



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER L'ABRUZZO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE ABRUZZO
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2020

Udienza del 27 settembre 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE ABRUZZO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2020

Relazione orale del Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

Stefano Siragusa

Magistrati Relatori

Giovanni Guida

La gestione finanziaria del bilancio
Attendibilità e affidabilità dei dati contabili

Francesca Paola Anelli

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

Marco Villani

La spesa sanitaria

Giovanni Guida

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

Udienza del 27 settembre 2021

RELAZIONE ORALE

Presidente Stefano Siragusa

Un saluto cordiale e un ringraziamento vanno alle autorità che partecipano al giudizio, ai cortesi ospiti presenti e a quelli che hanno ritenuto di voler assistere in collegamento a distanza, cui va aggiunto un doveroso riconoscimento a tutto il personale della Sezione di controllo per la qualità del lavoro svolto e la elevata misura della collaborazione fornita, attestate dai lusinghieri risultati fin qui ottenuti.

La parificazione del documento di bilancio consuntivo si inserisce nella ciclica attività di programmazione, gestione e rendicontazione svolta dall'Amministrazione regionale, che si conclude con la definitiva approvazione, da parte del Consiglio, del bilancio riguardante l'esercizio finanziario dell'anno trascorso ed è rivolta alla predisposizione del futuro bilancio relativo al periodo successivo.

Con la pronuncia della Sezione regionale della Corte dei conti, resa nella pubblica udienza, il cui esito (di controllo e di accertamento) passa attraverso l'utilizzo (delle forme) di un giudizio, vengono esaminate le risultanze del rendiconto e la loro corrispondenza ai vincoli e alle autorizzazioni di spesa contenuti in tutti gli atti della programmazione finanziaria, nel rispetto delle norme e dei principi, anche costituzionali, posti a garanzia della sana gestione finanziaria e, in definitiva, degli equilibri economico - finanziari dell'Ente regionale e di quelli, più complessivi, della finanza pubblica.

Il giudizio di parificazione si svolge in base alla norma di cui al quinto comma dell'art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che richiama a sua volta le disposizioni degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico del 12 luglio 1934, n. 1214, relative al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato.

L'estensione ai rendiconti delle Regioni a statuto ordinario, di uno dei procedimenti più caratteristici del sistema dei controlli e delle garanzie che già assistevano, ed assistono tuttora, il rendiconto generale dello Stato – quale è quello della “parificazione” o “parifica” del documento di bilancio consuntivo – ha costituito e costituisce una delle più significative innovazioni nell'ordinamento, in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali e nei rapporti fra questi enti e la Corte dei conti, quale Istituzione indipendente di controllo ed ha assunto via via anche aspetti caratteristici ed originali rispetto al modello di riferimento.

Attraverso l'analisi e la valutazione dei dati contabili di rendiconto, che rappresentano il riflesso dei risultati gestionali ottenuti rispetto agli obiettivi programmati, la Corte contribuisce alla tutela di quel “bene pubblico” – come è stato icasticamente descritto da autorevole dottrina e ripreso nelle sentenze della Corte costituzionale – rappresentato dal bilancio e dal suo valore di strumento per la decisione politica e di partecipazione alla comunità amministrata dell'utilizzo delle risorse pubbliche, intesa la sua funzione strumentale alla conoscenza delle scelte compiute dall'ente, sia sul versante delle entrate sia di quello delle spese.

Alla decisione sul rendiconto è allegata una relazione nella quale la Corte esamina partitamente l'attività di gestione svolta dagli organismi di governo regionali, anche al fine di proporre in forma collaborativa le misure di correzione e gli interventi di riforma che si ravvisano come necessari per assicurare gli equilibri di bilancio.

Come per gli anni passati, le fasi che hanno preceduto l'attuale udienza pubblica si sono svolte seguendo le linee operative tracciate con la direttiva del Presidente della Corte dei conti del 16 maggio 2018 e con le successive indicazioni di dettaglio.

È stato instaurato il contraddittorio con l'Amministrazione regionale, mediante l'invio di note istruttorie ed il riscontro delle deduzioni presentate,

dandone altresì partecipazione in ogni fase alla Procura regionale, al fine di consentire l'esercizio del proprio ruolo di garanzia nel giudizio.

Ai medesimi fini di confronto, si è inoltre svolta una udienza preliminare in presenza tra questa Sezione di controllo, la Procura regionale ed i rappresentanti delle varie articolazioni dell'Amministrazione regionale, propedeutica all'odierno giudizio.

Le principali tematiche oggetto della relazione odierna - per la cui compiuta analisi dei risultati delle attività gestionali, delle criticità emerse e delle misure di contrasto adottate dall'Amministrazione regionale, si fa rinvio al contenuto dei singoli volumi - sono così di seguito concisamente riassunte.

Il disegno di legge regionale di approvazione del Rendiconto generale per l'esercizio 2020 è stato adottato nel rispetto dei termini normativamente imposti e determinati dall'emergenza pandemica legata al Covid-19.

Quanto ai *principali risultati finanziari e contabili*, si osserva che l'effetto combinato degli andamenti delle entrate e delle spese si è tradotto in un risultato complessivo della gestione di competenza che, senza considerare l'applicazione del risultato di amministrazione, ha garantito, nell'esercizio 2020, l'osservanza del principio dell'equilibrio.

La gestione di competenza dell'esercizio 2020 chiude, infatti, con un saldo finale positivo pari ad euro 121.587.483, calcolato aggiungendo al saldo tra accertamenti e impegni (euro 117.370.759) il saldo positivo del Fondo pluriennale vincolato (FPV: euro 4.216.724).

Considerando, l'avanzo di amministrazione del precedente esercizio (applicato per euro 210.029.285) oltre al FPV di entrata (euro 233.129.406), nonché, sul versante delle spese, il FPV al 31 dicembre 2020 (euro 228.912.682), il disavanzo di amministrazione applicato (euro 29.948.248) ed il fondo anticipazioni di liquidità (euro 162.969.696), le entrate e le spese complessive

dell'esercizio determinano un risultato positivo della gestione di competenza di euro 301.668.520.

Alla chiusura dell'esercizio 2020 la gestione di cassa della Regione Abruzzo presenta un risultato positivo pari a euro 780.348.073. Nell'esercizio in esame, si registrano, riscossioni superiori rispetto ai pagamenti, con un ammontare del fondo cassa finale più elevato rispetto alla consistenza finale del precedente esercizio.

Anche per l'esercizio 2020 la Regione non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria, prevista dall'art. 69 del d.lgs. n. 118 del 2011.

La conservazione nel conto del bilancio 2020 di una significativa massa di crediti vetusti rende tuttavia attuale il problema della loro effettiva riscuotibilità ed è pertanto necessario che l'Amministrazione approfondisca l'attività di monitoraggio e verifica attualmente in corso sui residui attivi esaminando dettagliatamente le ragioni che legittimano la loro conservazione in bilancio.

Quanto al risultato di amministrazione, la Regione chiude la gestione 2020 con un importo pari a euro 318.017.362, in miglioramento rispetto al corrispondente saldo della gestione precedente (euro 181.077.921) con un differenziale positivo di euro 136.939.441.

La Sezione ha, al riguardo, accertato il mancato rispetto dei limiti normativi dettati dalla legge 30 dicembre 2019, n. 145 (legge pluriennale di bilancio dello Stato) per l'applicazione al bilancio di previsione delle parti accantonate e vincolate del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente per gli enti in disavanzo di amministrazione.

Il risultato di amministrazione "effettivo", rappresentato dal saldo di "Parte disponibile" nell'esercizio 2020, è stato negativo per euro 413.327.264.

Considerando che l'esercizio 2019 chiudeva con una "parte disponibile" pari a euro -449.013.740, per effetto della gestione 2020 il risultato ha registrato un miglioramento pari ad euro 35.689.476.

La Sezione ha sottoposto a verifica i piani di rientro dal *deficit* della Regione esaminandoli sia nella fase previsionale sia di rendiconto, per i quali, anche nell'esercizio 2020 l'Amministrazione, nella determinazione quantitativa delle rate di ammortamento dei disavanzi rinvenienti dagli esercizi 2014 e 2015, ha fatto applicazione dell'art. 1, commi 779, 780, 781 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Sul punto è necessario rammentare che, in occasione dei giudizi di parificazione per gli esercizi finanziari 2018 e 2019, questa Sezione, nel valutare la correttezza delle rate di ammortamento del *deficit* aveva ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di alcune norme di legge che disciplinano tempi e modi di recupero del disavanzo in deroga all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011. Questa Sezione, pertanto, previa sospensione dei giudizi di parificazione degli esercizi 2018 e 2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, in riferimento ai parametri stabiliti dagli artt. 81, 97 e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli artt. 2, 3 e 1 della Costituzione.

Per tale questione si è in attesa del pronunciamento della Corte costituzionale.

Dall'analisi dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge regionale 28 gennaio 2020, n. 4 (Bilancio di previsione 2020/2022), emerge che è stato iscritto nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2020 - 2021 -2022) e nello specifico per il biennio 2020 - 2021 (cfr. comma 1):

La Regione ha applicato la stessa quota già prevista nei bilanci 2018 e 2019 in attesa della definizione del giudizio di costituzionalità della norma applicata. Come già ribadito nei precedenti giudizi, questa Sezione ha ritenuto

che la quota da applicare debba essere pari ad euro 134.765.783 e non a euro 29.948.248.

Ulteriormente, in merito alla gestione del disavanzo, l'Ente, avvalendosi delle disposizioni di cui all'art. 111, comma 4-*bis* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19) convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27 ha previsto, con l'art. 5 e 6 della l.r. n. 20 del 2020, il rifinanziamento dell'art. 11 della l.r. 24 novembre 2016, n. 38 attraverso l'utilizzo dell'accantonamento disavanzo per euro 350.000.

Quanto alla verifica del rispetto degli obiettivi del saldo di bilancio previsti dalla normativa vigente è stata accertata la corrispondenza degli importi certificati con i dati di bilancio, così come riferito anche dal Collegio dei revisori con relazione al rendiconto 2020.

Dalle verifiche effettuate è emerso, tuttavia, che il saldo tra entrate e spese finali, valide ai fini del saldo di finanza pubblica, pari a 226,258 milioni, risulta ampiamente superiore al saldo obiettivo.

Quest'ultimo, pertanto, viene rispettato ed anzi oltrepassato con un ampio margine pari ad oltre 199,762 milioni, importo che rappresenta l'*overshooting* rispetto all'obiettivo richiesto, ovvero la misura degli spazi di spesa inutilizzati in quanto eccedenti rispetto agli obiettivi. Fenomeno questo che segnala l'esistenza di difficoltà di programmazione con conseguente rinuncia alla possibilità di effettuare spese consistenti per sostenere lo sviluppo del territorio, rischiando di determinare effetti di rallentamento sulla crescita programmata del prodotto interno lordo.

In merito all'indebitamento regionale, in riferimento al vincolo quantitativo, determinato in applicazione delle disposizioni previste dall'art. 62 del d.lgs. n. 118 del 2011, in sede istruttoria è emerso che lo stesso, così come

verificatosi anche per le precedenti annualità, non è stato rispettato nell'anno 2020 con uno sfioramento pari a euro 13,574 mln.

Occorre, tuttavia, precisare che nel corso dell'esercizio 2020 la Regione non ha contratto nuovi mutui e che, pertanto, il risultato negativo è da ricondursi a precedenti obbligazioni e alla variazione delle condizioni di mercato e della relativa incidenza sulle variabili finanziarie utilizzate, quali parametri per il relativo calcolo.

La mancata sottoscrizione di nuovi debiti nel corso del 2020 ha consentito una riduzione dello *stock* del debito precedentemente contratto, per effetto della prosecuzione del relativo ammortamento, confermando l'andamento decrescente riscontrato anche per le annualità precedenti. La situazione debitoria della Regione Abruzzo al 31.12.2020 prevede, dunque, un indebitamento complessivo pari a euro 1.109.098.571 ridottosi rispetto al 31.12.2019 quando era pari ad euro 1.161.081.880.

È stata anche esaminata la gestione dei contratti finanziari derivati, quanto agli effetti sul rendiconto della Regione, ed in particolare l'approfondimento istruttorio condotto ha permesso di evidenziare un flusso negativo finora generato da tali strumenti per un importo superiore a 280 milioni di euro, che richiederà di continuare a predisporre un congruo accantonamento per i futuri flussi negativi, ma anche il completamento del percorso di valutazione della convenienza al loro mantenimento ovvero all'adozione di soluzioni alternative.

Sono stati infine esaminati lo stato patrimoniale ed il conto economico, rinviando per gli aspetti di maggior dettaglio alla relazione integrale ed evidenziando tuttavia in merito ai crediti si riscontra una non chiara imputazione delle somme dovute dagli organismi partecipati, nonostante la presenza di residui attivi.

L'esito della gestione patrimoniale nell'esercizio in esame, così come nell'esercizio 2019 (-1.008.431.580 euro) è risultato negativo e pari a

-881.025.691 euro, condizionato dal precedente fondo di dotazione fortemente negativo, pur registrando un lieve miglioramento rispetto al biennio precedente.

Il conto economico della Regione espone un risultato d'esercizio positivo pari ad euro 127.405.889 con un incremento del 18,87 rispetto al 2019 che compensa il decremento avuto tra il 2018 e il 2019 (-15,67 per cento).

Infine, quanto alla valutazione e certificazione della regolarità e affidabilità delle scritture contabili, strumentale rispetto al giudizio di parificazione del rendiconto, la Sezione ha svolto la relativa attività di accertamento, condotta attraverso un procedimento in linea con il sistema di campionamento attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo ed adottato dalla Corte dei conti, in esito alla quale la Sezione perviene alla dichiarazione di regolarità od irregolarità del rendiconto.

Nonostante la Regione non abbia ancora approvato un regolamento di contabilità aggiornato con le disposizioni normative previste dal d.lgs. n. 118 del 2011, la verifica svolta ha consentito di accertare la regolarità e la legittimità dei procedimenti di spesa regionali presi in considerazione.

In tema di analisi dell'*organizzazione amministrativa regionale, della spesa di personale e dei controlli interni*, si rileva che la programmazione del fabbisogno di personale è stata impostata dalla Regione con i piani triennali di fabbisogno 2020/2022, secondo le nuove modalità di quantificazione delle capacità di assunzione e dei limiti ad essa imposti.

Nel corso del 2020 la Regione ha proceduto a nuove assunzioni dalle quali è derivato un aumento di spesa di circa un milione e mezzo di euro; detto incremento è risultato tuttavia contenuto entro i limiti di cui all'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n.34.

I dati rilevati mostrano che la spesa sostenuta sia dalla Giunta che dal Consiglio regionale nell'esercizio di riferimento è stata contenuta nel limite della media relativa al triennio 2011/2013, come pure è risultato rispettato il

limite di spesa per il personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile, (di cui al comma 28 dell'art. 9, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 come modificato dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160, per il personale dipendente a tempo determinato), considerando il dato aggregato di Giunta e Consiglio. Al riguardo, tuttavia va precisato che l'esclusione dal computo delle spese per il personale al servizio dei Gruppi politici è tuttora in attesa del vaglio di legittimità costituzionale della relativa norma regionale.

Quanto ai *controlli interni*, nel corso del 2020 la Giunta ed il Consiglio regionali hanno proceduto alla realizzazione di una serie di innovazioni normative adottate nell'esercizio precedente, dando luogo a variazioni dell'assetto organizzativo che hanno comportato l'istituzione di nuove articolazioni dirigenziali e l'adozione di atti che ne hanno definito i criteri e le modalità di svolgimento, in particolare, con riguardo ai controlli successivi di regolarità amministrativa, al fine di superare talune riscontrate carenze e ritardi attuativi.

In materia di *spesa sanitaria*, la Sezione ha analizzato i flussi finanziari delle risorse dedicate al settore, l'evoluzione della spesa e le relazioni finanziarie tra il bilancio regionale e quello degli enti del Servizio sanitario regionale, gli aspetti critici relativi alla gestione degli enti sanitari, alla mobilità intraregionale, nonché l'impatto economico e gestionale che l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha avuto sul sistema sanitario regionale.

Oltre alle quattro ASL che coprono il territorio, la Regione Abruzzo ha deciso di gestire direttamente una quota del finanziamento del Servizio sanitario con una struttura denominata "Gestione Sanitaria Accentrata" (GSA), deputata alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale atta a rilevare i rapporti intercorrenti con lo Stato, con le altre regioni, con le aziende sanitarie e gli altri enti, inerenti alle operazioni finanziate con risorse destinate ai servizi sanitari.

Relativamente alla *gestione finanziaria delle società partecipate e degli enti strumentali della Regione Abruzzo* ed alla gestione dei *fondi strutturali e di investimento europei*, i cui profili risultano strettamente connessi, in quanto la maggior parte dei fondi europei trova attuazione mediante gli organismi partecipati regionali, l'analisi condotta da questa Sezione ha rivelato preliminarmente una mancata disponibilità di dati di bilancio di diversi organismi regionali - in particolare, per le società *in house* e per alcune Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica - verso i quali si verificano i trasferimenti più significativi di risorse regionali. Tale situazione, evidenziata da questa Sezione anche nel corso dei precedenti giudizi di parificazione, non consente di assicurare un efficace esercizio dei poteri di indirizzo e controllo da parte della Regione sul complessivo andamento delle gestioni dei predetti organismi.

È emersa altresì, una sostanziale mancata attuazione dei principi recati dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175), in particolare in ordine alla composizione degli organi amministrativi delle società partecipate e all'utilizzo di interventi straordinari di "soccorso finanziario", che comprovano la necessità di un effettivo e concomitante coordinamento della attività inerenti gli organismi regionali, nonché di necessari interventi trasversali di possibile accorpamento e di riduzione dei costi.

Infine, quanto alla *gestione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE)*, si sono analizzati i dati relativi allo stato di attuazione dei programmi regionali, riferito alla dotazione annuale del bilancio dell'esercizio 2020, all'avanzamento finanziario, alla sintesi dell'attività di *audit* svolta dalla competente autorità, ed all'approfondimento sul cd." Fondo dei fondi". Si è, altresì, concentrata l'analisi sulle misure adottate in risposta alla pandemia, con *focus* specifici nelle parti tematiche dei diversi fondi. Esemplificativamente, con riferimento al fondo per la competitività del sistema produttivo, l'iniziale significativo scarto negativo tra i contributi

concessi e quelli effettivamente erogati al 31 dicembre 2020 reca una positiva inversione di tendenza nel primo semestre del 2021, ove con il pagamento di più di 23 milioni di euro si raggiunge la quota del 71 per cento di pagamenti dei contributi concessi. Per il fondo sociale europeo - Fse, dalla relazione di attuazione predisposta dalla Autorità di gestione, si evince che l'avanzamento della spesa, nonostante il rallentamento subito a causa della pandemia, ha fatto registrare un risultato che ha comunque consentito di superare il *target* previsto.

RELAZIONE

in udienza del Magistrato istruttore

Primo Referendario Giovanni Guida

La gestione finanziaria del bilancio

Attendibilità e affidabilità dei dati contabili

L'oggetto del presente giudizio di parificazione è costituito dall'esame del rendiconto della Regione Abruzzo relativo all'esercizio 2020.

L'analisi dell'esercizio finanziario in esame non può non tener conto della pandemia da Covid - 19 che ha, come noto, condizionato l'intero anno 2020 con un susseguirsi di interventi statali per garantire le risorse necessarie ad affrontare l'emergenza.

Si riportano di seguito i dati di sintesi dell'analisi del disegno di legge di approvazione del rendiconto, nonché le osservazioni sulla legittimità e regolarità della gestione formulate dalla Sezione.

Il disegno di legge regionale di approvazione del Rendiconto generale per l'esercizio 2020 è stato adottato con d.g.r. n. 408/C del 30 giugno 2021. Tenendo conto della circostanza che, per via dell'emergenza pandemica legata al Covid-19 (con decreto-legge 30 aprile 2021, n. 56¹), l'approvazione dei rendiconti di gestione è stata posticipata al 30 giugno 2021 per quanto concerne la Giunta e al 30 settembre 2021 per quanto concerne il Consiglio, si può rilevare che la deliberazione da ultimo richiamata è stata adottata nel rispetto dei termini normativamente imposti.

Risultato della gestione di competenza

Nell'esercizio 2020 le entrate accertate risultano complessivamente pari a 4,3 md (4.356.730.826,60). Rispetto agli stanziamenti definitivi di competenza

¹ Giova ricordare che la successiva L. 17 giugno 2021, n. 87 ha disposto (con l'art. 1, comma 2) che: "Il decreto-legge 30 aprile 2021, n. 56, e' abrogato. Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge n. 56 del 2021".

