



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE ABRUZZO – ANNO 2013

INTERVENTI ORALI

Introduzione: Presidente Maria Giovanna Giordano

Relatori: Consigliere Lucilla Valente

Primo Referendario Andrea Luberti

Referendario Angelo Maria Quaglini



UDIENZA DEL 26 FEBBRAIO 2016



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

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

Introduzione del Presidente

MARIA GIOVANNA GIORDANO

Desidero innanzi tutto rivolgere un sentito ringraziamento a tutti coloro che hanno voluto essere presenti a questa cerimonia e a quanti, colleghi e personale amministrativo, con il loro prezioso apporto l'hanno resa possibile.

L'odierna udienza conclude, con il rito solenne del giudizio di parificazione, il procedimento di controllo che ha avuto ad oggetto il Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2013. L'istituto era già previsto per il rendiconto generale dello Stato e il decreto legge n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 2012, lo ha esteso alle regioni ad autonomia ordinaria.

Significativo è che il legislatore abbia voluto che questo giudizio venga consacrato, secondo lo schema procedimentale recato dall'antica previsione normativa contenuta nel T.U. delle leggi sulla Corte dei conti di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, con le formalità della giurisdizione contenziosa e con la presenza del Procuratore regionale nel ruolo di pubblico ministero. Si tratta di un appuntamento istituzionale deputato alla verifica della concordanza e veridicità delle risultanze del rendiconto, sia come atto contabile riassuntivo delle operazioni compiute in esecuzione del bilancio, sia come documento rappresentativo dei fatti di gestione che hanno dato svolgimento e attuazione alle politiche pubbliche espresse nei documenti regionali di programmazione e di bilancio.

Il giudizio di parificazione è la più peculiare espressione di quel ruolo di *“garante imparziale dell'equilibrio economico – finanziario del settore pubblico”* che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti, a tutela degli interessi finanziari e patrimoniali della pubblica amministrazione nonché degli interessi generali della collettività. Secondo quanto precisa il primo comma dell'articolo 1 del citato decreto legge n. 174 del 2012 esso è inteso a *“rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”*. La stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 60 del 2013, ha affermato che *“alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento*

a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)”.

Il procedimento è volto a dare certezza e credibilità ai dati finanziari e ai loro riflessi gestionali, economici e patrimoniali sull'organizzazione e sull'attività della pubblica amministrazione, con riferimento sia allo specifico esercizio finanziario, oggetto del giudizio, che alle prospettive di breve e medio periodo.

La funzione affidata a questo giudice non è solo quella di attestare la consistenza dei dati numerici esposti, la corrispondenza tra i dati di entrata e di spesa risultanti dal rendiconto e quelli previsti dai documenti di bilancio preventivi e programmatici, l'esattezza delle rilevazioni dei residui attivi e passivi e delle poste del conto patrimoniale. Essa consiste soprattutto nel verificare l'equilibrio del bilancio, espresso anche dal risultato d'amministrazione la cui esatta determinazione incide sull'equilibrio dei bilanci futuri.

Alla decisione di parifica è allegata, secondo le previsioni normative di cui al decreto legge n. 174 del 2012, una relazione della Corte al Consiglio regionale, nella quale questa magistratura *“formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa”*. In ciò si realizza l'espressione più compiuta del controllo esterno affidato alla Corte dei conti e la sua funzione *“ausiliaria”* agli organi elettivi, mediante apporti conoscitivi indipendenti, acquisiti nell'attività di sindacato sulla gestione delle pubbliche risorse affidate all'amministrazione. È di conseguenza fisiologico che il giudizio di parifica preceda l'approvazione del rendiconto, con legge, da parte del Consiglio regionale. In tal modo si rende possibile il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle risorse di bilancio da parte dell'organo di governo. In altri termini, l'attività di parificazione svolta dalla Corte dei conti si pone in un rapporto di ausiliarietà nei confronti delle assemblee legislative ed è, dunque, teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso.

Si perviene oggi, dunque, alla conclusione di una lunga e complessa attività istruttoria, svolta da questa Sezione di controllo nel rispetto del principio del contraddittorio con l'amministrazione regionale, su tutti i profili sottoposti a verifica.

A fronte dell'impossibilità di controllare tutte le operazioni appostate nelle scritture contabili della Regione, la Sezione ha adottato una procedura di stima sull'attendibilità e affidabilità degli aggregati contabili attraverso un campionamento statistico individuato sulla base di modelli già sperimentati per il rendiconto generale dello Stato e utilizzati da altre Sezioni regionali. È stato così utilizzato un metodo di campionamento statistico numerico incrociato con un campionamento monetario le cui modalità sono state esternate all'amministrazione regionale con due deliberazioni (la n. 69/2014/FRG e la successiva n. 247/2014/FRG).

Sia nel corso dell'istruttoria che al termine della stessa, le acquisizioni e le valutazioni della Sezione sono state sottoposte al Presidente della Giunta regionale e sono state oggetto di approfondimento in contraddittorio in apposite udienze camerali seguite alla notifica della bozza di relazione.

Le osservazioni e i rilievi formulati dall'Amministrazione al termine dell'istruttoria hanno costituito oggetto di esame da parte della Sezione.

Le risultanze complessive delle attività di controllo svolte sono contenute nella relazione annessa alla decisione di parifica. Entrambe saranno consultabili non appena depositate e pubblicate sul sito ufficiale della Corte. La relazione si articola in tre parti: la prima concernente la *“Analisi finanziaria, con riguardo agli equilibri di bilancio, all'indebitamento e al rispetto del patto di stabilità”*, la seconda dedicata all'*“Attendibilità ed affidabilità dei dati contabili”*, la terza contenente le analisi effettuate su specifiche tematiche: *“Enti strumentali e Società partecipate, Personale, Fondi comunitari”*.

Al termine di questa breve introduzione, il Consigliere Lucilla Valente illustrerà lo stato degli atti in ordine alla gestione finanziaria del bilancio regionale e

sulla spesa sanitaria. Sulle specifiche analisi monotematiche riferiranno i colleghi Andrea Luberti, sulla spesa per il personale, e Angelo Maria Quaglini, sulla gestione degli organismi partecipati dalla Regione Abruzzo, nonché sull'utilizzo dei fondi di derivazione comunitaria.

Seguirà la requisitoria orale del pubblico ministero rappresentato dal Procuratore regionale della Corte dei conti per l'Abruzzo.

Successivamente, il Presidente della Regione avrà modo di prospettare le sue considerazioni sulla gestione finanziaria e sui documenti contabili.

Avrà, quindi, luogo la camera di consiglio e, a seguire, la lettura del dispositivo della decisione.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE ABRUZZO – ANNO 2013

*Analisi finanziaria con riguardo agli equilibri di bilancio,
all'indebitamento e al rispetto del patto di stabilità.*

Attendibilità e affidabilità dei dati contabili.

