilo delle consistenze patrimoniali e della struttura del bilancio.

Sul punto, i risultati d'esercizio negativi precedentemente descritti hanno determinato rilevanti conseguenze sui patrimoni netti degli organismi partecipati; infatti, a livello aggregato i patrimoni netti si sono ridotti nel 2013 del 42%, passando da € 42 a € 24 mln..

In 5 casi la Sezione rileva situazioni particolarmente critiche in quanto i mezzi patrimoniali hanno raggiunto livelli negativi (solamente 3 nel 2012).

La riduzione dei mezzi propri ha, a sua volta, inciso fortemente in senso negativo sul grado di indebitamento; l'indicatore preso in considerazione dalla Sezione a tal fine – rappresentato dal rapporto tra patrimonio netto e passività consolidate e correnti – che già evidenziava forti tensioni finanziarie nel 2012 è ulteriormente peggiorato nel corso del 2013 a seguito dell'abbattimento dei fondi patrimoniali per via delle perdite. Indici di indebitamento così elevati, come quelli riportati nella successiva tabella, destano forti preoccupazioni in merito alla sostenibilità delle esposizioni debitorie, in assenza di misure di progressivo *deleveraging*, quali le iniezioni di nuovo capitale, con conseguente aggravio finanziario per la Regione.

Oltre al livello di indebitamento, la Sezione ha ampliato il perimetro di analisi alla composizione strutturale delle attività e delle passività degli organismi partecipati, al fine di verificare l'equilibrio finanziario di medio lungo periodo e la coerenza tra attività immobilizzate e relative fonti di finanziamento.

Un indicatore utile a tale finalità è rappresentato dal quoziente di struttura, ossia il rapporto tra fonti finanziarie stabili (mezzi propri e passività a lungo termine) e attivo fisso. In condizioni fisiologiche, il ratio in esame deve assumere valori superiori al 100%, esprimendo così una coerenza temporale tra investimenti e relative fonti di finanziamento. Diversamente, quozienti di struttura inferiori al 100% denotano la circostanza che una quota di immobilizzazioni è stata coperta con passività a breve termine, con conseguente rischio di squilibri finanziari al momento della scadenza di queste ultime; ugualmente, quozienti notevolmente elevati indicano un'eccessiva rigidità e solidità patrimoniale con effetti negativi sulla redditività.

Secondo quanto riportato nella seguente tabella, il dato medio registrato dal quoziente di struttura nel 2013 si attesta sul valore dell'80%, quindi su livelli inferiori al 100% e in peggioramento

rispetto al 2012 (95%), segnalando uno squilibrio tra gli attivi immobilizzati e le relative fonti di finanziamento.

Tale situazione potrebbe comportare tensioni finanziarie nella gestione; per tale ragione la Sezione ha analizzato il livello di liquidità degli organismi partecipati, ossia la capacità degli stessi di far fronte agli impegni di pagamento di breve termine. Senza pretese di formulare valutazioni in merito ai flussi di cassa delle gestioni future, la Sezione ha utilizzato il *quick ratio* o acid test, consistente nel rapporto le attività finanziarie correnti e le passività correnti. Esso rappresenta una *proxy* efficace del livello di liquidità in quanto pone a confronto le uscite previste nel breve periodo (passività correnti) con le disponibilità liquide di breve periodo; in condizioni di sana gestione l'indicatore dovrebbe assumere valori superiori, ma vicini, al 100%. Diversamente, valori inferiori a tale livello sono sintomatici di rischi di carenze future di disponibilità liquide per fronteggiare le scadenze passive.

L'analisi dei dati forniti dagli organismi partecipati, riepilogati nella tabella seguente, mette in luce che il *quick ratio* medio si attesta nel 2013 sul valore dell'80%, in forte diminuzione rispetto al risultato del 2012 (93%), sollevando preoccupazioni in merito alla solvibilità nel breve termine.

Tab. n. 9

NOME SOCIETA'	PATRIMONIO		GRADO DI INDEBITAMENTO		QUOZIENTE DI STRUTTURA		ACID TEST	
	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012
AUTOLINEE REGIONALI PUBBLICHE ABRUZZESI	315.412,00	12.933.725,00	24291%	618%	56%	82%	59%	73%
SOCIETÀ ABRUZZESE GESTIONE AEROPORTO	-2.841.895,00	2.608.913,00	1016%	942%	44%	88%	68%	91%
GESTIONE TRASPORTI METROPOLITANI	4.595.284,00	4.585.622,00	684%	769%	132%	139%	253%	200%
FINANZIARIA REGIONALE ABRUZZESE	6.114.283,10	6.030.464,90	1239%	1351%	89%	120%	86%	142%
SOCIETÀ DI INGEGNERIA REGIONALE (in liquidazione)	-228.649,90	-247.362,73	109%	136%	276%	0%	Non disponibile	27%
GRAN SASSO TERAMANO	142.341,00	-160.809,00	12381%	10586%	60%	0%	89%	73%
FERROVIA ADRIATICO-SANGRITANA	24.683.222,00	24.490.729,00	125%	132%	226%	194%	324%	273%
MAJELLA	589.543,00	595.428,00	3%	3%	8181%	6197%	903%	951%
ABRUZZO SVILUPPO	789.550,00	728.564,00	801%	3564%	84%	82%	32%	88%
CONSORZIO DI GESTIONE DELL'AREA MARINA PROTETTA "TORRE DEL CERRANO"	188.811,56	224.595,87	197%	138%	106%	105%	103%	103%
CIRCOLO NAUTICO VALLONCHINI	471.619,00	471.435,00	9%	17%	134%	137%	380%	262%
CENTRO CERAMICO CASTELLANO	166.174,38	166.174,00	506%	466%	189%	178%	109%	109%
CENTRO AGRO ALIMENTARE "LA VALLE DELLA PESCARA" (in liquidazione)	11.574.314,00	12.606.650,00	64%	54%	65%	71%	4%	10%
CONSORZIO PER IL POLO UNIVERSITARIO DI SULMONA E DEL CENTRO ABRUZZO	177.134,00	176.398,00	60%	44%	675%	799%	241%	299%
CENTRO PER LA SPERIMENTAZIONE E LA DIVULGAZIONE DELLE TECNICHE IRRIGUE	-286.007,00	64.969,00	363%	2014%	0%	629%	67%	156%
CONSORZIO DI RICERCA PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA, QUALITÀ E SICUREZZA DEGLI ALIMENTI	71.645,00	70.809,00	524%	65%	12694%	4680%	120%	253%
AMBIENTE E SVILUPPO (in liquidazione)	2.122,00	5.353,00	261%	38%	153%	148%	Non disponibile	Non disponibile
ABRUZZO ENGINEERING (in liquidazione)	-22.587.673,00	-23.932.946,00	169%	162%	0%	0%	29%	28%
ENTE PORTO DI GIULIANOVA	455.446,00	452.491,00	70%	76%	103%	94%	97%	73%
CONSORZIO DIDATTICO PER GLI ECOSISTEMI MONTANI - CODEMM	77.469,00	80.694,00	232%	429%	2863%	1030%	51%	77%
CONSORZIO AUTONOMO ENTE FIERA DI LANCIANO	26.868,00	20.381,00	2503%	3496%	77%	69%	37%	19%
CONSORZIO DI RICERCHE APPLICATE ALLA BIOTECNOLOGIA	-155.174,00	26.964,00	626%	3242%	184%	175%	Non disponibile	Non disponibile
TOTALI E MEDIA DEI VALORI PERCENTUALI	24.341.839,14	41.999.242,04	1462%	951%	80%	95%	80%	93%

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

1.3 Enti strumentali e di derivazione regionale

Oltre agli organismi partecipati, la Regione Abruzzo, come già precisato nei precedenti referti, svolge parte delle proprie funzioni attraverso il ricorso ad enti strumentali; al fine di garantire una visione complessiva sulla finanza regionale, questa Sezione ha esteso l'attività istruttoria svolta nei confronti degli organismi partecipati anche agli enti strumentali i cui bilanci sono allegati al rendiconto regionale. Trattasi dei seguenti soggetti aventi natura giuridica pubblicistica:

- 1) **L'Agenzia regionale per l'informatica e la telematica (ARIT)**. Essa venne istituita con la L.R. n. 25 del 14 Marzo 2000 (Organizzazione del comparto sistemi informativi e telematici) con lo scopo di assicurare un supporto operativo in materia informatica, telematica e di comunicazione. L'Agenzia è sottoposta a vigilanza e controllo della Giunta regionale ed opera in collegamento funzionale con il Comitato regionale. E' dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia amministrativa, contabile, patrimoniale e finanziaria. Sotto il profilo contabile, l'ARIT è tenuta ad operare secondo i principi di contabilità finanziaria. Al rendiconto generale devono essere allegati lo Stato patrimoniale e il Conto economico redatti mediante l'utilizzo di idonei prospetti di conciliazione. La struttura del bilancio dell'Agenzia segue le indicazioni normative della Regione Abruzzo utilizzando una suddivisione del bilancio in Funzioni Obiettivo, Titoli ed UPB (Unità previsionale di base). Il rendiconto è redatto in conformità al dettato della normativa in materia di contabilità e bilancio così come disposto dal Regolamento nonché sulla base della normativa di seguito indicata: L.R. 14 marzo 2000, n. 25 "*Organizzazione del comparto sistemi informatici e telematici*", L.R. 25 marzo 2002, n. 3 "*Ordinamento contabile della Regione Abruzzo*" e L.R. 8 giugno 2006, n. 16 "*Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture*". Il rendiconto dell'Agenzia, secondo quanto disposto dall'articolo 50 della L.R. n. 3/2002, è presentato annualmente alla Direzione competente per materia della Giunta regionale entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello cui si riferisce l'esercizio finanziario. La suddetta Direzione, previa istruttoria conclusa con parere favorevole, li invia al Servizio Bilancio.
- 2) **Aziende per il diritto agli studi universitari (ADSU) di L'Aquila, di Teramo e di Chieti**. Le ADSU svolgono, in sintesi, un ruolo di supporto e sostegno nei confronti degli studenti universitari meritevoli che versino in determinate condizioni di disagio o difficoltà economica. Tale attività è svolta in base agli indirizzi e alle scelte generali della Regione, che ne esercita il controllo, e consiste nel sostegno finanziario attraverso borse di studi, contributi per mobilità, per spese di alloggio, servizi di ristorazione, assistenza sanitaria, promozioni per attività

sportive e culturali (l'ADSU dell'Aquila svolge inoltre il servizio alloggiativo). Le attività di cui sopra sono finanziate principalmente attraverso le risorse messe a disposizione dalla Regione e dal MIUR.

- 3) **Agenzia regionale per la tutela dell'ambiente (ARTA)**. Istituita con la L.R. 29 luglio 1998, n. 64 come modificata dalla L.R. 14 luglio 2010, n. 27 essa è preposta all'esercizio delle funzioni di studio, ricerca, controllo e vigilanza ambientali nonché di prevenzione collettiva, comprese le connesse attività tecnico scientifiche ed analitiche. La Regione, anche tramite l'ARTA, persegue gli obiettivi previsti dalla programmazione nazionale e regionale nel campo della protezione e dei controlli ambientali, assicurando ai soggetti titolari di compiti amministrativi in materia ambientale il supporto analitico e tecnico scientifico per l'esercizio degli stessi. E' un ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica pubblica ed autonomia organizzativa, gestionale, tecnico giuridica, patrimoniale e contabile. Il Consiglio regionale esercita la funzione di controllo sull'Agenzia per valutare gli effetti delle politiche e per verificare il raggiungimento dei risultati previsti tramite una Commissione consiliare competente per materia.
- 4) **Agenzia Sanitaria Regionale Abruzzo (ASR Abruzzo)**. Istituita con deliberazione di Giunta regionale n. 986 del 10 ottobre 2005 con decorrenza 1° gennaio 2006, è una struttura regionale che concorre al perseguimento dei obiettivi di politica sanitaria regionale assicurando supporto tecnico per l'esercizio, da parte della Regione Abruzzo, delle seguenti finalità: l'osservazione epidemiologica e il monitoraggio dei "livelli essenziali di assistenza", il supporto tecnico alla Direzione Sanità per la programmazione sanitaria e controllo direzionale; la ricerca e sviluppo di metodologie e strumenti per il governo clinico, per il miglioramento continuo della qualità e per lo sviluppo dell'integrazione sanitaria. L'Agenzia è caratterizzata dall'assegnazione di compiti specifici e di risorse organizzative ed economiche, con direzione e responsabilità autonome entro gli indirizzi definiti dalla Giunta regionale. E' dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia organizzativa, contabile, patrimoniale e gestionale. L'ASR viene individuata quale "tecnostuttura" del sistema sanitario regionale che concorre, a livello centrale, alla definizione delle politiche per la salute e alla pianificazione e programmazione strategica sanitaria e, a livello periferico, contribuisce al perseguimento degli obiettivi strategici regionali garantendo il supporto tecnico-metodologico e formativo alle Aziende sanitarie e alle altre componenti "sistema salute".

Sulla base delle informazioni raccolte in sede istruttoria, questa Sezione ha esteso anche ai predetti enti strumentali l'analisi degli aspetti reddituali, patrimoniali e finanziari con gli esiti di seguito riportati.

1.4 Analisi reddituale

Nella seguente tabella vengono riepilogati i principali saldi di conto economico rappresentati dal risultato operativo (espressione dell'attività caratteristica della gestione) e dal risultato d'esercizio. Come rilevato per gli organismi partecipati anche gli enti strumentali mostrano un andamento complessivo negativo in termini di risultato operativo (passato dal dato positivo di € 314 mila del 2012 a quello negativo di € 271 mila del 2013); il risultato d'esercizio aggregato, al contrario, sembrerebbe mostrare un trend apparentemente positivo nel biennio, ma la variazione è influenzata sostanzialmente dai proventi di natura straordinaria registrati dall'ARIT nel 2013.

Nell'aggregato non sono inclusi i valori dell'ASR e dell'ADSU L'Aquila in quanto entrambi adottano il sistema della contabilità finanziaria e, conseguentemente, non redigono il conto economico. Sul punto si precisa, tuttavia, che nel 2013 l'ASR ha fatto registrare un avanzo di amministrazione di € 729 mila, mentre l'ADSU L'Aquila un avanzo di € 134 mila.

Tab. n. 10

	RISULTATO OPERATIVO		RISULTATO D'ESERCIZIO		PATRIMONIO		GRADO DI INDEBITAMENTO	
	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012
ADSU TERAMO	- 47.780	- 46.689	75.524	- 159.104	1.171.939	1.096.415	139%	159%
ADSU CHIETI	318.376	418.036	319.912	420.328	4.674.018	4.757.873	96%	110%
ARTA	- 337.491	57.898	2.983.476	- 521.789	6.984.406	4.000.929	99%	162%
ARIT	- 204.571	- 114.640	- 172.387	- 90.534	243.837	334.371	8678%	5734%
TOTALE	-271.466	314.606	3.206.526	- 351.098	13.074.200	10.189.588	262%	320%

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

I risultati precedentemente descritti derivano da una riduzione dei ricavi più elevata (-23%) di quella che ha interessato i costi operativi (-21%).

Focalizzando l'attenzione su questi ultimi, si sottolinea un aumento dell'incidenza della componente legata al personale sul totale dei costi operativi, passata – a livello aggregato – dal 35% del 2012 al 41% del 2013. Tale dato è particolarmente influenzato dall'ARTA la quale è caratterizzata storicamente da un elevato peso relativo del costo del personale (64% nel 2012 e 65% nel 2013).

Attesa la rilevanza delle spese per il personale, nelle seguenti tabelle sono riepilogati gli andamenti delle stesse, espressi sia in termini di unità numeriche sia in termini di costo.

Sotto il primo profilo, nel 2013 il dato totale del personale ha registrato una riduzione (passando da 301 unità a 291), con riferimento sia al comparto dirigenti sia alle altre qualifiche. In linea con la diminuzione numerica, anche il costo complessivo delle risorse umane si è attestato nel 2013 su un livello inferiore rispetto al precedente esercizio (€ 13,4 mln. a fronte di 14,3 mln.); tale variazione interessa sia i dirigenti sia il restante personale.