(al netto dell'avanzo presunto), pari a 6,5 md (6.563.426.808,42), gli accertamenti si attestano, invece, su livelli decisamente inferiori.

Le riscossioni di competenza registrano un valore pari a euro 3,5 md (3.493.278.724,22), registrando un aumento rispetto al 2019 dello 12,93 per cento.

Tali dati determinano un indicatore della capacità di riscossione rispetto agli stanziamenti definitivi di competenza pari a 53,22 per cento. Sulla capacità di riscossione incide il basso risultato delle entrate del titolo 4 *Entrate in conto capitale* (8,75 per cento), che includono le voci direttamente collegate ai cronoprogrammi di spesa.

La scomposizione delle entrate, in termini di accertamento, tra i vari titoli di bilancio mette in evidenza che il 66,32 per cento è costituito dalle entrate tributarie (titolo 1), il 12,69 per cento dai trasferimenti correnti (titolo 2) e il 5,87 per cento dai trasferimenti in conto capitale (titolo 4). Marginale risulta, invece, l'incidenza delle entrate del titolo 3 (1,15 per cento).

Nell'esercizio 2020 le spese impegnate risultano complessivamente pari a 4,23 md (4.239.360.067), con una variazione positiva (8,11 per cento) rispetto all'annualità precedente (euro 3.921.509.123). Rispetto agli stanziamenti definitivi di competenza, pari a 7,1 md (7.139.606.948), gli impegni si attestano su livelli decisamente inferiori (4,23 md).

La capacità di impegno risulta pari al 59,38 per cento, in aumento rispetto al 57,64 per cento del 2019.

In termini di pagamenti, il volume complessivo dei flussi in uscita ammonta a euro 3,1 md (3.168.750.661), con un aumento del 9,56 per cento rispetto al valore registrato nel 2019 (euro 2.892.160.770). La velocità di pagamento passa dal 42,51 per cento del 2019 al 44,38 per cento nel 2020.

Declinando l'aggregato della spesa nelle singole componenti, la determinante principale è rappresentata dalla parte corrente (euro 3,29 md), la

quale incide sulla spesa effettiva (euro 4,23 md) per il 77,57 per cento. Gli impegni di parte corrente sono aumentati rispetto all'esercizio precedente (8,11 per cento).

L'effetto combinato degli andamenti delle entrate e delle spese si è tradotto in un risultato complessivo della gestione di competenza che, senza considerare l'applicazione del risultato di amministrazione, ha garantito, nell'esercizio 2020, l'osservanza del principio dell'equilibrio.

La gestione di competenza dell'esercizio 2020 chiude, infatti, con un saldo finale positivo pari ad euro 121.587.483, calcolato aggiungendo al saldo tra accertamenti e impegni (euro 117.370.759) il saldo positivo del Fondo pluriennale vincolato (euro 4.216.724).

Considerando, sul versante delle entrate, l'avanzo di amministrazione del precedente esercizio (applicato per euro 210.029.285) oltre al FPV di entrata (euro 233.129.406), nonché, sul versante delle spese, il FPV al 31 dicembre 2020 (euro 228.912.682), il disavanzo di amministrazione applicato (euro 29.948.248) ed il fondo anticipazioni di liquidità (euro 162.969.696), le entrate e le spese complessive dell'esercizio determinano un risultato positivo della gestione di competenza di euro 301.668.520.

Quest'ultimo può essere distinto a sua volta, nel risultato di competenza di parte corrente, pari a euro 372.136.746, e nel risultato di competenza di parte capitale, negativo per euro 70.468.225.

Gli equilibri di bilancio

In sede istruttoria si è proceduto a verificare l'osservanza, da parte della Regione Abruzzo, della normativa e dei principi contabili posti dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e s.m.i., in tema di equilibri finanziari, con riferimento alla rendicontazione della gestione.

In merito si rileva che l'Amministrazione ha utilizzato gli schemi di bilancio del rendiconto, di cui all'allegato n. 10 del d.lgs. n. 118 del 2011, conformi ai nuovi

modelli elaborati dal decreto del MEF del 1° agosto 2019, evidenziando un equilibrio di competenza, in termini di risultato di competenza non negativo, pari a euro 301.668.521, un equilibrio di bilancio pari a euro 189.865.242 ed un equilibrio complessivo pari a euro 148.284.907.

La gestione di cassa

Con riferimento alla gestione di cassa, è opportuno rammentare che, con deliberazione n. 406 del 30 giugno 2021, la Giunta regionale ha approvato il Conto giudiziale reso dal Tesoriere per l'esercizio finanziario 2020 dando atto che *“il Fondo di Cassa al 31 dicembre 2020, come riportato nel «Quadro riassuntivo della gestione di cassa» del Tesoriere, risulta pari ad Euro 780.348.072,60 e che i dati relativi alla gestione delle riscossioni e dei pagamenti ... risultano corrispondenti a quelli della contabilità regionale”*. È stata innanzitutto accertata la concordanza tra il conto del Tesoriere e le risultanze di cassa dell'Ente. È stata tuttavia rilevata la mancata indicazione della cassa vincolata.

Alla chiusura dell'esercizio 2020 la gestione di cassa della Regione Abruzzo presenta in ogni caso un risultato positivo pari a euro 780.348.073 conseguente alla somma algebrica tra il fondo di cassa iniziale (euro 580.099.349) aumentato delle riscossioni (euro 4.508.579.053) e diminuito dai pagamenti (euro 4.308.330.329) complessivi dell'esercizio. Nell'esercizio in esame, si registrano, dunque, riscossioni superiori rispetto ai pagamenti, con un ammontare del fondo cassa finale più elevato rispetto alla consistenza finale del precedente esercizio, così come è avvenuto anche nell'esercizio 2019.

Il saldo di cassa finale dell'esercizio 2020 (euro 780.348.073) evidenzia infatti un incremento del 34,5 per cento (euro 200.248.724) rispetto a quello del 2019 e del 64,44 per cento (euro 305.642.225) rispetto alla chiusura del 2018.

Anche per l'esercizio 2020 la Regione non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria, prevista dall'art. 69 del d.lgs. n. 118 del 2011.

È tuttavia necessario rammentare che la Regione Abruzzo, nell'esercizio 2013, ha richiesto l'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 2, comma 1, del

d.l. n. 35 del 2013 e s.m.i.. e che il piano di ammortamento prevede il pagamento di rate annuali la cui copertura è garantita da risorse regionali. A seguito degli eventi sismici del 2016, l'art. 44, comma 4, del d.l. n. 189 del 2016, ha disposto la sospensione delle quote capitali annuali per gli anni 2017-2021. L'art. 39, comma 14-bis, del decreto-legge n. 162 del 2019 ha prorogato tale sospensione anche nell'anno 2022. Le somme sospese verranno rimborsate a decorrere dal 2023, così come da piano di ammortamento originario.

Indice di tempestività dei pagamenti

L'indice di tempestività dei pagamenti relativo all'esercizio 2020 è pari a 16 giorni.

I prospetti relativi al III, al IV trimestre e all'anno 2020 non riportano la distinzione tra gestione ordinaria e sanità. Differentemente il prospetto relativo al II semestre, ove il valore annuale dell'indice al 30 giugno 2020 è pari 3,60 giorni derivante dalla sommatoria della gestione ordinaria (indice - 1,30 giorni) e della gestione sanità (indice 180,19 oltre i termini di legge).

Nella stessa sezione Amministrazione trasparente - pagamenti dell'amministrazione, viene indicato l'ammontare dei debiti al 31 dicembre 2020, da calcolare e pubblicare ai sensi dell'art. 33 del decreto-legge n. 33 del 2013, pari ad euro 250.551.700 con 1460 imprese creditrici. L'informazione è stata pubblicata nella sottosezione dati sui pagamenti. Tenuto conto che tale adempimento, per gli esercizi precedenti, è stato inserito nella sottosezione indicatore di tempestività dei pagamenti, si raccomanda maggiore attenzione alle pubblicazioni per una migliore rintracciabilità delle informazioni.

La gestione dei residui

La gestione dei residui complessiva dell'esercizio finanziario 2020 ha registrato un saldo negativo di euro -233.418.027, pari alla differenza tra lo stock dei residui attivi (euro 2.312.717.862) e lo stock dei residui passivi (euro 2.546.135.889), derivanti sia dalla gestione di competenza che dalla gestione dei residui.

In particolare, la gestione di competenza ha prodotto residui attivi per euro 863.452.102 e residui passivi per euro 1.070.609.406.

Dalla gestione dei residui provenienti da residui, cioè dall'attività di riscossione e pagamento, nonché riaccertamento, dei residui corrispondenti ad accertamenti o impegni effettuati in esercizi pregressi, sono risultati residui attivi per euro 1.449.265.760 e residui passivi per euro 1.475.526.484.

La gestione dell'esercizio 2020 ha portato ad una riduzione dello stock totale dei residui attivi (6,49 per cento) rispetto all'esercizio precedente, con una percentuale di formazione complessiva del 19,82 per cento e una percentuale di smaltimento del 41,05 per cento.

Dell'intero ammontare dei residui attivi mantenuti nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio, il 62,66 per cento del totale (euro 1.449.265.760) provengono da entrate accertate in esercizi precedenti il 2020. I residui attivi anteriori al 2014, poi, costituiscono il 3,21 per cento del totale (euro 74.353.762). La conservazione nel conto del bilancio 2020 di una significativa massa di crediti vetusti rende attuale il problema della loro effettiva riscuotibilità, anche solo parziale, sia per ragioni giuridiche che fattuali. In tali casi, appare pertanto necessario che l'Amministrazione approfondisca l'attività di monitoraggio attualmente in corso sui propri residui vetusti esaminando dettagliatamente le ragioni che legittimano la loro conservazione in bilancio.

In particolare, si evidenzia nel titolo 5 dell'entrata un aumento degli accertamenti di competenza e contestualmente dei residui attivi. Tale situazione, senza tener conto delle anticipazioni dovute all'emergenza pandemica, si è venuta a creare a seguito del mancato rimborso, entro il 31 dicembre 2020, delle anticipazioni concesse ai Consorzi di bonifica che hanno successivamente beneficiato di proroghe pluriennali per la restituzione.

I residui passivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio 2020, all'esito dei pagamenti e dell'operazione di riaccertamento, sono stati pari a euro 2.546.135.890, di cui il 42 per cento del totale (euro 1.070.609.406) generati

dalla competenza ed il 58 per cento del totale (euro 1.475.526.484) dalla gestione dei residui. Anche per i residui passivi, analogamente a quanto già rilevato per gli attivi, si osserva, per effetto della gestione 2020, una riduzione dello stock finale rispetto all'esercizio precedente. Nello specifico si registra una riduzione del 3,52 per cento (euro 92.897.856), con una percentuale di formazione complessiva del 25,25 per cento e una percentuale di smaltimento del 43,18 per cento.

Dell'intero ammontare dei residui passivi mantenuti nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio, il 57,95 per cento del totale (euro 1.475.526.484) provengono da spese impegnate in esercizi precedenti il 2020 e rimaste indenni alle operazioni conseguenti alle operazioni di riaccertamento.

I residui passivi anteriori al 2014, in particolare, ammontano a euro 51.340.018 e costituiscono il 2,02 per cento del totale.

In merito all'operazione di riaccertamento ordinario dei residui ex art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i., la Sezione prende atto che l'Organo di revisione nel parere rilasciato in data 30 giugno 2021 (prot. RA 271903), non avendo ottenuto la documentazione inerente ai residui campionati oggetto di controllo, si è riservato *“di completare l'esame di tutti i residui campionati o in sede separata, dedicando apposita sessione o, se il Rendiconto approvato verrà inviato per la relazione del Collegio in tempi brevi, all'interno della stessa relazione al Rendiconto Generale 2020”*.

In sede di relazione al rendiconto il medesimo Organo ha ribadito che: *“i dati pervenuti, nella loro esiguità, non consentono al Collegio di esprimere un motivato parere di corretto riaccertamento ordinario dei residui al 31.12.2020”*.

Il risultato di amministrazione 2020

La Regione Abruzzo chiude la gestione 2020 con un risultato contabile di amministrazione pari a euro 318.017.362, in miglioramento rispetto al corrispondente saldo della gestione precedente (euro 181.077.921), con un differenziale positivo di euro 136.939.441.

Analizzando i saldi parziali si rileva, in prima istanza, un saldo della gestione di competenza positivo (euro 121.587.483); nello specifico ottenuto dal differenziale positivo tra accertamenti ed impegni (euro 117.370.759) e del FPV (euro 4.216.724). Anche il saldo della gestione residui è positivo (euro 15.351.958), per effetto dell'eliminazione di residui passivi per un importo superiore a quello dei residui attivi.

Analogamente agli esercizi precedenti, anche nel 2020 l'Ente ha fatto ricorso, per la copertura delle spese, all'applicazione delle poste accantonate e vincolate degli esercizi precedenti, pur trovandosi in una situazione di disavanzo sostanziale nell'anno 2019, esercizio in cui la *"Parte disponibile"* del risultato era stata pari ad euro -449.013.740.

A fronte di uno stanziamento iniziale previsto in bilancio per euro 210.029.285 (al netto del fondo anticipazione di liquidità pari ad euro 162.969.696), emerge, dalla relazione illustrativa, che l'avanzo assestato nell'esercizio 2020 è pari ad euro 140.226.908. L'importo iniziale risulta così ripartito: *"Fondo per la riassegnazione di economie vincolate"* per euro 172.391.421 e *"Fondo per la reiscrizione della quota accantonata nel risultato di amministrazione"* per euro 37.637.864. Le somme reiscritte impegnate sono rispettivamente pari ad euro 66.984.667 ed euro 2.817.710 per un totale di euro 69.802.377.

La Sezione ha, al riguardo, accertato il mancato rispetto dei limiti normativi dettati dalla legge n. 145 del 2018 per l'applicazione al bilancio di previsione delle parti accantonate e vincolate del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente per gli enti in disavanzo di amministrazione.

Il risultato di amministrazione *"effettivo"*, rappresentato dal saldo di *"Parte disponibile"* del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, nell'esercizio 2020, è stato negativo per euro 413.327.264.

Considerando che l'esercizio 2019 chiudeva con una *"Parte disponibile"* pari a euro -449.013.740, per effetto della gestione 2020 il risultato ha registrato un miglioramento pari ad euro 35.689.476.

Nell'esercizio 2020 la parte accantonata del risultato di amministrazione risulta pari ad euro 339.144.338, con un aumento del 16,14 per cento (euro 47.132.426) rispetto all'esercizio 2019. Essa è costituita dal Fondo crediti di dubbia esigibilità (euro 22.155.206); dall'Accantonamento residui perenti (euro 6.410.228); dal Fondo anticipazioni di liquidità (euro 162.969.696); dal Fondo perdite società partecipate (euro 9.568.270); dal Fondo contenzioso (euro 69.512.905); da Altri accantonamenti (euro 68.528.032, di cui Fondo passività potenziali euro 14.412.039, Fondo accantonamenti per garanzie fidejussorie euro 6.167.745, Fondo accantonamenti rimborsi arretrati dello Stato euro 18.000.000 e Fondo passività potenziali e piano di rientro giudizio legittimità costituzionale euro 29.948.248).

La parte vincolata del risultato di amministrazione della Regione Abruzzo risulta invece pari a euro 392.197.288, con un aumento del 16,01 per cento (euro 54.117.538) rispetto all'esercizio 2019. Essa è costituita da: Vincoli derivati da leggi e dai principi contabili (euro 62.292.824), Vincoli derivanti da trasferimenti (euro 304.228.931), Vincoli formalmente attribuiti dall'Ente (euro 25.675.533).

Verifica dell'andamento dei piani di rientro dal deficit

Anche in relazione all'esercizio finanziario 2020, la Sezione ha sottoposto a verifica i piani di rientro dal deficit della Regione esaminandoli sia nella fase previsionale che a rendiconto.

Anche nell'esercizio 2020 l'Amministrazione, nella determinazione quantitativa delle rate di ammortamento dei disavanzi rinvenienti dagli esercizi 2014 e 2015, ha fatto applicazione dell'art. 1, commi 779, 780, 781 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Sul punto è necessario rammentare che, in occasione dei giudizi di parificazione per gli esercizi finanziari 2018 e 2019, questa Sezione, nel valutare la correttezza delle rate di ammortamento del deficit aveva ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità

costituzionale di alcune norme di legge che disciplinano tempi e modi di recupero del disavanzo in deroga all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011. Questa Sezione, pertanto, previa sospensione dei giudizi di parificazione degli esercizi 2018 e 2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, in riferimento ai parametri stabiliti dagli artt. 81, 97 e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli artt. 2, 3 e 1 della Costituzione.

Dall'analisi dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge regionale 28 gennaio 2020, n. 4 (Bilancio di previsione 2020/2022), emerge che è stato iscritto nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2020 - 2021 - 2022) e nello specifico per il biennio 2020 - 2021 (cfr. comma 1):

- euro 25.544.172 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 779, e seguenti della legge 27 dicembre 2017, n. 205;

- euro 4.404.076 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 779, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Per l'anno 2022 è stata inserita, oltre le suddette quote, anche l'importo di euro 5.519.978 quale applicazione della quota annua del fondo di anticipazioni di liquidità acquisita nel 2013, al netto dei rimborsi già effettuati prima della sospensione dei pagamenti a seguito del Sisma del 2016 (cfr. comma 2).

La Regione ha applicato la stessa quota già prevista nei bilanci 2018 e 2019 in attesa della definizione del giudizio di costituzionalità della norma applicata. Come già ribadito nei precedenti giudizi, questa Sezione ritiene che la quota da applicare debba essere pari ad euro 134.765.783 e non a euro 29.948.248.

Premesso ciò, la Sezione, pertanto, avendo la Regione fruito della norma in commento, ampliando l'orizzonte temporale dei piani di rientro dal deficit 2014 e 2015 nel termine ventennale ivi previsto, ha richiesto la comunicazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, prevista dal comma 781 del medesimo articolo circa la certificazione dell'avvenuta realizzazione degli investimenti, di cui al comma 780 (per l'esercizio 2020) entro il 31 marzo dell'anno successivo (2021) a quello di riferimento. L'Amministrazione ha al riguardo fatto presente che: *"...in virtù della riprogrammazione delle risorse in conto capitale autorizzata alla luce dell'emergenza COVID-19 con il cosiddetto «Accordo Provenzano», nonché delle conseguenze della citata situazione emergenziale sugli investimenti programmati dall'Ente nell'esercizio 2020, risultano allo stato in itinere le verifiche finalizzate alla corretta e puntuale determinazione delle voci di costo da annoverare nella determinazione dell'obiettivo di spesa fissato ai sensi dell'art. 1, comma 779, Legge 205/2017 smi. Resta inteso che, all'esito della relativa, corretta determinazione, si provvederà a trasmettere la certificazione di cui all'art. 1, commi 779 e seguenti, della citata Legge 205/2017 smi"*.

Anche l'Organo di revisione ha evidenziato la mancata trasmissione della comunicazione, sottolineando come tale omissione non rispetti quanto previsto dall'art. 1, comma 779 e seguenti della legge 205 del 2017 e che: *"In caso di mancata o parziale realizzazione degli investimenti, si applicano le sanzioni di cui all'articolo 1, comma 475, della legge 11 dicembre 2016, n. 232"*. Inoltre, ha ribadito la raccomandazione *"... di fare tutte le opportune e necessarie verifiche finalizzate al mantenimento degli equilibri di bilancio e, al suo tempestivo ripristino, nel caso dalle verifiche risultassero non mantenuti"*.

Pertanto, non è stato possibile verificare il rispetto degli adempimenti collegati alla normativa di cui la Regione si è avvalsa.

Giova, però, al riguardo evidenziare come, nell'esercizio in esame, a titolo prudenziale, l'Ente ha provveduto a un primo accantonamento di euro

29.948.248 quale *“Fondo passività potenziali e piano di rientro giudizio legittimità costituzionale”*.

Ulteriormente, in merito alla gestione del disavanzo, l'Ente, avvalendosi delle disposizioni di cui all'art. 111, comma 4-*bis* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27 ha previsto, con l'art. 5 e 6 della l.r. n. 20 del 2020, il rifinanziamento dell'art. 11 della l.r. 24 novembre 2016, n. 38 attraverso l'utilizzo dell'accantonamento disavanzo per euro 350.000.

Entrambe le disposizioni normative (art. 5 e art. 6) costituiscono oggetto di impugnativa da parte del Governo che con delibera del 30 settembre 2020, ha sollevato questione di illegittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale (ai sensi dell'art. 127 della Costituzione) poiché in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione (cfr. art. 30 legge 14 del 2020).