La spesa sanitaria

QUADRO DI SINTESI

RELATORE: CONSIGLIERE LUCILLA VALENTE

Oggetto del giudizio di parifica odierno è il rendiconto generale della Regione Abruzzo relativo all'esercizio 2013, documento che, avrebbe dovuto essere approvato nel corso dell'anno 2014, costituendo il presupposto della programmazione dell'esercizio successivo.

Il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2013 e, dunque, nel conseguente invio dello stesso alla Corte dei conti per la successiva parificazione, reitera un comportamento omissivo – peraltro censurato da questa Sezione – già tenuto dalla Regione Abruzzo per il rendiconto dell'esercizio 2012, la cui udienza di parifica si è tenuta il 10 luglio 2014.

Anche in merito al mancato invio del rendiconto dell'esercizio 2013, nei tempi dovuti, la Sezione si è espressa in senso negativo, con deliberazione n. 2/2015/FRG del 15 gennaio 2015, accertativa delle inadempienze riscontrate. In essa la Sezione ha ricordato le norme che impongono l'obbligo dell'adempimento della rendicontazione, da assolvere con la materiale redazione del rendiconto, ineludibile sintesi delle movimentazioni finanziarie del periodo oggetto di osservazione e presupposto dell'analisi degli aspetti gestionali.

Alla citata deliberazione, rimasta peraltro senza riscontro da parte della Regione Abruzzo, ha fatto seguito, in data 17 luglio 2015, la deliberazione n. 191/2015/FRG.

Con la stessa la Sezione, stante la rilevante gravità dei ritardi accumulati e del reiterarsi di comportamenti omissivi, ha accertato il perseverare di una serie di inadempimenti contabili della Regione Abruzzo, nonché la mancata adozione di misure conseguenziali alla parifica del rendiconto generale dell'esercizio 2012 (decisione n. 116/2014/PARI), segnalando, inoltre, al Presidente del Consiglio dei Ministri, la presenza di violazioni di legge *“anche ai fini delle valutazioni di competenza ai sensi degli artt. 120 e 126 della Costituzione”*.

Con deliberazione n. 688/C del 27 agosto 2015, pervenuta a questa Sezione in data 31 agosto 2015, la Giunta regionale ha adottato la *“Proposta di legge concernente il rendiconto generale della Regione Abruzzo relativo all'esercizio 2013”*.

In sede istruttoria, dunque, si è avuto modo di rilevare che, alteratosi l'andamento fisiologico del ciclo di bilancio, la Regione Abruzzo è rimasta fuori, e rimane in parte fuori, da una tempistica conforme a qualsiasi norma *ante e post* decreto legislativo n. 118/2011.

Per inciso, va evidenziato che la stessa Regione ha basato ormai la sua programmazione, e dunque la conseguente gestione, per gli esercizi 2014, 2015 ed anche 2016, su dati non realistici di gestione, utilizzando avanzi di amministrazione presunti, non accertati in formali documenti consuntivi, considerando risultati gestionali non verificati.

Tali irregolarità sono già state segnalate dalla Sezione, sia per il bilancio di previsione 2014 (deliberazione n. 30/2015/FRG del 17 marzo 2015), che per il bilancio di previsione 2015 (deliberazione n. 335/2015/FRG del 3 dicembre 2015), con relazioni al Consiglio regionale. In quelle sedi è stato evidenziato come il rafforzamento della programmazione, operato dal D.Lgs. n. 118/2011, sia uno dei cardini fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, e che ruolo fondamentale rivesta la tempistica, oltre che gli obiettivi e i mezzi (soluzioni organizzative e gestionali). Il circuito prevede, infatti, una tempistica rigida, il cui rispetto è presupposto fondamentale di una corretta gestione.

Ai fini della parifica del rendiconto 2013, l'accertamento istruttorio, assolto in costante contraddittorio con l'Amministrazione, è stato indirizzato all'analisi ed alla verifica della concordanza dei dati contabili, di entrata e di spesa, quali risultanti dal disegno di legge approvato con deliberazione di Giunta n. 688/C, con quelli presenti nelle scritture tenute dal Servizio Ragioneria della Regione, nonché con quelli risultanti dalle registrazioni dei flussi di cassa, effettuate dal Tesoriere regionale, riversate nel sistema SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici).

Le procedure sottese a tali riscontri sono state attuate nella piena considerazione delle direttive impartite dalla Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni Riunite di questa Corte (deliberazioni n. 9/SEZAUT/2013/INPR,

n. 14/SEZAUT/2013/INPR e n. 7/SSRRCO/QMIG/2013).

Per la valutazione dell'attendibilità e dell'affidabilità degli aggregati contabili, la Sezione ha deliberato, come per il passato giudizio di parifica, di utilizzare il metodo del campionamento statistico dei capitoli di entrata e di spesa (le risultanze sono contenute nel Volume II della Relazione che accompagna la decisione di parifica). Si ricorda che tale procedura è la stessa applicata dalle Sezioni Riunite per la parifica del rendiconto dello Stato ed adottata, peraltro, anche dalla Corte dei conti europea per i test di convalida delle scritture contabili, nel contesto della Dichiarazione di Attendibilità delle Scritture (cosiddetta DAS).

La fase della programmazione nell'esercizio finanziario 2013

L'esercizio 2013 s'inquadra, come il precedente, in un sistema generale di finanza pubblica di stretto rigore, che ha avuto un pesante impatto su un sistema di finanza regionale, come quello abruzzese, già condizionato dall'attuazione del Piano regionale di rientro dal debito sanitario e conseguenti Piani operativi, determinando riflessi di rilievo sull'utilizzo delle risorse in bilancio. La spesa sanitaria, infatti, risulta non facilmente comprimibile, assorbendo, la stessa, nel medesimo esercizio, l'88% delle entrate tributarie regionali (86% nel 2012).

In tale contesto, i documenti programmatici per l'esercizio 2013 [DPEFR 2013-2015 (deliberazione di Consiglio regionale n. 183/3 del 28.12.2012), legge finanziaria (L.R. 10.01.2013, n. 2) e legge di bilancio preventivo annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 (L.R. 10.01.2013, n. 3)], a partire dal Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale (DPEFR), approvato in ritardo rispetto ai termini di legge, e proseguendo con la legge finanziaria e la legge di bilancio, hanno presentato, nell'arco completo del ciclo di bilancio, le medesime criticità – formali, ma divenute poi sostanziali – riscontrate per l'esercizio precedente al 2013 e per quelli successivi allo stesso.

Difatti, sebbene non si sia fatto ricorso all'esercizio provvisorio, il bilancio di previsione 2013, redatto con le medesime tecniche contabili del precedente e dei successivi, non rispecchia la reale situazione finanziaria dell'Ente, contrastando,

quindi, con le disposizioni previste dall'articolo 81 della Costituzione in merito all'equilibrio effettivo.