Tab. n. 11

ENTE	QUALIFICHE	DIPENDENTI AL 31.12.2011			DIPENDENTI AL 31.12.2012			DIPENDENTI AL 31.12.2013		
		DI RUOLO	NON DI RUOLO	TOTALE	DI RUOLO	NON DI RUOLO	TOTALE	DI RUOLO	NON DI RUOLO	TOTALE
AGENZIA SANITARIA REGIONALE - ASR	Dirigenti			0			0			0
	Altri		12	12		9	9		9	9
	Totale	0	12	12	0	9	9	0	9	9
AZIENDA PER IL DIRITTO AGLI STUDI UNIVERSITARI DI TERAMO - ADSU	Dirigenti	1		1	1		1	1		1
	Altri	8		8	8		8	8		8
	Totale	9	0	9	9	0	9	9	0	9
AZIENDA PER IL DIRITTO AGLI STUDI UNIVERSITARI DI CHIETI - ADSU	Dirigenti	1		1	1		1	1		1
	Altri	13		13	13		13	13		13
	Totale	14	0	14	14	0	14	14	0	14
AGENZIA REGIONALE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE - ARTA	Dirigenti	26		26	25		25	24		24
	Altri	203	17	220	197	17	214	192	17	209
	Totale	229	17	246	222	17	239	216	17	233
AGENZIA REGIONALE PER L'INFORMATICA E LA TELEMATICA - ARIT	Dirigenti	1		1	1		1	1		1
	Altri	14	17	31	14	15	29	19	6	25
	Totale	15	17	32	15	15	30	20	6	26
RIEPILOGO COMPLESSIVO	Dirigenti	29	0	29	28	0	28	27	0	27
	Altri	238	46	284	232	41	273	232	32	264
	Totale	267	46	313	260	41	301	259	32	291

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

Enti strumentali, organismi partecipati e soggetti cui la Regione Abruzzo contribuisce in via ordinaria

Tab. n. 12

ENTE	QUALIFICHE	DIPENDENTI AL 31.12.2011			DIPENDENTI AL 31.12.2012			DIPENDENTI AL 31.12.2013		
		PARTE FISSA	PARTE VARIABILE	TOTALE	PARTE FISSA	PARTE VARIABILE	TOTALE	PARTE FISSA	PARTE VARIABILE	TOTALE
AGENZIA SANITARIA REGIONALE - ASR	Dirigenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Altri	234.206,00	36.985,00	271.191,00	257.191,00	34.596,00	291.787,00	199.699,00	30.000,00	229.699,00
	Totale	234.206,00	36.985,00	271.191,00	257.191,00	34.596,00	291.787,00	199.699,00	30.000,00	229.699,00
AZIENDA PER IL DIRITTO AGLI STUDI UNIVERSITARI DI TERAMO - ADSU	Dirigenti	61.604,87	99.620,64	161.225,51	61.604,87	97.806,64	159.411,51	61.604,87	98.829,62	160.434,49
	Altri	201.770,32	103.781,02	305.551,34	225.935,50	98.140,77	324.076,27	213.243,99	88.919,27	302.163,26
	Totale	263.375,19	203.401,66	466.776,85	287.540,37	195.947,41	483.487,78	274.848,86	187.748,89	462.597,75
AZIENDA PER IL DIRITTO AGLI STUDI UNIVERSITARI DI CHIETI - ADSU	Dirigenti	59.235,95	99.599,80	158.835,75	61.089,09	94.361,14	155.450,23	61.076,38	94.340,49	155.416,87
	Altri	403.980,20	214.249,94	618.230,14	395.062,79	214.249,94	609.312,73	397.416,49	214.249,94	611.666,43
	Totale	463.216,15	313.849,74	777.065,89	456.151,88	308.611,08	764.762,96	458.492,87	308.590,43	767.083,30
AGENZIA REGIONALE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE - ARTA	Dirigenti	2.881.507,00	-	2.881.507,00	2.852.552,00	435.557,24	3.288.109,24	2.541.481,00	596.067,31	3.137.548,31
	Altri	8.158.465,39	533.570,56	8.692.035,95	7.534.191,14	530.513,76	8.064.704,90	7.655.728,37	622.086,90	8.277.815,27
	Totale	11.039.972,39	533.570,56	11.573.542,95	0.386.743,14	966.071,00	11.352.814,14	10.197.209,37	1.218.154,21	11.415.363,58
AGENZIA REGIONALE PER L'INFORMATICA E LA TELEMATICA - ARIT	Dirigenti	56.541,00	34.352,00	90.893,00	46.002,00	34.352,00	80.354,00	46.467,00	33.759,00	80.226,00
	Altri	582.810,00	-	582.810,00	665.016,00	665.016,00	1.330.032,00	460.163,00	68.582,00	528.745,00
	Totale	639.351,00	34.352,00	673.703,00	711.018,00	699.368,00	1.410.386,00	506.630,00	102.341,00	608.971,00
RIEPILOGO COMPLESSIVO	Dirigenti	3.058.888,82	233.572,44	3.292.461,26	3.021.247,96	662.077,02	3.683.324,98	2.710.629,25	822.996,42	3.533.625,67
	Altri	9.581.231,91	888.586,52	10.469.818,43	9.077.396,43	1.542.516,47	10.619.912,90	8.926.250,85	1.023.838,11	9.950.088,96
	Totale	12.640.120,73	1.122.158,96	13.762.279,69	12.098.644,39	2.204.593,49	14.303.237,88	11.636.880,10	1.846.834,53	13.483.714,63

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

Costo degli organi di governo e controllo

Gli assetti di governance degli enti strumentali non sono uniformi; essi variano in dipendenza delle rispettive leggi istitutive.

Nella successiva tabella sono riassunte le informazioni inerenti alla composizione degli organi di governance e controllo (Consiglio di amministrazione, collegio sindacale e revisori legali), congiuntamente con i relativi costi.

A fronte di una consistenza numerica sostanzialmente invariata, i dati mostrano un aumento dei costi degli organi di governance e controllo del 10%, da € 461 mila a € 507 mila; ciò è dovuto in particolare alla componente variabile della remunerazione dei consigli di amministrazione, in aumento del 224% in modo non correlato con i risultati operativi flettenti.

Enti strumentali, organismi partecipati e soggetti cui la Regione Abruzzo contribuisce in via ordinaria

Tab. n. 13

ENTE	QUALIFICHE	2011				2012				2013			
		PARTE FISSA	PARTE VARIABILE	TOTALE	N° MEDIO MEMBRI	PARTE FISSA	PARTE VARIABILE	TOTALE	N° MEDIO MEMBRI	PARTE FISSA	PARTE VARIABILE	TOTALE	N° MEDIO MEMBRI
AGENZIA SANITARIA REGIONALE - ASR	CDA			-				-				-	
	Coll. Sind.	24.910		24.910	3	33.090,00		33.090,00	3	39.077,00		39.077,00	3
	Org. Rev.			-				-				-	
AZIENDA PER IL DIRITTO AGLI STUDI UNIVERSITARI DI TERAMO - ADSU	CDA	3.842	5.716	9.558	2	15.812,53	5.093,09	20.905,62	9	15.955,93	8.544,79	24.500,72	9
	Coll. Sind.			-				-				-	
	Org. Rev.	16.726		16.726	3	17.256,12		17.256,12	3	17.411,16		17.411,16	3
AZIENDA PER IL DIRITTO AGLI STUDI UNIVERSITARI DI CHIETI - ADSU	CDA	1.431	2.576	4.007	9	16.532,76	13.415,25	29.948,01	9	15.188,18	13.415,25	28.603,43	9
	Coll. Sind.	20.008		20.008	3	19.756,76		19.756,76	3	19.866,26		19.866,26	3
	Org. Rev.			-				-				-	
AGENZIA REGIONALE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE - ARTA	CDA	64.592	-	64.592		174.155,89	-	174.155,89		183.704,03	37.940,11	221.644,14	
	Coll. Sind.			-				-				-	
	Org. Rev.	42.422		42.422	3	42.442,31		42.442,31	3	34.924,17		34.924,17	3
AGENZIA REGIONALE PER L'INFORMATICA E LA TELEMATICA - ARIT	CDA	98.325		98.325		98.763,48		98.763,48		98.763,48		98.763,48	
	Coll. Sind.			-		-		-		-		-	
	Org. Rev.	23.618		23.618		25.175,17		25.175,17		22.405,46		22.405,46	
RIEPILOGO COMPLESSIVO	CDA	168.190	8.292	176.482	11	305.265	18.508	323.773	18	313.612	59.900	373.512	18
	Coll. Sind.	44.918		44.918	6	52.847		52.847	6	58.943		58.943	6
	Org. Rev.	82.766		82.766	6	84.874		84.874	6	74.741		74.741	6
	Totale	295.874	8.292	304.166		442.985	18.508	461.493		447.296	59.900	507.196	

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

Incarichi di collaborazione esterna

La Sezione ha esteso l'analisi dei costi legati alle risorse umane impiegate a vario titolo dagli enti strumentali, prendendo in considerazione anche gli affidamenti di incarichi di collaborazione esterna.

Il fenomeno, come mostrato nella seguente tabella, ha assunto dimensioni crescenti nel 2013 rispetto al 2012, in termini di costo complessivo.

Tab. n. 14

INCARICHI DI COLLABORAZIONE ESTERNA: CONSULENZE, STUDI E RICERCHE						
ENTE	N° INCARICHI			COSTO TOTALE		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
AGENZIA SANITARIA REGIONALE - ASR	-	3	3	28.380,00	25.117,00	21.430,00
AZIENDA PER IL DIRITTO AGLI STUDI UNIVERSITARI DI TERAMO - ADSU	1	1	1	2.161,80	2.161,80	2.161,80
AZIENDA PER IL DIRITTO AGLI STUDI UNIVERSITARI DI CHIETI - ADSU	3	2	-	6.942,50	4.639,25	7.705,92
AGENZIA REGIONALE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE - ARTA	2	3	3	14.210,06	16.000,00	15.648,73
AGENZIA REGIONALE PER L'INFORMATICA E LA TELEMATICA - ARIT	3	1	2	36.788,00	8.888,00	10.479,00
TOTALE	9	10	9	8.482,36	56.806,05	57.425,45

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli organismi partecipanti

1.4.1 Analisi della struttura patrimoniale

Oltre alla verifica degli andamenti reddituali, si ritiene parimenti importante valutare la gestione degli enti strumentali sotto il profilo delle consistenze patrimoniali e della struttura del bilancio.

Sul punto, i risultati d'esercizio fortemente influenzati dai ricavi straordinari contabilizzati dall'ARTA hanno determinato, nel 2013, un aumento delle consistenze patrimoniali aggregate degli enti strumentali, passate da € 10 mln. a € 13 mln., come riscontrabile dai dati della precedente tabella 10.

A differenza di quanto riscontrato per gli organismi societari, nel caso degli enti in esame non sussistono situazione di deficit patrimoniale.

L'aumento dei mezzi propri ha, a sua volta, inciso in senso positivo sul grado di indebitamento; l'indicatore preso in considerazione dalla Sezione a tal fine – rappresentato dal rapporto tra patrimonio netto e passività consolidate e correnti – è passato dal 320% del 2012 al 262% del 2013. Sebbene si registri un trend positivo, il livello di esposizione passiva, raffrontato ai mezzi propri

degli enti, continua a destare forte preoccupazione in merito alla sostenibilità dell'indebitamento e all'equilibrio finanziario degli enti stessi.

1.5 I trasferimenti ad enti associativi

La Regione Abruzzo, nel 2013, ha sostenuto oneri per la contribuzione in favore di enti aventi natura associativa per l'importo complessivo di € 1,7 mln. Nella tabella che segue è riportato l'elenco delle associazioni a cui la Regione aderisce, con indicazione dei singoli contributi erogati e dei risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi disponibili.

Enti strumentali, organismi partecipati e soggetti cui la Regione Abruzzo contribuisce in via ordinaria

Tab. n. 15

DENOMINAZIONE ENTE	TIPOLOGIA ENTE	ONERE COMPLESSIVO GRAVANTE SULL'ANNO 2013	RISULTATI DI BILANCIO DEGLI ULTIMI TRE ESERCIZI FINANZIARI		
			2010	2011	2012
ASSOCIAZIONE AMICI DELLA MUSICA E CORSI MUSICALI ESTIVI "F. FENAROLI"	Associazione riconosciuta con personalità giuridica	70.942,40	- 2.225,62	- 3.373,35	- 3.219,44
ISTITUTO NAZIONALE TOSTIANO	Associazione culturale	19.316,00	- 1.521,78	- 3.687,91	- 13.945,00
ASSOCIAZIONE CHITARRISTICA AQUILANA	Associazione senza scopo di lucro	8.780,00	-	-	-
ASSOCIAZIONE MUSICALE "IL FABBRO ARMONIOSO"	Associazione senza scopo di lucro	15.804,00	- 1.615,21	- 1.154,38	- 63,61
CAMERATA MUSICALE SULMONESE	Onlus senza personalità giuridica	24.584,00	- 17.550,80	- 9.701,92	- 19.251,81
ENTE MANIFESTAZIONI PESCARESI	Ente Morale con personalità giuridica di diritto privato	70.240,00	- 76.647,96	- 100.822,00	- 198.317,00
SOCIETÀ DEL TEATRO E DELLA MUSICA "L. BARBARA"	Ente Morale con personalità giuridica di diritto privato	28.096,00	- 11.439,84	- 32.651,77	- 43.572,81
ASSOCIAZIONE ORCHESTRALE DA CAMERA "B. MARCELLO"	Associazione senza scopo di lucro	21.072,00	- 160,67	- 223,94	- 15.222,10
SOCIETÀ DEI CONCERTI "PRIMO RICCITELLI"	Associazione senza scopo di lucro con personalità giuridica	38.632,00	- 74,58	- 2.320,99	- 2.971,37
ASSOCIAZIONE CORALE POLIFONICA "S. ANDREA"	Associazione corale polifonico-folkloristica	16.857,60	- 1.519,01	- 506,72	- 2.252,95
ASSOCIAZIONE AMICI DEL FESTIVAL DI MEZZA ESTATE DI TAGLIACOZZO	Associazione senza scopo di lucro	8.780,00	- 522,48	- 1.216,92	- 1.175,75
ASSOCIAZIONE CULTURALE DEI FISARMONICISTI DELL'AQUILA	Associazione senza scopo di lucro	1.756,00	- 7.278,60	-	-
ISTITUTO ABRUZZESE DI STORIA MUSICALE	Associazione culturale	10.536,00	-	-	-
SOCIETÀ ITALIANA DELLA MUSICA E DEL TEATRO "I FIATI"	Cooperativa sociale	10.536,00	-	- 2.190,00	- 1.982,00
ASSOCIAZIONE MUSICA PER LA PACE	Associazione senza scopo di lucro Onlus	8.780,00	- 77.123,00	- 116.095,00	- 108.733,49
ENTE MUSICALE SOCIETÀ AQUILANA DEI CONCERTI "B. BARATTELLI"	Associazione con personalità giuridica - ONLUS	80.776,00	-	- 122.191,91	-
OFFICINA MUSICALE	Associazione senza scopo di lucro	7.024,00	3.660,00	13.045,00	-
ASSOCIAZIONE TEATRALE L'UOVO ONLUS	Associazione con personalità giuridica onlus	182.216,19	-3.084,84	-13.164,68	-6.106,33
ASSOCIAZIONE TEATRALE ABRUZZESE MOLISANA	Ente morale	145.291,87	-2.823,04	-252.379,03	-60.175,14
SOCIETÀ DEL TEATRO E DELLA MUSICA "L. BARBARA"	Ente Morale con personalità giuridica di diritto privato	36.161,70	-31.470,24	-32.651,77	-43.572,81
ENTE TEATRALE REGIONALE TSA	Ente Morale ad iniziativa pubblica con personalità giuridica privata	194.757,00	0	0	0
SOC. MUSICA "PRIMO RICCITELLI"	Associazione senza scopo di lucro con personalità giuridica	63.742,59	-74,58	-2.320,99	-2.971,37
ASSOCIAZIONE TEATRO DEI COLORI ONLUS	Associazione con personalità giuridica onlus	82.762,18	-21.266,17	-52.950,99	-80.521,12
FLORIAN TEATRO STABILE DI INNOVAZIONE	Associazione culturale	82.190,85	-102.698,16	-87.859,18	-80.927,55
ENTE TEATRALE REGIONALE – TEATRO STABILE D'ABRUZZO	Ente Morale ad iniziativa pubblica con personalità giuridica privata	51.033,59	X	-	-
FONDAZIONE MICHETTI	Ente morale ad iniziativa pubblica con personalità giuridica privata	60.000,00	X	973,36	13.085,98
FONDAZIONE CIAPI	X		X	X	- 24.685,00
CISIS – CENTRO INTERREGIONALE PER I SISTEMI INFORMATICI, GEOGRAFICI E STATISTICI	X	70.091,03	X	X	31.611,87
CENTRO AGRO-ALIMENTARE LA VALLE DELLA PESCARA SOC. CONS.A.R.L.	X	-	X	X	102.423,00
CONSORZIO PER LA DIVULGAZIONE E LA SPERIMENTAZIONE DELLE TECNICHE IRRIGUE SRL	X	287.000,00	X	X	X

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo su dati disponibili sul sito internet della Regione Abruzzo

2 SPESA DEL PERSONALE

2.1 Il quadro normativo - Legislazione statale e regionale

Le politiche di contenimento della spesa pubblica hanno riguardato, negli ultimi tempi, anche le spese per il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, con misure tese ad un'immediata riduzione delle stesse (blocco delle assunzioni, riduzione degli organici, sospensione della contrattazione collettiva), nonché all'individuazione di criteri atti a correlare gli organici del personale alla qualità ed al costo dei servizi da rendere ai cittadini.