In merito a tale legge si prende atto che la Regione ha comunicato che: *“...si rende noto che gli artt. 5 e 6 della Legge Regionale 20/2020, anche alla luce della impugnativa delle norme in questione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, non hanno avuto attuazione nell'esercizio 2020, con conseguente inattuabilità delle disposizioni di che trattasi”*.

Il pareggio di bilancio

La Regione Abruzzo ha presentato, tramite precipua piattaforma informatica, il modello 1SF19 (monitoraggio) e il modello 2C/19 (certificazione) in data 29 aprile 2021², certificando la verifica degli obiettivi di saldo previsti dalla normativa vigente.

² Giovandosi della proroga dei termini disposta dall'art. 3, comma 7, DL 30 aprile 2021, n. 53 smi, in base al quale *“Con riferimento all'esercizio 2020, i termini del 31 marzo e del 30 maggio, di cui all'articolo 1, comma 470, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, relativi all'invio della certificazione dei risultati conseguiti, sono differiti, rispettivamente, al 31 maggio 2021 e al 30 giugno 2021”*.

In sede istruttoria è stata accertata la corrispondenza degli importi certificati con i dati di bilancio, così come riferito anche dal Collegio dei revisori con relazione al rendiconto 2020.

Dalle verifiche effettuate è emerso, tuttavia, che il saldo tra entrate e spese finali, valide ai fini del saldo di finanza pubblica, pari a 226,258 milioni, risulta ampiamente superiore al saldo obiettivo.

Quest'ultimo, pertanto, viene rispettato ed anzi oltrepassato con un ampio margine pari ad oltre 199,762 milioni, importo che rappresenta l'*overshooting* rispetto all'obiettivo richiesto, ovvero la misura degli spazi di spesa inutilizzati in quanto eccedenti rispetto agli obiettivi.

Fenomeno questo che segnala l'esistenza di difficoltà di programmazione con conseguente rinuncia alla possibilità di effettuare spese consistenti per sostenere lo sviluppo del territorio, rischiando di determinare effetti di rallentamento sulla crescita programmata del prodotto interno lordo.

In merito al riscontrato aumento della presenza di overshooting la Regione, nelle controdeduzione del 24 settembre 2021, ha da ultimo rappresentato quanto segue: *“Con riguardo alla presenza di overshooting, in crescita rispetto all'esercizio precedente, da quanto desumibile dai dati da Rendiconto, la stessa risulterebbe riconducibile alla contrazione della spesa registrata nell'esercizio 2020, in virtù dell'emergenza COVID-19, che ha di fatto impedito la completa realizzazione dei programmi previsti, nei termini ipotizzati”*.

L'indebitamento regionale

L'indebitamento regionale è, come noto, soggetto sia ai vincoli posti a livello costituzionale che a livello di legislazione statale e regionale, a garanzia della corretta gestione delle risorse pubbliche.

Con riferimento al vincolo quantitativo, individuato tenendo conto della capacità di indebitamento dell'ente determinata in applicazione delle disposizioni previste dall'art. 62 del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive

modificazioni, in sede istruttoria è emerso che lo stesso, così come verificatosi anche per le precedenti annualità, non è stato rispettato nell'anno 2020 con uno sforamento pari a euro 13,574 mln.

Occorre, tuttavia, precisare che nel corso dell'esercizio 2020 la Regione non ha contratto nuovi mutui e che, pertanto, il risultato negativo è da ricondursi a precedenti obbligazioni e alla variazione delle condizioni di mercato e della relativa incidenza sulle variabili finanziarie utilizzate, quali parametri per il relativo calcolo.

La mancata sottoscrizione di nuovi debiti nel corso del 2020 ha consentito una riduzione dello stock del debito precedentemente contratto, per effetto della prosecuzione del relativo ammortamento, confermando l'andamento decrescente riscontrato anche per le annualità precedenti. La situazione debitoria della Regione Abruzzo al 31.12.2020 prevede, dunque, un indebitamento complessivo pari a euro 1.109.098.571 ridottosi rispetto al 31.12.2019 quando era pari ad euro 1.161.081.880.

La gestione dei contratti finanziari derivati

Il rendiconto della Regione Abruzzo del 2020, come quelli degli anni precedenti, risente degli effetti finanziari dei contratti derivati in essere.

Più nello specifico, nel 2020 la Regione risulta detenere i derivati sottoscritti nel 2002 e 2004 con valori nominali, rispettivamente, di euro 493.000.000 (c.d. SWAP 493M con quattro controparti bancarie) ed euro 250.000.000 (c.d. SWAP 250M con unica controparte bancaria).

Al 31 dicembre 2020, il *fair value* complessivo di tutti i contratti derivati in essere, determinato secondo le modalità previste dall'art. 1, comma 3, decreto legislativo n. 394 del 30 dicembre 2003, si attesta ad euro 28.639.174,91, positivo per la Regione, contrariamente a quanto verificatosi per l'annualità precedente. Tale valore costituisce la valutazione dello strumento finanziario in funzione dei prezzi correnti di mercato costituendo, in sostanza, la somma

che la Regione dovrebbe incamerare ove intendesse chiudere anticipatamente le proprie posizioni in strumenti finanziari derivati.

L'andamento positivo è unicamente connesso al valore di mercato della componente di capitale dei derivati, quasi integralmente eroso dai valori negativi della componente legata alla copertura del rischio di tasso di interesse e dai valori negativi della componente di credito connessa all'affidabilità finanziaria della Regione.

In termini di spesa, la combinazione tra passività finanziarie e relativi contratti derivati ha determinato la corresponsione, nel 2020, di differenziali negativi da parte della Regione sia in riferimento ai flussi relativi alla quota capitale (euro 19,838 mln) sia in riferimento alla quota interessi (euro 24,122 mln).

L'approfondimento istruttorio condotto ha permesso di evidenziare un flusso negativo finora generato da tali strumenti per un importo superiore a 280 milioni di euro, che appare imporre, non solo sulla base del principio di prudenza, di continuare a predisporre un congruo accantonamento per i futuri flussi negativi, ma anche il completamento del percorso di valutazione, di cui si è dato conto in sede di controdeduzione, sulla convenienza del mantenimento degli stessi ovvero sulla percorribilità di soluzioni alternative di regolamentazione del rapporto di finanza derivata, tenuto, altresì conto anche della dinamica dei tassi d'interesse (in via meramente esemplificativa si ricorda che la Banca d'Italia, nelle proprie più recenti Proiezioni macroeconomiche per l'Italia-luglio 2021 ha già stimato un tasso euribor di -0,4 per il 2023) e dei recenti principi pretori emersi nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione (n. 8770 del 12 maggio 2020).

Lo stato patrimoniale

Da ultimo, si rende necessario qualche cenno sullo stato patrimoniale e sul conto economico, rinviando per gli aspetti di maggior dettaglio alla relazione integrale.

Dalla relazione al Rendiconto 2020 si evince che i criteri di valutazione utilizzati sono in linea con il dettato contenuto nel principio contabile 4/3 relativo alla competenza economica.

In merito ai crediti si evidenzia una non chiara imputazione delle somme dovute dagli organismi partecipati, nonostante la presenza di residui attivi, in particolar modo quelli allocati nel titolo 5 dell'entrata.

L'esito della gestione patrimoniale nell'esercizio in esame, così come nell'esercizio 2019 (-1.008.431.580 euro) è risultato negativo e pari a -881.025.691 euro, condizionato dal risultato rilevante nel tempo e fortemente negativo del fondo di dotazione, pur registrando un lieve miglioramento rispetto al biennio precedente (nel 2018 l'importo è stato pari a -1.115.608.087 euro).

Il conto economico

Il conto economico della Regione Abruzzo espone un risultato d'esercizio positivo pari a 107.176.507 nel 2019 e ad euro 127.405.889 nel 2020 con un incremento del 18,87, che compensa il decremento avuto tra il 2018 e il 2019 (-15,67 per cento). Infatti, il risultato positivo dell'anno 2020 è superiore a quello registrato nel 2018 (pari ad euro 127.087.221).

Il risultato economico dell'esercizio è determinato dalla somma algebrica di risultati economici parziali prodotti dalla gestione caratteristica e dalle gestioni extra-caratteristiche dell'Ente.

In particolare, il risultato della gestione caratteristica della Regione, dato dalla differenza fra proventi e costi della gestione, è stato positivo (euro 197.419.649), ma in diminuzione rispetto al 2019 (euro 232.369.751) del 15,04 per cento; differentemente, i proventi e gli oneri straordinari hanno avuto un'influenza negativa con un saldo, appunto negativo, pari a euro 6.588.795.

Valutazione e certificazione della regolarità e affidabilità delle scritture contabili

La valutazione e la certificazione della regolarità e affidabilità delle scritture contabili costituisce un passaggio strumentale rispetto al giudizio di parificazione del rendiconto 2020; trattasi di attività di accertamento, condotta attraverso un procedimento teso ad attribuire certezza legale, a carattere esaustivo ed integrale, in esito alla quale la Sezione perviene alla dichiarazione di regolarità/irregolarità del rendiconto.

Le operazioni di campionamento degli atti da sottoporre a controllo ai fini della parifica sono svolte in linea con il sistema MUS (Monetary Unit Sampling) che la Corte dei conti europea utilizza per gli accertamenti nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità (DAS). Sono state apportate alcune semplificazioni rispetto all'analogo modello utilizzato per le Amministrazioni centrali dello Stato, pur conservandone le principali caratteristiche.

Analogamente a quanto avviene per lo Stato, la spesa oggetto di verifica, ritenuta "area di interesse", viene sottoposta a campionamento attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, capaci di esprimere i rischi tecnici insiti nel modello di controllo e la sua percentuale di affidabilità. Con le suddette metodologie e tecniche di analisi, l'indagine sulla "rappresentatività" dei dati del rendiconto 2020 ha riguardato, dunque, gli ordinativi di pagamento relativi alla spesa avente natura discrezionale, con l'esclusione, quindi, di quella di carattere obbligatorio o diretta ad altre amministrazioni pubbliche. La finalità della scelta operata è quella di verificare l'attendibilità e l'affidabilità delle scritture contabili, attraverso l'accertamento della regolarità dei procedimenti di spesa sottostanti ai pagamenti.

Poste queste scelte preliminari, la Sezione ha verificato un campione di 35 ordinativi di pagamento, prescelti secondo la metodologia di seguito sintetizzata.

L'avvio dell'attività ha previsto l'individuazione della "porzione" di rendiconto - statisticamente definita "popolazione obiettivo" - sulla quale estrarre un campione significativo di pagamenti da sottoporre ad audit. Nello specifico la "popolazione" numerica presa come base è rappresentata dal numero dei capitoli di spesa, non aventi natura obbligatoria e aventi il totale dei mandati di pagamento di competenza, al 31 dicembre 2020, superiore alla soglia monetaria di euro 50.000.

Il campionamento ha avuto inizio con l'estrazione casuale, da parte di un rappresentante della Regione Abruzzo, del capitolo iniziale, da cui ha preso avvio il campionamento.

La procedura ha fornito un campione estratto formato da 35 capitoli di spesa.

Analogamente, applicando il medesimo modello matematico, si è proceduto ad estrarre, dai 35 capitoli di spesa individuati, altrettanti mandati di pagamento da sottoporre a controllo.

In data 15 luglio questa Sezione regionale di controllo ha disposto (deliberazione n. 269/2021/FRG) l'approvazione degli esiti dell'attività di campionamento dei titoli di pagamento relativi al Rendiconto della Regione Abruzzo per l'annualità 2020.

Successivamente la Sezione ha inviato la deliberazione su citata e ha richiesto all'Amministrazione regionale la documentazione giustificativa della spesa, corredata dagli eventuali elementi illustrativi sul procedimento presupposto all'emissione dell'ordinativo di pagamento, per espletare l'attività di valutazione della regolarità amministrativo-contabile dei singoli atti di spesa oggetto dei campioni selezionati.

Solo alcuni Dipartimenti hanno inoltrato la documentazione richiesta in modo puntuale mentre altri hanno dato riscontro in modo frammentario.

Con riguardo ai mandati n. 61944 e n. 61952 la documentazione è pervenuta solo in data 24 settembre 2021, tale tardività denota *ex se* una grave criticità gestionale, su cui la Sezione si riserva di fare un ulteriore approfondimento istruttorio. Dall'analisi condotta da remoto sul sistema informativo contabile della Regione sono emerse delle discrepanze rispetto alla documentazione amministrativa fornita, tali però da non inficiare la sostanziale regolarità della procedura di spesa in esame.

L'ente ha dato solo parziale seguito all'istanza di accesso ai sistemi informativi, sollecitata più volte.

Si evidenzia nuovamente, pur prendendo atto delle misure correttive adottate (cfr. in particolare d.g.r. n. 63 del 15 febbraio 2021 e l'allegato documento "*Indirizzi per la gestione contabile del Bilancio di Previsione 2021/2023*"), che la Regione non ha ancora approvato un regolamento di contabilità aggiornato con le disposizioni normative previste dal d.lgs. n. 118 del 2011, adempimento sollecitato, tra l'altro, anche dal Collegio dei revisori in sede di parere al rendiconto.

Nonostante le predette criticità, l'esame dei mandati e degli atti presupposti ha consentito di accertare la regolarità/legittimità dei procedimenti di spesa campionati.

RELAZIONE
in udienza del Magistrato istruttore
Consigliere Francesca Paola Anelli

L'organizzazione amministrativa e le spese di personale

I controlli interni

La Corte dei conti si è costantemente espressa affermando che la riduzione e la razionalizzazione della spesa di personale rappresenta uno specifico obiettivo di finanza pubblica, riconoscendo che il fine di contenimento e riduzione della spesa di personale rappresenta un vero e proprio vincolo e non solo una mera espressione del principio di buona gestione a cui l'ente pubblico deve tendere.

In tal senso si giustificano i ripetuti interventi del legislatore ordinario sul piano della spesa, volti a conformare l'agire degli enti territoriali secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica (con riferimento all'art. 117 della Costituzione). Al riguardo la Corte Costituzionale ha statuito che le misure concernenti la spesa di personale sono inderogabili, in quanto il loro rispetto concorre ad assicurare il conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.

La pianta organica ha storicamente rappresentato il documento in cui viene cristallizzata l'organizzazione dell'ente con le relative dotazioni di personale.

Le recenti disposizioni normative hanno introdotto una certa flessibilità della programmazione in relazione al nuovo concetto di dotazione organica che viene, pertanto, sostituito dal personale in servizio, al netto dei dipendenti che cessano dal servizio, ai quali vanno aggiunti i contenuti del piano assunzionale nel rispetto dei vincoli vigenti.

Dunque, il piano triennale del fabbisogno del personale diventa uno strumento strategico, programmatico, modulare e flessibile per le esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane.

La dotazione organica, che nella disciplina previgente vincolava gli assetti organizzativi e programmatici, nel nuovo assetto normativo consiste in un valore finanziario di “spesa potenziale massima sostenibile” che non può essere superato dal piano triennale.

Tale valore, secondo il disposto dell’art. 1, comma 557-*quater*, della l. n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), tuttora vigente, è costituito, per le regioni, dalla spesa media di personale sostenuta nel triennio 2011-2013.

I vincoli assunzionali, limitatamente al personale a tempo indeterminato, sono stati, invece, significativamente modificati, a decorrere dal 1° gennaio 2020, dall’art. 33, comma 1, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34 (c.d. “decreto crescita”), nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58.

Il nuovo sistema introdotto si sostituisce, infatti, alla precedente disciplina del turn over (ex art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014) che consentiva puntuali facoltà assunzionali rapportate in varia misura ai risparmi di spesa derivanti dalle cessazioni dell’anno precedente.

Ancor prima dell’entrata in vigore dell’art. 33, comma 1, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34, sull’assetto normativo sopra delineato si era espressa la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 17 del 2019, ritenendo che *“Con tale previsione, oltre al superamento della logica del cd. turn over, ciò che rileva è il focus che il Legislatore pone – in merito alla futura disciplina delle capacità assunzionali – sulla coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, sul rispetto pluriennale dell’equilibrio di bilancio asseverato dall’organo di revisione, nonché sul riferimento “ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente”, non facendo alcun tipo di riferimento a tipologie di personale e relativi budget assunzionali differenziati. Ne deriva, pertanto, che, anche in logica prospettica e di sistema, l’interesse del Legislatore sulle capacità assunzionali si concentra sulla “tenuta finanziaria” degli enti, con un riferimento espresso al “personale a tempo indeterminato”, nonché ad una spesa complessiva per “tutto il personale dipendente”.*

La dotazione organica regionale “di fatto”, della Giunta regionale, al 31 dicembre 2020 corrisponde a 1508 posti di cui 73 di livello dirigenziale.

Analogamente per il Consiglio regionale il personale in servizio alla fine dell'anno 2020 ammonta a complessive 101,5 unità ivi inclusi n. 5 dirigenti.

La percentuale di copertura, rispetto alle dotazioni organiche massime comunicate risulta pari rispettivamente all' 84 per cento ed al 74 per cento.

Anche dal punto di vista finanziario, sia per la Giunta regionale che per il Consiglio, rispetto alla dotazione di spesa potenziale massima comunicata, la spesa della dotazione effettiva, così come ridefinita sulla base dei fabbisogni, risulta inferiore alla spesa potenziale.

In relazione all'organizzazione degli uffici si riscontra come la Regione, con delibera di Giunta n. 347 del 18 giugno 2019 si prefiggeva di pervenire alla complessiva riorganizzazione della struttura regionale, indicando di procedere alla riduzione progressiva delle unità organizzative sia di livello dirigenziale (servizi) che di livello direttivo (uffici). Dai riscontri effettuati risulta invece che, nel corso dell'anno, alcuni dipartimenti hanno fatto registrare, limitatamente ad alcuni periodi, un aumento del numero dei servizi e la successiva riduzione degli stessi con ultreriori delibere dell'Organo esecutivo. Nello specifico, la Direzione Generale ha fatto registrare, nel periodo che va dal 28 gennaio al 13 maggio 2020, l'aumento di un servizio rispetto al numero iniziale pari a 3. Successivamente, con d.g.r. n. 268 del 2020 è stato ripristinato l'assetto organizzativo vigente al 1° gennaio 2020.

Analoghe variazioni in aumento si sono verificate per il Dipartimento Presidenza, per il Dipartimento Sanità e per il Dipartimento Agricoltura ciascuno dei quali ha fatto registrare a partire dal 28 gennaio 2020 l'istituzione di un ulteriore servizio. Nonostante per tutti i dipartimenti in parola, nel corso dell'esercizio, si sia ristabilito l'assetto organizzativo previgente, sembra essere stata disattesa, nel corso dell'anno 2020, l'indicazione sopra enunciata contenuta nella d.g.r. n. 347 del 2019.

Al riguardo, la Giunta, con nota prot. n. 0371201/DPB del 17 settembre 2021, ribadisce la volontà di attuare la finalità di razionalizzazione della spesa

avviata con la riduzione di 12 unità dirigenziali operata nel 2019 senza tuttavia indicare alcun provvedimento dello stesso tenore emanato nel 2020.

Per quanto riguarda il personale a tempo indeterminato, a partire dall'anno 2020, come anticipato, non sussiste più il vincolo rappresentato dal rapporto che doveva sussistere fra la spesa sostenuta nell'anno e la spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

La nuova disciplina introdotta dall'art. 33, comma 1, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34, nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58 consente alle regioni a statuto ordinario di *"...procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto di quelle la cui destinazione è vincolata, ivi incluse, per le finalità di cui al presente comma, quelle relative al servizio sanitario nazionale ed al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione"*. Il successivo d.m. 3 settembre 2019, fissa per la fascia demografica cui appartiene la Regione Abruzzo il tetto di spesa in questione, rispetto alla media delle entrate correnti degli ultimi tre anni per nuove assunzioni a tempo indeterminato nell'11,50 per cento.

Lo stesso decreto regola la fase di prima applicazione in relazione agli anni 2020-2024, individuando i limiti di incremento annuale e stabilendo che gli stessi siano calcolati sulla *"spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore al 10% nel 2020, al 15% nel 2021, al 18 per cento nel 2022, al 20% nel 2023 e al 25% nel 2024, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione"*.

La legge regionale n. 40 del 2019, all'art. 2 comma 1 disciplina l'applicazione del vincolo in parola prevedendo che *"...la regione determina cumulativamente la spesa per il personale della Giunta regionale e del Consiglio regionale come definita dall'articolo 2 comma 1 lettera a) del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Pubblica Amministrazione 3 settembre 2019"*.