Tale documento contabile, al contrario, è stato chiuso in equilibrio formale e non sostanziale, con la riconduzione a pareggio attraverso la previsione, nel totale generale delle previsioni iniziali di entrata, della voce “*Avanzo di amministrazione presunto*” o “*Saldo finanziario presunto positivo*”, per 1.053 milioni di euro. In esso non v'è traccia del risultato negativo dell'esercizio precedente, nello specifico presuntivamente pari a circa - 454 milioni di euro, non parificato dalla Sezione nel giudizio sul rendiconto 2012.

Nello stesso documento di previsione, peraltro, non è rinvenibile alcuna allocazione contabile del disavanzo annotato nell'ultimo rendiconto approvato dalla Regione a quella data, e cioè quello relativo all'esercizio 2009, pari a - 414 milioni di euro (L.R. 17 aprile 2012, n. 18).

Nelle previsioni definitive – mai assestate – alle quali si perviene attraverso una serie di provvedimenti di variazione, sia legislativi che amministrativi, anche fuori del termine ultimo, del 30 novembre, stabilito dalla legge di contabilità regionale, la situazione acclarata, di equilibrio, più formale che sostanziale, non si modifica in maniera rilevante.

In particolare, le previsioni definitive lasciano invariata la posta dell’“*Avanzo di amministrazione presunto*”, pari a 1.053 milioni di euro, e non riportano, nel bilancio di previsione “*non assestato*”, la voce “*Disavanzo di amministrazione*”.

Tale tipo di programmazione, che, come già più volte evidenziato da questa Sezione nei confronti dell'Ente, non tiene conto dei risultati degli esercizi precedenti, utilizzando, anzi, un avanzo presunto che non esiste, contrasta con una serie di principi costituzionali – primo fra tutti quello dell'equilibrio del bilancio – richiamati in numerose sentenze della Corte costituzionale (per tutte, la sentenza n. 70/2012, e, proprio nei confronti della Regione Abruzzo, le sentenze n. 241/2013 e n. 250/2013).

La Consulta ha definito “*non è conforme ai precetti dell'art. 81, 4° comma della Costituzione, realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la*

contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente" (sentenza n. 70/2012); altresì, proprio in occasione di un giudizio di legittimità su una legge della Regione Abruzzo, la Consulta aveva già evidenziato che il *"risultato presunto consiste in una stima provvisoria priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa"* (sentenza n. 192/2012).

Per la totalità dell'esercizio 2013, non essendo intervenute né l'approvazione del rendiconto 2012, né, di conseguenza, la necessaria variazione del bilancio preventivo 2013, con copertura del disavanzo dell'esercizio 2012, il risultato d'esercizio è stato considerato come risorsa positiva, anziché negativa (e cioè disavanzo da finanziare), con la conseguente violazione del principio dell'equilibrio, sancito dall'articolo 81 della Costituzione, e la mancata previsione di adeguata copertura del disavanzo.

Detta modalità di predisposizione delle scritture contabili, e, in particolare, del bilancio di previsione – già criticata in occasione della parifica del rendiconto dell'esercizio 2012 e della valutazione dei documenti di programmazione degli esercizi 2014 e 2015 – non garantisce, già in fase di programmazione, il reperimento delle risorse necessarie per il finanziamento del disavanzo e, soprattutto, autorizza la gestione senza un'effettiva e concreta copertura della spesa per l'esercizio di competenza.

La Sezione si è pronunciata più volte sulla non conformità a legge di tale tecnica redazionale e procedimentale, che vede disattesa, anche per il 2013, la norma di contabilità regionale, la quale fissa al 30 giugno il termine per l'assestamento del bilancio, adempimento propedeutico alla veritiera rappresentazione delle poste, mediante l'aggiornamento dell'ammontare presunto dei residui attivi e passivi, delle previsioni di entrata e di spesa, sia di competenza che di cassa, nonché dell'avanzo di amministrazione e del fondo di cassa.

Ciò ha avuto quale conseguenza che al 30 giugno 2013, dunque, non risultava approvato il rendiconto 2012, né risultavano progetti di legge di assestamento del

bilancio di previsione 2013. Emergeva come soddisfatto, a quella data, l'obbligo di rendicontazione solo per il bilancio dell'esercizio 2009 (L.R. 17 aprile 2012, n. 18).

Sulla legge finanziaria 2013 e sulla legge di bilancio 2013 questa Sezione ha già avuto modo di esprimersi anche con deliberazione n. 374/2013/RQ, concernente la *“Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie nelle leggi regionali approvate nel primo semestre 2013 dalla Regione Abruzzo e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”*, sollevando dubbi sulle modalità di copertura di nuovi oneri, attraverso l'utilizzo delle economie vincolate, il rinvio alla successiva legge di bilancio o il rinvio ad altra disposizione legislativa futura.

Sulle medesime leggi si è espressa, successivamente, la Consulta, con sentenze n. 241 e n. 250 di ottobre 2013, ribadendo principi assai noti anche alla Regione Abruzzo, ma puntualmente da questa disattesi – per alcuni, anche successivamente alle medesime pronunce –, quali la non riprogrammabilità delle economie vincolate in assenza di rendiconti approvati, il principio di unità del bilancio e la non conformità, all'articolo 81 della Costituzione, della realizzazione del pareggio di bilancio attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non verificato, data la mancata approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente.

Infine, proprio nelle pronunce su alcune leggi della Regione Abruzzo, la Consulta ha riaffermato il concetto dell'equilibrio dinamico della gestione finanziaria, consistente nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche, con un impegno dell'Amministrazione che non deve essere circoscritto al solo momento di approvazione del bilancio, ma deve essere esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio viene a mancare per difetti sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione stessa della legge di bilancio.

Il rendiconto 2013. I risultati dell'esercizio finanziario 2013

Il rendiconto generale dell'esercizio 2013 è stato, dunque, approvato dalla Giunta regionale solo in data 27 agosto 2015, con deliberazione n. 688/C.

Il disegno di legge di approvazione del rendiconto reca, quali poste definitive della gestione di competenza, entrate accertate per 4.752 milioni di euro e spese impegnate per 4.828 milioni di euro.

Il fondo cassa, alla chiusura dell'esercizio 2013, è determinato nell'importo di 372 milioni di euro.

Gli equilibri

Ricostruiti i principali saldi della gestione, sia in sede previsionale che in sede di rendicontazione, suscita dubbi la tenuta in equilibrio della gestione di competenza, che chiude con un disavanzo di 75 milioni di euro.

Tale saldo della gestione di competenza, appunto, analiticamente studiato per i comparti del bilancio, evidenzia risultati preoccupanti: la gestione di competenza di parte corrente chiude con un disavanzo di 320 milioni di euro. Anche volendo considerare, dal versante della spesa, maggiori impegni, di importo pari a 174 milioni di euro, contestualmente erogati alle Aziende sanitarie per il pagamento dei debiti sanitari pregressi, ex articolo 3 del D.L. n. 35/2013, rimane non giustificato un disavanzo di 146 milioni di euro, riconducibile a maggiori impegni di parte corrente rispetto agli accertamenti.