La forte incidenza della spesa per il personale sugli equilibri di finanza pubblica ha portato altresì a previsioni normative che hanno sempre più accresciuto il ruolo dei controlli sulle politiche contrattuali e di spesa per i pubblici dipendenti, includendo anche i costi del personale con rapporti atipici nei saldi valevoli ai fini del rispetto del patto di stabilità interno.

Alle spese per il personale vanno poi assimilate quelle per consulenze, ricerche e studi, cui corrispondono incarichi esterni diversi da quelli per lo svolgimento di adempimenti obbligatori per legge.

Le norme fondamentali di riferimento sono sempre rappresentate dall'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel testo modificato dall'articolo 76, comma 1, del decreto legge del 25 giugno 2008, n. 112, e dall'articolo 9, comma 1, del decreto legge del 31 maggio 2010, n. 78 nonché, per quanto concerne la quantificazione dei fondi per il trattamento accessorio del personale in servizio, dall'articolo 9, comma 2-bis, del decreto legge del 31 maggio 2010, n. 78. Inoltre, i commi 7 e seguenti, dell'articolo 6 di quest'ultimo decreto legge, obbligano le pubbliche amministrazioni ad un rigoroso contenimento delle spese e prevedono tra l'altro che, a decorrere dall'anno 2011:

- a) la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nell'anno 2009;
- b) le spese per missioni, anche all'estero, non possono essere effettuate per un ammontare superiore al cinquanta per cento di quella sostenuta sempre nell'anno 2009;
- c) la spesa per attività di formazione non può essere superiore al cinquanta per cento di quella sostenuta sempre nell'anno 2009.

La normativa statale ha avuto ad oggetto anche le spese per il personale a tempo determinato con l'articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 il quale, a decorrere dall'anno 2011, riduce del cinquanta per cento, rispetto alla spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009, della spesa delle pubbliche amministrazioni (comprese quelle ad ordinamento autonomo) per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Detta norma si colloca nell'ambito dei principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali devono adeguarsi le Regioni, le Province autonome e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale.

L'orientamento del legislatore verso l'applicazione di un rigoroso regime di contenimento delle spese risulta confermato dal recente decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, il quale all'articolo 14 prevede che, fermo restando i limiti delle vigenti disposizioni, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), a decorrere dall'anno 2014, non possono conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca quando la spesa complessiva sostenuta nell'anno per tali incarichi è superiore rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,2% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore ai 5 milioni di euro, ed all'1,4% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro. Parimenti si dispone che le amministrazioni pubbliche non possano stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa quando la spesa complessiva per tali contratti è superiore rispetto alla spesa del personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, al 4,5% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, ed all'1,1% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.

Per quanto riguarda la legislazione regionale, occorre rilevare che rari sono gli interventi legislativi della Regione Abruzzo nell'anno 2013 in tema di personale, comunque indirizzati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, al rispetto degli obblighi comunitari nonché dei principi di contenimento della spesa pubblica.

Con la L.R. del 9 marzo 2013, n. 7 sono state apportate una serie di modifiche alla L.R. del 28 dicembre 2012, n. 68.

In particolare, l'articolo 3 stabilisce la misura dell'indennità annua di carica spettante ai componenti ed al Presidente del collegio dei revisori dei conti, nonché al rimborso delle spese di viaggio per l'esercizio delle loro funzioni.

Con l'articolo 5 è stato stabilito che i componenti del collegio stesso svolgano le funzioni relative alla certificazione della rendicontazione dei gruppi consiliari limitatamente all'annualità 2012.

Infine l'articolo 6 disciplina il rimborso delle spese di vitto ed alloggio sostenute dai componenti del Collegio regionale per le garanzie statutarie, con trattamento pari a quello previsto per i dirigenti regionali, per ogni giornata di presenza ai lavori del Collegio.

Con la L.R. 18 dicembre 2013 (razionalizzazione delle spese per il personale) inoltre, è stabilito che, a decorrere dall'anno 2013, la Giunta ed il Consiglio regionale incrementano stabilmente il "*Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività*", di una quota dei minori oneri derivanti dalla riduzione stabile di posti di organico del personale della qualifica dirigenziale (art.1, comma 1).

Il comma 2 stabilisce che, in alternativa a quanto stabilito al comma 1 e in conseguenza dei processi di riorganizzazione finalizzati all'incremento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi, la Giunta ed il Consiglio regionale possono procedere alla riduzione stabile del fondo della retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza, con possibilità di incrementare, per l'importo della relativa riduzione, il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale non dirigente.

Dette disposizioni si applicano anche agli enti dipendenti dalla Regione.

L'articolo 2 stabilisce poi che, in attuazione del comma 4 dell'articolo 16 (contenimento delle spese in materia di pubblico impiego) del decreto legge del 6 luglio 2011, n. 98, la Giunta ed il Consiglio regionale adottano entro il 31 marzo di ogni anno, piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, con possibilità di utilizzare le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate, nell'importo massimo del 50%, per la contrattazione integrativa.

2.2 La spesa complessiva per il personale – spese per contratti di lavoro dipendente e di lavoro autonomo – spesa per incarichi di studio, ricerca e consulenza

La disamina relativa alla spesa per il personale non può non tener conto delle componenti che sono state alla base della sua crescita, anche per la opportuna comparazione con le risultanze contabili dell'esercizio 2013 con quelle degli esercizi 2012 e 2011.

L'approfondimento riguarderà altresì il rapporto che intercorre tra la spesa per il personale dipendente e quella sostenuta per incarichi di studio, ricerca e consulenza, ricompresi nell'ampia

nozione di “*rapporti di lavoro autonomo di natura occasionale e continuativa*”, negli ultimi tempi oggetto di reiterati interventi legislativi da parte dello Stato ai fini del suo contenimento.

Con detti interventi sono stati stabiliti rigidi presupposti circa le modalità di affidamento degli incarichi di cui sopra, con la previsione di procedure comparative ai fini del loro conferimento e la possibilità di conferirli solo per funzioni non ordinarie, alle quali le pubbliche amministrazioni non possono far fronte con il personale dipendente.

Premesso quanto sopra, si riporta nella seguente tabella l'andamento della spesa per il personale dipendente nel triennio 2011-2013, che permette di disporre di importi confrontabili.

Tab. n. 1 - Spese per il personale - andamento negli anni 2011-2012-2013

Spesa per il personale anno 2011	Andamento della spesa nell'anno 2012 rispetto al 2011	
	Scostamento valore assoluto	Scostamento percentuale
€ 78.804.610,00	€ 4.560.761,00	5,79%
Spesa per il personale anno 2012	Andamento della spesa nell'anno 2013 rispetto al 2011	
	Scostamento valore assoluto	Scostamento percentuale
€ 83.365.371,00	€ 3.733.381,00	4,74%
Spesa per il personale anno 2013	Andamento della spesa nell'anno 2013 rispetto al 2012	
	Scostamento valore assoluto	Scostamento percentuale
€ 82.537.991,00	-€ 827.380,00	-0,99%

Dalla tabella si evince che nell'anno 2012 si è registrato un notevole aumento della spesa per il personale (per il passaggio alle dipendenze della Regione del personale di Enti soppressi) rispetto all'anno precedente per € 4.560.761,00 con aumento percentuale del 5,79%, mentre nell'anno 2013 torna a scendere sia pur lievemente (- 0,99%).

Le due tabelle seguenti registrano l'evoluzione della spesa per incarichi nel triennio considerato.

TAB. n. 2 - Spesa per incarichi nel triennio 2011 - 2013

Anno	Spesa totale
2011	€ 4.003.596,00
2012	€ 3.093.368,00
2013	€ 2.208.404,00

TAB. n. 3 - Variazione della spesa per incarichi nel triennio 2011 - 2013

Variazioni della spesa per gli incarichi	Scostamento in valore assoluto	Scostamento percentuale
Anno 2013 rispetto al 2012	€ 884.964,00	-28,61%
Anno 2013 rispetto al 2011	- € 1.795.192,00	-44,83%
Anno 2012 rispetto al 2011	- € 910.228,00	-22,74%

Dall'analisi dei dati si evince che la spesa per incarichi è andata sempre più riducendosi nel triennio. La riduzione nell'anno 2013 rispetto al 2012 ammonta ad € 884.964,00 (- 28,61%).

Al fine di avere una visione complessiva della evoluzione triennale della spesa inerente ai contratti di lavoro finalizzati al raggiungimento degli obiettivi regionali, la seguente tabella evidenzia per ogni anno l'ammontare della spesa stessa:

TAB. n. 4 - Spesa complessiva per contratti di lavoro

Anno	Spesa per contratti di lavoro dipendente	Spesa per contratti di lavoro autonomo	Spesa totale
2011	€ 74.801.014,00	€ 4.551.978,00	€ 79.352.992,00
2012	€ 80.272.003,00	€ 3.280.564,00	€ 83.552.567,00
2013	€ 80.329.587,00	€ 2.768.778,00	€ 83.098.365,00

La tabella dimostra come nel 2012 la spesa in questione abbia riportato un sensibile aumento determinato, come già fatto presente, dall'ingresso nell'organico della Regione del personale in servizio presso gli enti strumentali soppressi (A.R.S.S.A., A.P.T.R. Abruzzo Lavoro).

TAB. n. 5 - Spesa complessiva per il personale e per le collaborazioni nel triennio

Dati complessivi al 31.12.2013	2011	2012	2013	2012/2011		2013/2012	
				diff.za ass.	diff. %	diff.za ass.	diff.za %
Personale tempo indeterminato	70.859.109,94	76.055.881,00	76.145.176,00	5.196.771,00	7,33%	89.295,00	0,12%
Personale a tempo determinato	3.941.904,06	4.216.122,00	4.184.411,00	274.218,00	6,96%	-31.711,00	-0,75%
Collaborazioni e incarichi libero professionali/studio/ricerca	4.003.596,00	3.093.368,00	2.208.404,00	-910.228,00	-22,74%	-884.964,00	-28,61%
TOTALE	78.804.610,00	83.365.371,00	82.537.991,00	4.560.761,00	5,79%	-827.380,00	-0,99%

La tabella n. 5 evidenzia l'andamento della spesa, nel triennio, distinta per personale a tempo indeterminato, personale a tempo determinato, incarichi per collaborazioni/studio/ricerca.

E' da notare il rilevante aumento della spesa nell'anno 2012 per il personale a tempo indeterminato e per i già noti motivi, mentre si registra una graduale diminuzione, nel triennio, della spesa per collaborazioni studio e ricerca.

Tab. n. 6 - Consistenza complessiva del personale e delle collaborazioni

Dati complessivi al 31 dicembre 2013	2011	2012	2013	2012/2011		2013/2012	
				diff.za ass.	diff.za %	diff.za ass.	diff.za %
Personale a tempo indeterminato	1.369	1.649	1.637	280	20,45%	-12	-0,73%
Personale a tempo determinato	115	122	123	7	6,09%	1	0,82%
Collaborazioni e incarichi libero professionali/studio/ricerca	177	198	131	21	11,86%	-67	-33,84%
TOTALE	1.661	1.969	1.891	308	18,54%	-78	-3,96%

Per quanto riguarda il numero complessivo del personale dipendente, occorre ancora una volta registrare il già citato e consistente aumento dell'anno 2012, precisando tuttavia che il conseguente aumento della spesa rispetta comunque i limiti stabiliti dall'articolo 1, comma 557, della legge del 27 dicembre 2006, n. 296, nella stessa entità delle risorse finanziarie già previste per tali dipendenti negli organismi soppressi.

Tab. n. 7 – Incidenza della spesa del personale della Giunta sulla spesa corrente

2011			2012			2013		
Spesa per il personale	Spesa corrente	Incidenza	Spesa per il personale	Spesa corrente	Incidenza	Spesa per il personale	Spesa corrente	Incidenza
72.365.280,00	522.014.367,00	13,86%	76.614.175,00	517.834.450,00	14,80%	75.955.086,00	511.788.018,00	14,84%

La tabella n. 7 dimostra il rispetto del limite alle spese di personale introdotto dall'articolo 76, comma 7, del decreto legge del 25 giugno 2008, n. 112 e successive modificazioni, in quanto l'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente, nel triennio si mantiene sotto il parametro dettato dalla norma.

Tab. n. 8 – Dotazione organica della Giunta e del Consiglio alla fine di ciascun anno 2011-2013

Personale	Giunta			Consiglio			Totale		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Dirigenti	106	107	103	13	13	13	119	120	116
Categoria D	539	668	663	37	37	38	576	705	701
Categoria C	573	654	646	56	56	58	629	710	704
Categoria B	486	543	541	43	43	43	529	586	584
Categoria A	41	42	42	0	0	0	41	42	42
Redattori e personale giornalistico	-	-	-	2	2	2	2	2	2
Totale complessivo	1.745	2.014	1.995	151	151	154	1.896	2.165	2.149

La tabella n. 8 mette in evidenza le dotazioni organiche di Giunta e Consiglio distinguendole per categorie. Dopo il noto aumento dell'organico nell'anno 2012, si nota una tendenza, sia pur lieve, al riassorbimento di detto aumento nelle diverse categorie.

Tab. n. 9 – Dirigenti e personale a tempo indeterminato: cessati ed assunti anni 2011-2013

	2011			2012			2013		
	Cessati	Assunti	Saldo	Cessati	Assunti	Saldo	Cessati	Assunti	Saldo
Dirigenti	7	3	-4	8	6	-2	6	2	-4
Categorie	71	15	-56	52	334	282	35	27	-8
Totale	78	18	-60	60	340	280	41	29	-12

La tabella n. 9 dimostra che, nel triennio considerato, i dirigenti cessati dal servizio sono stati rimpiazzati solo in parte.

Anche per le altre categorie si può dire lo stesso, tranne che per l'anomala situazione verificatasi nell'anno 2012.

Tab. n. 10 – Spesa del personale a tempo indeterminato

	2011		2012		2013	
	Retribuzione complessiva	% di composizione	Retribuzione complessiva	% di composizione	Retribuzione complessiva	% di composizione
Dirigenti	10.264.219,94	18,75%	9.650.781,00	16,42%	9.537.030,00	16,19%
Categorie	44.486.177,00	81,25%	49.140.845,00	83,58%	49.352.579,00	83,81%
Totale	54.750.396,94	100,00%	58.791.626,00	100,00%	58.889.609,00	100,00%

La spesa complessiva nel triennio per il personale a tempo indeterminato non si presta a rilievi, tranne che per l'anno 2012 per i motivi più volte evidenziati (Tab. n.10)

Tab. n. 11 – Spesa per retribuzioni

	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/11	2013/12	2013/11
Oneri stipendiali	36,97	42,72	42,96	15,55%	0,56%	16,20%
Oneri accessori	20,14	17,78	18,00	-11,72%	1,24%	-10,63%
TOTALE	57,11	60,50	60,96	5,94%	0,76%	6,74%
Arretrati anni precedenti	0,13	0,85	0,44	553,85%	-48,24%	238,46%
TOTALE GENERALE	57,24	61,35	61,40	7,18%	0,08%	7,27%

Nella tabella n. 11 la spesa per retribuzioni nel triennio viene distinta tra oneri stipendiali ed oneri accessori. Dalla stessa si evince una diminuzione degli oneri accessori a partire dall'anno 2011.