Con successiva delibera n. 868 del 29 dicembre 2020, *"Piano Triennale del Fabbisogno di Personale 2020-2022: piano del fabbisogno annualità 2020 ed aggiornamento dotazione organica"*, a seguito dell'approvazione del rendiconto 2019, è stato rideterminato il sopraccitato limite nella misura percentuale dello 0,60 delle entrate correnti degli anni 2017, 2018 e 2019, corrispondente al valore di euro 4.746.140,05 di cui euro 406.572,30 già assegnati al Consiglio. La delibera *de qua*, all'allegato D, reca la rappresentazione della verifica del limite in questione.

Tuttavia, nell'allegato in parola non si dà evidenza dell'ulteriore verifica del parametro previsto dall'art. 5 del d.m. 3 settembre 2019 secondo il quale, per l'anno 2020, si stabilisce un limite di incremento annuale che deve essere contenuto entro il 10 per cento della spesa dell'anno 2018. Non risulta altresì l'evidenza di detta verifica nella relazione del Collegio dei Revisori dei conti che peraltro è carente anche dell'asseverazione prevista dal citato decreto in relazione al pluriennale rispetto dell'equilibrio di bilancio. Con nota prot. n. 0371201/DPB del 17 settembre 2021, in riferimento al primo degli aspetti sopra citati la Giunta ha fornito apposito prospetto di calcolo dal quale si evince il rispetto del parametro previsto dal d.m. 3 settembre 2019 in relazione alla spesa registrata nell'anno 2018. In riferimento alla seconda criticità la Regione riferisce che *"per quanto attiene all'asseverazione da parte dell'Organo di controllo, si segnala che sono in corso le necessarie interlocuzioni con il Collegio dei Revisori"*.

Oltre ai sopraccitati vincoli alle facoltà assunzionali, la regione è tenuta al rispetto dei limiti della spesa complessiva di personale, previsti dall'art.1, commi da 557 a 557-*quater* della legge n. 296 del 2006. Al fine di comporre le

potenziali interferenze fra le due discipline, l'art. 6 del d.m. 3 settembre 2019, attuativo dell'art. 33, comma 1, sopra citato, ha espressamente previsto che *“la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5, non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art.1, comma 557-quater della legge 27 dicembre 2006, n.296”*. Pertanto, rimane a carico della regione, l'obbligo di rispettare i limiti di spesa fissati, dal comma 557-quater e che ove si proceda, sulla base della recente disciplina ex art. 33, comma 1, all'assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale, la maggior spesa sostenuta per queste ultime assunzioni non si computa ai fini della verifica del rispetto del limite di spesa previsto dai citati commi 557-quater e seguenti.

Detta norma impone che venga assicurato il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011/2013. I dati forniti dalla Giunta e dal Consiglio regionale evidenziano il rispetto di detto limite.

Si riscontra tuttavia che la Relazione del Collegio dei Revisori dei conti al Rendiconto 2020, nella fase di verifica dei limiti in argomento non prende in considerazione la spesa di personale sostenuta dal Consiglio, limitandosi ad analizzare solo quella della Giunta.

In ogni caso, l'osservanza di detto limite, a partire dall'anno 2020, è di particolare importanza ai fini dell'ulteriore vincolo previsto dall'art. 9, c. 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, come modificato dalla legge del 27 dicembre 2019, n. 160 a riguardo delle spese per i dipendenti a tempo determinato.

Infatti, il novellato art. 9 comma 28, introduce dei limiti, prevedendo espressamente che costituiscano principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti territoriali, per la spesa di personale flessibile, fissandoli al 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, mitigando tale vincolo nel caso in cui gli enti risultino in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 e s.m.i. nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, mantenendo fisso quale limite non

superabile la spesa sostenuta nell'anno 2009. Tale norma, pertanto, risulta in linea con l'obiettivo di ridurre i presupposti per il ricorso a contratti a tempo determinato di cui all'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, da ultimo modificato dall'art. 9, comma 1, lett.b), d.lgs. n. 75 del 2017, che consente alle amministrazioni pubbliche di concludere contratti a tempo determinato *“soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35”*.

Anche in questo caso non sono stati riscontrati sforamenti dei parametri di legge e ciò includendo nella spesa sia il costo dei dirigenti a tempo determinato che dei gruppi consiliari. La Procura regionale per l'Abruzzo, nelle considerazioni propedeutiche al giudizio di parificazione, osserva tuttavia che in ogni caso *“...dalla scomposizione dei dati emerge, tuttavia, che il Consiglio ha superato il proprio limite di spesa”*.

A differenza di quanto più volte sostenuto dalla Regione, non risulta condivisibile la pretesa esclusione dal computo della spesa delle somme inerenti i Gruppi consiliari ed il personale dirigenziale a tempo determinato assunto ai sensi dell'art. 19, comma 6 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La prima questione, a seguito di impugnativa promossa da questa Sezione di controllo, è sottoposta al giudizio della Corte Costituzionale.

L'esito dello stesso sarà oggetto di apposito approfondimento da parte della Sezione unitamente a quanto riferito dal Consiglio regionale con nota prot. n. 4152 e 6367 del 2021 a riguardo degli emolumenti corrisposti.

Quanto alla questione del personale dirigenziale, la paventata possibilità di escluderlo, a seguito della novella apportata all'art. 9, c. 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 dall'art. 16, comma 1-*quater* del d.l. n. 113 del 2016, non è contemplata dalla normativa in parola.

Infatti, l'art. 16, comma 1-*quater* del d.l. n. 113 del 2016 recita: *“All'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni,*

dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, dopo l'ottavo periodo è inserito il seguente: "Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267". Dunque, nessuna esclusione è prevista per i dirigenti a tempo determinato assunti ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

La stessa Procura regionale, nella "Requisitoria del Procuratore al giudizio di parificazione al rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2019" aveva avvalorato gli assunti sopra riportati.

L'ulteriore verifica a cui è stato sottoposto l'operato della Regione riguarda il trattamento accessorio del personale.

La disciplina di contenimento trova fonte normativa nell'art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, il quale dispone che l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Al riguardo va anche soggiunto che l'art. 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, ha previsto che il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Il decreto del Ministro della funzione pubblica del 3 settembre 2019, finalizzato ad attuare le disposizioni di cui al citato art. 33, comma 1 del decreto-legge n. 34 del 2019, ha previsto che lo stesso si applica alle regioni a statuto ordinario a decorre dal 1° gennaio 2020. Ha precisato altresì che " ...il limite al trattamento economico accessorio di cui all'art. 23, comma 2 del decreto

legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento e in diminuzione ai sensi dell'art. 33, comma 1 del decreto-legge n. 34 del 2019, per garantire il valore medio pro-capite riferito all'anno 2018, ed in particolare è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio è inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018”.

Il Consiglio regionale, con nota prot. n. 6421 del 24 agosto 2021, tanto per il personale dirigenziale che per quello non dirigenziale, ha fornito al riguardo degli appositi prospetti di calcolo recanti l'indicazione degli emolumenti riferiti al trattamento accessorio nonché il calcolo della decurtazione necessaria al contenimento degli importi entro il limite di cui l'art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Parimenti la Giunta con nota prot. 354045/21/DPB del 2 settembre 2021 ha comunicato l'ammontare delle risorse destinate al trattamento accessorio nell'anno 2016 nonché di quelle disponibili nell'esercizio 2020. Per quanto riguarda il personale di comparto ha evidenziato la riduzione operata ai fini del rispetto del tetto di spesa imposto dal citato decreto-legge n. 78. Per il personale dirigenziale la Regione riferisce che, considerata la coincidenza della somma destinata al trattamento accessorio del personale dirigenziale nell'anno 2016 con le risorse disponibili per l'esercizio 2020, non è stato necessario operare alcuna decurtazione.

Anche per ciò che attiene il limite disciplinato dall'art. 13, c. 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, che fissa in euro 240.000 annui, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, l'importo massimo degli emolumenti e delle retribuzioni percepite nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni sia la Giunta che il Consiglio hanno fornito attestazione del rispetto della norma in parola.

Per quanto attiene i controlli interni della Regione Abruzzo il sistema trova la sua fonte normativa nell'art. 66 del vigente Statuto che demanda all'autonomia legislativa regionale e ad apposito regolamento del Consiglio la definizione delle misure idonee al puntuale svolgimento di detta attività.

Con il decreto 22 luglio 2019, n. 3, il Consiglio regionale ha approvato il *“Regolamento per la disciplina dei controlli interni all’amministrazione del Consiglio regionale”* secondo il quale il sistema dei controlli interni si articola in controllo di regolarità amministrativa, controllo contabile, controllo di gestione, controllo strategico.

L’art. 7 di detto Regolamento, reca la disciplina di dettaglio del controllo successivo di regolarità amministrativa prevedendo, tra gli altri aspetti, la definizione, entro il mese di gennaio di ciascun anno, di un piano dei controlli recante l’indicazione dell’ambito delle verifiche, dei criteri e delle modalità di selezione degli atti.

Per l’anno trascorso l’organo consigliere ha provveduto in tal senso con la delibera dell’Ufficio di Presidenza n. 17 del 2020 definendo, tra gli altri aspetti, le tipologie dei provvedimenti interessati, la cadenza temporale delle verifiche, l’entità del campione e le eventuali azioni successive.

Nel caso di specie, come rappresentato dal Consiglio regionale con nota prot. 429 del 22 giugno 2021, l’attività di controllo successivo di regolarità amministrativa è stata esercitata su un totale di 57 atti amministrativi rispetto ad un numero complessivo di atti prodotti pari a 1509. L’indagine ha riguardato 12 diversi servizi e solo due atti hanno evidenziato delle criticità.

Quanto alla Giunta regionale, la puntuale adozione di un sistema di controlli è stata fortemente condizionata da numerose variazioni dell’assetto organizzativo incidenti, tra l’altro, sulla titolarità delle varie tipologie di controllo sopra citate.

Con la scelta organizzativa adottata dall’organo di indirizzo politico, le funzioni riconducibili ai controlli interni sono state quindi ripartite tra la Direzione Generale - Servizio Programmazione e Controllo Strategico cui sono state affidate le funzioni inerenti il controllo strategico (d.g.r. n. 144 del 2020), il Dipartimento Risorse - Servizio Controllo di gestione cui sono state affidate le competenze in materia di controllo di gestione e controllo

ispettivo contabile (d.g.r. n. 146 del 2020), il Servizio Autonomo Audit cui sono state affidate le competenze in materia di controlli sui fondi europei (d.g.r. n. 155 del 2020) ed il Servizio Autonomo Controlli e Anticorruzione (d.g.r. n. 153 del 2020) cui sono state affidate le competenze in materia di controlli successivi di regolarità amministrativa.

Quest'ultima struttura, di nuova istituzione, pur avendo iniziato a svolgere le proprie attività dal mese di ottobre 2019, in coincidenza con l'attribuzione del relativo incarico dirigenziale, è risultata pienamente operativa solo a seguito dell'approvazione dell'atto di micro-organizzazione di cui alla delibera di Giunta regionale n. 153 dell'11 marzo 2020, che ha definito l'assetto organizzativo del Servizio, con l'individuazione del funzionigramma e l'articolazione in unità organizzative.

Solo nel corso dell'anno 2020 il Servizio ha provveduto all'elaborazione del *"Disciplinare per la definizione dei criteri e delle modalità di svolgimento dei controlli successivi di regolarità amministrativa"* approvato con delibera della Giunta regionale n. 58 del 15 febbraio 2021. Lo stesso individua, tra l'altro, i procedimenti amministrativi da sottoporre a verifica, l'entità del campione e le modalità di sorteggio, i parametri del controllo e le tempistiche della procedura.

Con nota di riscontro prot. n. 0352476/21 del 1° settembre scorso la Giunta regionale riferisce che le sessioni di estrazione sono cominciate solo nell'anno 2021 atteso che l'esercizio precedente è stato interessato dalla riorganizzazione del nuovo sistema dei controlli. Sono pertanto evidenti, per la Giunta regionale, delle carenze nei controlli di regolarità amministrativo-contabile che rappresentano un presidio indispensabile per garantire la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Quanto alle altre tipologie di controllo si prende atto che ad oggi non risulta pervenuta la relazione annuale del presidente della Regione le cui linee guida sono state pubblicate nel mese di agosto con deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR la Sezione delle Autonomie.

Tantomeno risulta trascorso il termine di sessanta giorni sopra menzionato.

Pertanto, per quanto riguarda le verifiche sul funzionamento dei controlli, la regolare costituzione degli stessi, le forme e le modalità con cui viene attuato il coordinamento tra le diverse funzioni di controllo, le tecniche e le metodologie del controllo, il raggiungimento degli obiettivi prefissati, le misure consequenziali adottate dalla regione a seguito delle osservazioni provenienti dagli uffici di controllo interno, la Sezione adotterà apposita deliberazione a seguito dell'inoltro della relazione annuale del Presidente della regione ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012 e successive modifiche ed integrazioni.

RELAZIONE
in udienza del Magistrato istruttore

Consigliere Marco Villani

La spesa sanitaria

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

Questa Sezione, come ogni anno, ha provveduto all'esame delle relazioni sui bilanci d'esercizio che i Collegi sindacali delle Aziende sanitarie locali e il Terzo Certificatore della Gestione Sanitaria Accentrata - struttura regionale che gestisce direttamente una parte delle risorse destinate al Servizio sanitario - sono tenuti ad inviare ai sensi dell'art. 1, c. 170, della legge n. 266 del 2005. Tali indagini confluiscono in pronunce specifiche e contribuiscono ad un'analisi del settore sanitario regionale al contempo ampia e puntuale che ha avuto riflessi nell'ambito della parificazione del rendiconto regionale.

In questa sede s'intendono rappresentare sinteticamente i flussi finanziari delle risorse dedicate al settore, l'evoluzione della spesa e le relazioni finanziarie tra il bilancio regionale e quello degli enti del Servizio sanitario regionale, nonché l'impatto economico e gestionale che l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha avuto sul Sistema sanitario regionale.

Si osserva, in premessa, che la Regione Abruzzo oltre alle quattro ASL che coprono il territorio, ha deciso di gestire direttamente una quota del finanziamento del Servizio sanitario con una struttura denominata "Gestione Sanitaria Accentrata" (GSA), deputata alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale atta a rilevare i rapporti intercorrenti con lo Stato, con

le altre regioni, con le aziende sanitarie e gli altri enti, inerenti le operazioni finanziate con risorse destinate ai servizi sanitari.

A seguito delle intese intervenute in seno alla Conferenza delle Regioni, l'Abruzzo, con proprie deliberazioni ha determinato le disponibilità finanziarie per il servizio sanitario dell'anno in osservazione in euro 2 mld e 519 milioni, ante mobilità interregionale, composti da FSR ordinario corrente indistinto pari ad euro 2 mld e 440 milioni cui si è aggiunto il finanziamento Covid di 80 mln, ulteriormente incrementato per un valore di 900 mila euro, riconosciuto nella legge nazionale di Bilancio per l'anno 2021. Fondi straordinari per l'emergenza pandemica che l'Amministrazione ha deciso di registrare nel conto economico degli enti del SSR 2020, ma ha accertato nel seguente esercizio.

Si osserva che circa il 78,44 per cento delle risorse riconosciute per assicurare la salute abruzzese è rappresentato dalla "Compartecipazione regionale all'Iva".

Incide sul Sistema sanitario da un punto di vista finanziario, oltretutto ambientale e sociale, il fenomeno della mobilità interregionale che - in un certo qual modo - è un indicatore della soddisfazione, agendo sul versante del consumo o su quello della produzione dei servizi. Tale fenomeno produce costi per le regioni con mobilità passiva o ricavi per le regioni in mobilità attiva.

Anche nel 2020 il saldo complessivo per mobilità in Abruzzo risulta negativo, pari a 102 milioni di euro. Analogamente alle annualità precedenti, la ASL 01 Avezzano Sulmona L'Aquila è l'unica a registrare un saldo positivo di mobilità extra-regionale, di 1,7 milioni di euro. Di contro, la mobilità all'interno della Regione fa registrare un saldo positivo, pari a circa 45,7 milioni di euro, per la sola ASL 03 Pescara, anche se in lieve diminuzione rispetto alle annualità precedenti.

Analizzando i costi per mobilità si ribadisce che uno strumento importante, in grado di incidere sulle dinamiche che generano il passivo, è rappresentato dagli accordi di confine, incentivati formalmente a livello centrale ma che, a tutt'oggi, continuano ad essere disattesi nella quasi totalità delle Regioni, tra le quali anche l'Abruzzo. Occorre ricordare, infatti, che in una visione nazionale d'insieme, onde assicurare una maggiore efficienza ed economicità al sistema sanitario, la Conferenza Stato-Regioni ha il compito di promuovere e sancire accordi tra Governo, Regioni e Province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune. Si rinnova, pertanto, l'auspicio della loro stipula nell'ottica di una razionalizzazione dei costi e dei benefici del Paese.

Per quanto riguarda gli Enti del Servizio sanitario regionale, la Regione Abruzzo, con proprie deliberazioni, ha provveduto al riparto del Fondo sanitario regionale per l'annualità in esame.

Tutte le Aziende sanitarie hanno registrato disavanzi, tuttavia, questa Sezione di controllo è a conoscenza delle revisioni in atto dei bilanci 2020 a seguito della gestione contabile delle spese sostenute a causa dell'emergenza pandemica che hanno riguardato l'intero Sistema sanitario. Al riguardo, si prende atto delle recenti variazioni contabili comunicate dalla Regione che, a seguito della diversa gestione delle spese per l'emergenza Covid, avrebbero riportato in equilibrio il risultato complessivo. Tutto ciò avrà maggiore trasparenza contabile quando sarà redatto dalla GSA il bilancio consolidato del Sistema regionale che però, si segnala, appare ancora in ritardo di stesura.

Nel 2021 oltre all'analisi del Sistema sanitario regionale, questa Sezione ha avviato e concluso, in continuità con il precedente anno, l'indagine sulla gestione finanziaria dell'anno 2020 dell'Agenzia sanitaria regionale, "tecnostuttura" del Sistema sanitario che deve contribuire al perseguimento degli obiettivi strategici regionali, fornendo un supporto tecnico-metodologico e formativo. Tale approfondimento si è rivelato necessario in quanto l'Agenzia

ottiene finanziamenti dalla Regione Abruzzo, stanziati nella “Missione 13” del rendiconto regionale.

Hanno arricchito l’analisi, come detto, le valutazioni svolte durante l’anno nelle pronunce specifiche relative ai bilanci d’esercizio 2019 delle singole Aziende sanitarie, differenti l’una dall’altra, ed alla Gestione Sanitaria Accentrata in cui si è data evidenza di alcune criticità nelle singole gestioni che si ritiene utile citare in questa sede:

- elevato contenzioso con gli operatori privati accreditati, legato in particolare a prestazioni svolte extrabudget, per i quali questa Sezione richiede la massima diligenza e cura nel motivare tempestivamente ogni disallineamento. Come rilevato, infatti, dalla I Sezione della Corte di cassazione civile nell’ordinanza n. 24003 del 10 marzo 2021, l’osservanza del tetto di spesa in materia sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile che costituisce la misura delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun operatore privato, nel rispetto sempre e comunque dei tempi di pagamento per le obbligazioni assunte. Tale operatore deve essere messo nelle condizioni di apprezzare compiutamente il superamento dei tetti di spesa. È compito dell’Amministrazione regionale adempiere puntualmente alla definizione di una pianificazione preventiva dei fabbisogni che contempra quantità presunte e qualità delle cure mediche da affidare al servizio privato, con fissazione del limite massimo di spesa, affinché questa non patisca una “crescita fuori controllo” (cfr. CdS, Sez.3, sent.n.3020 del 2014), così come definito da stringenti vincoli legislativi previsti in plurime norme. Ciò in quanto si agisce, comunque, in un ambito “di natura sostanzialmente concessoria”, con un potere dotato di ampi margini di discrezionalità, bilanciando “interessi diversi e per certi versi contrapposti” quali il contenimento della spesa pubblica e il diritto alle cure mediche (cfr. CdS n.12060 del 2018). Il limite “invalicabile” del tetto di spesa deve anche sollecitare una razionalizzazione ed una massimizzazione dell’uso delle strutture pubbliche cui è destinata una gran mole di risorse dell’erario. Vi è, dunque, la necessità di rivedere l’offerta

complessiva delle prestazioni messe a disposizione dai soggetti privati utilizzando al meglio le potenzialità delle strutture pubbliche al fine di garantire il loro massimo rendimento. “Ne consegue che quando le prestazioni erogate dalle strutture sanitarie ... superino i tetti di spesa, non vi è alcun obbligo dell’ASL di acquistare e pagare le prestazioni suddette”.