Il saldo negativo di parte corrente è aggravato dall'anomalo saldo positivo della parte in conto capitale (70 milioni di euro, al netto dei 174 milioni di euro di cui sopra), che lascia supporre che nel comparto vi siano entrate senza finalizzazione.

A fronte di una diminuzione delle entrate correnti del 3,8%, la gestione del 2013 registra un aumento delle spese correnti – al netto del maggiore esborso evidenziato – del 7,5%.

Dal versante della cassa, al contrario, l'equilibrio, assicurato in fase di previsione iniziale e definitiva – perché le previsioni di riscossioni eguagliano le previsioni di pagamenti –, non difetta neanche in fase di rendicontazione. Nel 2013, infatti, le riscossioni sono superiori ai pagamenti per 68 milioni di euro.

La Regione Abruzzo non ha fatto ricorso ad anticipazioni di cassa neanche nel 2013.

Le entrate regionali di competenza 2013

Sebbene nel 2013 le entrate complessive registrino un aumento del 21,6% rispetto al 2012 – esercizio nel quale avevano subito una riduzione del 5,4% –, l'analisi per titoli di tali entrate evidenzia che l'aumento è riconducibile a tutti i titoli, ad eccezione del titolo I, che scende del 5,4%.

Le entrate tributarie risultano bloccate per l'88% dalla spesa sanitaria, residuando, pertanto, un margine assai limitato di entrate in libera disponibilità della Regione, sulle quali la medesima può esercitare la propria leva fiscale. Nel 2013, infatti, su un totale di 2.575 milioni di euro di entrate tributarie accertate, solamente 284 milioni di euro, cioè l'11%, sono stati disponibili per politiche regionali diverse dalla sanità e dagli altri vincoli dettati dalla Regione.

Le spese regionali

Con le limitate risorse a disposizione, nell'impossibilità di reperirne altre, la Regione ha fatto fronte a spese caratterizzate, nel complesso, da forte rigidità, pur registrando (al netto delle contabilità speciali) un aumento dell'11,5% delle stesse.

Assorbente appare la spesa corrente rispetto a quella in conto capitale, risultando pari la prima all'82,6% del totale degli stanziamenti, al netto delle contabilità speciali, e la seconda al 15%.

La spesa corrente

Nell'ambito della spesa corrente, priorità assoluta è stata data al soddisfacimento degli obblighi derivanti dal Piano di rientro dai deficit sanitari pregressi e al perseguimento dell'equilibrio economico del Sistema Sanitario Regionale (SSR).

La spesa corrente (pari in valore assoluto a 3.252 milioni di euro) ha mostrato un notevole aumento degli impegni rispetto all'esercizio precedente, pari al 13,9%, percentuale nella quale appare d'immediata evidenza l'aumento degli impegni per “*Organi istituzionali*” (+ 3,4%), di cui, in termini di composizione, facenti capo per il 98% al Consiglio regionale e per il 2% alla Giunta. Tale spesa cresce del 2,95% per il Consiglio e del 40,34% per la Giunta.

Anche la voce “*Amministrazione generale*” sale del 6,1%, aumento comunque non riconducibile alla sottovoce “*Personale*”, scesa dell’1,5%, nonostante l’inclusione delle spese per la gestione delle risorse umane degli enti strumentali soppressi nel corso del 2012.

La spesa in conto capitale

La spesa in conto capitale continua a registrare criticità, dovute al fatto che, nonostante le risorse siano stanziare con costanza, la Regione incontra difficoltà nell’attivazione e realizzazione degli interventi.

Nel 2013 rimangono assai contenute sia la velocità di pagamento [21,3% rispetto alla spesa corrente (78,9%)], sia la capacità di impegno [molto bassa per la spesa in conto capitale (41,3%) e più elevata per la spesa corrente (83,4%)].

Nella programmazione finanziaria della spesa in conto capitale si riscontrano oggettivamente criticità. Infatti, risulta molto contenuta la voce relativa agli investimenti diretti a carico della Regione, mentre parte rilevante occupano i trasferimenti a soggetti pubblici e privati (146 milioni di euro su 2.953 milioni di euro di impegni totali), nell’ambito dei quali ulteriori vincoli si annotano a carico della Regione, obbligata al pagamento delle rate di mutui autorizzati in anni precedenti, presso la Cassa Depositi e Prestiti, a favore di Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche da parte di questi ultimi.

Il risultato finanziario dell’esercizio 2013

La Sezione ha accertato, al termine dell’esercizio 2013, un risultato finanziario positivo, pari a 1.184 milioni di euro.

Tale dato tiene conto delle risultanze della gestione di cassa al 31 dicembre 2013 (372 milioni di euro) e dell’ammontare complessivo dei residui attivi e passivi (rispettivamente 2.189 milioni di euro e 1.377 milioni di euro).

Nella determinazione del risultato di amministrazione incide, quale fattore preponderante, l’importo dei residui attivi, che, insieme a quelli passivi e perenti, ha costituito oggetto del riaccertamento di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 549 del 26 giugno 2015, in ossequio a prescrizioni specifiche sul punto, dettate, da

questa Sezione, in occasione della parifica del rendiconto dell'esercizio 2012.

Infatti, la Regione era stata sollecitata *“a procedere e concludere il riaccertamento dei residui attivi e passivi avviato nel 2013 e, alla luce del medesimo, provvedere all'esatta quantificazione del saldo finanziario positivo e del disavanzo effettivo di gestione”*, oltreché *“a iscrivere, nel primo bilancio preventivo utile, il disavanzo effettivo di gestione risultante da procedure certe e definitive, trovandone adeguata copertura ed, eventualmente, ipotizzando anche un piano rateizzato di ripiano”*.

Premesso ciò, con la citata deliberazione di Giunta n. 549/2015 (del 26 giugno 2015), adottata a quasi un anno dall'udienza di parifica sul rendiconto 2012 (del 10 luglio 2014), la Regione sembra aver ottemperato, sebbene formalmente, alla prima delle prescrizioni di cui sopra, almeno relativamente alla conclusione del procedimento di riaccertamento dei residui, giungendo alla quantificazione di un disavanzo di gestione diverso, in senso peggiorativo, di quello presunto al 31.12.2012.

Tuttavia, residuano forti criticità in merito agli aspetti sostanziali, dell'operazione di riaccertamento dei residui portata a compimento, dovuti ad ampie zone di incertezza e nebulosità, che minano, in radice, la possibilità di avallare totalmente il risultato della gestione dei residui e, di conseguenza, l'incidenza di quest'ultimo sul risultato di amministrazione.

La Sezione muove dubbi, in particolare, sulla fondatezza di alcuni residui attivi, in ragione della loro vetustà (spesso risalenti ad oltre un decennio e, in alcuni casi, per importi non irrilevanti, finanche al 1996), con l'avvertenza che, ove non dovessero rivelarsi veritieri, andrebbero a peggiorare il risultato già negativo che pesa sull'Ente.