Tab. n. 12 – Incidenza % del personale sul complessivo 2011 - 2013

DIRIGENTI			INCIDENZA %		
2011	2012	2013	2011	2012	2013
119	120	116	6,28%	5,54%	5,40%
CATEGORIE			INCIDENZA %		
2011	2012	2013	2011	2012	2013
1.775	2.043	2.031	93,62%	94,36%	94,51%
TOTALE DIRIGENTI E CATEGORIE			INCIDENZA %		
2011	2012	2013	2011	2012	2013
1.894	2.163	2.147	99,89%	99,91%	99,91%
ALTRO			INCIDENZA %		
2011	2012	2013	2011	2012	2013
2	2	2	0,11%	0,09%	0,09%
TOTALE GENERALE					
2011	2012	2013			
1.896	2.165	2.149			

La tabella n. 12 mette in evidenza l'incidenza percentuale del personale a tempo indeterminato, distinguendolo tra i dirigenti ed altre categorie.

La stessa dimostra come la struttura piramidale degli organici possa dirsi corretta, in quanto la percentuale del personale dirigenziale sul numero complessivo dei dipendenti è del 5,40% nell'anno 2013.

Tab. n. 13 – Spesa per studi, incarichi professionali e di consulenza degli enti dipendenti: anni 2012-2013

Enti dipendenti	N. ATTI		IMPORTI	
	2012	2013	2012	2013
A.S.R. - Agenzia Sanitaria Regionale	3	3	25.117,00	21.430,00
A.R.I.T. - Agenzia Regionale per l'Informatica e la Telematica	1	1	8.887,90	10.478,60
Azienda per il diritto agli studi Universitari di Teramo	1	1	1.950,00	1.950,00
Azienda per il diritto agli studi Universitari di L'Aquila	1	2	1.500,00	8.100,00
Azienda per il diritto agli studi Universitari di Chieti - Pescara	5	7	7.485,00	11.990,00
A.R.T.A. - Agenzia Regionale per la Tutela dell'Ambiente	3	3	16.000,00	15.648,73
Totale	14	17	60.939,90	69.597,33

La tabella n. 13 evidenzia la spesa per studi, incarichi professionali e di consulenza degli Enti dipendenti dalla Regione nel biennio 2012-2013, dalla quale si evince un aumento di detta spesa, passando da un totale di € 60.939,90 nel 2012 ad € 69.597,33 nel 2013.

Per quanto riguarda i limiti di spesa stabiliti dall'articolo 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, la Giunta ha rispettato quanto in esso previsto sia con riferimento al rapporto spesa del personale su spesa corrente, sia con riferimento al patto di stabilità e limiti al turn-over. Anche il Consiglio si è adeguato a detti vincoli, essendo l'incidenza percentuale della spesa del personale sulla spesa corrente del 39,21%.

Inoltre sia la Giunta che il Consiglio hanno esplicitamente comunicato di aver rispettato il limite di spesa di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

Con riferimento all'articolo 14, comma 7, di quest'ultimo decreto, la Giunta ha fatto presente di aver proceduto alla razionalizzazione ed allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative attraverso la soppressione di 2 Direzioni e con accorpamento delle competenze delle altre Direzioni regionali, nonché alla riduzione delle posizioni dirigenziali. Inoltre, si è proceduto alla riduzione del ricorso al lavoro flessibile con particolare riferimento ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Anche il Consiglio ha fatto presente di aver adempiuto all'obbligo del rispetto di quanto previsto dallo stesso articolo, con la soppressione, tra l'altro, di due posizioni dirigenziali, previo accorpamento delle relative funzioni.

3 FONDI COMUNITARI

3.1 Premessa

Proseguendo nell'analisi iniziata in sede di giudizio di parifica sul rendiconto relativo all'esercizio 2012, anche quest'anno è stata effettuata un'attività di controllo sull'utilizzo e sulla gestione, da parte della Regione Abruzzo, dei finanziamenti comunitari rientranti nella politica di coesione socio-economica dell'Unione europea, nella Politica Agricola Comune e nella Politica Comune della Pesca. La prima mira a stimolare uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile negli Stati membri ed a ridurre i divari tra le diverse regioni europee, incidendo sui ritardi delle aree meno favorite (art. 174 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE), attraverso l'assegnazione di specifiche risorse in un quadro di programmazione settennale.

L'erogazione delle risorse avviene per mezzo degli strumenti del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e del Fondo Sociale Europeo (FSE). In particolare, il primo (art. 176 TFUE) è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino; il Fondo Sociale Europeo (art. 162 TFUE), invece, ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale di lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, ad esempio attraverso la formazione e la riconversione professionale.

La Politica Agricola Comune (PAC), ai sensi dell'articolo 39 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, è volta ad incrementare la produttività dell'agricoltura; assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori. La riforma della Politica Agricola Comune (PAC) del giugno 2003 e dell'aprile 2004 pone l'accento sullo sviluppo rurale introducendo uno strumento di finanziamento e di programmazione unico: il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). Questo strumento, istituito dal Regolamento (CE) n. 1290/2005, rappresenta, insieme al FEAOG (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia), uno dei due strumenti di finanziamento della Politica Agricola Comune (PAC). Il FEASR migliora in particolare la gestione e il controllo della nuova politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 e contribuisce a migliorare la competitività del settore agricolo e forestale,

l'ambiente e il paesaggio, la qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale.

La Politica Comune della Pesca mira a garantire che la pesca e l'acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ecologico, economico e sociale e che rappresentino una fonte di alimenti sani per i cittadini dell'UE. L'obiettivo è promuovere un'industria ittica dinamica e garantire alle comunità di pescatori un tenore di vita adeguato.

Il Fondo Europeo per la Pesca (FEP), istituito con Regolamento (CE) n. 1198/2006, rappresenta la componente finanziaria della PCP. Il FEP ha lo scopo di sostenere gli obiettivi della Politica Comune della Pesca (PCP) e, in particolare, di incoraggiare lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca e un equilibrio stabile tra tali risorse e la capacità di pesca della flotta comunitaria, rafforzare la competitività e redditività degli operatori del settore, promuovere metodi di pesca e di produzione rispettosi dell'ambiente; fornire un sostegno adeguato a coloro che operano nel settore, favorire lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca.

In questo quadro, la Regione Abruzzo risulta destinataria di finanziamenti comunitari, rispetto ai quali, attraverso la propria articolazione organizzativa, assume in diversi casi il ruolo di autorità responsabile dell'esecuzione dei correlati programmi operativi e quindi del corretto e proficuo utilizzo delle risorse finanziarie assegnate. Al riguardo, la Regione Abruzzo, oltre a partecipare ai vari livelli e fasi della programmazione generale degli interventi, gestisce la quota di contribuzione nazionale e regionale per il cofinanziamento dei programmi che esplicano efficacia nel proprio territorio; ciò in applicazione del "*principio di addizionalità*" (art. 15 Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006), secondo il quale le risorse comunitarie sono da considerarsi "*aggiuntive*" alle risorse nazionali che gli Stati membri sono tenuti a stanziare, in quanto l'Unione europea interviene a sostegno, e non in sostituzione, delle politiche nazionali.

In questa sezione, vengono sottoposte ad analisi le azioni rientranti nel quadro della programmazione comunitaria che copre il periodo 2007-2013. Ciò sebbene nei documenti di bilancio della Regione per il 2013 permangano ancora partite contabili riferite al precedente ciclo della programmazione 2000-2006 che però ad oggi deve ritenersi definitivamente chiuso. D'altro canto, per la nuova programmazione 2014-2020 sono stati emanati i regolamenti comunitari contenenti la disciplina generale e quella specifica dei singoli strumenti finanziari previsti; sul punto, la Regione Abruzzo ha già adottato, alla data odierna, i primi atti strategici volti ad attuare i nuovi programmi. Tuttavia, atteso che la nuova programmazione non incide sui documenti contabili per il 2013, essa viene esclusa dall'analisi finalizzata alla presente parifica.

3.2 La politica di coesione socio-economica nella Programmazione 2007-2013

3.2.1 Il quadro normativo di riferimento

La programmazione 2007-2013 della politica di coesione socio-economica, per quanto in questa sede interessa, trova la sua disciplina generale nel Regolamento CE del Consiglio n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 e le sue modalità di applicazione nel Regolamento CE n. 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006; a questi si aggiungono il Regolamento FESR (Regolamento CE n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), il Regolamento FSE (Regolamento CE n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo Sociale Europeo) e il Regolamento CE n. 1084/2006 in materia di fondo di coesione.

In merito alla quantificazione e alla ripartizione delle risorse occorre fare riferimento all'“*Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e sulla sana gestione finanziaria*” del 17 maggio 2006 (2006/C139/1) che, tra l'altro, ha disegnato il “*quadro finanziario delle risorse a disposizione dell'UE per il settennio 2007-2013*”. Sempre in tema di programmazione delle risorse, occorre citare anche il “*Piano di Azione Coesione*”⁶ elaborato dal Governo italiano, d'intesa con la Commissione europea e in condivisione con le Regioni e le Amministrazioni centrali interessate, con il fine di individuare obiettivi e modalità operative per la revisione strategica dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali nel ciclo 2007-2013. Tale Piano di Azione Coesione si è articolato, in parte, in una revisione delle scelte di investimento fino ad allora compiute ed, in parte, in un decremento della quota di finanziamento nazionale, con ciò determinandosi una riduzione della dimensione dei programmi ed una diminuzione del rischio di perdita di risorse comunitarie.

I tre obiettivi che definiscono la programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 sono:

- ✓ **Convergenza:** diretto agli Stati ed alle Regioni in ritardo di sviluppo;
- ✓ **Competitività regionale e occupazione:** interessa tutte le Regioni che non rientrano nell'obiettivo Convergenza. Tale obiettivo intende rafforzare la competitività e l'attrattività delle Regioni e l'occupazione a livello regionale, in particolare tramite l'innovazione,

⁶ “*Piano di Azione Coesione*” definito in data 21 novembre 2011 di intesa con la Commissione europea in attuazione degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione europea e al Presidente del Consiglio europeo del 26 ottobre 2011.

l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente, l'adattamento della forza lavoro e l'investimento delle risorse umane;

- ✓ **Cooperazione territoriale europea:** ha lo scopo di rafforzare la cooperazione transfrontaliera e transnazionale, tramite iniziative congiunte a livello regionale e nazionale, nonché la cooperazione e lo scambio di esperienze a livello interregionale.

Rispetto ai tre obiettivi strategici prioritari che caratterizzano tale periodo di programmazione, la Regione Abruzzo figura tra le Regioni ammissibili ai finanziamenti per due di essi, l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" e l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

3.2.2 L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione": il POR FESR e il POR FSE della Regione Abruzzo, i finanziamenti previsti e lo stato di attuazione

L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", è previsto dall'articolo 3 del Regolamento (CE) 1083/2006. Come ricordato, i Programmi rientranti in tale obiettivo hanno lo scopo di assistere le Regioni nel miglioramento del proprio tessuto produttivo e nella creazione di nuove attività. Sono, infatti, volti ad accelerare i cambiamenti economici e sociali sotto un duplice profilo: con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) danno impulso all'innovazione, all'imprenditorialità, alla tutela dell'ambiente; con il Fondo Sociale Europeo (FSE) contribuiscono allo sviluppo del mercato del lavoro, migliorando la possibilità di occupazione.

A livello complessivo, le risorse finanziarie investite per il perseguimento dell'obiettivo in commento ammontano a € 661.932.361,00, così ripartiti tra contributi europei e risorse addizionali nazionali:

Figura 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGRUE

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria dell'obiettivo nella sua totalità, il confronto tra i dati di monitoraggio al 31 dicembre 2013 a livello nazionale e regionale evidenzia una differenza di 25,10 punti percentuali per quanto concerne gli impegni effettuati ed una di 10,90 punti percentuali per quanto riguarda invece i pagamenti eseguiti.

Figura 2



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGRUE

3.2.2.1 POR-FESR Abruzzo 2007-2013

Il Programma Operativo Regionale (POR) finanziato dal Fondo FESR, nell'ambito dell'obiettivo Competitività per il periodo 2007-2013, è stato approvato dalla Commissione europea con Decisione n. C(2007) 3980 del 17 agosto 2007 e successivamente modificato con Decisioni n. C(2009) 8980 del 12 novembre 2009 e n. C(2013) 69 del 18 gennaio 2013; da ultimo, con Decisione n. C(2013) 8361 del 26 novembre 2013, è stata approvata una rimodulazione delle risorse del Programma, consistente nell'aumento del tasso di cofinanziamento FESR e nella diminuzione di quello nazionale, al fine di accelerare la spesa⁷. A seguito di tale operazione, le risorse complessive del POR FESR

⁷ Nel corso del 2011 è stata avviata, d'intesa con la Commissione europea, l'azione per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 attraverso la concentrazione delle risorse finanziarie "su progetti di rilevanza strategica sia di carattere infrastrutturale che immateriale". Su questa linea è stato predisposto il Piano d'Azione e Coesione (PAC) quale strumento necessario sia all'attuazione di tale obiettivo che per colmare i gravi ritardi nella realizzazione dei programmi cofinanziati i cui interventi sono concentrati in quattro Regioni (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) dell'Area Convergenza. Il Piano di Azione per la Coesione impegna quindi le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su poche priorità. Da un punto finanziario il PAC è attuato attraverso: - la rimodulazione strategica delle risorse dei singoli programmi operativi; - la riprogrammazione di alcuni programmi regionali maggiormente in ritardo; - lo spostamento di risorse dei fondi strutturali verso i programmi che hanno mostrato le migliori performance; - la riduzione della quota di cofinanziamento nazionale, che viene trasferita al di fuori dei programmi operativi stessi, a favore degli interventi considerati prioritari dal Piano di azione coesione. Tale riprogrammazione comporta, da un lato, la riduzione delle spese da certificare e,

sono passate da € 345,3 mln. a € 317,7 mln., così distinte tra contributo comunitario e quota nazionale:

Tab. n. 16 – Risorse finanziarie POR - FESR

Programma	Finanziamento Totale	Contributo Comunitario	Quota %	Controparte Nazionale	Quota %
POR FESR Abruzzo	317.772.269	139.760.495	43,98%	178.011.774	56,02%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DPCR 2014-2016

In sostanza, la riprogrammazione ha portato ad una riduzione della quota nazionale, mantenendo inalterata quella di finanziamento comunitario che, conseguentemente, incide ora in misura percentuale più elevata.

L'importo del finanziamento totale viene di seguito suddiviso negli anni del periodo di programmazione 2007-2013:

Tab. n. 2 – Ripartizione delle risorse negli anni 2007-2013

	Contributo Comunitario	Contributo Nazionale	Totale
2007	18.799.458	27.653.366	46.452.824
2008	19.175.446	28.206.432	47.381.878
2009	19.558.956	28.770.562	48.329.518
2010	19.950.135	29.345.973	49.296.108
2011	20.349.137	29.932.892	50.282.029
2012	20.756.120	30.531.550	51.287.670
2013	21.171.243	3.545.312	24.716.555
TOTALE	139.760.495	177.986.087	317.746.582

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Abruzzo

dall'altro, un aumento dell'incidenza percentuale delle spese già sostenute. Il Piano di Azione per la Coesione si è finora sostanziato in due atti operativi: - riprogrammazione di 3,7 miliardi di euro dai programmi operativi delle Regioni a favore di istruzione, ferrovie, formazione, agenda digitale, occupazione di lavoratori svantaggiati (15 dicembre 2011); - riprogrammazione di 2,3 miliardi di euro dai programmi operativi nazionali e interregionali gestiti dalle amministrazioni centrali dello Stato a favore della cura per l'infanzia e per gli anziani non autosufficienti, dei giovani, della competitività e innovazione delle imprese, delle aree di attrazione culturale (11 maggio 2012). La Regione Abruzzo ha partecipato con un contributo di 4 milioni di euro per la sola priorità "occupazione" attraverso il finanziamento del credito d'imposta per l'assunzione di lavoratori svantaggiati. Ad oggi, come in seguito meglio specificato, è stata proposta una rimodulazione del POR FESR, approvata sia dallo Stato centrale che dalla UE, con cui vengono trasferite al Piano di Azione e Coesione, risorse per € 27.596.870 destinati, in parte, al finanziamento di progetti concernenti l'Agenda digitale. Da luglio 2013 il Parlamento ha approvato una serie di norme, leggi n. 98 e n. 99 del 2013, che riguardano l'utilizzo dei fondi strutturali finalizzate ad accelerare le procedure e dare risposte a specifiche problematiche connesse alla grave situazione di crisi economica in cui versa il Paese. In merito all'accelerazione nell'utilizzazione dei fondi strutturali europei, l'articolo 9, del D.L. n. 69/13, convertito nella legge n. 98/13, prevede l'obbligo per "Le amministrazioni e le aziende dello Stato anche ad ordinamento autonomo, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le istituzioni universitarie, (...)" "a dare precedenza, nella trattazione degli affari di competenza, ai procedimenti, provvedimenti e atti anche non aventi natura provvedimentale relativi alle attività in qualsiasi modo connesse all'utilizzazione dei fondi strutturali europei". Sulle misure legate alla situazione di grave crisi economica del paese, il DL. n. 76/13, convertito nella legge n. 99/13, prevede una serie di interventi relativi all'occupazione giovanile e all'inclusione sociale nel Mezzogiorno. L'operatività delle misure previste dal D.L. n. 76/13 e relative all'occupazione giovanile e all'inclusione sociale nel Mezzogiorno decorre dalla data di perfezionamento dei rispettivi atti di riprogrammazione. Pertanto, in assenza di tali atti non potrà essere utilizzato alcun finanziamento. Ad oggi, con decreto n. 47 del 7 agosto dell'Ispettore generale Capo per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) del MEF, sono stati destinati 320 milioni di euro per la copertura di parte degli interventi previsti dagli articoli 1 e 3 del D.L. n. 76/13 derivanti dalla riduzione del cofinanziamento statale dei programmi operativi della Campania (FSE e FESR), Calabria (FESR) e Sicilia (FESR).