- superamento dei tetti regionali relativi alla spesa farmaceutica, in particolare per gli acquisti diretti;

- carenze nella gestione di contratti con reiterate proroghe e limiti nella vigilanza sugli appalti;

- mancato rispetto della disciplina concernente il contenimento della spesa del personale a tempo determinato - pur comprendendo le difficoltà legate ad una normativa del personale tendenzialmente restrittiva che, alle volte, stride con la tutela del bene primario della salute pubblica che deve essere garantito in ogni luogo del nostro Paese;

- criticità e scarsa economicità delle prestazioni sanitarie intramoenia con ricavi che non garantiscono la copertura di tutti i costi, pur rilevando lo sforzo delle Aziende nell’accrescere la propria capacità amministrativa e - finalmente - una rinnovata e dovuta attenzione all’economicità dei servizi intramoenia;

- criticità nella gestione delle rimanenze all’interno dei reparti. Questa Corte raccomanda di istituire o rafforzare l’attività di monitoraggio, avendo riguardo di iniziare la contabilizzazione in tutte le farmacie ospedaliere e di compiere ogni azione, anche di ordine straordinario, per garantire una puntuale e completa attività inventariale dei farmaci scaduti il cui risultato è, per un lato, espressione di buona amministrazione e diligenza ordinaria nella gestione del patrimonio, dall’altro è doverosa garanzia verso chi pone affidamento nell’economicità della gestione dell’ente;

- i fondi rischi e oneri non sempre adeguati secondo il principio della prudenza;

- un significativo ricorso ad affidamenti di incarichi legali esterni per i quali non sempre risulta evidente la convenienza;

- il protrarsi della procedura di alienazione/liquidazione delle società

partecipate e della chiusura delle gestioni contabili liquidatorie;

- un sistema di contabilità analitica a tratti non affidabile e che non consente le valutazioni cui esso è finalizzato. Si richiama la Regione alla necessità che gli output dell'efficientamento amministrativo in atto siano tangibili e dimostrino un concreto cambiamento.

Dall'esame dei bilanci delle Aziende, inoltre, sono emerse ulteriori problematiche che fanno capo alla Regione e per le quali si chiedono puntuali risoluzioni:

- esistenza di profili di criticità' nella funzione di indirizzo e di coordinamento del Sistema sanitario regionale

- mancata sottoscrizione di accordi interregionali per la compensazione della mobilità sanitaria;

- erronea allocazione delle entrate per mobilità attiva del Servizio sanitario regionale;

- tardiva approvazione dei bilanci delle Aziende sanitarie;

- inerzia/ritardi nelle risposte alle Aziende sanitarie da parte della Regione;

- utilizzo di sistemi di gestione della contabilità che non garantiscono la minimizzazione del rischio di errori e non facilitano le funzioni di vigilanza e controllo;

- mancata conclusione delle attività di ricognizione/riconciliazione relative ai rapporti creditori e debitori nei confronti della Regione e delle altre Aziende sanitarie;

- carenze nel sistema di monitoraggio delle attività assistenziali e della loro qualità.

Quale osservazione complessiva si nota una tensione generale al miglioramento con ulteriori ampi margini di efficientamento e di vigilanza specialmente sulla contrattualistica e gli appalti, che dovrebbero avere livelli di benchmark anche nel mercato privato. Purtroppo, nei giornali leggiamo

ripetutamente di falle nel sistema anticorruzione che, è bene ricordarlo, deve essere espressione di attività concrete e non meramente formali.

È doveroso un ulteriore riferimento all'emergenza epidemiologica da Covid-19, tutt'ora presente fin dal marzo 2020, che ha stravolto l'operatività sanitaria mutandone le urgenze e - di conseguenza - l'organizzazione; a tal fine sono stati destinati ulteriori finanziamenti previsti da vari decreti-legge. Al riguardo, a gennaio 2021, per la rendicontazione delle somme afferenti ai decreti emergenziali, la Regione ha attivato una ricognizione straordinaria con le ASL, al fine di definire i costi sostenuti dalle stesse al IV Trimestre 2020, relativi ai finanziamenti straordinari. Con i fondi assegnati dallo Stato sono state finanziate le seguenti spese: personale (straordinari, assunzioni temporanee, incremento della cosiddetta specialistica ambulatoriale); costituzione di unità speciali per la gestione dei pazienti Covid; assistenza domiciliare a favore dei soggetti più fragili; centrali operative per il monitoraggio dei pazienti; effettuazione di tamponi alla popolazione; percorsi e reparti per la separazione dei pazienti Covid; maggiori spese di pulizia ed igienizzazione. La Regione ha chiesto, inoltre, agli organi ministeriali, il riconoscimento delle ulteriori spese assunte nel contrasto all'emergenza Covid ma non immediatamente riconducibili a quelle indicate nei decreti citati. Si tratta di impegni rintracciabili nei bilanci delle singole ASL sulla base del CE IV Trimestre 2020 Codice COV 20 inserito in attuazione della disposizione contenuta nel d.l. n. 18 del 2020 quali: i costi per ricorso ai contratti di somministrazione del personale; i costi per effettuazione di tamponi alla popolazione; l'acquisto di altri beni e servizi ad esclusione dei tamponi; la realizzazione di attività di primo intervento sulle strutture ospedaliere per la realizzazione di investimenti necessari ed urgenti non ricompresi in quelli oggetto di finanziamento da parte dei decreti. Tali spese sono state finanziate dai citati contributi straordinari.

La Sezione ha potuto constatare come la Regione abbia adottato, già durante l'anno 2020, in ottemperanza di quanto stabilito a livello nazionale, vari

provvedimenti ed atti legati alla situazione emergenziale, rimodulando le programmazioni e, ove possibile, sospendendo le attività differibili nel rispetto delle misure di prevenzione e contenimento dell'infezione. Dopo la fase prettamente emergenziale ha assunto ulteriori provvedimenti finalizzati, fra l'altro, al recupero delle attività sospese, in particolare sono stati approvati: il Piano operativo regionale per il recupero delle liste di attesa, il piano di riorganizzazione e potenziamento della rete ospedaliera per emergenza COVID-19 e il piano di potenziamento e riorganizzazione della assistenza territoriale per l'emergenza.

Per la campagna vaccinale di contrasto al Covid 19, in particolare, il referente regionale, nominato al fine di attuare una pianificazione dettagliata caratterizzata da operazioni complesse e dalla necessità di renderle compatte e omogenee, ha fornito, in sede istruttoria, una relazione dettagliata sulle azioni poste in essere da cui si evince che a novembre 2020, in coerenza con quanto richiesto a livello nazionale dalla struttura commissariale, con particolare riguardo alle strutture idonee per la conservazione dei vaccini, è iniziata l'elaborazione di un piano vaccinale, prevedendo dapprima varie ricognizioni, finalizzate ad individuare le strutture hub con requisiti e infrastrutture necessarie alla conservazione e gestione del primo vaccino disponibile, anche quando necessitava di *ultrafreezer*, tenendo conto degli aspetti geografici e territoriali, della distribuzione della popolazione e della capacità di conservazione e gestione del vaccino. A tali strutture sono state associate strutture secondarie per la somministrazione (*spoke*) e la vaccinazione di ospiti e personale sanitario. I centri *spoke* che ogni ASL ha attivato sono stati oltre 120, coerentemente con la scelta regionale di realizzare una campagna vaccinale capillare con il coinvolgimento dei comuni e dei sindaci quali autorità sanitarie locali. Tale scelta - comunica la Regione - ha permesso di vaccinare un elevato numero di cittadini all'interno dei propri territori, ma conseguentemente ha determinato anche uno sforzo economico da parte delle ASL.

La straordinarietà della campagna vaccinale, l'elevato numero di punti vaccinali, il coinvolgimento di numerose strutture sanitarie che hanno riguardato anche squadre sanitarie militari e dei carabinieri cui va il nostro ringraziamento, hanno permesso di attuare un'analitica attività di somministrazione dei vaccini che ha coinvolto alla data del 19 agosto 2021 il 71,73 per cento della popolazione per quanto concerne la prima dose e il 59,21 per cento per la seconda dose; percentuali che si auspica presto raggiungano il 100 per cento.

La Sezione, nel prendere atto della ricognizione sulla gestione normativa e contabile, di cui si è ampiamente trattato nella relazione, e su quella organizzativa dell'emergenza pandemica, in particolare della campagna vaccinale, ritiene doveroso ringraziare i medici ed il personale sanitario nel suo complesso per lo sforzo profuso, con generosità e dedizione, in questa particolare battaglia che ha raccolto anche fra di loro molte vittime, svolgendo una funzione che Papa Francesco, nel Rosario Mariano, interpretando un sentimento comune, ha definito *"eroico servizio"*.

In conclusione, ringraziando quanti hanno collaborato alla minuziosa redazione del rapporto sul Sistema sanitario abruzzese, colleghi magistrati ed amministrativi e la Guardia di Finanza per il prezioso apporto che sempre assicura in maniera insostituibile, si ritiene dover raccomandare, innanzitutto a noi stessi, il dovere di raccogliere fattivamente ed alacramente il monito del Presidente Mario Draghi che ha indicato, quale stella polare dell'attività del Governo *"una ripresa duratura, equa e sostenibile: dobbiamo perciò spendere in maniera efficiente e onesta"*, vieppiù in materia sanitaria.

RELAZIONE

in udienza del Magistrato istruttore

Primo Referendario Giovanni Guida

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

L'attività istruttoria condotta ha avuto di mira, da un lato, la gestione delle società partecipate e degli enti strumentali della Regione Abruzzo, in modo da verificarne gli andamenti, l'impiego delle risorse regionali, il grado di realizzazione delle politiche regionali delegate a tali organismi e il livello di direzione e controllo sugli stessi operato dalla regione, dall'altro lato, il fornire un quadro aggiornato sulla gestione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

I due profili risultano strettamente connessi, in quanto la gestione della maggior parte dei fondi europei viene attuata mediante gli organismi partecipati regionali.

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

Tenuto conto delle finalità della presente attività di analisi, si è ritenuto di fornire - in relazione all'esercizio 2020 - una rappresentazione dell'andamento della gestione degli enti considerati anche *lato sensu* come "regionali", ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, concentrando maggiormente l'attenzione sugli organismi inseriti nel Gruppo amministrazione pubblica e, tra questi, su quelli inseriti nel perimetro del consolidamento. Più nello specifico, sono stati presi in considerazione i seguenti enti, dei quali si riportano nella tabella successiva i principali dati di bilancio:

Tabella 1- Principali dati di bilancio degli enti considerati

Forma giuridica	Risultato di esercizio 2018	Risultato di esercizio 2019	Risultato di esercizio 2020	Disponibilità Liquide 31/12/2018	Disponibilità Liquide 31/12/2019	Disponibilità Liquide 31/12/2020
ARAP	158.725,00	163.337,00	34.949,00	4.533.592,00	7.902.585,00	11.808.875,00
ATER L'Aquila	479.500,00	177.307,00	222.485,00	30.799.772,00	23.564.832,00	23.883.005,00
ATER Lanciano	91.697,00	129.292,00	n.d.	8.458.850,00	7.923.750,00	n.d.
ATER Pescara	- 779.337,00	298.957,00	307.005,00	6.921.096,00	7.713.333,00	7.659.832,00
ATER Teramo	29.375,00	- 147.266,00	n.d.	442.581,00	13.237.599,00	n.d.
ATER Chieti	131.431,00	178.582,00	267.223,00	1.025.226,00	451.842,00	667.525,00
Consorzio ISEA	35.770,00	- 49.249,00	24.414,00	74.744,00	24.105,00	76.044,00
CODEMM	- 18.140,00	- 10.875,00	-5.911,00	2.506,00	816,00	6.681,00
Consorzio Industriale CHIETI-PESCARA	- 296.030,00	- 74.721,00	-694.908,00	150.569,00	39.129,00	42.877,00
Lanciano Fiera Polo Fieristico d'Abruzzo	44.430,00	37.427,00	-48.920,00	5.956,00	1.840,00	38.811,00
Abruzzo Engineering s.p.a.	5.998,00	4.102,00	39.012,00	44.614,00	350.017,00	82.190,00
Centro Agro-Alimentare "La Valle della Pescara"	- 574.703,00	- 2.648.125	1.661.828,00	42.793,00	35.845,00	10.196,00
CO.T.I.R.- Consorzio per la divulgazione e sperimentazione delle tecniche irrigue s.c.r.l. "in liquidazione"	-441.631,00	0,00	n.d.	6.978,00	6.978,00	n.d.
Centro Ceramico Castellano s.c.r.l. (in liquidazione)	n.d.	n.d.	n.d.	1.568,00	n.d.	n.d.
CRUA Consorzio di Ricerca Unico d'Abruzzo	- 470.709,00	-321.255,00	n.d.	122.549,00	76.746,00	n.d.
Consorzio di Ricerca Innovazione Tecnologica S.c.r.l.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
FI.R.A. s.p.a.	- 455.944,00	202.096,00	-727.096,00	2.528.230,00	4.012.364,00	2.343.406,00
Abruzzo Sviluppo s.p.a.	4.847,00	5.642,00	9.374,00	6.678.520,00	6.037.703,00	5.313.420,00
S.A.G.A. s.p.a.	35.565,00	8.387,00	- 166.388,00	2.536.884,00	1.722.142,00	2.961.353,00
S.I.R s.p.a. "in liquidazione"	- 4.328,00	8.301,00	311,14	3.479,00	4.361,00	3.598,27
Majella s.p.a.	- 20.164,00	- 23.012,00	-13.645,00	134.633,00	134.406,00	137.078,00
Gran Sasso Teramano s.p.a. "in liquidazione"	8.019,00	-229.794,00	-880.909,00	36.848,00	13.392,00	8.370,00
Circolo nautico Carlo Vallonchini s.r.l.	1.175,00	1.454,00	2.061,00	60.581,00	27.747,00	54.574,00

Società Unica Abruzzese di Trasporto (T.U.A.) s.p.a.	34.029,00	88.690,00	17.385,00	3.322.771,00	893.942,00	775.724,00
Istituzione Sinfonica Abruzzese	530,00	- 4.418,99	n.d.	99.555,00	n.d.	n.d.
Fondazione Michetti	- 1.247,11	-7.939,39	-10.081,78	68.233,23	62.522,46	55.418,89
Teatro Stabile d'Abruzzo	n.d.	n.d.	n.d.	155.343,00	253.174,00	117.231,00
Associazione CIAPI	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fondazione CIAPI	- 97.750,00	-97.805,00	n.d.	48,00	48,00	n.d.
Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia	12.939,00	10.111,00	4.605.885,00	8.458.338,00	10.139.283,00	12.488.253,00
Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale"	27.268,00	2.791.827,00	15.939.098,73	10.954.066,00	8.741.402,00	22.670.760,93
ADSU Chieti	1.294.076,71	424.732,69	1.563.163,50	7.921.428,43	6.504.952,15	7.771.362,35
ADSU L'Aquila	5.971.186,30	6.620.611,43	7.066.509,91	9.670.080,80	10.787.771,24	12.131.836,00
ADSU Teramo	3.881.063,20	3.265.248,20	666.446,42	4.909.194,52	4.256.823,89	4.829.849,77
ARIC	570.174,56	1.034.547,65	1.692.653,54	2.221.446,12	2.047.640,30	952.305,12
ARTA	962.242,84	985.328,53	1.243.683,31	7.806.385,01	9.003.863,42	8.336.299,86
A.S.P. 1 - PESCARA	5.013,00	1.683,00	-163.388,00	299.656,00	178.417,00	343.512,00
ASP CHIETI	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
ASP 1 L'AQUILA	43.744,76	- 37.705,93	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
ASP 2 L'AQUILA	114.364,00	- 134.155,06	n.d.	n.d.	50.447,00	n.d.
ASP 1 TERAMO	-2.971.815,63	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
ASP 2 TERAMO	1.930,53	-40.878,00	-19.719,00	52.464,00	66.634,36	725.841,71
Ente Porto Giulianova	9.842,00	1.711,00	31.053,00	349.659,00	193.109,00	370.279,00
Consorzio di Bonifica Centro Bacino Saline, Pescara, Alento, Foro	74.168,69	60.056,00	-1.324.635,00	2.036,79	- 264.729,89	-1.042.019,00
Consorzio di Bonifica Interno Bacino Aterno, Sagittario	-404.285	-1.320.259,09	n. d.	-1.189.110,34	- 1.087.794,58	n. d.
Consorzio di Bonifica Nord Bacino Tronto, Tordino, Vomano	281.390,82	n.d.	n. d.	1.380.833,86	1.572.389,90	2.132.458,78
Consorzio di Bonifica Ovest Bacino Liri- Garigliano	2.125.044,00	1.924.011,00	1.642.834,00	1.159.622,00	1.943.747,67	1.642.835,00

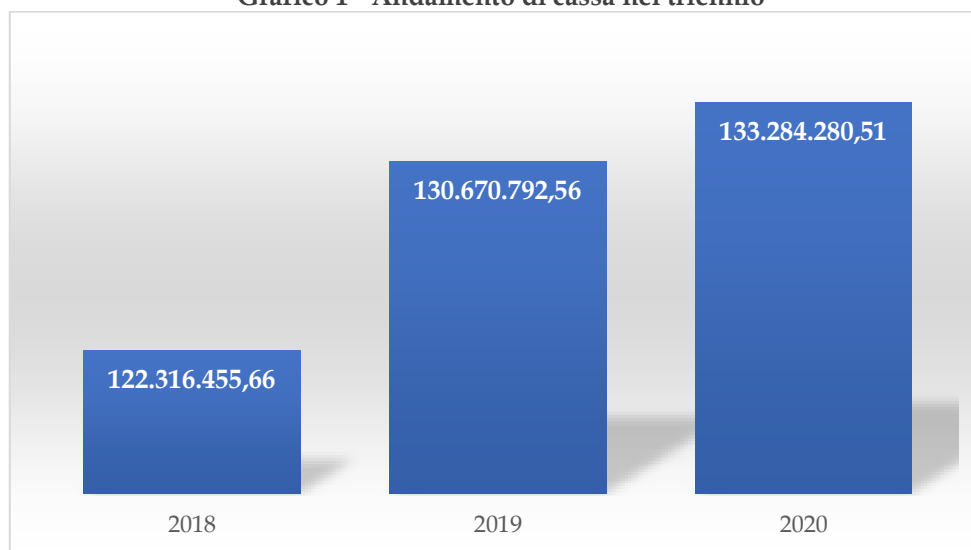
Consorzio di Bonifica Sud, Bacino del Moro, Sangro, Sinello e Trigno	- 9.706.359,78	- 7.655.471,20	n. d.	0,00	144.730,00	n. d.
Consorzio di gestione dell'Area protetta "Torre del Cerrano"	962,98	3.849,35	533.485,94	61.836,24	148.526,04	463.429,83
ERSI - Ente Regionale Servizio Idrico	0,00	44.922,26	585.104,98	0,00	1.752.361,60	3.421.067,00

Fonte: Regione Abruzzo

Dai dati sopra riportati, pur non essendo stati comunicati alcuni dei dati dei bilanci 2020, si evidenzia che su 49 enti considerati, hanno chiuso con un risultato di amministrazione negativo nel 2018, n. 14 enti; nel 2019, n. 16 enti; nel 2020, n. 11 enti (dato parziale poiché di n. 17 enti non è disponibile il bilancio 2020).