Minano, ulteriormente, l'attendibilità del riaccertamento le poste (91 milioni di euro) reiscritte dall'Ente, seppure non formalmente riaccertate con provvedimento, ma mantenute *“con riserva” in quanto da sottoporre ad ulteriori verifiche e, comunque, al riesame in sede di riaccertamento dei residui al 31.12.2014*”; ad esse si sommano residui attivi, per un totale di 16 milioni di euro, rivelatisi, all'esito dell'istruttoria, come essere carenti di motivazione – comprensivi

dell'importo di 5 milioni di euro, relativo a residui attivi che l'Amministrazione ha dichiarato essere insussistenti nel 2013, ma da eliminare nel 2014; residui attivi, per un totale di 12 milioni di euro, ancora incerti, all'esito delle verifiche, e ritenuti, dalla stessa Amministrazione, ancora da approfondire.

Anche per i residui passivi, sebbene confermati quasi totalmente da parte della Regione, si evidenziano residui, per un importo di 139 milioni di euro, ritenuti sussistenti ma non formalmente riaccertati con provvedimento, *che sono stati mantenuti ("con riserva") in quanto da sottoporre ad ulteriori verifiche e, comunque, al riesame in sede di riaccertamento dei residui al 31.12.2014".*

La mancanza di un completo rigore nel procedimento di riaccertamento dei residui – comunque valutabile come un primo significativo passo verso l'accertamento della reale situazione finanziaria dell'Ente – ed il mantenimento di residui riferiti a crediti inesistenti, o comunque non più esigibili, incide sull'effettiva determinazione del risultato di amministrazione, sul quale pesa, anche, una rilevante quantità di economie vincolate e di residui perenti, che non hanno subito alcun procedimento di riaccertamento.

Il risultato finanziario effettivo

Ai fini della determinazione dell'effettivo risultato di amministrazione, il saldo finanziario positivo deve essere depurato dell'importo impegnato nella reiscrizione in competenza per spese vincolate – cioè dei fondi a destinazione vincolata eliminati, quali *"Economie"* e *"Residui perenti vincolati"*, ammontanti a 1.722 milioni di euro, come risultanti dall'apposito elenco *"Residui perenti ed economie vincolati esercizio 2013"* allegato al rendiconto.

Il vincolo di destinazione, impresso alle risorse regionali, obbliga a corrispondenti reiscrizioni nella competenza dell'esercizio successivo e per, tale ammontare, prosciuga l'avanzo di amministrazione ed anzi, nella fattispecie, si pone ben oltre lo stesso.

Sottraendo, quindi, l'importo suddetto dal risultato finanziario di 1.184 milioni di euro, si arriva al disavanzo finale, conteggiato dall'Amministrazione, di -

538 milioni di euro.

Tale risultato, tuttavia, può considerarsi correttamente calcolato solo in modo parziale. Esso non tiene conto, infatti, della serie di elementi rilevati nel corso dell'istruttoria, i quali incidono sullo stesso in senso negativo, primo fra tutti l'inattendibilità parziale del riaccertamento dei residui.

Si aggiunge che è emerso, in sede istruttoria, l'utilizzo di economie vincolate, nel corso dell'esercizio, con riprogrammazione per finalità diverse da quelle inizialmente previste, per un importo di 61 milioni di euro, secondo le destinazioni individuate nell'Allegato 3 della legge finanziaria regionale (L.R. 10 gennaio 2013, n. 2) con le modalità di cui all'articolo 7, comma 1, 2 e 3, della stessa legge.

Il disavanzo accertato, peraltro, non è comprensivo, dell'importo di 174 milioni di euro, relativo all'anticipazione di liquidità ex articolo 3, del decreto legge n. 35/2013, chiesta e ottenuta dalla Regione Abruzzo e contabilizzata nel bilancio, in entrata al Titolo V, capitolo 51001.1, denominato "*Anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35*", con uno stanziamento, in termini di competenza e di cassa, di pari importo, e in uscita al Titolo I, capitolo 81591.1, denominato "*Risorse, ex anticipazione articolo 3 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, per la ricapitalizzazione degli enti del Servizio Sanitario regionale*", con uno stanziamento, in termini di competenza e di cassa, sempre pari a 174 milioni di euro.

La Regione Abruzzo ha effettuato, in maniera impropria, la contabilizzazione in bilancio di tale istituto. Non si riscontra nel rendiconto, infatti, alcuna posta in uscita atta a neutralizzare, nel titolo III della spesa, l'impatto della posta in entrata, trattandosi, come più volte ribadito dalla Corte dei conti in altre sedi, e, da ultimo, dalla Corte costituzionale (sentenza n. 181/2015), di anticipazione di liquidità e non di mutuo. Alla luce di una controversa interpretazione delle norme, che hanno necessitato di un più recente intervento legislativo, come emerge dai documenti contabili, la Regione Abruzzo ha proceduto, sia nel conto del bilancio che nel conto del patrimonio, alla contabilizzazione dell'importo come se si fosse trattato di un mutuo (vedi All. C, conto del patrimonio, Mutui passivi per specifici settori), in

scritture contabili non in linea con la natura giuridica dell'istituto.

L'indebitamento

Fatto riferimento ai vincoli esistenti, uno di carattere qualitativo, l'altro di tipo quantitativo, rispettati nel 2013, come nei precedenti esercizi, la Regione Abruzzo, ha sempre individuato correttamente il proprio limite di indebitamento, cioè la propria capacità teorica d'indebitarsi.

Tuttavia, sebbene da considerarsi in diminuzione dal 2008 in poi, la dimensione dell'indebitamento regionale, al 31 dicembre 2013, risulta ancora di 1.379 milioni di euro, di cui 6 milioni di euro a carico dello Stato e 1.373 milioni di euro a carico della Regione. Di questi ultimi, 662 milioni di euro sono destinati alla sanità.

L'importo complessivo è comprensivo dell'anticipazione di liquidità di 174 milioni di euro, ottenuta e da restituire con onere trentennale, ai sensi dell'articolo 3 del D.L. n. 35/2013.

Anche il costo del debito (quota capitale + quota interessi) presenta un *trend* in diminuzione (182 milioni di euro del 2013, contro i 184 milioni di euro del 2012 e i 188 milioni di euro del 2011).

La Regione Abruzzo ha in corso un'operazione di rinegoziazione di mutui, ai sensi dell'articolo 45 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

La stessa, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 10 luglio 2014, è stata ammessa alla ristrutturazione di due operazioni di indebitamento: a) prestito obbligazionario del valore nominale circolante, al 31 dicembre 2013, pari a € 493.000.000, con scadenza 7 novembre 2036 e contestuale estinzione anticipata dei contratti in strumenti finanziari derivati collegati; b) prestito obbligazionario, del valore nominale circolante, al 31 dicembre 2013, pari a € 250.000.000, con scadenza 7 novembre 2031 e contestuale estinzione anticipata dei contratti in strumenti finanziari derivati collegati.