Rispetto al totale nazionale, le risorse FESR dell'Abruzzo rappresentano circa il 4%, sia a livello di contributi comunitari che di integrazioni nazionali, come mostrato nella seguente tabella:

Tab. n. 3 – Comparazione FESR Abruzzo – Totale Italia

	FESR Obiettivo Competitività		
	Totale Italia	POR Abruzzo	Quota %
CONTRIBUTO COMUNITARIO	€ 3.144.405.253	€ 139.760.495	4,44%
CONTRIBUTO NAZIONALE	€ 4.493.017.312	€ 178.011.774	3,96%
TOTALE	€ 7.637.422.565	€ 317.772.269	4,16%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Abruzzo e IGRUE

Le risorse complessive del Programma sono così ripartite tra gli assi di intervento:

Tab. n. 4 – Ripartizione risorse in ASSI

ASSI PRIORITARI – ATTIVITÀ	DOTAZIONE FINANZIARIA
Asse I – Ricerca e innovazione	91.628.744
Asse II – Sostenibilità ambientale	35.239.821
Asse III – Società dell'informazione	2.500.000
Asse IV – Sviluppo territoriale	85.694.159
Asse V – Assistenza tecnica	12.591.325
Asse VI – Recupero e rivitalizzazione economica e sociale del territorio colpito dal sisma	90.118.224
TOTALE	317.772.273

Fonte: Autorità di Gestione del P.O. – Regione Abruzzo

L'importo complessivo del POR FESR viene di seguito confrontato con l'ammontare degli impegni e dei pagamenti effettuati al 31 dicembre 2013, sulla base dei dati di monitoraggio trasmessi al sistema nazionale *Monitweb*:

Tab. n. 5 - Obiettivo Competitività FESR: attuazione finanziaria al 31/12/2013

INTERVENTO	Contributo Totale 2007/2013	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
POR - Abruzzo	317.772.273,00	244.325.633,53	197.326.498,00	76,89%	62,10%
Totale Italia	7.637.422.565,00	7.271.203.756,66	4.845.664.724,06	95,20%	63,45%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IGRUE

La tabella evidenzia una capacità di impegno (76,89%) inferiore al livello nazionale (95,2%) e una capacità di spesa (62,1%) in linea con quella nazionale. Suscita quindi forte preoccupazione la

situazione dell'Abruzzo, in cui il monitoraggio finanziario evidenzia impegni che, a fine 2013, raggiungono solo la quota del 76,89%.

Nel territorio regionale, nonostante l'Amministrazione regionale abbia operato una riprogrammazione del POR a metà 2013, aumentando la quota di cofinanziamento comunitario e spostando le risorse nazionali su un programma nazionale parallelo, gli effetti della crisi economica e finanziaria internazionale e i danni del sisma hanno continuato – anche nell'anno 2013 – ad indebolire significativamente l'economia regionale. A seguito della succitata riprogrammazione, anche al fine di ridurre gli effetti della crisi sul sistema imprenditoriale, sono state implementate le risorse dell'Asse I, relativo all'innovazione e imprenditorialità ed è stata modificata anche la linea di attività dedicata alle garanzie per imprese in crisi di liquidità.

Le maggiori aree di criticità sono risultate quelle relative all'attuazione dei progetti innovativi gestiti tramite i Poli di innovazione. E' stato infatti rilevato il lento avanzamento dell'attività dei Poli che segnalano “...la grande criticità di non poter sempre coprire la quota di cofinanziamento privato con i contributi delle imprese aggregate”. Al riguardo l'Autorità di Gestione ha avviato una fase negoziale con i singoli Poli alcuni dei quali hanno proposto la decurtazione di una parte del contributo concesso loro per avere così meno difficoltà finanziarie e più possibilità di realizzazione delle attività proposte nell'ambito del loro Piano di attività⁸.

L'ammontare della spesa certificata al 31 dicembre 2013 è pari ad € 192.279.109,70. Tale importo risulta confermato nel Rapporto Annuale di Esecuzione (RAE) anno 2013, con un tasso di attuazione (spesa certificata/ammontare totale del finanziamento) pari al 60,51%. Il livello di spesa certificata a dicembre supera (di 4 punti percentuali) il target N+2 per l'annualità 2013 pari a € 184.361.399,39, evitando così il rischio di disimpegno automatico⁹.

L'asse che registra il miglior avanzamento di spesa certificata è l'Asse II “Sostenibilità ambientale” con circa il 75% di spesa certificata, seguito dall'Asse VI “Recupero e rivitalizzazione economica e sociale del territorio colpito dal sisma” con circa il 73%. Ad essi seguono l'Asse V “Assistenza

⁸ Cfr. RAE 2013 pag. 33 e ss.

⁹ E' da rammentare che, conformemente alle disposizioni comunitarie di cui al regolamento (CE) 1083/2006 (art. 93, paragrafo 1) del Consiglio, le risorse devono essere utilizzate sulla base di una precisa tempistica, pena il disimpegno automatico delle stesse (cosiddetta regola dell'n+2). Tuttavia, sin dai primi anni della programmazione, sono stati previsti temperamenti ed eccezioni alla regola dell'n+2, in ragione delle difficoltà connesse alla crisi economica e finanziaria in atto (art. 93, paragrafo 2). Per evitare il rischio di disimpegno automatico delle risorse sono state adottate - in accordo con le Regioni, le Amministrazioni centrali interessate e il partenariato economico e sociale - ulteriori misure in continuità con le azioni di accelerazione dell'attuazione finanziaria dei Fondi strutturali avviate con la delibera CIPE n. 1/2011 e con il varo del Piano di Azione Coesione. Tali misure hanno previsto, a partire dal 2012, la fissazione di target anticipati di spesa da certificare alla Commissione europea al 31 maggio e al 31 ottobre, contemplando, per i Programmi che non avessero raggiunto tali target, sanzioni nella forma di riprogrammazione delle risorse, ovvero di riduzione del cofinanziamento nazionale in favore di azioni coerenti con quelle definite dal Piano di Azione Coesione. Nel corso del 2013, i target sono stati oggetto di una revisione che ha portato, da un lato, all'estensione del meccanismo all'anno 2015, dall'altro, all'innalzamento del livello dei target da raggiungere alla fine del 2013, allo scopo di evitare un'insostenibile concentrazione delle spese da realizzare e da certificare negli anni finali dell'attuale ciclo di programmazione, in coincidenza con l'avvio del nuovo ciclo.

Tecnica” (58,6%), Asse i *“R&ST, Innovazione e Imprenditorialità”* (58,32%) ed infine l’Asse IV *“Sviluppo territoriale”* (46,28%).

3.2.2.2 POR FSE Abruzzo 2007-2013

Il Programma Operativo Regionale del fondo FSE ai fini dell’obiettivo Competitività regionale e occupazione per il periodo 2007-2013 è stato approvato dalla Commissione europea con Decisione n. C(2007) 5495 dell’8 novembre 2007; successivamente, a causa dei cambiamenti socio-economici determinati dal perdurare della crisi finanziaria, il Piano finanziario del Programma è stato revisionato con Decisione della Commissione europea n. C(2013) 9486 del 17 dicembre 2013.

Con tale riprogrammazione finanziaria sono state spostate risorse, per € 5.000.000,00, dall’Asse V (Transazionalità e interregionalità) all’Asse III (Inclusione sociale), al fine di contrastare l’esclusione sociale attraverso azioni in grado di affrontare il fenomeno del disagio sociale.

Nella tabella che segue viene riportata la ripartizione delle risorse finanziarie per Asse e per Fonte (contributo comunitario o nazionale), sia iniziale e sia quella a seguito della citata rimodulazione.

Tab. n. 6 – POR FSE Risorse finanziarie ripartite per ASSE

ASSI	Partecipazione Comunitaria (FSE) Decisione C(2007) 5495 del 08.11.2007	Partecipazione Pubblica Nazionale (FSE) Decisione C(2007) 5495 del 08.11.2007	Partecipazione Comunitaria (FSE) Decisione C(2013) 9486 del 17.12.2013	Partecipazione Pubblica Nazionale (FSE) Decisione C(2013) 9486 del 17.12.2013
Asse I – Adattabilità	25.543.918	37.768.726	25.543.918	37.768.726
Asse II – Occupabilità	51.087.836	75.537.452	51.087.836	75.537.452
Asse III – Inclusione Sociale	16.603.547	24.549.672	18.620.832	27.532.388
Asse IV – Capitale Umano	22.989.526	33.991.854	22.989.526	33.991.854
Asse V – Transazionalità e interregionalità	6.385.980	9.442.182	4.368.695	6.459.466
Asse VI – Assistenza Tecnica	5.108.784	7.553.745	5.108.784	7.553.745
TOTALE	127.719.591	188.843.631	127.719.591	188.843.631

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Abruzzo

Come si può facilmente dedurre dalla tabella precedente, le risorse complessive del POR FSE sono rimaste inalterate, si è provveduto esclusivamente ad una redistribuzione delle stesse fra i differenti ASSI.

Tab. n. 7 – POR FSE Risorse Finanziarie

Programma	Finanziamento Totale	Contributo Comunitario	Quota %	Controparte Nazionale	Quota %
POR FSE Abruzzo	316.563.222	127.719.591	40,35%	188.843.631	59,65%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Abruzzo

L'importo del finanziamento totale viene di seguito suddiviso negli anni del periodo di programmazione 2007-2013:

Tab. n. 8 – POR FSE Ripartizione risorse negli anni 2007-2013

ANNO	TOTALE CONTRIBUTUTO	CONTRIBUTO PUBBLICO						Contr. privato
		Totale contributo pubblico	Contributo comunitario FSE	Controparte nazionale				
				Totale	Centrale	Reg.le	Altro	
2007	42.581.538	42.581.538	17.179.812	25.401.726	25.401.726	-	-	-
2008	43.433.168	43.433.168	17.523.408	25.909.760	25.909.760	-	-	-
2009	44.301.832	44.301.832	17.873.876	26.427.956	26.427.956	-	-	-
2010	45.187.868	45.187.868	18.231.353	26.956.515	26.956.515	-	-	-
2011	46.091.626	46.091.626	18.595.981	27.495.645	27.495.645	-	-	-
2012	47.013.460	47.013.460	18.967.901	28.045.559	28.045.559	-	-	-
2013	47.953.731	47.953.731	19.347.260	28.606.471	28.606.471	-	-	-
TOTALE	316.563.222	316.563.222	127.719.591	188.843.631	188.843.631	-	-	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Abruzzo

Rispetto al totale nazionale, le risorse FSE dell'Abruzzo rappresentano circa il 4% sia a livello di contributi comunitari che di integrazioni nazionali, come mostrato nella seguente tabella:

Tab. n. 9 – FSE Raffronto Abruzzo – Totale Italia

	FSE Obiettivo Competitività		
	Totale Italia	POR Abruzzo	Quota %
CONTRIBUTO COMUNITARIO	3.180.484.854	127.719.591	4,01%
CONTRIBUTO NAZIONALE	4.378.443.725	188.843.631	4,31%
TOTALE	7.558.928.579	316.563.222	4,19%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Abruzzo e IGRUE

L'importo complessivo del POR FSE viene di seguito confrontato con l'ammontare degli impegni e dei pagamenti effettuati al 31 dicembre 2013, sulla base dei dati di monitoraggio pubblicati dal MEF, Ragioneria Generale dello Stato sugli interventi comunitari - programmazione 2007/2013 - Obiettivo competitività:

Tab. n. 10 - POR FSE

INTERVENTO	Contributo Totale 2007/2013	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
POR - Abruzzo	316.563.222,00	212.720.402,57	171.075.022,00	67,20%	54,04%
Totale Italia	7.558.928.579,00	7.035.534.527,15	5.267.921.844,46	93,08%	69,69%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IGRUE

La tabella evidenzia una capacità di impegno (67,20%) e una capacità di spesa (54,04%) inferiori al livello nazionale (93,08%) e (69,69%).

Come evidenziato nella deliberazione 2/2015 della Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali di questa Corte, la Regione Abruzzo *“continua a evidenziare le percentuali di attuazione più basse fra tutte le Amministrazioni regionali, sia per gli impegni che per i pagamenti. In questa Regione il sisma del 2009 ha prodotto effetti devastanti che hanno amplificato un disagio già considerevole per quanto riguarda il prodotto interno regionale e il tasso di occupazione. In assenza di una decisa “inversione di rotta” che, nel caso di specie non può non trovare nella ricostruzione post-sisma il suo volano principale, il rischio che la Regione possa perdere le risorse UE a disposizione è molto alto”*.

Dal confronto tra i dati di pagamento derivanti dal monitoraggio degli interventi comunitari programmazione 2007/2013 obiettivo competitività dell'IGRUE (€ 171.075.022,35) e quelli rinvenuti dalla Relazione Annuale di Esecuzione del Comitato di Sorveglianza del POR FSE (€ 184.151.488,05) emerge una differenza di € 13.076.465,70; in altre parole, la certificazione di spesa risulta essere superiore al dato dei pagamenti di monitoraggio.

L'ammontare della spesa certificata al 31 dicembre è pari ad € 184.151.488,00 così come indicato nel Rapporto Annuale di Esecuzione (RAE) anno 2013, con un tasso di attuazione (spesa certificata/ammontare totale del finanziamento) pari al 58,17%.

Il livello di spesa raggiunto ha consentito di evitare il disimpegno finanziario automatico delle risorse comunitarie e nazionali.

L'Asse che registra il miglior avanzamento di spesa certificata è l'Asse II *“Occupabilità”* con il 65,58% di spesa certificata, seguito dall'Asse I *“Adattabilità”* con il 64,76%. Ad essi seguono l'Asse VI *“Assistenza Tecnica”* (62,59%), l'Asse III *“Inclusione Sociale”* (49,56%), l'Asse V *“Transnazionalità e interregionalità”* (46,97%) ed infine l'Asse IV *“Capitale Umano”* (42,52%).

3.2.3 L'obiettivo "Cooperazione territoriale europea": IPA Adriatico della Regione Abruzzo, i finanziamenti previsti e lo stato di attuazione.

L'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" (CTE) – previsto dall'articolo 3 del Regolamento CE del Consiglio n. 1083/2006 – è volto a promuovere, nell'ambito della Politica di coesione, la collaborazione tra regioni e città di tutti gli Stati membri dell'UE, al fine di rimuovere le disuguaglianze di sviluppo e raggiungere una maggiore coesione economica, sociale e territoriale: le Autorità regionali e locali di diversi Stati collaborano, mediante programmi e progetti congiunti, per trovare soluzioni a problemi comuni e realizzare obiettivi condivisi, valorizzando il potenziale competitivo di determinati territori, frenato dall'esistenza di confini fisici e amministrativi.