Il grafico di seguito riportato fotografa, invece, il complessivo andamento della cassa dei predetti enti nel triennio considerato:

Grafico 1 - Andamento di cassa nel triennio



Fonte: Elaborazione della Sezione

2. I trasferimenti regionali

Sempre in via di inquadramento generale degli enti in analisi, appare utile evidenziare a livello aggregato, per tipologia di ente, l'ammontare di risorse regionali trasferite nell'ultimo triennio:

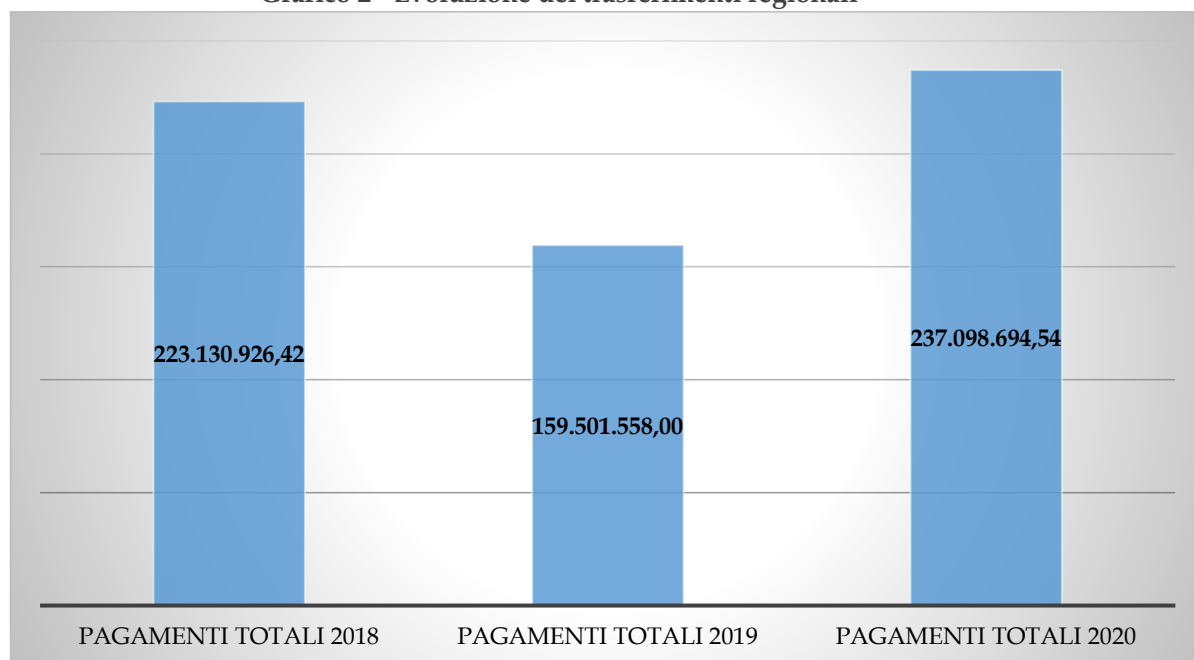
Tabella 2 - Trasferimenti regionali

O.P./TRASFERIMENTI COMPLESSIVI/DETTAGLIO (SU IMPEGNI)	TRASFERIMENTI 2018		TRASFERIMENTI 2019		TRASFERIMENTI 2020	
	Pagamenti di competenza 2018	Pagamenti Totali 2018	Pagamenti di competenza 2019	Pagamenti Totali 2019	Pagamenti di competenza 2020	Pagamenti Totali 2020
Totale società partecipazione regionale	613.989,06	3.607.000,36	2.027.146,00	2.438.908,83	3.974.367,72	3.974.367,72
Totale Ater	5.795.820,19	15.520.668,14	2.314.642,17	2.582.536,59	5.448.100,00	6.520.717,25
Totale società in house	99.149.186,78	127.190.446,03	75.387.239,07	90.002.514,70	82.909.679,29	117.108.329,31
Totale altre società	-1,00	-	-	-	-	-
Totale aziende pubbliche di servizi alla persona	195.000,00	766.195,35	59.741,35	1.215.503,17	-	236.812,41
Totale fondazioni	40.000,00	40.000,00	290.000,00	290.000,00	165.000,00	165.000,00
Totale consorzi di bonifica	3.609.790,13	4.114.306,09	1.034.956,45	2.865.235,35	13.876.349,82	14.932.092,13
Totale altri enti non richiamati	57.611.946,20	71.892.310,45	52.058.882,57	60.106.859,36	78.145.146,68	94.161.375,72

Fonte: Regione Abruzzo

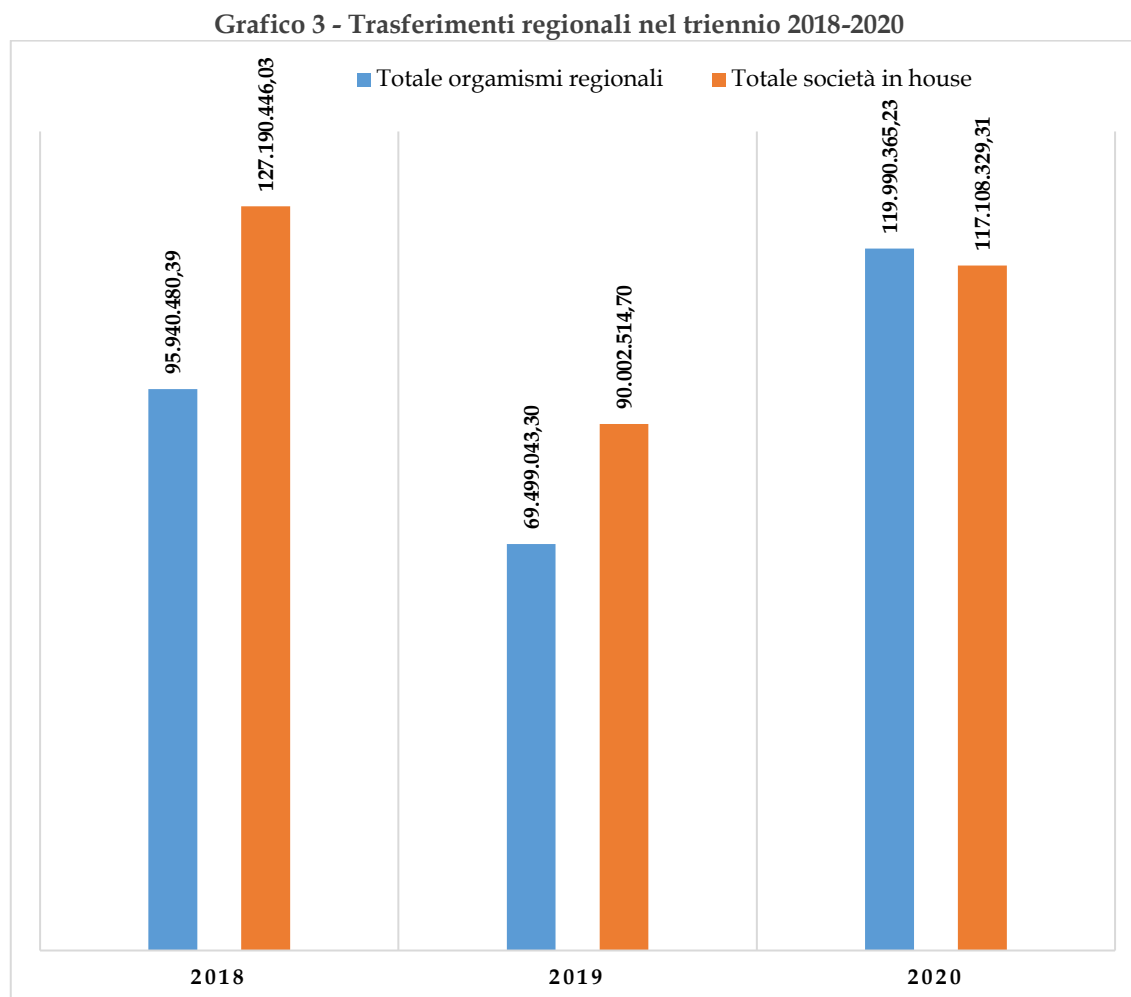
La seguente rappresentazione grafica consente di evidenziare l'evoluzione complessiva dei trasferimenti regionali nei confronti degli enti in esame:

Grafico 2 - Evoluzione dei trasferimenti regionali



Fonte: Elaborazione della Sezione regionale di controllo

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



Fonte: Elaborazione della Sezione regionale di controllo

Appare evidente come la quota significativamente più rilevante di risorse regionali viene destinata alle società *in house*, che ricevono circa il 54 per cento di quanto erogato nel triennio in esame.

Dall'analisi condotta sui trasferimenti regionali effettuati nel triennio si conferma, anche se in lieve controtendenza rispetto al precedente giudizio di parificazione, la discrasia tra pagamenti totali e pagamenti di competenza degli esercizi considerati, con il conseguente formarsi di rilevanti posizioni creditorie vantate dagli enti regionali nei confronti della regione, con conseguenti possibili ricadute sulla gestione della liquidità da parte degli stessi.

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

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

Preliminarmente deve evidenziarsi come la mancata disponibilità, neppure a livello di pre-consuntivo, dei dati di bilancio 2020 di diversi organismi regionali, anche di significativa rilevanza, come, in via esemplificativa, alcune Ater (Teramo e Lanciano), oltre a non aver potuto consentire le verifiche di competenza di questa Sezione, appare *ex se* indice di una significativa criticità gestionale, in quanto la Regione non appare in grado di assicurare un costante e concomitante controllo sul complessivo andamento delle gestioni degli organismi regionali. Per quanto riguarda l'Arap solo in data 27 luglio 2021 è stato approvato il progetto di bilancio 2020, nonostante tale azienda abbia ricevuto in applicazione dell'art. 5, comma 8, della l. r. n. 9 del 2020, un fondo rotativo da Regione Abruzzo al fine di sopperire alle esigenze finanziarie determinate dai mancati introiti dei pagamenti sospesi, il risultato di amministrazione in decremento rispetto all'esercizio precedente registri un valore di meno di 35 mila euro e l'indebitamento sia salito a 49.860.572,00 euro (a fronte di un dato di 42.157.714,00 euro del 2018), a cui si accompagna il sensibile ricorso per circa 501.000 euro ad incarichi e consulenze. Appare, dunque, al riguardo, assolutamente prioritario che venga data piena attuazione alla disciplina introdotta a livello regionale con la legge di stabilità regionale del 2020 (l. r. n. 28 gennaio 2020, n. 3 - Capo III - Disposizioni in materia di società partecipate, enti ed organismi strumentali)³.

³ Cfr. in particolare l'art. 18, intitolato "Approvazione dei bilanci degli enti ed organismi strumentali", l'art. 20 intitolato "Risultati di amministrazione degli enti ed organismi strumentali" ed infine l'art. 21 il quale prevede che "Gli enti ed organismi strumentali che non hanno ancora approvato il bilancio di previsione e i rendiconti dell'esercizio in corso e dei precedenti nei termini di legge, li approvano entro e non oltre 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge (1 gennaio 2020) per consentire l'integrale riallineamento di tutti gli atti

In particolare, in riferimento alla **Fi.R.A s.p.a.** (Finanziaria regionale abruzzese), emerge la costante riduzione dei ricavi della gestione caratteristica dovuta al graduale esaurimento delle convenzioni precedentemente affidate alla società. Nella Relazione sulla gestione sono chiaramente espressi i “timori” legati alla continua evoluzione dell'emergenza epidemiologica da COVID19, che rende particolarmente complesso prevedere gli effetti dell'attuale situazione di emergenza sulle attività economiche della società. La Giunta regionale, con deliberazione n. 228 del 28 aprile 2020, ha avviato il processo di fusione per incorporazione che coinvolge le due società partecipate Abruzzo Sviluppo s.p.a. e Fi.R.A. s.p.a. di cui detiene il 100 per cento del capitale sociale. Nel prendere atto dell'avanzamento del progetto di fusione, considerati i profili di grave tensione finanziaria che continuano a connotare la gestione della società, non potrà che effettuarsi una valutazione più compiuta a conclusione di tale percorso di razionalizzazione. In via prospettica, in ordine alla nuova attività della nascente società, non possono, però, non ribadirsi nuovamente le valutazioni già espresse dalla Sezione, nella deliberazione n. 177/2019/PRS e nel precedente giudizio di parificazione, in ordine alla prospettata eventuale operatività della Società come intermediario finanziario⁴.

di natura contabile. In caso di inadempimento del termine di cui al comma 1, il Presidente della Giunta nomina un commissario ad acta per la predisposizione e approvazione degli atti contabili. Fino all'avvenuta approvazione degli stessi, la Regione sospende i trasferimenti di risorse a qualsiasi titolo, ad eccezione di quelli vincolati per i quali si deve procedere urgentemente ad eventuali pagamenti ed è fatto divieto all'ente inadempiente di procedere ad assunzioni di personale, qualora previste, con qualsiasi tipologia contrattuale”.

⁴ Il Collegio nelle suddette relazioni ha avuto modo di ricordare che questa Corte (cfr. da ultimo relazione “Gli Enti del sistema regionale allegata al Giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione Lombardia esercizio 2017” e approvata con Delibera n. 211/2018/PARI, pagg. 149 ss.), in relazione ad analogo processo di iscrizione che ha riguardato altra società finanziaria regionale ha avuto modo di osservare «che può arriversi a configurare una possibile dicotomia difficilmente superabile a seguito dell'assunzione della natura di intermediario finanziario da parte della Società: o la stessa continua a svolgere la propria e tradizionale attività in house di gestore tecnico specializzato di risorse regionali, precipuamente finalizzate al perseguimento di politiche regionali o, dismessa la veste di “articolazione interna” regionale (in quanto società in house), opera esclusivamente come intermediario finanziario, autonomo dalla Regione anche dal punto di vista finanziario. Appare, infatti, cogliersi una profonda distonia tra la compatibilità di un modello in house basato sull'utilizzo di risorse pubbliche – che ne costituiscono il patrimonio grazie al quale opera e che ne garantiscono l'operatività concreta – e l'operatività come intermediario finanziario. Il dato normativo è, peraltro, chiaro nel delineare l'operatività di quest'ultimo soggetto, che fa perno imprescindibilmente sull'attività di concessione di finanziamenti e la correlata e presupposta attività di provvista dei relativi mezzi finanziari. Altrettanto chiari risultano essere i presupposti dell'in house. ...

Si rileva, infine, il mancato completo adeguamento al disposto del TUSP in ordine alla composizione degli organi sociali (art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016), la cui delibera di nomina non solo risulta essere stata trasmessa a questa Sezione soltanto nell'ambito dell'attività istruttoria legata alla presente analisi, ma non fornisce alcuna motivazione in ordine ai presupposti legittimanti la nomina di un Cda piuttosto che far ricorso al modello legale dell'amministratore unico.

In merito ad **Abruzzo Sviluppo s.p.a.** l'esercizio in esame appare costituire, in vero, unitamente a quello in corso, un periodo di transizione che risente, da un lato, del profondo intervento di ricapitalizzazione operato nel corso del 2019 e, dall'altro, del percorso di nuovi e recenti affidamenti nonché di prossima fusione in Fi.R.A. s.p.a. L'eterogeneità di tali concorrenti elementi non consente di poter esprimere ulteriori valutazioni generali sull'andamento della gestione, che potranno essere più compiutamente svolte a seguito del perfezionamento della predetta operazione di fusione.

Appaiono comunque continuare ad emergere criticità che attengono alla gestione propria della società, quali:

- mancato completo adeguamento al disposto del TUSP in ordine alla composizione degli organi sociali;
- non completa adeguatezza dell'organico in servizio per lo svolgimento degli incarichi conferiti, con significativo ricorso a personale esterno, i cui

Se, dunque, l'intermediario finanziario, per essere tale, deve dismettere le attività non rivolte a sviluppare quelle di carattere finanziario e assicurare meccanismi di governance idonei a garantire l'autonomia del C.d.A. con riguardo alle decisioni relative all'attività di finanziamento, che comporta l'assunzione di rischi in proprio (come espressamente previsto dalla Banca d'Italia a seguito della concessione dell'autorizzazione all'iscrizione dell'albo ex 106 TUB), la cui assenza è, in vero, proprio ciò che maggiormente giustifica e consente di riconoscere la natura in house dello stesso, può venire in evidenza un ulteriore profilo di duplice possibile criticità, attinente al mantenimento della partecipazione della Regione nel predetto intermediario. In primo luogo, il dover venir meno dei presupposti del [modello] in house dovrebbe portare con sé il progressivo superamento del regime convenzionale che regola i rapporti tra Regione ... e [società finanziaria] e a valle i relativi affidamenti diretti di servizi. In secondo luogo, ... [si dovrà valutare] – in sede di esame del nuovo Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie - il mantenimento della stessa partecipazione regionale, dovendosi dimostrare la "stretta necessità per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali" (art. 4 d.lgs. n. 175 del 2016) di un'attività di intermediazione finanziaria ex art. 106 TUB».

- oneri vengono a gravare sui fondi gestiti;
- mantenimento di partecipazioni in società connotate da criticità;
 - non chiara rappresentazione in bilancio delle risorse gestite per conto della Regione;
 - giacenza di risorse regionali per un tempo prolungato prima di essere erogate ai beneficiari;
 - complessità dei rapporti concessori intercorrenti con la Regione, con sistemi di remunerazioni differenti degli incarichi attribuiti, a cui si affianca con rischi di non ammissibile duplicazione, il riconoscimento a partire dal 2018 di un contributo per la copertura delle spese generali della società;
 - la non completa implementazione di strumenti di controllo analogo da parte della Regione, come dalla stessa del resto evidenziato da ultimo con riscontro istruttorio del 2 agosto 2021 (acquisto nella medesima data al protocollo della Sezione n. 4549).

Per quanto attiene a **TUA s.p.a.** anche la gestione 2020, come quelle del triennio precedente, appare, seppur in misura minore, risentire dell'assestamento ancora non ultimatosi, a seguito delle profonde modifiche che hanno interessato, a partire dal 2015, la società e le sue controllate. In aggiunta, nella valutazione dell'esercizio in esame, non può non tenersi conto dei rilevanti effetti prodotti dalla pandemia da Covid-19, in particolare sul settore del trasporto collettivo di persone nel suo complesso. Nel 2020 il crollo della domanda ha prodotto per la TUA s.p.a. una sensibile perdita di ricavi da traffico (pari ad un valore negativo 13,3 milioni di euro). A fronte di tali mancati introiti la società ha attuato efficaci politiche di contrazione dei costi operativi ed ha fatto ricorso alle misure statali straordinarie per il settore. In chiave prospettica, pur avendo la società attuato dunque tutte le misure di contenimento costi realizzabili, non potrà che affrontare una situazione economico-finanziaria complessa che prevede un equilibrio finanziario legato all'ottenimento di nuova liquidità attraverso contributi e finanziamenti sui quali ad oggi permangono incertezze relative sia al *quantum* che alle

tempistiche. In particolare, nel piano di cassa 2021, per il sostenimento della gestione corrente, la società prevede di approvvigionarsi di nuova leva finanziaria sia per il tramite dei contributi straordinari statali, da erogarsi per mezzo della Regione Abruzzo, sia per mezzo di anticipazioni bancarie con garanzie SACE da ottenere da parte di istituti di credito per le quali la società è ancora in fase di negoziazione. Sulla base delle evidenze della prima parte dell'anno 2021 e dell'andamento dei contagi, anche per gli incassi del 2021 è ipotizzata una significativa contrazione rispetto a quelli del 2020. Considerando, in maniera prudenziale, che solo dalla metà di settembre 2021 potrà esserci una ripresa completa dell'attività, gli incassi sono stati stimati con una riduzione pari al 65 per cento - 70 per cento di quelli pre-Covid.

Infine, in relazione alle misure intraprese dalla Regione per superare le criticità segnalate nella precedente relazione di parifica (cfr. Del. n. 4/2021/PARI), il Dipartimento Infrastrutture-Trasporti, con riscontro istruttorio del 28 luglio 2021, ha chiarito che *“il nuovo quadro normativo consente alla società in house di svolgere anche servizi a mercato, purché oltre l'80 per cento del fatturato sia relativo all'attività prevalente di TPL e le società in house adottino sistemi contabili che consentano di mantenere separata la contabilità delle attività a mercato da quelle svolte in regime di obbligo di servizio pubblico. Dunque, in coerenza con il nuovo quadro normativo di riferimento, TUA Spa, come preannunciato nel Piano-Programma 2021-2023 approvato con d.g.r. n. 428 del 09 luglio 2021, ha trasmesso alla Giunta regionale apposito progetto di acquisizione del ramo di azienda relativo al trasporto su gomma della sua partecipata Sangritana spa, motivandola con un possibile incremento dei livelli di efficienza delle due aziende. La Giunta, attraverso apposita deliberazione, sta prendendo atto della proposta e, in ragione del fatto che è modificativa rispetto agli indirizzi vigenti emanati con la citata Delibera 23/1 del 16 marzo 2015 di approvazione del Piano strategico 2015-2020, la sta trasmettendo al Consiglio regionale per le determinazioni di competenza. Nella stessa deliberazione, la Giunta chiede al Consiglio la definizione di nuovi indirizzi strategici volti a far crescere la società per il periodo 2020-2025.*

L'indirizzo strategico di reinternalizzare le attività a mercato su gomma investe

profondamente il tema del rapporto della Regione con la propria società in house, in ragione dell'incidenza sugli equilibri di bilancio e sulla sana gestione finanziaria dell'Ente stesso".