La procedura, tuttora in corso, comporterà un allungamento temporale del piano di ammortamento del nuovo prestito rispetto ai precedenti e una riduzione

delle rate annuali di rimborso, con una potenziale diminuzione significativa delle stesse valere dal primo esercizio finanziario di realizzazione della ristrutturazione.

Il patto di stabilità

La Regione Abruzzo ha raggiunto, anche per il 2013, gli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno.

I risultati sono stati raggiunti attuando tanto il patto di stabilità territoriale regionalizzato di tipo verticale, quanto il patto di stabilità regionalizzato orizzontale, realizzando, dunque, complessivamente una manovra, a favore dei propri comuni, di 22 milioni di euro.

Il conto del patrimonio

Quanto al conto del patrimonio, nelle more dell'approvazione del regolamento di contabilità, cui affidare il compito di definire, tra l'altro, anche i modelli ed i prospetti di rendicontazione, appaiono obsolete le procedure di rendicontazione generale, predisposte ai sensi della legge di contabilità regionale risalente al 1997.

Non sussistendo una contabilità economica, la situazione patrimoniale, anche per il 2013, non offre un quadro attendibile dei valori patrimoniali esposti, né consente valutazioni di ordine economico circa il reddito patrimoniale prodotto, ovvero indicazioni esaustive circa la destinazione dei beni, le forme di utilizzo di essi da parte dei terzi e la loro suscettibilità di destinazione economica.

Il conto del patrimonio si limita ad esporre i meri valori finanziari delle attività e delle passività dell'Ente, e non indica la serie di valori economici di cui, invece, dovrebbe caratterizzarsi.

Incertezza ingenerano le poste allocate alla voce beni immobili, poiché la Regione non è dotata di un inventario aggiornato.

Nei valori di sintesi, comunque, la gestione patrimoniale, per l'esercizio 2013, presenta un'eccedenza delle passività, rispetto alle attività, di 1.738 milioni di euro, registrando, tuttavia, un miglioramento patrimoniale di 94 milioni di euro, rispetto al 2012, che ha chiuso con un saldo negativo pari a 1.833 milioni di euro.

La gestione finanziaria del settore sanitario

Posta l'incidenza del settore sanitario sulla finanza regionale, appare opportuno, infine, fare cenno alle verifiche effettuate sullo stesso, ricordando che il settore dell'assistenza sanitaria costituisce materia di un referto annuale dedicato al tema.

L'ultimo referto attinente all'“*Indagine sulla sanità pubblica (dati contabili al 31.12.2013 e aspetti gestionali fino al 31.12.2014)*” è stato approvato, da questa Sezione, con deliberazione n. 74/2015/SSR del 7 maggio 2015.

La tempistica differente della redazione dei bilanci d'esercizio delle Aziende sanitarie locali rispetto a quella del rendiconto regionale, in attesa della piena e completa attuazione del D.Lgs. n. 118/2011, non permette, per il momento, la contestualizzazione dei due referti (quello sulla sanità pubblica e quello sulla finanza regionale, appunto).

Tra l'altro, la Regione Abruzzo non ha proceduto all'approvazione di bilanci consolidati, né per il 2013, né per il 2014, avendo provveduto, solamente in data 1° luglio 2015, all'approvazione del bilancio consolidato del SSR al 31.12.2012 (Decreto del Commissario ad Acta n. 65 dell'1.07.2015).

La Regione Abruzzo, partita nel 2012 con l'individuazione del Centro di responsabilità, denominato “*Gestione Sanitaria Accentrata*” presso la Regione, e del relativo Certificatore responsabile, ha recepito immediatamente i nuovi modelli ministeriali di conto economico (CE) e stato patrimoniale (SP), con l'approvazione del piano dei conti del SSR, come previsto nel D.Lgs. n. 118/2011.

Il costante monitoraggio, condotto dalla Sezione regionale, sugli adempimenti contabili, richiesti alle Aziende dalla Regione, in materia di uniformità degli schemi contabili, ha portato alla correzione dei documenti contabili delle Aziende, in conformità agli schemi uniformati della Regione.

Operativamente, tuttavia, nel 2013 la Regione Abruzzo non ha potuto effettuare, in via previsionale, un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite e, dunque, una contabilizzazione conforme al Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011, posto

che le risorse relative al fondo sanitario regionale per l'anno 2013 sono state definite solo con l'Intesa Stato-Regioni del 20 febbraio 2014, per un importo complessivo di 2.307 milioni di euro.

Nel 2013, dunque, risultano stanziati solo 2.280 milioni di euro, mentre i rimanenti 27 milioni di euro trovano allocazione nel bilancio dell'esercizio successivo.

Si pone in evidenza, nel 2013, ed emerge chiaramente dal rendiconto, che la complessa situazione evolutiva del Piano di rientro e successivi Programmi operativi, che questa Sezione ha avuto modo di monitorare, con referti annuali al Consiglio regionale, sfociata nell'equilibrio economico, realizzato dal 2010 al 2013, ha comportato lo sblocco degli importi delle premialità pregresse (esercizi 2007, 2008, 2010), rimanendo da incassare, al 31.12.2013, fra i residui attivi, solamente le premialità del Fondo Sanitario Regionale degli esercizi 2011-2013.

Nel corso del 2013, infatti, il MEF, a seguito delle verifiche esperite dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, ha provveduto ad erogare, a favore della Regione Abruzzo, circa 118 milioni di euro, residuando, al 31.12.2013, circa 233 milioni di euro.

Al contempo, la Regione Abruzzo, nel medesimo esercizio, ha trasferito alle Aziende sanitarie locali complessivamente 416 milioni di euro, di cui 242 milioni di euro a copertura perdite esercizi 2007-2009 e 174 milioni di euro finanziati con l'anticipazione di liquidità ex articolo 3, D.L. n. 35/2013.

La situazione complessiva del SSR, relativamente alla *“copertura delle perdite al 31.12.2013”*, è stata esaminata, nel dettaglio, nel già citato referto di questa Sezione.

L'allineamento dei bilanci del SSR alle risultanze dell'attività congiunta con il MEF, di ricostruzione del pregresso, relativa agli anni 2001-2011, è contenuto nel decreto del Commissario ad Acta-Presidente della Regione n. 145 del 30 ottobre 2014. Con esso sono state allocate le risorse già disponibili presso la Gestione Sanitaria Accentrata (269 milioni di euro), prioritariamente a copertura di tutte le perdite delle

Aziende, invocando il principio contabile IAS 8, secondo cui le risultanze definitive dell'attività di certificazione dei debiti sanitari potranno essere recepite nei bilanci delle aziende attraverso apposite scritture contabili, procedura che sarà oggetto di approfondimento del prossimo referto in materia.