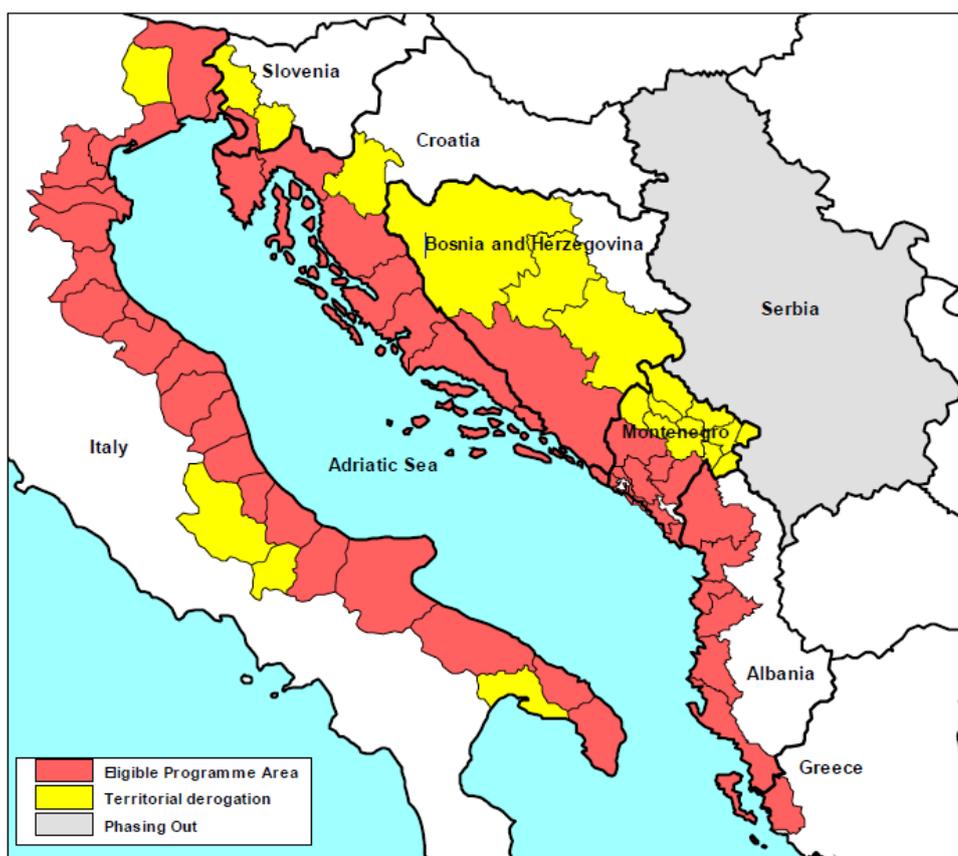
L'obiettivo Cooperazione è finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed è perseguito mediante tre tipi di Programmi:

- ✓ **Programmi di cooperazione transfrontaliera:** sostengono lo sviluppo di attività economiche e sociali tra aree geografiche confinanti nell'ambito delle frontiere interne e dei confini dell'UE;
- ✓ **Programmi di cooperazione transnazionale:** riguardano grandi aree con dimensione anche extra-europea, nell'ambito delle quali promuovono la collaborazione tra gli Stati membri con riferimento ai temi dell'innovazione tecnologica, ambiente e prevenzione dei rischi, mobilità e sviluppo urbano sostenibile;
- ✓ **Programmi di cooperazione interregionale:** favoriscono la cooperazione nell'ambito di tutto il territorio europeo, attraverso progetti che promuovono lo scambio di esperienze e "best practices" tra le Regioni dei diversi Stati membri, al fine di sviluppare in modo congiunto metodi e strumenti che migliorano l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale, con riferimento all'innovazione e all'economia della conoscenza da un lato, all'ambiente ed alla prevenzione dei rischi, dall'altro.

La Regione Abruzzo è impegnata nell'obiettivo Cooperazione attraverso la partecipazione, in qualità di Autorità di Gestione, del Programma di Cooperazione Transfrontaliera IPA Adriatico che è diretta prosecuzione dell'Iniziativa Adriatica INTERREG.

Lo strumento finanziario IPA 2007-2013 interessa le 7 regioni adriatiche italiane (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Puglia, Veneto) ed alcuni territori degli Stati di Albania, Bosnia – Erzegovina, Croazia, Grecia, Montenegro, Serbia e Slovenia.

Figura 3 – Aree Geografiche interessate



Lo strumento di assistenza alla preadesione (IPA) è stato istituito con Regolamento (CE) 17 luglio 2006, n. 1085/2006 e la sua attuazione è stata disciplinata dal Regolamento (CE) 12 giugno 2007, n. 718/2007.

Il Programma operativo dell'IPA Adriatico è stato approvato con Decisione della Commissione europea 25 marzo 2008, n. C (2008) 1073 e successive modifiche del 30 giugno 2010, Decisione n. C (2010) 3780, Decisione n. C (2011) 3396 del 18 maggio 2011, Decisione n. C (2012) 4937 del 13 luglio 2012 e Decisione n. C(2013) 9401 del 19 dicembre 2013.

L'attuale dotazione finanziaria, a seguito delle variazioni significative subite, è di circa 259 milioni di euro.

L'obiettivo generale del Programma è il rafforzamento delle capacità di sviluppo sostenibile della Regione Adriatica attraverso una strategia di azione concordata tra i partner dei territori eleggibili. Il Programma si articola in quattro priorità: “*cooperazione economica, sociale ed istituzionale*”; “*Risorse naturali, culturali e prevenzione dei rischi*”; “*Accessibilità e network*” e “*Assistenza tecnica*”.

L'importo originario del finanziamento totale del Programma viene di seguito suddiviso negli anni del periodo di programmazione 2007-2013 distinguendo il cofinanziamento IPA da quello nazionale:

Tab. n. 11 – Dotazione finanziaria – IPA ADRIATICO 2007/2013

Annualità	Contributo IPA 85%	Contributo nazionale 15%	Totale
2007	19.764.156	3.487.792	23.251.948
2008	33.767.061	5.958.893	39.725.954
2009	36.909.920	6.513.515	43.423.435
2010	37.648.116	6.643.785	44.291.901
2011	38.401.079	6.776.661	45.177.740
2012	39.169.100	6.912.194	46.081.294
2013	39.952.484	7.050.438	47.002.922
TOTALE	245.611.916	43.343.279	288.955.195

Fonte: Decisione Commissione Europe C (2012) 4937

Le risorse complessive del Programma sono così ripartite tra le quattro priorità:

Tab. n. 12 – Ripartizione risorse per Priorità - IPA ADRIATICO 2007/2013

	Contributo programmato	Cof. IPA FESR 85%	Cof. Nazionale 15%
Priorità 1	64.732.967	55.023.022	9.709.945
Priorità 2	110.093.743	93.579.682	16.514.061
Priorità 3	85.232.966	72.448.021	12.784.945
Priorità 4	28.895.520	24.561.192	4.334.328
TOTALE	288.955.196	245.611.917	43.343.279

Fonte: Decisione Commissione Europe C (2012) 4937

L'importo complessivo del contributo programmato del Programma IPA Adriatico viene di seguito confrontato con l'ammontare degli impegni e dei pagamenti effettuati al 31 dicembre 2012, sulla base degli ultimi dati di monitoraggio pubblicati dal Comitato di sorveglianza in data 21 giugno 2013 e relativi al Rapporto annuale 2012:

Tab. n. 13 - Attuazione finanziaria al 31/12/2012 IPA ADRIATICO

	Contributo programmato	Cof. IPA FESR 85%	Cof. Nazionale 15%	Impegni	Percentuale impegni	Pagamenti	Percentuale pagamenti
Priorità 1	64.732.967	55.023.022	9.709.945	51.247.044	79,17%	2.205.906	3,41%
Priorità 2	110.093.743	93.579.682	16.514.061	64.734.720	58,80%	2.617.294	2,38%
Priorità 3	85.232.966	72.448.021	12.784.945	49.316.818	57,86%	2.573.708	3,02%
Priorità 4	28.895.520	24.561.192	4.334.328	17.793.644	61,58%	9.344.578	32,34%
TOTALE	288.955.196	245.611.917	43.343.279	183.092.226	63,36%	16.741.486	5,79%

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Comitato di Sorveglianza

La tabella evidenzia una capacità di impegno pari al 63,36% e un livello di pagamenti pari al 5,79%.

La priorità che registra il miglior avanzamento di spesa è la n. 4 “Assistenza tecnica” (32,34%), seguono a distanza la priorità n. 1 “Cooperazione economica, sociale e istituzionale” con il 3,41%, la priorità n. 3 “Accessibilità e Network” con il 3,02% e la priorità n. 2 “Risorse Naturali e culturali e prevenzione dei rischi” con il 2,38%.

Si evidenzia inoltre che le spese sostenute dai beneficiari finali entro il 31 dicembre 2012 è pari a € 32.136.745,92 euro, di cui solo € 21.329.961,79 euro sono stati convalidati dall’Ufficio di controllo di I livello in tempo per il loro inserimento nella ultima certificazione delle spese per il 2012.

Nel corso del 2012 il Programma ha subito un taglio delle risorse finanziarie per effetto di due fattori:

- ✓ il mancato raggiungimento del target di spesa N+3 al 31 dicembre 2012, che ha portato al disimpegno automatico delle somme dell’annualità 2009 per € 27,3 mln.;
- ✓ le restrizioni del budget comunitario per il 2013, che ha generato un taglio di risorse per € 8,5 mln.

Conseguentemente, la dotazione finanziaria del programma è stata ridotta di € 35,8 mln, passando da € 288,9 mln. a € 253 mln.

Con Decisione C(2013) 9401 del 19 dicembre 2013 è stato nuovamente variato il piano finanziario del Programma attribuendo un maggiore importo di 6,8 milioni di euro alla priorità n. 1 “Cooperazione economica, sociale e istituzionale”.

In esito alle citate variazioni finanziarie, le successive tabelle n. 14 e n. 15 riepilogano la ripartizione delle risorse, in base alla fonte di provenienza (comunitaria e contributo addizionale nazionale) e in relazione all’arco temporale di realizzazione del programma.

Tab. n. 14 – Ripartizione approssimativa per priorità (2007/2013) e per fonte di finanziamento (in Euro)

Priorità	Finanziamento IPA	Cofinanziamento nazionale	Contributo totale	Percentuale di finanziamento UE
Priorità 1	60.835.076	10.735.603	71.570.679	85%
Priorità 2	82.744.035	14.601.889	97.345.924	85%
Priorità 3	54.883.801	9.685.377	64.569.178	85%
Priorità 4	22.051.434	3.891.430	25.942.864	85%
Totale	220.514.346	38.914.299	259.428.645	85%

Fonte: elaborazione Sezione Abruzzo su dati RAE 2013

Tab. n. 15 - Ripartizione dei fondi (europei e nazionali) per priorità e Anno (in euro)

Priorità	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
1	6.975.585	11.917.788	5.606.730	13.287.570	13.553.322	2.985.836	17.243.848	71.570.679
2	6.975.584	11.917.786	3.912.235	13.287.571	13.553.322	25.606.210	22.093.216	97.345.924
3	6.975.585	11.917.786	3.912.235	13.287.570	13.553.322	13.035.037	1.887.643	64.569.178
4	2.325.195	3.972.595	2.647.849	4.429.190	4.517.774	4.454.211	3.596.050	25.942.864
Totale	23.251.949	39.725.955	16.079.049	44.291.901	45.177.740	46.081.294	44.820.757	259.428.645

Fonte: elaborazione Sezione Abruzzo su dati RAE 2013

Nelle successive tabella n. 16 e n. 17, invece, viene sintetizzata la progressione dell'attuazione finanziaria del programma, con riferimento sia agli impegni sia ai pagamenti, suddivisa per anno e per fonte del finanziamento.

Tab. n. 16 - Stato di attuazione finanziaria del programma IPA Adriatico CBC suddiviso per anni

Anno	Contributo programmato	% per anno	Realizzazione			
			Impegni		Pagamenti	
			Importo	Percentuale	Importo	Percentuale
2007	23.251.949	8,96%	-	-	-	-
2008	39.725.955	15,31%	145.000	0,06%	145.000	0,06%
2009	16.079.049	6,20%	9.610.597	3,70%	145.000	0,06%
2010	44.291.901	17,07%	3.650.000	1,41%	145.000	0,06%
2011	45.177.740	17,41%	91.209.625	35,16%	9.496.153	3,66%
2012	46.081.294	17,76%	78.477.004	30,25%	6.810.333	2,63%
2013	44.820.757	17,28%	74.561.790	28,74%	38.159.539	14,71%
TOTALE	259.428.645	100%	257.654.016	99,32%	54.901.025	21,16%

Fonte: elaborazione Sezione Abruzzo su dati RAE 2013

Tab. n. 17 - Attuazione finanziaria al 31/12/2013

	CONTRIBUTO PROGRAMMATO			IMPEGNI				PAGAMENTI				
	Totale	Cof. IPA 85%	Cof. nazionale 15%	Totale	Cof. IPA 85%	Cof. nazionale 15%	% impegni	Totale	Cof. IPA 85%	Cof. nazionale 15%	% pagamenti	Cof. del beneficiario pubblico/privato
Priorità 1	71.570.679	60.835.077	10.735.602	66.837.921	56.812.232	10.025.688	93,39%	13.438.546	11.394.729	2.010.835	18,78%	32.983
Priorità 2	97.345.924	82.744.035	14.601.889	102.095.694	86.781.340	15.314.354	104,88%	16.324.832	13.835.488	2.441.557	16,77%	47.788
Priorità 3	64.569.178	54.883.801	9.685.377	70.142.166	59.620.841	10.521.325	108,63%	13.540.200	11.268.819	1.988.615	20,97%	282.766
Priorità 4	25.942.864	22.051.434	3.891.430	18.578.236	15.791.501	2.786.735	71,61%	11.597.446	9.857.830	1.739.617	44,70%	-
TOTALE	259.428.645	220.514.347	38.914.298	257.654.017	219.005.914	38.648.102	99,32%	54.901.024	46.356.866	8.180.624	21,16%	363.537

Le tabelle evidenziano un livello di attuazione finanziaria del Programma IPA Adriatico, al 31.12.2013, in netto miglioramento rispetto all'anno precedente, sia sul fronte degli impegni (dal 63,36% al 99,32%) sia su quello dei pagamenti (dal 5,79% al 21,16%). La forbice tra impegni e pagamenti rimane, tuttavia, ancora elevata.

Nella seconda metà del 2013, si è verificato nuovamente il rischio di disimpegno dei fondi del programma (annualità 2010); l'Autorità di Gestione ha pertanto messo in atto una serie di azioni, sia a livello di progetto sia a livello di programma, per evitare un nuovo disimpegno automatico da parte della Commissione. Tale azioni consistono, ad esempio, nel monitoraggio periodico delle spese dei progetti, nell'organizzazione di incontri con i beneficiari finali, nel monitoraggio del livello di performance degli uffici di controllo di primo livello, relativamente al rispetto dei termini previsti dai Regolamenti.

3.2.4 L'organizzazione dei sistemi di gestione e di controllo: normativa europea e attuazione nella Regione Abruzzo per il POR FESR, il POR FSE e IPA Adriatico

La disciplina europea del sistema di gestione e di controllo per i programmi dell'obiettivo prioritario "*Competitività regionale e occupazione*" è contenuta nei già menzionati Regolamenti (CE) nn. 1083/2006 e 1828/2006.

Essa si basa sul principio della separazione delle funzioni e prevede, pertanto, che per ciascun programma operativo vengano individuati tre organismi distinti e tra loro indipendenti: l'Autorità di Gestione, preposta alla gestione del programma; l'Autorità di Certificazione, con il compito principale di certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento; l'Autorità di Audit, responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo.

Ai sensi del Regolamento (CE) n. 1260/1999 e secondo le modalità previste dal Regolamento (CE) n. 1083/2006 è possibile che un organismo pubblico o privato (detto "*Organismo intermedio*") venga designato per svolgere una parte o la totalità dei compiti dell'Autorità di Gestione, sotto la responsabilità di detta Autorità, o per svolgere mansioni per conto di detta Autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.