In merito ad **Abruzzo engineering s.p.a.**, il ricorso a professionalità esterne continua ad assumere dimensioni sempre più rilevanti in quanto si passa da un importo di euro 1.108.630,00 nel 2019, ad euro 1.996.925,00 nell'esercizio 2020 che rappresenta circa il 34 per cento della spesa sostenuta per il personale dipendente (euro 5.724.705) rispetto al 19 per cento dell'esercizio precedente. In linea con quanto già rilevato nelle precedenti relazioni, anche nel 2020, escludendo gli affidamenti in ambito legale, gli altri incarichi conferiti, per la quota assolutamente prevalente, attengono a settori - FSE, ricostruzione, Genio civile, gestione e qualità delle acque - che appaiono costituire il settore tipico prevalente di attività della società e il cui svolgimento, quindi, in chiave prospettica dovrebbe essere assicurata dal personale della società. Nelle scorse relazioni si era, altresì, evidenziato che il ricorso a esternalizzazioni, invero, poteva ridurre l'impatto dei risparmi conseguiti relativamente alla voce di spesa per il personale, nonché minare una valutazione di economicità degli affidamenti, come quella operata nelle d.g.r. n. 435 del 29 giugno 2019 e n. 1035 del 28 dicembre 2018, fondata sulla comparazione tra i costi del personale interno del committente Regione Abruzzo e quelli di Abruzzo Engineering, in quanto andrebbero adeguatamente valorizzati anche i costi in esame. Rispetto alle criticità evidenziate con riscontro istruttorio dell'8 luglio 2021 Regione Abruzzo ha rappresentato che "*...nel piano programma 2021-2023, approvato con DGR 785 del 20/12/2020, si evince una ulteriore graduale riduzione dei costi di produzione in ordine ai professionisti esterni, per le annualità 2022 e 2023, assicurando, quindi in chiave prospettica, lo svolgimento delle attività prevalentemente con il personale interno della Società...*". Nel prendere positivamente atto delle iniziative già intraprese dalla Regione per il superamento delle predette criticità, ci si riserva di valutarne l'efficacia complessiva in sede di esame della gestione 2021, la prima effettivamente interessata dalle stesse.

Per quanto attiene a **Saga s.p.a.** (Società abruzzese gestione aeroporto), si ribadisce la forte dipendenza dai contributi regionali per il mantenimento degli equilibri di bilancio.

Tabella 3- Principali dati di bilancio SAGA

SAGA	2018	2019	2020
VALORE PRODUZIONE	8.600.686	9.163.377	5.457.465
RISORSE REGIONALI COMPLESSIVAMENTE	3.533.835	2.018.146	2.317.826
MOVIMENTI	5005	5010	1.703
CONTRIBUTO REGIONALE PER PASSEGGERO	706	507	1.361

Fonte: Regione Abruzzo – Elaborazione Corte dei conti

Tale dipendenza è venuta necessariamente ad accentuarsi nel corso dell'esercizio 2020 per effetto delle misure emergenziali determinate dalla pandemia da Covid - 19. Dovranno poi valutarsi gli effetti dell'emergenza pandemica in corso sulla prossima gestione della società, in quanto anche nel 2021 il comparto ha subito un forte impatto negativo. Basti ricordare che dal 14 marzo 2020 lo scalo ha visto cancellare tutta l'attività commerciale aeronautica e la perdita di tutti gli introiti ad essa legati. In merito la società ha rappresentato, a fronte del quasi annullamento dei ricavi, di aver *“attuato tutte le misure tendenti alla diminuzione dei costi ma non al loro azzeramento visto l'obbligo di mantenere operativo l'aeroporto per esigenze di interesse pubblico così come indicato dal decreto del Ministero DM 112 del 12 marzo 2020 delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero della Salute; le manovre di contenimento dei costi hanno riguardato principalmente quello relativo al personale attivando in data 08 aprile 2020 la cassa integrazione e guadagni Straordinaria a zero ore per il suo personale. Inoltre, si è provveduto a contenere i principali costi variabili riferiti all'attività operativa. La continuità aziendale della Saga Spa, nonostante i negativi impatti economici e finanziari, derivanti dalla pandemia Covid 19, sull'esercizio 2020, è pertanto garantita dal continuo supporto finanziario della Regione Abruzzo”*.

In riferimento agli organi sociali, si rileva che l'Assemblea dei soci nella seduta del 29 giugno 2021, ha nominato il nuovo Consiglio di amministrazione composto da 5 membri, in luogo dell'amministratore unico individuato dal

TUSP come modello generale di organo di amministrazione, senza, peraltro, *“fornire specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa”* che possano giustificare la composizione collegiale del proprio organo amministrativo.

Infine, in relazione al **Centro Agro-Alimentare La Valle della Pescara s.c.a.r.l.** non può non ribadirsi nuovamente (cfr. Del. n. 4/2021/PARI, in relazione al piano adottato con d.g.r. 833 del 22 dicembre 2020), come Regione Abruzzo debba valutare non solo l'effettiva percorribilità e sostenibilità del percorso di risanamento da ultimo delineatosi, effettuando anche a monte una necessaria valutazione sull'indispensabilità dello strumento societario per il perseguimento del fine pubblico sopra delineato, ovvero sull'individuazione di strumenti gestionali alternativi, anche all'interno del perimetro regionale (cfr. quanto già rilevato in fattispecie analoga in Corte conti, Sez. reg. controllo Lombardia, deliberazione n. 310/2018/VSG).

In secondo luogo, appare costituire una grave criticità sia per quanto attiene la gestione della società, che l'esercizio da parte della Regione dei propri poteri di controllo come socia quasi totalitaria della stessa, la mancata restituzione dell'*“anticipazione di liquidità”* concessa ai sensi della legge regionale 16 giugno 2020, n. 14, circostanza che pare far emergere problemi di compatibilità con i principi fissati dal Tusp ed essere un primo, significativo, indice di non sostenibilità/percorribilità del Piano di ristrutturazione in corso.

Da ultimo con riscontro istruttorio pervenuto il 10 settembre 2021 (acquisito in pari data al protocollo della Sezione n. 4986), proprio in riferimento a tale criticità, il Dipartimento Agricoltura ha rappresentato che, *“il Presidente della società nonché la componente del Consiglio di Amministrazione hanno preannunciato la trasmissione, ad integrazione del Piano di risanamento approvato dai precedenti componenti il Consiglio di amministrazione (ed oggetto della d.g.r. n. 55 del 2021), di un ulteriore Piano nel quale sono individuate concrete soluzioni volte al superamento della situazione di difficoltà finanziaria del Centro, ivi comprese quelle afferenti alla restituzione del credito. Sarà cura dello stesso Dipartimento trasmettere la versione definitiva del citato Piano Integrativo che è in corso di approvazione da parte del*

Consiglio di Amministrazione nonché di specificare modalità e tempistica di restituzione del predetto importo.”

Assolutamente critiche appaiono, inoltre, le condizioni dei seguenti organismi:

- **Consorzio per lo sviluppo industriale dell’area Chieti – Pescara**, la cui procedura di liquidazione si protrae dall’esercizio 2011. Basti ricordare che il Consorzio ha registrato un patrimonio netto negativo, che a fine 2020 sfiora ormai i - 30 milioni di euro. In aggiunta in relazione al perdurante stato di liquidazione non risultano essere stati adottati atti regionali volti alla risoluzione della questione, se non la nomina di nuovi Collegi di liquidazione o la sostituzione di alcuni dei loro componenti (d.g.r. n. 945 del 2016; d.g.r. n. 63 del 2017; d.g.r. n. 274 del 2017; d.g.r. n. 74 del 2018; d.g.r. n. 529 del 2019; d.g.r. n. 670 del 2019). Al riguardo in relazione alla durata della liquidazione, si richiama la deliberazione n. 19/SSRRCO del 02 dicembre 2020, con cui le Sezioni Riunite in sede di controllo nel referto sui piani di revisione delle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni dello Stato e dagli altri enti pubblici nazionali, al punto 1.7.1, riportano quanto segue: *“L’analisi degli esiti dei procedimenti di revisione, straordinaria e periodica, ha posto in evidenza la presenza di alcune procedure di liquidazione societaria avviate prima dell’entrata in vigore del Testo unico sulle società pubbliche e non ancora concluse. L’eccessivo prolungamento temporale, oltre a porsi in contrasto con la funzione della procedura liquidatoria (tesa, in base al codice civile, a mantenere in vita la società al solo scopo di pagare i debiti e riscuotere i crediti, nella prospettiva della ripartizione dell’eventuale fondo patrimoniale residuo), non permette di completare l’effettiva attuazione dei processi di revisione in esame, aventi fonte, per le società pubbliche, nell’esigenza di perseguire obiettivi di carattere generale che trascendono gli interessi dei singoli soci (può farsi rinvio ai principi di tutela della concorrenza e del mercato e di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, esplicitati dall’art. 1 del d.lgs. n. 175 del 2016)”*;

- **Majella s.p.a., Gran Sasso Teramano s.p.a., C.R.I.V.E.A.** (Consorzio per la Ricerca Viticola ed Enologica in Abruzzo) e **CO.T.IR.** (Consorzio per la Divulgazione Sperimentazione delle Tecniche Irrigue) **s.r.l.** enti il cui stato di liquidazione si protrae da diversi esercizi e per i quali si richiama nuovamente il punto 1.7.1 della deliberazione n. 19/SSRRCO del 02 dicembre 2020;

- **C.R.U.A., Consorzio di Ricerca Unico d'Abruzzo** (ex CRAB Consorzio di Ricerche Applicate alla Biotecnologia), la cui situazione finanziaria continua a restare estremamente critica, nonostante l'approvazione con d.g.r. n. 55 del 3 febbraio 2021 di un Piano Economico Finanziario di risanamento. Si rappresenta, inoltre, la mancata adozione, fino alla data del 7 settembre 2021, del bilancio 2020;

- **Consorzio di Bonifica Interno Bacino Aterno e Sagittario**, ente nei confronti del quale il Dipartimento Agricoltura della Regione Abruzzo, in riferimento alla necessità di procedere a significative azioni di contenimento della spesa e ad azioni efficaci di lotta all'evasione/elusione e recupero della morosità (cfr. Del. n. 4/2021/PARI), ha precisato che durante l'annualità 2020 al precedente Commissario, nominato con d.p.g.r. n. 26 del 14 febbraio 2020, è succeduta la nuova ed attuale Commissaria, nominata con d.p.g.r. n. 69 del 24 settembre 2020. Inoltre, nel piano industriale 2021-2026, viene evidenziato che il risultato di gestione dell'esercizio appena terminato (i cui valori non sono definitivi), non consente una omogenea e corretta comparazione con i dati dei bilanci precedenti, chiaro sintomo della confusione contabile che ha caratterizzato negli anni la gestione del Consorzio;

- **CODEMM** (Consorzio per la tutela e valorizzazione degli ecosistemi montani e marginali), in relazione al quale risulta all'esame del Consiglio regionale una proposta di legge regionale per la definizione delle poste debitorie maturate fino al 2016, oltre a doversi rilevare debiti fuori bilancio per euro 51.129,51 confluiti nella delibera di Giunta regionale n. 712 del 17 novembre 2020.

4. Esercizio dei poteri di controllo e di vigilanza da parte della Regione Abruzzo

L'analisi ora sommariamente richiamata sulla gestione degli organismi regionali appare confermare la sussistenza di una criticità, a livello di sistema regionale, già più volte evidenziata da questa Sezione nel corso dei precedenti giudizi di parificazione, in ordine all'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo che la Regione dovrebbe esercitare nei confronti delle società partecipate e degli altri organismi presenti nel perimetro regionale. L'attuale assetto, infatti, che risale alla d.g.r. n. 109 del 2017, fa perno sulle Direzioni regionali competenti *ratione materiae*, demandando alle stesse l'esercizio dei poteri di governance dei diversi organismi. Tale assetto non appare in grado, in primo luogo, di assicurare un costante e concomitante controllo sul complessivo andamento delle gestioni dei predetti organismi regionali. In quest'ottica non possono non richiamarsi le difficoltà emerse anche in sede istruttoria, non solo per ottenere il dettaglio dei trasferimenti regionali effettuati a tali organismi, ma anche ad avere i dati di bilancio di alcuni di quest'ultimi.

In secondo luogo, l'analisi condotta sulle gestioni dei singoli organismi regionali appare aver fatto emergere, come sopra già accennato, una sostanziale inattuazione dei principi recati dal TUSP in ordine alla composizione degli organi amministrativi delle società partecipate. In disparte, infatti, da specifici inadempimenti all'obbligo di trasmettere a questa Sezione le relative delibere assembleari in base al comma 3 dell'art. 11 del Tusp, non appaiono complessivamente individuabili nelle predette delibere effettive "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa", che consentano di superare il principio recato dal comma 2 della medesima disposizione, in forza del quale *"l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico"*.

In particolare nel corso del 2020 sono stati rinnovati i Consigli di Amministrazione di importanti società *in house* regionali come Saga s.p.a.,

Abruzzo Sviluppo s.p.a., Fi.Ra s.p.a. ed il Centro Agroalimentare “La Valle della Pescara” (quest’ultimo, peraltro, in condizioni finanziarie assolutamente precarie), tutti con un numero di membri da tre a cinque senza alcuna esplicitazione nelle relative delibere di nomina delle “specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa”, che abbiano potuto giustificare la composizione collegiale dell’organo amministrativo. Nonostante i richiami già formulati da questa Sezione nelle precedenti relazioni di parifica si ribadisce che a legittimare, in attuazione della normativa prevista dall’art. 11 del d. lgs. n. 175 del 2016, la possibilità di non far ricorso alla figura dell’amministratore unico è la presenza, come detto, di “specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa” attinenti alla società ed emergenti, come già evidenziato da questa Corte (Sez. contr. Marche n. 6/2019/VSG), da dati ed elementi concreti e puntuali riguardanti, in particolare, la sua struttura organizzativa, le dimensioni, l’ambito di operatività e i risultati economico-finanziari. Nelle delibere di nomina degli organi amministrativi, analizzate nel corso della fase istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione, emerge una sostanziale non applicazione della predetta disposizione, ed è proprio la stessa Regione Abruzzo mediante i propri rappresentanti ad individuare tale modello organizzativo, senza fornire le specificazioni richieste dal TUSP⁵.

In terzo luogo, sono emersi anche nel corso del 2020 interventi straordinari di “soccorso finanziario” di organismi partecipati: tali interventi, oltre a porsi in tensione con i principi tradizionalmente affermati da questa Corte e ora codificati nel TUSP, testimoniano, per quanto maggiormente interessa in questa sede, la necessità di un approccio anche centralizzato nella gestione

⁵ Si rammenta che la necessità di un corretto e costante esercizio dei propri poteri uti socii spettanti alle Amministrazioni pubbliche partecipanti è stato, del resto, ribadito dal legislatore del TUSP, che ha così disposto: (art. 12, comma 2) “*costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell’esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione*”.

delle crisi, tenuto conto dei necessari bilanciamenti sottesi a livello di architettura e di politiche regionali.

In quest'ottica, dunque, permane la necessità di valutare l'adozione di adeguati interventi correttivi, volti all'individuazione di strumenti e strutture atte ad un effettivo e concomitante coordinamento delle attività inerenti gli organismi regionali, tenuto conto anche dell'elevato numero di organismi attratti all'interno del perimetro regionale, nonché delle criticità che attengono la gestione finanziaria di diversi di loro, rendendo necessari interventi trasversali di possibile accorpamento e di riduzione dei costi.

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

Nella Programmazione 2014-2020 la Regione Abruzzo è classificata come regione *"in transizione"*, tra i fondi strutturali SIE i programmi operativi regionali sono il Por Fondo sociale europeo (di seguito Fse) e il Por Fondo europeo per lo sviluppo regionale (di seguito Fesr).

In sede istruttoria si sono analizzati i dati relativi allo stato di attuazione dei programmi regionali riferito alla dotazione annuale del bilancio regionale dell'esercizio 2020, con il dettaglio degli impegni e pagamenti per i tre capitoli di spesa fondi europei, statali e regionali, all'avanzamento finanziario, con particolare riferimento anche al rispetto della regola n+3, alla sintesi dell'attività di audit svolta dalla competente autorità, con riferimento agli audit di sistema, delle operazioni e dei conti ed all'approfondimento sul Fondo dei fondi.

La Sezione di controllo, a completamento dell'istruttoria sui fondi strutturali SIE, nell'esercizio 2020 ha acquisito dati e informazioni sul fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e sul fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp) dal Direttore del Dipartimento Agricoltura della Regione, che svolge funzioni di Organismo Intermedio (OI) dell'Autorità nazionale del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e del fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp).

Si è, altresì, concentrata l'analisi sulle misure adottate in risposta alla pandemia⁶, con *focus* specifici nelle parti tematiche dei diversi fondi. Particolare attenzione è stata riservata, inoltre, all'avviso "fondo perduto" finanziato con le risorse finanziarie Fesr.

La Giunta regionale con deliberazione del 12 maggio 2020 n. 260 ha approvato le priorità di riprogrammazione definite dal Presidente della Giunta regionale di concerto con gli assessori competenti per materia e contenute nei documenti "Breve sintesi delle proposte di modifica del POR FESR 2014-2020" e "Nota sulle modalità di riprogrammazione del POR FSE (2014-2020) della Regione Abruzzo" per garantire le misure di contrasto alla crisi da Covid-19" ed ha dato mandato all'Autorità di gestione dei Por Fse e Fesr Abruzzo 2014 - 2020, di avviare le procedure per la modifica dei programmi e di condurre il negoziato con la Commissione europea con contestuale delega ad effettuare le modifiche operative più opportune condivise dalla Commissione.

Nella documentazione allegata alla delibera, tra l'altro, si individuano risorse da riprogrammare per il Covid-19:

- nel Por Fesr sono indicate risorse disponibili per euro 19.366.371, che includono euro 4.000.000 trasferiti in flessibilità dal Por Fse, da riallocare nell'ambito dell'Asse III che rappresenta l'Asse più idoneo per fornire risposte al tessuto imprenditoriale colpito gravemente a causa del Covid-19;
- nel Por Fse la dotazione finanziaria necessaria per attuazione pacchetto misure Covid-19 è indicata in euro 18.484.432 da riallocare negli assi I (Occupazione) e II (Inclusione sociale).

⁶ A partire dall'esame delle seguenti novelle normative comunitarie:

- il Regolamento (UE) n. 460/2020 del Parlamento europeo del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di Covid-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus);
- il Regolamento (UE) n. 558/2020 del Parlamento europeo del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di Covid-19.

Con riferimento alle opportunità offerte dall'Unione europea, le riprogrammazioni dei piani finanziari e il trasferimento di risorse in flessibilità tra fondi sono trattate nei seguenti paragrafi tematici.

Per quanto riguarda il Fesr (2014-2020), la dotazione complessiva delle risorse finanziarie del programma ammonta a euro 275.509.780 (post riprogrammazione) ed è ripartita in nove assi di intervento: asse I (ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione), asse II (diffusione servizi digitali), asse III (competitività del sistema produttivo), asse IV (promozione di un'economia a bassa emissione di carbonio), asse V (riduzione del rischio idrogeologico), asse VI (tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali), asse VII (sviluppo urbano sostenibile), asse VIII (assistenza tecnica) ed asse IX (prevenzione del rischio idrogeologico e sismico e sostegno alla ripresa economica delle aree colpite dal terremoto 2016 e 2017 - cratere).

Con la Decisione C(2020) 7042 final del 8 ottobre 2020 la Commissione europea ha approvato le modifiche al Programma che hanno interessato, tra l'altro, i seguenti punti:

- la riallocazione finanziaria di risorse sull'Asse III al fine di creare un plafond destinato alle imprese abruzzesi per far fronte all'improvvisa carenza di liquidità. A tal fine è stato predisposto un "Avviso" per la concessione di un contributo a fondo perduto per assicurare una disponibilità finanziaria immediata alle imprese e per preservare la continuità della loro attività economica. Inoltre, nel rispetto del nuovo quadro normativo europeo e del Pacchetto di misure CRII e CRIIS+, al predetto "Avviso" sono stati destinati in aggiunta euro 4.000.000 derivanti dalla riduzione della dotazione finanziaria del Por Fse, per effetto dell'applicazione della clausola di flessibilità tra fondi;
- la riallocazione finanziaria della riserva di efficacia di attuazione non raggiunta nell'Asse V, pari a euro 1.560.740, è stata destinata ad incrementare l'Azione 4.1.1 che finanzia interventi di efficientamento energetico degli edifici scolastici. Tale Azione come precisato dall'Autorità di gestione nella Relazione

di attuazione: *“si è rivelata tra le più performanti sia dal punto di vista finanziario che di raggiungimento dei risultati”*;

- l'adozione dell'opzione *“100% co-financing rate for accounting year 2020-2021”* relativa all'utilizzo, ai sensi dell'art. 25-bis paragrafo 1 del regolamento (UE) n. 1303/2013, dell'innalzamento del tasso di cofinanziamento al 100 per cento per le spese dichiarate nelle domande di pagamento relative al periodo contabile compreso dal 1 luglio 2020 al 30 giugno 2021.