Resta ancora pendente la fase degli adeguamenti che avrebbero dovuto accompagnare il percorso contabile di rientro dai disavanzi, in un processo di riordino e razionalizzazione del sistema, non completamente attuato, e la valutazione, già espressa da questa Sezione, di scarsa rapidità delle scelte, e di necessità di recupero di efficacia nelle soluzioni e di efficienza nell'attuazione delle stesse.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE ABRUZZO – ANNO 2013

La spesa di personale

QUADRO DI SINTESI

RELATORE: PRIMO REFERENDARIO ANDREA LUBERTI

E' noto che negli ultimi anni il legislatore statale ha adottato una nutrita serie di disposizioni che, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, hanno riguardato anche le spese per il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, in considerazione della forte incidenza di tale capitolo di spesa sugli equilibri di finanza pubblica.

Tali misure hanno sovente riguardato anche i rapporti sostanzialmente assimilabili a quelli di pubblico impiego, atteso l'impatto sul medesimo settore di uscite (rapporti di lavoro flessibile e di "consulenza").

Per quel che concerne la Regione Abruzzo, a fronte di un modesto apporto della legislazione regionale sul tema del personale, le voci e le tabelle analizzate nella relazione allegata al giudizio di parificazione con maggiore dettaglio consentono, di seguito, di riferire i dati qui riportati in modo sintetico.

Per quanto riguarda i numeri complessivi del personale dipendente, occorre ricordare il consistente aumento nell'anno 2012 derivante dal passaggio alle dipendenze della Regione del personale di enti strumentali soppressi. Tuttavia, il conseguente aumento della spesa rispetta comunque i limiti stabiliti dall'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella stessa entità delle risorse finanziarie già previste per tali dipendenti negli organismi soppressi. Inoltre, nel complesso non è stato superato il limite alle spese per il personale introdotto dall'articolo 76, comma 7, del decreto-legge del 25 giugno 2008, n. 112 e successive modificazioni, in quanto l'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente, nel triennio, si mantiene sotto il parametro dettato dalla norma.

Anche con riferimento al parametro delle risorse impiegate, per i motivi già illustrati, nell'anno 2012 deve riscontrarsi un temporaneo aumento della spesa per il personale, rispetto all'anno precedente, per € 4.560.761,00 (con aumento percentuale del 5,79%); nell'anno 2013 tale spesa è tornata a scendere, sia pure lievemente (- 0,99%). Per le stesse ragioni, si registra l'aumento, a far data dal 2012, della spesa per il personale a tempo indeterminato, mentre si è comunque verificata una graduale diminuzione, nel triennio, della spesa per collaborazioni di studio e ricerca

e per incarichi. Al contrario, è rilevabile l'aumento della spesa per studi, incarichi professionali e di consulenza degli enti dipendenti dalla Regione.

Con riguardo alla distinzione qualitativa della spesa per retribuzioni tra oneri stipendiali e oneri accessori, è stata rilevata la diminuzione di questi ultimi a partire dall'anno 2011.

In relazione alla ripartizione del personale a tempo indeterminato (tra i dirigenti e le altre categorie), infine, la struttura organizzativa determina una corretta incidenza percentuale del personale dirigenziale sul numero complessivo dei dipendenti.

Per quanto riguarda il personale della Giunta e del Consiglio regionale, dopo il già menzionato aumento dell'organico nell'anno 2012 che ha avuto portata generale, si nota una tendenza, sia pur lieve, al riassorbimento di detto aumento nelle diverse categorie di personale. Infine, sempre in relazione a tale personale, è apprezzabile il rispetto del rapporto tra spesa corrente e spese per il personale; dei limiti determinati dal patto di stabilità; dalla limitazione al ricambio delle risorse umane della pubblica amministrazione; nonché del limite di spesa per i rapporti di lavoro flessibile.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE ABRUZZO – ANNO 2013

Organismi partecipati e Fondi comunitari

QUADRO DI SINTESI

RELATORE: REFERENDARIO ANGELO MARIA QUAGLINI

Nell'ambito delle attività di controllo che accompagnano la parifica, la Sezione ha ritenuto opportuno sottoporre a specifico esame la gestione degli organismi partecipati e degli enti strumentali della Regione Abruzzo, nonché l'utilizzo dei fondi di derivazione comunitaria, attese le rilevanti dimensioni finanziarie dei due settori, sia in relazione al rendiconto regionale, sia con riferimento all'economia del territorio. Tra gli organismi e gli enti che, ad ampio raggio, rientrano nel perimetro della finanza regionale, la Sezione ha dedicato particolare attenzione al fenomeno societario, analizzandolo da molteplici punti di visuale: il modello di *governance* adottato dalla Regione, i risultati delle gestioni aziendali maturati nell'esercizio 2013, inseriti in un orizzonte temporale triennale, nonché l'andamento delle situazioni patrimoniali conseguenti agli esiti gestionali. L'analisi condotta ha portato ad una sostanziale conferma delle criticità rilevate nel precedente esercizio. In merito al modello di *governance*, già nel giudizio sul rendiconto 2012, la Sezione rilevava come la presenza di una pluralità di strutture regionali, interessate da compiti di indirizzo e di controllo sugli enti partecipati, generasse una sovrapposizione di responsabilità, minando l'efficacia dell'azione regionale. La necessità di garantire un momento di sintesi nella gestione dei rapporti con tutti i soggetti di derivazione regionale trova conferma nelle *best practices* in materia di *governance* delle società a partecipazione pubblica, stilate a livello internazionale dall'OCSE, la quale sottolinea l'opportunità di centralizzare le funzioni di direzione, coordinamento e controllo in un'unica struttura. In questo modo, infatti, l'azionista pubblico può agire in modo informato e attivo, assicurando un gestione efficace, professionale e trasparente, attraverso la fissazione di obiettivi strategici chiari e stabili.

Al riguardo, le modifiche organizzative introdotte con la legge regionale n. 35 del 2014 muovono verso la previsione di momenti e figure di coordinamento che assicurino livelli efficaci di *governance*, in linea con i rilievi formulati in occasione della parifica per il 2012 e con le *best practices* internazionali. Il concreto

funzionamento e gli effetti del nuovo assetto organizzativo saranno oggetto di valutazione nell'ambito dei referti di accompagnamento ai futuri giudizi di parifica.

Passando all'esame dei risultati gestionali, i dati 2013 attestano un trend preoccupante; in termini aggregati, gli organismi partecipati esaminati hanno generato una perdita complessiva di € 19,1 mln., in netto peggioramento rispetto a quella conseguita nel 2012 (€ 8,9 mln.). Anche avendo riguardo ai risultati individuali, in 9 casi sui 22 oggetto di analisi il 2013 si è chiuso con un risultato negativo. Le perdite trovano inoltre conferma anche se si sposta l'attenzione sul risultato operativo; a livello complessivo tale indicatore si attesta sul valore negativo di € -10,4 mln. nel 2013 (-6,9 mln. nel 2012). Risultati d'esercizio fortemente negativi, soprattutto se riferiti alla gestione "caratteristica" e se ripetuti nel tempo, gettano forti dubbi sulla capacità di alcuni organismi partecipati di soddisfare il requisito dell'economicità tipico delle attività imprenditoriali e quello della continuità aziendale. La Regione Abruzzo, laddove possibile, è chiamata ad adottare le misure necessarie per ricondurre le gestioni degli organismi partecipati su canoni di redditività, ovvero, nei casi in cui ciò non sia concretamente attuabile, porre in essere i necessari provvedimenti di riorganizzazione, anche in una prospettiva di razionalizzazione degli organismi stessi.