Sono previsti diversi tipi di controlli: i controlli di primo livello sono affidati alla stessa Autorità di Gestione del programma (e, in parte, all'Autorità di Certificazione); essi sono volti ad accertare l'effettiva realizzazione degli interventi oggetto di finanziamento nonché l'ammissibilità e regolarità della spesa; hanno ad oggetto le domande di rimborso presentate dai beneficiari e si

esplicano mediante verifiche sia di tipo amministrativo-documentale, sia di singole operazioni da compiersi in loco su base campionaria. I controlli di secondo livello sono invece quelli che competono all'Autorità di Audit, che deve essere funzionalmente indipendente dagli altri due organismi di gestione; essi mirano ad accertare, nel corso dell'attuazione del programma, l'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma, anche attraverso la verifica delle spese dichiarate attuata su un campione di operazioni adeguato. Le risultanze delle attività di audit effettuate sono evidenziate nel rapporto annuale sul controllo che, entro il 31 dicembre di ogni anno, l'Autorità di Audit è tenuta a presentare alla Commissione con riferimento ai controlli eseguiti nel periodo comprendente il secondo semestre dell'anno precedente e il primo semestre di quello in corso.

Nella seguente tabella sono rappresentati i soggetti coinvolti nelle funzioni di *governance* dei Programmi operativi della Regione Abruzzo:

Tab. n. 18

	POR - FESR	POR - FSE	IPA - ADRIATICO
Autorità di gestione	Direzione Affari della Presidenza, Politiche legislative e comunitarie - Servizio attività internazionali	Direzione Politiche attive del lavoro, Sistema integrato regionale di formazione e istruzione	Direzione Affari della Presidenza, Politiche Legislative e Comunitarie Programmazione, Parchi, Territorio, Valutazioni ambientali, Energia - Servizio Cooperazione Territoriale - IPA Adriatic
Autorità di certificazione	Direzione Programmazione, Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali - Servizio Autorità di Certificazione	Direzione Programmazione, Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali Servizio Autorità di Certificazione	Direzione Programmazione, Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali Servizio Autorità di Certificazione
Autorità di audit	Struttura Speciale di supporto controllo ispettivo e contabile Ufficio Controllo e Certificazioni Attività Cofinanziate UE POR FESR-IPA Adriatic	Struttura Speciale di supporto controllo ispettivo e contabile Ufficio Controllo e Certificazioni Attività Cofinanziate UE POR FSE	Struttura Speciale di supporto controllo ispettivo e contabile Ufficio Controllo e Certificazioni Attività Cofinanziate UE POR FESR-IPA Adriatic

3.2.4.1 I controlli di I e di II livello sul POR FESR

La Regione Abruzzo, nell'ambito dei controlli di I livello del 2013, ha effettuato n. 221 verifiche documentali per un importo di spesa di circa 35,5 milioni di euro.

Con riferimento ai controlli di II livello, essi sono di competenza dell'Autorità di Audit; nel caso della Regione Abruzzo tale autorità è supportata dalla società Reconta Ernst & Young, aggiudicataria di gara ad evidenza pubblica da far data dal 2011. In base a quanto previsto dall'articolo 62 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, ogni anno solare vede l'intersecarsi di due annualità di controllo, essendo le stesse riferite al periodo 1° luglio - 30 giugno; pertanto, i Rapporti Annuali di Controllo (RAC) esaminati nella presente relazione

recano i risultati delle verifiche effettuate nei periodo 1° luglio 2012 – 30 giugno 2013 e 1° luglio 2013 – 30 giugno 2014.

L'assetto organizzativo dell'Autorità di Audit, nel mese di settembre 2013 è stato modificando separando i due uffici (prima accorpati in un'unica struttura) che gestiscono le attività di controllo, rispettivamente, sul FESR e sul FSE. La struttura deputata al FESR dispone di 6 unità lavorative di cui 3 a tempo parziale.

Nella tabella successiva sono riepilogati gli esiti delle attività di verifica. Essi evidenziano un aumento del tasso di irregolarità riscontrato (dallo 0,16% allo 0,75%), derivante sia da un aumento delle irregolarità identificate, sia nella riduzione della percentuale di spesa oggetto di controllo (dal 61% al 42%).

Tab. n. 19 - Controlli di II livello POR FESR

Periodo Controllo	Spesa Certificata (a)	Spesa controllata (b)	Irregolarità (c)	% Spesa controllata (b/a)	Tasso di irregolarità (c/b)
RAC 2012/2013	38.735.969,98	23.629.133,63	36.633,30	61,00%	0,16%
RAC 2013/2014	43.852.153,69	18.563.168,54	139.810,03	42,33%	0,75%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle RAC Abruzzo

3.2.4.2 I controlli di I e di II livello sul POR FSE

Nell'esercizio dei controlli di 1° livello, l'Autorità di Gestione del POR FSE si avvale dell'Assistenza Tecnica¹⁰. Sono state effettuate le verifiche sui rendiconti (n. 627 pratiche) e anche verifiche senza preavviso presso i beneficiari (soprattutto sui corsi di formazione). Nel corso del 2013 sono state effettuate n. 79 "vigilanze" e n. 34 verifiche amministrativo-contabili su altrettante dichiarazioni di spesa. Sono state effettuate n. 2 comunicazioni di irregolarità (riscontrate dalla GdF) all'OLAF entrambe a carico del medesimo soggetto gestore¹¹.

Con riferimento ai controlli di II livello, essi sono di competenza dell'Autorità di Audit; nel caso della Regione Abruzzo tale Autorità è supportata dalla società Reconta Ernst & Young, aggiudicataria di gara ad evidenza pubblica da far data dal 2011. In base a quanto previsto dall'articolo 62 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, ogni anno solare vede l'intersecarsi di due annualità di controllo, essendo le stesse riferite al periodo 1° luglio – 30 giugno; pertanto, i Rapporti Annuali di Controllo esaminati nella presente relazione recano i

¹⁰ Con determinazione DL117 del 03.12.2009 la Regione Abruzzo ha aggiudicato l'appalto con procedura aperta per l'affidamento del servizio di Assistenza Tecnica al R.T.I. Meridiana Italia S.r.l. – DIGIS S.r.l.

¹¹ Cfr. deliberazione n. 2/2015 della Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali.

risultati delle verifiche effettuate nei periodo 1° luglio 2012 – 30 giugno 2013 e 1° luglio 2013 – 30 giugno 2014.

Come sopra richiamato, l'assetto organizzativo dell'Autorità di Audit, nel mese di settembre 2013 è stato modificando separando i due uffici (prima accorpatisi in un'unica struttura) che gestiscono le attività di controllo, rispettivamente, sul FESR e sul FSE. La struttura deputata al FSE dispone di 5 unità lavorative di cui 3 a tempo parziale.

Dall'analisi del Rapporto Annuale di Controllo 2012/2013 è emerso che l'Autorità di Audit ha effettuato verifiche su un campione di 50 operazioni su 5.895 finanziate, per un ammontare di spesa campionata pari ad € 24.122.849 ed una spesa dichiarata alla Commissione europea nell'anno di riferimento pari ad € 51.479.917. Il risultato delle verifiche sul campione delle 50 operazioni controllate selezionate mediante Metodo Statistico casuale per unità monetaria, è di n. 40 operazioni senza irregolarità ed di n. 10 operazioni con irregolarità di spesa. Il valore complessivo delle irregolarità riscontrate nel campione delle 50 operazioni è pari ad € 1.013.569, con un tasso di errore previsto comunicato alla Commissione europea in data 23 dicembre 2013 pari all'1,99% (tale tasso è determinato quasi esclusivamente dagli errori riscontrati sui Progetti Speciali Multiasse ad Attuazione provinciale).

La disamina del Rapporto Annuale di Controllo 2013/2014, invece, mette in luce che i controlli effettuati hanno riguardato un campione di n. 59 operazioni su un totale di 11.015 operazioni certificate, per un ammontare complessivo di € 10.626.079,15 con un valore di copertura pari al 19,03% della popolazione.

Nella tabella successiva sono riepilogati gli esiti delle attività di verifica. Essi evidenziano una riduzione del tasso di irregolarità riscontrato (dallo 4,2% allo 0,94%); si rileva, tuttavia, che la minor incidenza delle irregolarità è determinata su una percentuale di spesa oggetto di controllo notevolmente più bassa (dal 46,86% al 19,03%).

Tab. n. 20 - Controlli di II livello POR FSE

Periodo Controllo	Spesa Certificata (a)	Spesa controllata (b)	Irregolarità (c)	% Spesa controllata (b/a)	Tasso di irregolarità (c/b)
RAC 2012/2013	51.479.918,00	24.122.849,00	1.013.569,00	46,86%	4,20%
RAC 2013/2014	55.824.172,38	10.626.079,15	99.575,39	19,03%	0,94%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle RAC Abruzzo

Sempre in materia di controlli, appare opportuno segnalare che nel corso del 2013, in applicazione dall'articolo 72, paragrafo 2 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, i funzionari della Commissione hanno svolto controlli in loco per accertare l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo sul programma PO Abruzzo FSE 2007-2013.

L'Audit ha preso in considerazione le spese cumulative dichiarate alla Commissione fino al 30 maggio 2013; le attività di verifica sono state così ripartite: un audit dei sistemi per le autorità interessate (AdG, AdC e AdA) e un audit su una selezione di 8 progetti, estratti su base campionaria dalle dichiarazioni di spesa sopra menzionate.

Il controllo della Commissione si è concluso con l'emanazione di un *“parere con riserva, con rilievi di minore importanza”*¹².

3.2.4.3 I controlli di I e di II livello sul Programma IPA - ADRIATICO

Il Programma IPA Adriatico ha previsto un Sistema di controllo di primo livello organizzato in otto Uffici, uno per ogni Paese partecipante (Albania, Bosnia – Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia, Montenegro, Serbia e Slovenia), ogni ufficio nazionale è responsabile della verifica della legalità e regolarità della spesa sostenuta da ogni beneficiario finale del proprio Paese, l'Autorità di Gestione ha la responsabilità maggiore, dovendo garantire il buon funzionamento dell'intero sistema. Gli uffici di controllo di primo livello sono istituiti all'interno del Governo centrale di ogni Nazione partecipante, mentre in Italia è istituito presso la Regione Abruzzo.

Nel corso del 2013 gli uffici di controllo di primo livello, dislocati negli otto Paesi partecipanti al Programma IPA, hanno effettuato controlli di riscontro e in loco.

Una delle principali questioni rilevate nel 2012 riguarda i ritardi riscontrati per alcuni Uffici di controllo di primo livello che non hanno rispettato il loro obbligo di rilasciare la dichiarazione di validità delle spese entro il termine di mesi 3 previsto dall'articolo 108 del Regolamento di attuazione IPA. Questi ritardi nel processo di verifica hanno determinato ulteriori notevoli ostacoli nei rimborsi ai beneficiari finali e, quindi, una riduzione della propensione a spendere, con conseguenti ricadute sull'intero flusso finanziario del Programma. L'Autorità di Gestione ha quindi adottato una serie di azioni correttive per evitare, anche per il 2013, il verificarsi di tali problematiche. Grazie a tali misure dell'Autorità di Gestione, nel periodo tra il 18 marzo 2013 e il 31 dicembre 2013, sono stati rilasciati dagli otto uffici di controllo di primo livello n. 2360

¹² Come riportato nel Rapporto di Esecuzione 2013 i rilievi riguardano l'adeguatezza delle informazioni e della strategia atte a fornire orientamenti ai beneficiari (c.d. requisiti di pubblicità sui finanziamenti UE), per i quali il livello di garanzia può essere classificato di Categoria 2 *“Funziona, ma sono necessari alcuni miglioramenti”*. In aggiunta, in relazione ad alcuni elementi chiave inerenti le *“Piste di Controllo”* adeguate in relazione ai *“Progetti Multi-asse”*, sono stati rilevati importanti carenze che potrebbero avere un impatto significativo sul funzionamento efficace dei sistemi di gestione e controllo.

dichiarazioni di validità delle spese contro le 909 rilasciate nel periodo tra il 2009 e il 7 marzo 2013. In virtù di tutte le azioni poste in essere nel corso del 2013, sono stati raggiunti risultati rilevanti anche dal punto di vista finanziario, atteso che sono state emesse 9 dichiarazioni dell'Autorità di Gestione nel 2013 per un importo complessivo pari a 38.159.539,13 euro (di cui 32.201.759,21 euro come i fondi comunitari), contro le 5 emesse tra il 2011 e il 2012 per un importo complessivo pari a 16.741.486,09 euro (di cui 14.155.106,04 euro come i fondi comunitari).

Per quanto riguarda i controlli di II livello l'Autorità di Audit ha svolto, nel corso del 2013, verifiche presso l'Ufficio Controlli di Primo Livello Albania, l'Ufficio Controlli di Primo Livello Grecia, l'Ufficio Controlli di Primo Livello Croazia, l'Autorità di Certificazione, l'Autorità di Gestione- Ufficio Controlli di Primo Livello Italia e non ha riscontrato carenze significative nel funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma transfrontaliero IPA Adriatic.

Occorre segnalare comunque che l'Autorità di Audit regionale, a seguito della Verifica ex articolo 107 del Reg. (CE) n. 718/2007 sul progetto T.A.C.S. T.A./0002/3 ha comunicato, in data 17/06/2013 l'irregolarità di alcune spese per un ammontare pari ad € 651.688,14, chiedendo all'Autorità di Gestione di intraprendere ogni utile azione alla correzione finanziaria delle irregolarità riscontrate. L'AdG ha tempestivamente ottemperato a quanto richiesto con il ritiro della somme nell'attestazione di spesa n. 1/2013 del 27/06/2013 presentata all'Autorità di Certificazione e con l'avvio della procedura di recupero nei confronti del beneficiario.

Appare rilevante fare presente che nel 2012 è stato segnalato all'OLAF, a seguito del verbale della Procura della Repubblica n. 1828/2011 R.G.N.R, l'importo irregolare di € 492.356,00 relativo all'affidamento della Valutazione Intermedia del Programma alla Società Ecosfera Spa.

La Regione Abruzzo ha dunque provveduto a de-certificare la somma irregolare sopra citata con la dichiarazione di spesa n. 3 del 18 settembre 2012, al fine di scongiurare l'avvio della procedura di adozione della decisione per sopprimere la totalità o una parte del contributo comunitario al programma transfrontaliero, ex articolo 138 del Regolamento (CE) n. 718/2007.

La Commissione europea ha conseguentemente provveduto a richiedere all'Autorità di Gestione di accertare la regolarità di tutta la spesa validata dagli Uffici nazionali di controllo di primo livello e certificata nella prima attestazione di spesa del 19 dicembre 2011, relativamente alle annualità 2009, 2010 e 2011.

A seguito di tali accadimenti, nel corso del 2013 il Programma è stato soggetto all'interruzione dei pagamenti intermedi ai sensi dell'articolo 135 del Reg. CE No 718/2007, sull'asse prioritario 4 - Assistenza tecnica, a causa di alcune carenze riscontrate nel sistema di gestione e di controllo, sulla base delle Relazioni annuali del 2012 e del 2013. Con la lettera di pre-sospensione del 16 ottobre

2013 (Ares (2013) 3.250.863) la Commissione europea, ha chiesto all'Autorità di Gestione e a quella di Controllo, al fine di revocare l'interruzione dei pagamenti, l'adozione di misure correttive quali:

1. una revisione della relazione annuale di controllo 2013, con la percentuale di errore finale dopo le conclusioni delle procedure di contraddittorio tra l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Audit.
2. un piano d'azione per migliorare le verifiche gestionali di piena attuazione, con una completa ri-verifica, da parte dell'Autorità di Gestione, di tutte le spese certificate alla data della relazione annuale 2012 nell'ambito della priorità di assistenza tecnica;
3. una convalida da parte dell'Autorità di Audit del piano d'azione proposto;
4. una prova del fatto che le correzioni rilevanti siano state poste in essere. La CE ha bisogno di informazioni sui risultati, compreso il numero ed i dettagli delle irregolarità, la tipologia delle irregolarità (random o sistemica), e l'ammontare delle rettifiche finanziarie da applicare.

La nuova Autorità di Gestione (insediatasi il 18 marzo 2013) ha, pertanto, predisposto un Action Plan, contenente le azioni correttive, provvedimentali e finanziarie, sulle irregolarità riscontrate nelle procedure di appalti e nei contratti, intraprese e da intraprendere a seguito degli ulteriori esiti di verifica svolti dall'Ufficio nazionale di controllo di primo livello italiano sulle annualità 2009, 2010 e 2011 ed ha chiesto, contestualmente, alla Commissione Europea, la revoca della sospensione dei pagamenti per l'Assistenza Tecnica (priorità 4), essendo l'Assistenza Tecnica l'obiettivo generale del Programma IPA Adriatic e cioè quello di garantire la gestione, attuazione, monitoraggio, controllo e valutazione del Programma, ivi essendo ricompresi tutti i costi di funzionamento necessari per un'efficace ed efficiente attuazione del Programma stesso.