È stata rispettata la regola n+3, come indicato dall'Autorità di gestione nella Relazione di attuazione: *“Sotto l'aspetto finanziario, come precedentemente anticipato, al 31/12/2020 è stata certificata una spesa complessiva pari a 77.996.698,12 euro. Per l'anno 2020 la spesa certificata dall'Autorità di certificazione è stata pari a 16.126.214,46 euro di cui 15.686.236,10 euro nel periodo contabile 2020-2021. Quest'ultima certificazione ha permesso, grazie all'adozione del tasso di cofinanziamento al 100% quota UE, di raggiungere e superare il target di spesa previsto per il 2020 (pari a 11.593.142,02 di quota UE)”*.

A fronte della dotazione finanziaria del bilancio regionale dell'esercizio 2020 di euro 117.669.629, ripartita per assi d'intervento, sono stati effettuati complessivamente impegni pari a euro 79.824.210 e pagamenti per un totale di euro 31.773.162.

Si nota che a fronte dell'incidenza media degli impegni sulla dotazione finanziaria di bilancio (pari al sessantotto per cento) corrisponde un valore dell'incidenza media dei pagamenti (pari al ventisette per cento), come rappresentato in tabella:

Tabella 4 - Attuazione finanziaria al 31.12.2020 (Fesr 2014-2020)

Asse	Dotazione da Bilancio Regionale	FESR			
		Impegni bilancio	Pagamenti bilancio	Impegni	Pagamenti
	(a)	(b)	(c)	(b/a) %	(c/a) %
I	5.288.890,80	5.288.890,80	3.303.640,56	100%	62%
II	4.010.485,56	3.593.742,64	3.593.742,64	90%	90%
III	32.801.833,98	32.046.927,62	9.114.709,74	98%	28%
IV	11.232.787,64	4.786.393,82	2.675.281,56	43%	24%
V	10.633.075,64	10.201.414,14	2.898.250,42	96%	27%
VI	4.604.562,92	3.897.680,46	3.028.775,83	85%	66%
VII	5.966.912,30	4.910.066,92	1.298.477,99	82%	22%
A.T.	2.463.380,06	2.122.201,06	536.549,02	86%	22%
IX	40.000.000,00	12.976.893,26	5.323.734,80	32%	13%
TOT	117.669.629,18	79.824.210,72	31.773.162,56	68%	27%

Fonte: Dati Regione Abruzzo

Con riferimento agli strumenti finanziari del Por Fesr 2014-2020, è stato aggiornato l'approfondimento dedicato dalla Sezione, in sede di giudizio di parifica, al Fondo dei fondi, la cui gestione è stata affidata alla società *in house* Fi.R.A. s.p.a. Nella Relazione di attuazione 2020 l'Autorità di gestione ha precisato che: *“Il ritardo accumulato nell'attuazione delle Misure e il lento andamento della spesa hanno comportato, da parte dell'Autorità di Gestione, l'adozione di azioni correttive che si sono concretizzate nella modifica del programma, ai sensi dei Regolamenti n. 460 e 558 del 2020. Nello specifico, le modifiche introdotte hanno riguardato la riallocazione delle risorse finanziarie tra Assi prioritari al fine di ampliare il plafond di risorse dell'Asse III, Azione 3.6.1, al fine di sostituire l'attuale strumento finanziario esistente ovvero il Fondo dei fondi SAIM con uno strumento finanziario, rappresentato dalla garanzia pubblica dello Stato rilasciata dal Fondo Centrale di Garanzia, che risulta più efficace ed efficiente, sia in termini di copertura dei fallimenti del mercato e sia in termini di velocità di spesa. Tale scelta è stata, altresì, condizionata anche dall'esigenza di definire un'azione che potesse supportare la necessità di liquidità e di circolante manifestata dal tessuto imprenditoriale regionale, a seguito dell'emergenza sanitaria del Covid-19.”*

La Sezione, con specifico approfondimento istruttorio, ha richiesto informazioni con riferimento all'avviso pubblico "fondo perduto" del Por Fesr Abruzzo 2014-2020, Asse III - competitività del sistema produttivo - linea di azione 3.1.1 - legge regionale n. 10 del 2020 art. 2.

Il suddetto avviso è finalizzato a fornire una tempestiva risposta alle imprese con problemi di liquidità correlate all'epidemia di Covid-19 (contributi a fondo perduto), per assicurare una disponibilità immediata alle imprese in grave carenza di liquidità e per preservare la continuità dell'attività economica.

In riscontro la Regione ha fornito i dati, che sono stati aggregati nella tabella di seguito riportata.

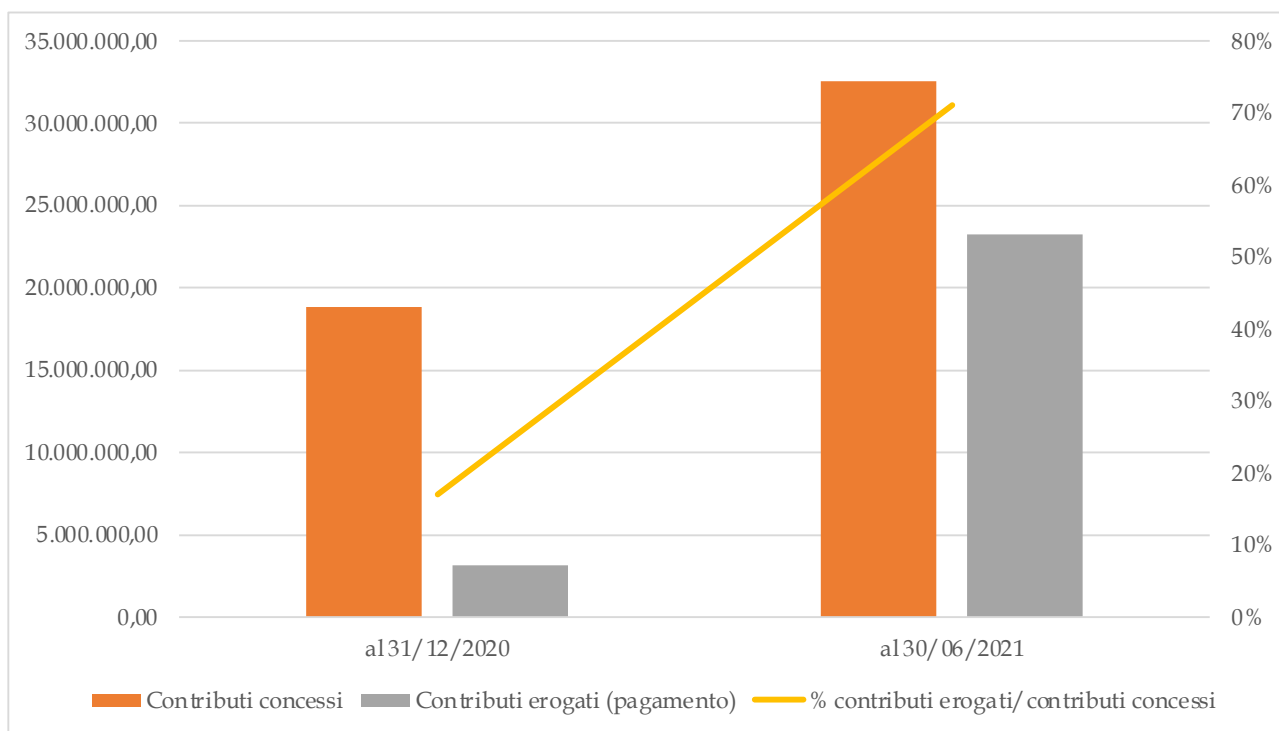
Tabella 5 - Avviso pubblico "Fondo perduto" POR Fesr Asse III

POR FESR Abruzzo 2014-2020, Asse III - competitività del sistema produttivo - linea di azione 3.1.1 - legge regionale n. 10 del 2020 art. 2	al 31/12/2020	al 30/06/2021	Annotazioni
Risorse complessivamente a disposizione	19.366.371,00	37.906.447,37	euro 19.366.371,00 Anno 2020: POR Fesr euro 7.906.447,37 Anno 2021: risorse ex art. 22 del d.l. n. 157/2020 euro 30.000.000,00 Anno 2021: risorse PAR FSC
Somme complessivamente richieste	54.560.206,82		Richieste pervenute: n. 40692
Contributi concessi	18.822.378,32	32.587.561,05	(Somme effettivamente richieste da Bando e aventi diritto)
Contributi erogati (pagamento)	3.124.764,93	23.264.556,57	
Tempo medio impiegato tra l'impegno di spesa e il mandato di pagamento ai beneficiari (giorni)	n.d.	n.d.	

Fonte: dati Regione Abruzzo

Preliminarmente deve rilevarsi che, essendo stati trasmessi i dati relativi agli impegni e ai pagamenti soltanto in data 9 settembre 2021 non è stato possibile effettuare un'analisi di dettaglio relativamente ai tempi medi intercorrenti tra impegni di spesa e mandati di pagamento ai beneficiari, considerata l'elevatissima platea dei beneficiari.

Grafico 4 - Contributi concessi ed erogati al 31 dicembre 2020



Fonte: Elaborazione della Sezione regionale di controllo

Il grafico consente di evidenziare l'iniziale significativo scarto tra contributi concessi ed effettivamente erogati al 31 dicembre 2020 (quest'ultimi fermi al 17 per cento di quanto complessivamente concesso), con una positiva inversione di tendenza nel primo semestre del 2021, ove con il pagamento di più di 23 milioni di euro si raggiunge la percentuale del 71 per cento di pagamenti dei contributi concessi.

Riguardo alla Relazione annuale di controllo sul fondo Fesr redatta dall'Autorità di audit si precisa quanto segue.

L'audit di sistema per il periodo contabile 2019-2020 si è basato sulle risultanze degli audit di sistema del precedente periodo focalizzando la propria attività di verifica nello svolgimento dei *follow up* sulle osservazioni e raccomandazioni formulate nell'ambito degli audit di sistema eseguiti per il periodo contabile 2018-2019.

L'audit delle operazioni⁷ svolte a partire dal mese di luglio 2020, si è definitivamente concluso nel mese di gennaio 2021; sono state sottoposte ad audit trenta operazioni, a seguito del proprio lavoro di audit, le risultanze dei rispettivi Rapporti di audit non hanno comportato un impatto finanziario, il tasso di errore totale (Tet) e il tasso di errore totale residuale (Tetr) sono risultati pari a zero poiché tutta la spesa controllata è risultata ammissibile.

Riguardo l'**audit dei conti**, le verifiche sui conti predisposti dalla struttura responsabile (Servizio Autorità di certificazione) sono iniziate a decorrere dal 26 gennaio 2021, sono state indirizzate in particolare le voci di spesa certificate e le voci relative ai ritiri, recuperi, importi da recuperare e importi non recuperabili. Il lavoro di audit eseguito ha permesso alla Autorità di audit di esprimere un parere *“senza riserve”* e di affermare che: *“i conti forniscono un quadro fedele e veritiero, come stabilito all'articolo 29, paragrafo 5, del Regolamento (UE) n. 480/2014 e che le spese nei conti delle quali è stato chiesto il rimborso alla Commissione sono legittime e regolari”*.

Per quanto attiene al Fondo sociale europeo (Fse), si segnala la Decisione C(2020) 6615 final del 22 settembre 2020 con la quale è stato rimodulato il piano finanziario; la dotazione finanziaria è diminuita di euro 4.000.000 (trasferiti in flessibilità, come detto, nel piano finanziario Fesr), passando da euro 142.503.150 a euro 138.503.150.

La riprogrammazione finanziaria, tra l'altro, è stata adottata per le seguenti finalità:

- l'inserimento della Priorità di investimento 9iv nell'ambito dell'Asse prioritario 2 - *Inclusione Sociale e lotta alla povertà* (Obiettivo Tematico 9), e di nuove azioni dirette a sostenere il personale sanitario impegnato a contrastare l'emergenza sanitaria durante il periodo del *lockdown* attraverso il riconoscimento di un'indennità una tantum e sostenere le famiglie in situazioni di vulnerabilità e svantaggio socio-economico

⁷ Ai sensi dell'art. 127 (7) del Reg. (UE) 1303/2013 e all'art. 28 del Reg. (UE) 480/2014.

- mediante il riconoscimento dei costi per l'acquisto o il noleggio di dispositivi necessari per garantire la didattica a distanza dei figli;
- rivisitazione della Priorità di investimento 8v nell'Asse prioritario 1 – *Occupabilità* con specificazione delle finalità di sostegno ai lavoratori e imprenditori, colpiti duramente dalla crisi, mediante sovvenzioni *una tantum*;
 - modifica del Piano finanziario del Por Fse prevedendo, in applicazione del principio di flessibilità tra Fondi, uno spostamento di risorse dal Fse al Fesr pari a euro 4.000.000, per il sostegno al tessuto imprenditoriale regionale prevedendo un Programma di aiuti a fondo perduto per il sostegno alla liquidità delle imprese in crisi a causa del Covid-19;
 - il ricorso all'opzione di applicazione del tasso di cofinanziamento del 100 per cento alle spese dichiarate nell'anno contabile 2020-2021, anche in relazione alla possibilità di contribuire alla realizzazione della spesa necessaria a non incorrere nel disimpegno automatico delle risorse.

La suddetta dotazione finanziaria del programma (euro 138.503.150) è ripartita in cinque assi di intervento: Asse I (Occupazione), Asse II (Inclusione sociale), Asse III (Istruzione e formazione), Asse IV (Capacità istituzionale) e Asse V (Assistenza tecnica).

Dalla relazione di attuazione 2020, predisposta dalla Autorità di gestione, si evince che l'avanzamento della spesa, nonostante il rallentamento subito a causa della pandemia, ha fatto registrare un risultato che comunque ha consentito di superare il target previsto. In particolare, su un target di spesa programmato pari a euro 7.981.868, la spesa certificata all'Unione europea è stata pari a euro 8.407.853, con un surplus rispetto al target di euro 425.984. Nell'anno 2020 l'attuazione finanziaria del programma, in termini di impegni e pagamenti con riferimento alla dotazione del bilancio regionale esprime valori percentuali medi rispettivamente del 51,54 per cento e del 57,39 per cento, come esposto nella tabella che segue.

Tabella 6 - Attuazione finanziaria al 31.12.2020 (Fse 2014-2020)

Asse	Dotazione da Bilancio Regionale	FSE			
		Impegni bilancio	Pagamenti bilancio	Impegni	Pagamenti
		(a)	(b)	(c)	(b/a)
I	9.968.622,88	4.854.270,00	4.569.267,64	48,70%	45,84%
II	13.073.197,56	8.684.000,00	10.391.517,84	66,43%	79,49%
III	8.222.005,98	2.947.795,60	2.833.359,98	35,85%	34,46%
IV	720.539,80	300.000,00	588.390,43	41,64%	81,66%
V	604.210,76	9.869,00	319.940,94	1,63%	52,95%
TOT	32.588.576,98	16.795.934,60	18.702.476,83	51,54%	57,39%

Fonte: Regione Abruzzo

Riguardo alla Relazione annuale di controllo sul fondo Fse redatta dall'Autorità di audit si evidenzia quanto segue. Nel corso dell'anno 2020 non è stato effettuato un nuovo **audit sul sistema**, rimandando lo stesso al 2021, ma in quest'ambito l'attività si è concentrata sul *follow up* delle osservazioni o raccomandazioni formulate con i rapporti definitivi degli audit sui sistemi eseguiti per il precedente periodo contabile⁸.

Sulla base dei risultati degli **audit delle operazioni** effettuati a norma dell'art. 127 del regolamento (UE) n. 1303/2013, l'Autorità di audit ha calcolato il tasso di errore totale (Tet), e il tasso di errore totale residuale (Tetr) che corrisponde all'errore rimanente nella popolazione delle spese incluse nei conti certificati dopo aver applicato le pertinenti rettifiche finanziarie a seguito dell'audit delle operazioni. Il giudizio sull'affidabilità, sulla legittimità e sulla regolarità delle spese si basa sul tasso di errore totale risultante dagli audit delle operazioni, pari a 0,48 per cento e sul tasso di errore totale residuo pari allo 0,42 per cento che tiene conto delle rettifiche effettuate con la presentazione dei conti.

⁸ Conformemente al Reg.(UE) 460/2020 recante "Misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati Membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di Covid -19", al Reg (UE) 558 del 23/04/2020 recante "Misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi Strutturali e d'investimento europei in risposta all'epidemia di COVID 19" e alla nota ARES (2020)1641010 del 18/3/2020 che stabilisce di dare priorità agli audit delle operazioni rispetto agli audit di sistema se svolti nel precedente periodo contabile.

Riguardo **l'affidabilità sui conti** l'Autorità di audit ha espresso un parere senza riserve in quanto i conti forniscono un quadro fedele e veritiero, come stabilito all'art. 29, paragrafo 5, del Regolamento (UE) n. 480 del 2014 e le spese nei conti delle quali è stato chiesto il rimborso alla Commissione sono legittime e regolari.

In riferimento alla gestione dei fondi strutturali Fesr e Fse si osserva, tuttavia, la posizione arretrata della Regione Abruzzo rispetto alle altre regioni come evidenziata nelle tabelle sullo stato di attuazione dei programmi operativi della categoria "regioni in transizione" (Abruzzo, Molise e Sardegna), pubblicate nel Bollettino statistico di monitoraggio politiche di coesione programmazione 2014-2020 del MEF a cura della Ragioneria generale dello Stato, malgrado il raggiungimento del target finanziario programmato sulla base della regola n+3.

Per quanto attiene al programma Fesr, la dotazione complessiva finanziaria del programma è pari a euro 479.465.592, rispetto ad essa il 50 per cento è stato certificato e pagato dall'Organismo pagatore Agea:

Tabella 7 - Avanzamento finanziario al 31.12.2020 (Fesr 2014-2020)

Priorità	Dotazione Finanziaria del Programma	Importo totale spesa certificata/pagata da Organismo pagatore AGEA
P2	149.421.967	42.429.726
P3	91.150.000	34.947.354
P4	136.227.477	116.578.709
P5	23.200.000	7.000.316
P6	67.557.104	22.762.951
M20-M113	11.909.043	3.087.827
Anticipo	-	12.983.875
Totale	479.465.592	239.790.758⁹

Fonte: dati Regione Abruzzo

⁹ Al lordo dei recuperi effettuati da op Agea pari a euro 1.204.348,81.

Tabella 8 - Bandi e concessioni Feasr (2020)

Totale programmato	Importo totale messo a bando al 31.12.2020	Importo totale concessioni al 31.12.2020
479.465.592,00	449.456.745	365.822.295
100%	93,74%	76,30%

Fonte: dati Regione Abruzzo

L'ultimo fondo analizzato è il fondo Feamp, la cui dotazione finanziaria al 31 dicembre 2020 ammonta complessivamente a euro 17.856.634, come esposto nella seguente tabella:

Tabella 9 - Avanzamento finanziario al 31.12.2020 (Feamp 2014-2020)

Priorità	Dotazione Finanziaria del Programma	Importo totale spesa certificata	UE cap. 142350	Stato cap. 142351	Reg. cap. 142352	%
	a	(b)	50%	35%	15%	(b/a)
I	5.621.062,93	1.216.702,78	608.351,39	425.845,97	182.505,42	22%
II	3.850.840,49	1.708.451,78	854.225,89	597.958,12	256.267,77	44%
III	-	-	-	-	-	-
IV	3.118.193,04	903.903,14	451.951,57	316.366,10	135.585,47	29%
V	4.551.274,31	2.324.845,56	1.162.422,78	813.695,95	348.726,83	51%
A.T. (art. 78)	715.263,23	96.596,86	53.077,65	30.463,45	13.055,76	14%
Totale	17.856.634,00	6.250.500,12	3.130.029,28	2.184.329,59	936.141,25	35%

Fonte: dati Regione Abruzzo

Il tasso di incidenza medio della spesa certificata sul totale della dotazione finanziaria del programma passa dal 26,75 per cento (2019) al 35 per cento (2020), la priorità V si conferma come asse trainante con incidenza della spesa certificata pari al 51 per cento della corrispondente dotazione finanziaria.

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