Sotto il profilo dei costi, gli organismi partecipati analizzati hanno registrato, nel 2013, oneri operativi pari a € 171,4 mln., in calo rispetto ai € 174,7 mln. del 2012. Nell'ambito dell'aggregato dei costi operativi la voce principale è rappresentata dal personale (circa il 42% del totale, ma in molte realtà oltre il 50%).

I dati mettono in luce una progressiva riduzione delle unità impiegate, passate da 2117 a 1998 (-2,5%); 5 organismi partecipati risultano privi di personale, gettando forti dubbi in merito all'effettivo esercizio di attività da parte degli stessi.

I risultati d'esercizio negativi hanno determinato rilevanti conseguenze sui patrimoni netti degli organismi partecipati; a livello aggregato le consistenze patrimoniali si sono ridotte nel 2013 del 42%, passando da € 42 a € 24 mln. (in 5 casi i mezzi propri hanno raggiunto livelli negativi).

La diminuzione del capitale di rischio ha, a sua volta, inciso in senso fortemente negativo sul grado di indebitamento; il rapporto tra patrimonio netto e passività complessive – che già evidenziava forti tensioni finanziarie nel 2012 - è ulteriormente peggiorato nel corso del 2013, a seguito dell’abbattimento dei fondi patrimoniali per via delle perdite. La sostenibilità delle esposizioni passive è inoltre aggravata dalla presenza di potenziali tensioni di liquidità (testimoniate dal *quick ratio* medio pari all’80%) con conseguenti rischi di solvibilità nel breve termine.

I risultati negativi registrati da molti organismi partecipati non sono, ad oggi, pienamente riflessi nel rendiconto regionale; diversamente, nella prospettiva di progressivo consolidamento dei conti, gli esiti delle gestioni societarie saranno in grado di influenzare automaticamente il bilancio regionale, mettendone a rischio gli equilibri.

La Regione Abruzzo risulta destinataria di finanziamenti comunitari rientranti nella politica di coesione socio-economica dell’Unione europea, nella politica agricola comune e nella politica comune della pesca. Rispetto a tali fondi la Regione assume il ruolo di autorità responsabile dell’esecuzione dei correlati programmi operativi e quindi del corretto e proficuo utilizzo delle risorse finanziarie assegnate.

Tali risorse costituiscono una quota rilevante del bilancio regionale, sia sul fronte delle entrate sia dal lato della spesa. Più in dettaglio, le entrate correnti e in conto capitale per la programmazione comunitaria ammontano nel 2013 a € 165 mln. (4,6% del totale degli accertamenti di € 3,58 mld.). La parte preponderante di tale aggregato è rappresentata dalle entrate di parte capitale che risultano in consistente aumento rispetto al 2012 (+52%), passando da € 107,5 a 163 mln.

Sul lato della spesa, i dati 2013 mostrano una riduzione del 9,19% per gli impegni legati ai programmi comunitari, passati da € 132,2 mln. a € 120,1 mln. Tale trend è determinato dal forte ridimensionamento delle spese rientranti nel POR FSE

(-34%), solo parzialmente compensato dagli incrementi degli impegni a valere sul POR FESR e su IPA Adriatico.

Nell'ambito della politica di coesione la Regione Abruzzo figura tra le Regioni ammissibili ai finanziamenti per gli obiettivi *“Competitività regionale e occupazione”* e *“Cooperazione territoriale europea”*.

L'analisi dello stato di attuazione finanziaria di entrambi gli obiettivi mostra elementi di criticità, se si raffrontano i dati abruzzesi con la media nazionale. Per quanto riguarda l'obiettivo Competitività, il confronto evidenzia una differenza negativa di 25,10 punti percentuali sugli impegni e di 10,90 punti percentuali sui pagamenti eseguiti. Il ritardo si conferma anche con riferimento all'attuazione dei singoli fondi; per il FESR la capacità di impegno si attesta al 76,89% (95,2% a livello nazionale), mentre quella di spesa (62,1%) appare in linea con quella nazionale. Per il FSE sia la capacità di impegno (67,20%) sia la capacità di spesa (54,04%) risultano inferiori al livello nazionale (rispettivamente 93,08% e 69,69%).

La Regione Abruzzo, quindi, continua a evidenziare, nel 2013, percentuali di attuazione tra le più basse fra tutte le Amministrazioni regionali. Il sisma del 2009 ha prodotto effetti devastanti che hanno amplificato un disagio già considerevole per quanto riguarda il prodotto interno regionale e il tasso di occupazione. In assenza di una decisa *“inversione di rotta”* che, nel caso di specie non può non trovare nella ricostruzione post-sisma il suo volano principale, il rischio che la Regione possa perdere le risorse UE a disposizione non appare trascurabile. Ritardi di attuazione simili emergono anche dall'analisi dei dati 2013 relativi al Fondo Europeo per la Pesca (-11% sui pagamenti) e al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (-6% sui pagamenti).

Con riferimento, invece, all'obiettivo Cooperazione, i dati 2013 sul livello di attuazione finanziaria del Programma IPA Adriatico mettono in luce un netto miglioramento rispetto all'anno precedente, sia sul fronte degli impegni (dal 63,36% al 99,32%) sia su quello dei pagamenti (dal 5,79% al 21,16%). La forbice tra impegni e pagamenti rimane, tuttavia, ancora elevata. Nella seconda metà del 2013, si è

verificato nuovamente il rischio di disimpegno dei fondi del programma (annualità 2010); l'Autorità di Gestione ha pertanto messo in atto una serie di azioni, sia a livello di progetto sia a livello di programma, per evitare un nuovo disimpegno automatico da parte della Commissione. Tali azioni sono consistite, ad esempio, nel monitoraggio periodico delle spese dei progetti, nell'organizzazione di incontri con i beneficiari finali, nel monitoraggio del livello di performance degli uffici di controllo.

Nel quadro normativo europeo di riferimento, l'efficiente gestione dei fondi comunitari passa attraverso la definizione e l'implementazione di un assetto completo ed efficace di controlli interni di I e II livello. Al riguardo, la Sezione sottolinea che gli esiti delle attività di verifica hanno evidenziato, per il FESR, un aumento del tasso di irregolarità riscontrato (dallo 0,16% allo 0,75%), derivante sia da un aumento delle irregolarità identificate, sia nella riduzione della percentuale di spesa oggetto di controllo (dal 61% al 42%); per il FSE, invece, si registra una riduzione del tasso di irregolarità riscontrato (dallo 4,2% allo 0,94%) accompagnato tuttavia da una percentuale di spesa oggetto di controllo notevolmente più bassa (dal 46,86% al 19,03%).