3.3 La Politica comune della Pesca e il Fondo Europeo per la Pesca

L'obiettivo della Politica Comune della Pesca dovrebbe essere promuovere lo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche viventi e dell'acquacoltura nel contesto di uno sviluppo sostenibile, tenendo conto in modo equilibrato degli aspetti ambientali, economici e sociali. L'ambito di applicazione della Politica Comune della Pesca si estende alla conservazione, alla gestione e allo sfruttamento delle risorse acquatiche viventi e dell'acquacoltura, come pure alla trasformazione e alla commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, nella misura in cui dette attività sono praticate sul territorio degli Stati membri o nelle acque comunitarie ovvero da parte di pescherecci comunitari o cittadini degli Stati membri.

Lo strumento finanziario che contribuisce nella Programmazione 2007-2013 alla promozione dello sviluppo sostenibile nel settore della pesca, delle relative zone marine e delle acque interne è il

Fondo Europeo per la Pesca (FEP)¹³. Esso accompagna e integra, ove necessario, le altre politiche e strumenti comunitari, in particolare il FEASR.

Tale Fondo sostiene e indirizza le politiche di intervento nazionali, regionali e locali orientate alla realizzazione delle diverse priorità comunitarie nello specifico settore, attraverso interventi finalizzati al mantenimento dell'occupazione e al miglioramento del reddito dei pescatori professionali in un'ottica di conservazione e gestione sostenibile delle risorse ittiche ed in particolare:

- ✓ promuove un equilibrio sostenibile tra le risorse e lo sforzo di pesca;
- ✓ favorisce la competitività e lo sviluppo delle imprese nel comparto della pesca professionale;
- ✓ rafforza la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali dove esiste una forte connessione con il settore della pesca;
- ✓ promuove la coesione sociale e la qualità della vita nelle zone dipendenti dalla pesca;
- ✓ promuove le pari opportunità tra uomini e donne nella filiera ittica.

Il Programma operativo per la Programmazione in corso (2007-2013) è stato messo a punto dalla Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (PEMAC) presso il Ministero delle politiche agricole, ambientali e forestali (MiPAAF) con la collaborazione di tutte le Regioni e degli organismi interessati. Tale Programma pluriennale, unico per tutto il territorio nazionale, è stato approvato dalla Commissione europea in data 19 dicembre 2007.

In esso sono state definite due Aree relative, rispettivamente, alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza e fuori Convergenza.

Nell'area dell'Obiettivo Convergenza sono comprese 5 Regioni (tra quelle dell'ex Obiettivo 1): Puglia, Campania, Calabria, Sicilia e Basilicata (quest'ultima in fase di *phasing out*). Tali Regioni sono destinatarie di quasi il 75% del totale delle risorse complessive. Dell'Area "*Fuori Obiettivo Convergenza*" fanno parte l'Abruzzo, il Molise, la Sardegna e tutte le Regioni del Centro-Nord, che beneficiano del restante 25%.

Alla luce delle modifiche intervenute nel corso della Programmazione sono previsti finanziamenti complessivi per circa 850 milioni di euro, di cui circa il 50% a carico del FEP (424 mln. di euro) e altrettanto di risorse nazionali (Stato e Regione).

Le Autorità competenti per la gestione e la certificazione sono rispettivamente MiPAAF-DG Pemac e AGEA-Ufficio Certificazione.

Il FEP è incentrato su cinque assi prioritari di intervento articolati in diverse misure, con le seguenti dotazioni finanziarie:

¹³ Istituito con regolamento del Consiglio (CE) 1198/2006.

Tab. n. 21 - Ripartizione FEP per Area Obiettivo/Asse prioritario al 31.12.2013

	Area Convergenza			Area fuori Convergenza			Totale FEP
	Contributo comunitario	Contributo Nazionale	Totale	Contributo comunitario	Contributo Nazionale	Totale	
Asse I	124.870.210	124.870.210	249.740.419	42.333.847	42.333.847	84.667.693	334.408.112
Asse II	76.772.910	76.772.910	153.545.820	27.720.749	27.720.749	55.441.497	208.987.317
Asse III	73.411.011	73.411.011	146.822.022	22.987.863	22.987.863	45.975.726	192.797.748
Asse IV	27.313.640	27.313.640	54.627.280	7.729.016	7.729.016	15.458.032	70.085.312
Asse V	15.914.093	15.914.093	31.828.186	5.289.671	5.289.671	10.579.032	42.407.218
TOTALE	318.281.864	318.281.864	636.563.727	106.060.990	106.060.990	212.121.980	848.685.707

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Con particolare riferimento alla Regione Abruzzo, le risorse per la Politica della Pesca sono riepilogate nella seguente tabella:

Tab. n. 22 - Politica per la pesca - Risorse Regione Abruzzo

Asse	Totale pubblico	Contributo FEP	Contributo nazionale	Quota fondo di rotazione	Quota regionale
1	1.859.574	929.787	929.787	743.830	185.957*
2	4.907.910	2.453.955	2.453.955	1.963.164	490.791
3	3.430.346	1.715.173	1.715.173	1.372.138	343.035
4	2.401.976	1.200.988	1.200.988	960.790	240.198
5	309.082	154.541	154.541	123.633	30.908*
TOTALE	12.908.888	6.454.444	6.454.444	5.163.555	1.290.889

Fonte: DPEFR 2014-2016 Regione Abruzzo

* dati corretti per tenere in considerazione la ripartizione tra la quota del fondo di rotazione e la quota regionale.

I contributi ricevuti dalla Regione Abruzzo a valere sul fondo FEP rappresentano circa il 6% del totale destinato alle aree fuori Convergenza.

Il monitoraggio sullo stato di attuazione finanziaria delle risorse messe a disposizione per la finalità in commento evidenzia, per la Regione Abruzzo, un tasso di impegno superiore al dato complessivo delle altre realtà comparabili, mentre appare estremamente in ritardo il trend dei pagamenti.

Tab. n. 23 - Stato di attuazione finanziaria FEP al 31 dicembre 2013

Regioni	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% (b/a)	% (c/a)
Abruzzo	12.908.888,00	8.629.373,10	3.596.263,20	66,8%	27,86%
Totale Regioni*	134.811.223,00	86.884.175,70	52.624.491,10	64,4%	39,04%

Fonte: elaborazione su dati Sezione per gli Affari Comunitari e Internazionali

* Regioni fuori dall'area Convergenza

3.4 La Politica Agricola Comune

Come noto, la Politica Agricola Comune (di seguito PAC) rappresenta l'insieme delle regole che l'Unione europea, fin dalla sua nascita, ha inteso darsi riconoscendo la centralità del comparto agricolo per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri. La PAC, ai sensi dell'articolo 39 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, persegue i seguenti obiettivi: incrementare la produttività dell'agricoltura; assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Sotto il profilo del quadro normativo, nel 2013 e per tutto il 2014 rimane in vigore l'assetto gestionale delle Misure base della Politica Agricola Comune come disciplinato dal Regolamento (CE) 1290/2005 del Consiglio del 21 giugno 2005, che determina una struttura consistente essenzialmente in due Fondi: il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (di seguito FEAGA) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (di seguito FEASR), comunemente definiti *“Primo e Secondo Pilastro”*.

Il Primo Pilastro della PAC (FEAGA) vede come regime prevalente quello del *“Pagamento unico”* – nel quale sono confluiti una molteplicità di dispositivi di sostegno diretto svincolati dall'effettiva produzione (cosiddetti *“aiuti disaccoppiati”*), ed alcuni interventi per determinati tipi di agricoltura, di particolare importanza per ragioni economiche o sociali, commisurati alla produzione (*“aiuti accoppiati”*). Per effetto del Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 sono previsti anche *“sostegni specifici”* per migliorare la qualità di talune produzioni.

Il Secondo pilastro, rappresentato dal FEASR, è uno strumento di finanziamento che si basa su una specifica programmazione adottata mediante *“piani strategici nazionali”* conformi agli orientamenti strategici dell'Unione.

Gli obiettivi sono raggruppati in tre specifici *“Assi”*, che perseguono:

- ✓ I: il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale;
- ✓ II: il miglioramento dell'ambiente e del paesaggio;
- ✓ III: il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale.

Un quarto distinto Asse, denominato LEADER, riguarda l'attuazione di strategie locali di sviluppo attraverso partenariati pubblico-privati denominati *“Gruppi d'azione locale”* (GAL).

Con riferimento alla Regione Abruzzo, nel DPEFR 2014-2016, si legge che “*il miglioramento della competitività del settore agricolo e rurale regionale rappresenta l’obiettivo generale del Piano di Sviluppo Regionale finanziato dal FAESR, da fonti nazionali e regionali per un totale di 412,7 milioni di euro.*

Il Programma è articolato in quattro obiettivi specifici:

- a) Obiettivo I: Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, attraverso il rafforzamento delle capacità imprenditoriali e professionali della manodopera; la promozione e diffusione dell’innovazione di processo e di prodotto nelle imprese e lungo le filiere; il consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale;*
- b) Obiettivo II: Miglioramento dell’ambiente e dello spazio rurale (Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturalistico; tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde; riduzione dei gas serra; tutela del territorio);*
- c) Obiettivo III: Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell’economia rurale;*
- d) Obiettivo IV: Implementazione dell’approccio Leader, che sostiene progetti di sviluppo rurale ideati a livello locale al fine di rivitalizzare il territorio e di creare occupazione, e miglioramento della governance locale”.*

Di seguito sono riepilogate le risorse stanziare per l’attuazione degli obiettivi di sostegno agricolo e il relativo stato di attuazione finanziaria, sia a livello regionale sia a livello nazionale.

Tab. n. 24 - Dotazione, spesa cumulata e stato avanzamento Programmi FEASR 2007-2013

	DOTAZIONE FINANZIARIA 2007 - 2013		Spesa cumulata dal 2007 al 2013		Avanz. spesa pubblica (%) (5)=(3)/(1)	Avanz. spesa FEASR (%) (6)=(4)/(2)
	Spesa Pubblica (1)	FEASR (2)	Spesa Pubblica (3)	FEASR (4)		
Abruzzo	426.327.617	192.572.000	252.999.448	114.562.711	59,3%	59,5%
Totale Italia	17.661.697.937	8.985.781.883	11.658.834.280	5.891.755.884	66,0%	65,6%

Fonte: elaborazione su dati della deliberazione 2/2015 della Sezione per gli Affari Comunitari e Internazionali

Dall’esame dei dati emerge un tasso inferiore nell’attuazione della spesa della Regione Abruzzo rispetto a quella nazionale, sia con riferimento alla componente pubblica sia in relazione a quella finanziata dal FEASR.

3.5 Incidenza dei fondi comunitari sul rendiconto 2013

Le spese di investimento per la programmazione comunitaria, costituite da spese per la realizzazione dei programmi comunitari e per la realizzazione di specifici progetti, sono riportate in dettaglio nel successivo prospetto.

Tab. n. 25 – Impegni di spesa per la programmazione comunitaria nel rendiconto 2013

SPESE RELATIVE AI PROGRAMMI COMUNITARI	RISORSE	IMPORTI	IMPEGNI 2013	VAR %	IMPEGNI 2012
DOCUP 2000-2006	Stato	566.649,53	1.283.823,63	116%	594.440,66
	U.E.	303.898,63			
	Regione	413.275,47			
POR FESR 2007-2013	Stato	20.445.149,53	35.659.442,55	25%	28.624.901,87
	U.E.	15.214.293,02			
IPA ADRIATICO 2007-2013	Stato	2.250.864,74	28.959.096,00	39%	20.774.308,03
	U.E.	26.708.231,26			
POR FSE 2000-2006	Stato	0,00	0,00	-100%	220.222,97
	U.E.	0,00			
POR FSE 2007-2013	Stato	32.308.962,78	54.164.242,90	-34%	81.999.542,28
	U.E.	21.855.280,12			
TOTALE SPESE PER PROGRAMMI COMUNITARI	Stato	55.571.626,58	120.066.605,08	-9,19%	132.213.415,81
	U.E.	64.081.703,03			
	Regione	413.275,47			

Fonte: dati derivanti dalla relazione del Servizio bilancio al Rendiconto della Regione Abruzzo 2013

Dall'esame dei dati emerge una riduzione del 9,19% per gli impegni di spesa legati ai programmi comunitari, passati da € 132,2 mln. a € 120,1 mln. Tale trend è determinato dal forte ridimensionamento delle spese rientranti nel POR FSE (-34%), solo parzialmente compensato dagli incrementi degli impegni a valere sul POR FESR e su IPA Adriatico. Alle somme indicate nella tabella si aggiungono ulteriori:

- ✓ € 126 mila legati a spese sostenute dalla Regione per progetti comunitari rientranti nella Funzione obiettivo 02 “*Amministrazione generale*”;
- ✓ € 1,2 mln. legati a spese sostenute dalla Regione per la realizzazione di diversi progetti comunitari rientranti nella Funzione obiettivo 05 “*Difesa del suolo, Protezione civile e Tutela ambientale*”;
- ✓ € 2,5 mln. (di cui 1,7 mln relativi al FEP e 781 mila relativi al FESR) legati a spese sostenute dalla Regione per la realizzazione di programmi comunitari rientranti nella Funzione obiettivo 07 “*Agricoltura, Foreste ed economia montana*”;

- ✓ € 753 mila legati a spese sostenute dalla Regione per la realizzazione di progetti comunitari rientranti nella Funzione 08 “*Industria, Artigianato, Commercio, Energia*”.

Le entrate correnti e in conto capitale per la programmazione comunitaria, costituite da trasferimenti dall’Unione europea e dallo Stato per la realizzazione dei programmi e progetti comunitari e per la realizzazione di specifici progetti, ammontano nel 2013 a € 165 mln. e rappresentano il 4,6% del totale degli accertamenti (€ 3,58 mld.). Nella successiva tabella 28 sono riepilogate le entrate di parte capitale legate ai fondi comunitari, che costituiscono la parte preponderante dell’aggregato in commento; esse risultano in consistente aumento rispetto al 2012 (+52%), passando da € 107,5 a 163 mln.

Tab. n. 26 – Entrate di parte capitale legate alla programmazione comunitaria

ENTRATE RELATIVE AI PROGRAMMI COMUNITARI	RISORSE	% totale	IMPORTI 2013	% q.ta Stato	ACCERTAMENTI 2013	VAR % 2013-2012	ACCERTAMENTI 2012	VAR % 2012-2011	ACCERTAMENTI 2011
POR FESR 2007-2013	Stato	32,08%	31.146.072,00	60%	52.317.315,00	N.D	0,00	-100%	101.577.254,00
	U.E.		21.171.243,00						
IPA ADRIATICO 2007-2013	Stato	28,98%	7.298.075,82	15%	47.250.559,82	-19%	58.297.982,33	-24%	77.198.766,67
	U.E.		39.952.484,00						
FEP 2007-2013	Stato	1,22%	884.353,52	44%	1.989.795,43	-8%	2.151.498,60	2%	2.115.316,80
	U.E.		1.105.441,91						
POR FSE 2007-2013	Stato	29,41%	28.606.471,00	60%	47.953.731,00	2%	47.014.938,91	2%	46.091.626,00
	U.E.		19.347.260,00						
ALTRI PROGRAMMI COMUNITARI	Stato	8,31%	6.774.443,90	50%	13.548.887,79	18371%	73.352,00	-98%	4.427.550,00
	U.E.		6.774.443,89						
TOTALE SPESE PER PROGRAMMI COMUNITARI	Stato	100%	74.709.416,24	46%	163.060.289,04	52%	107.537.771,84	-54%	231.410.513,47
	U.E.		88.350.872,80						

Fonte: dati derivanti dalla relazione del Servizio bilancio al Rendiconto della Regione Abruzzo 2013

Alle somme indicate nella tabella si aggiungono ulteriori:

- ✓ € 1,3 mln. quali trasferimenti di parte corrente dell’Unione europea finalizzati alla realizzazione di progetti comunitari;
- ✓ € 567 mila quali trasferimenti di parte corrente per funzioni delegate ai sensi dei D.Lgs. n. 112/1998 e n. 469/1997;
- ✓ € 62 mila quali trasferimenti statali di parte corrente per il cofinanziamento di programmi comunitari.

