



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE MOLISE ESERCIZIO 2020

sintesi della relazione di accompagnamento

Ref. Domenico Cerqua

Ref. Ruben D'Addio

udienza del 12 novembre 2021 – Pres. Lucilla Valente



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE MOLISE
ESERCIZIO 2020**

sintesi della relazione di accompagnamento

Ref. Domenico Cerqua

Ref. Ruben D'Addio

udienza del 12 novembre 2021 – Pres. Lucilla Valente

Analisi economico-finanziaria:

dott.ssa Elisa CIARLO

dott.ssa Maria Pia CONCETTI

dott. Alfonso INGENITO

dott. Antonio MEGLIOLA

dott.ssa Modestina PETTI

dott.ssa Carla RICCI

dott.ssa Esther SPINA

dott.ssa Silvia STORTO

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE

Pres. Lucilla Valente

Dichiaro aperta l'udienza pubblica sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2020.

Dopo un lungo periodo di attività svolta da remoto a causa dello stato di emergenza da Covid 19, la Sezione regionale di controllo torna in presenza per celebrare il giudizio di parifica, in un contesto ossequioso delle misure prudenziali ancora vigenti.

Ciò vuol essere un augurio, con fiducia e speranza, di un progressivo ritorno alla normalità, in una Regione che ha, peraltro, scontato e sconta notevoli difficoltà e problematiche nella gestione del proprio sistema sanitario.

Desidero, innanzitutto, rivolgere un saluto alle Autorità e a tutti i cortesi Ospiti, oltreché alle parti processuali del presente giudizio, identificabili nel Presidente della Regione e nel Procuratore regionale.

Nel sistema coordinato dei controlli di competenza della Sezione regionale sulla finanza regionale – fra i quali trovano prioritaria menzione il controllo sulle spese dei gruppi consiliari (esitato nelle delibere nn. 15, 16, 17, 18 e 19/FRG e nn. 20, 21, 22, 23, 24 e 25/FRG del 2021), quello sul bilancio di previsione (delibera n. 27/FRG/2021) e quello sulla copertura delle leggi di spesa (delibera n. 31/RQ/2021) - un ruolo centrale è svolto dal giudizio di parificazione introdotto dal comma 5 dell'articolo 1 del decreto legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 213 del 2012, che ha esteso alle Regioni ad autonomia ordinaria un istituto già previsto per il Rendiconto generale dello Stato, dal Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, di cui al regio decreto n. 1214 del 12 luglio 1934, con un appuntamento istituzionale a cadenza annuale, consacrato dal legislatore, secondo lo schema procedimentale recato dall'antica previsione normativa, con le formalità della giurisdizione contenziosa e con

la presenza del Procuratore regionale nel ruolo di pubblico ministero.

Tale appuntamento è deputato alla verifica della concordanza e veridicità delle risultanze del rendiconto, e, quindi, della regolarità ed affidabilità della gestione del bilancio e del patrimonio, in termini di rispetto dei vincoli finanziari nazionali e comunitari, in tema di saldi di finanza pubblica e di equilibrio complessivo dei bilanci.

La Corte dei conti, agendo nell'ambito del controllo di *"legalità finanziaria"*, nella sua posizione di terzietà ed indipendenza, in sede di parifica si pone come garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario della corretta gestione delle risorse pubbliche per il miglioramento dell'efficienza ed efficacia della spesa pubblica, vigilando sui principi della sana gestione finanziaria presidiati dall'art 81 della Costituzione.

In tale sede la Corte, al servizio dello Stato-comunità e dei cittadini, ricopre il ruolo di custode del bilancio, considerato oramai *"bene pubblico"*, da intendersi non più solo rappresentazione delle principali scelte gestionali di entrata e spesa, ma anche come strumento per la realizzazione dei diritti inviolabili e dell'eguaglianza sostanziale, solennemente affermati dagli artt. 2 e 3 secondo comma della Costituzione.

Come ricordato dal Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, *"la legalità finanziaria"* conduce alla promozione dell'uguaglianza sostanziale e dell'effettiva tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione e *"soltanto un uso corretto delle risorse assicura la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi necessari per soddisfare i diritti sociali, primo fra tutti quello della salute"*.

L'attività di parificazione si pone in un rapporto di ausiliarità nei confronti dell'Assemblea legislativa ed è, dunque, teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso. In coerenza con la predetta impostazione, si rammenta che *"la decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale e al Consiglio regionale"* (art. 1, comma 5, terzo periodo, D.L. n. 174/2012).

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

Sebbene teleologicamente collegate, la **decisione** (art. 39 rd 1214/1934) e la **relazione** allegata (art. 41, idem) entrambe emanate dalla Sezione di controllo, all'esito di un

procedimento unitario, sono documenti “collegati ma autonomi, sotto il profilo della ritualità, dell’oggetto e delle finalità” (SSRRCO Cdc n. 7/QMIG/2013).

La **pronuncia** che ne segue, emessa in nome del popolo italiano, risponde al disegno costituzionale che fonda la missione della Corte dei conti, di garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario e della corretta gestione delle pubbliche risorse, sulla duplicità delle funzioni del controllo e della giurisdizione contabile a essa intestate dagli articoli 100 e 103 della Costituzione. Il passaggio in giudicato della decisione determina l’immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificato.

La **relazione**, allegata alla decisione di parifica, che per prassi viene approvata con la stessa, secondo le previsioni normative, racchiude le osservazioni della Corte in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e le proposte della stessa in ordine alle misure di correzione e agli interventi di riforma necessari ad assicurare l’equilibrio di bilancio e a migliorare l’efficacia e l’efficienza della spesa.

In questo panorama normativo, **il rendiconto regionale** rappresenta il momento conclusivo del complessivo ciclo di bilancio dell’Ente regionale, sul quale si pone **il giudizio di parifica**, che non consiste solo in una mera verifica della conformità delle poste rendicontate alla legge che autorizza il bilancio, ma implica un controllo atto a presidiare un equilibrio effettivo di bilancio, nel quale dunque diventa centrale la correttezza della determinazione del risultato di amministrazione, il quale configura “l’oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che [...] riguarda non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio” (Corte cost., sent. n. 89/2017).

In conclusione, “Compito della Corte dei conti [...] è accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti [...]” (cfr. Corte cost., sent. n. 138/2019, § 6 in diritto).

A garanzia degli interessi finora ricordati, si pone l’odierno giudizio sul rendiconto generale della Regione Molise per l’anno 2020, a conclusione di una complessa attività istruttoria, eseguita da questa Sezione nel rispetto del principio del contraddittorio con l’Amministrazione regionale, su tutti i profili sottoposti a verifica, e concentrata in un arco temporale assai ristretto e in termini differiti rispetto alla nuova scadenza fissata dal legislatore

per l'esercizio dei controlli, non avendo la Regione Molise osservato il termine seppure prorogato dal legislatore al 30 giugno, per l'approvazione del rendiconto, nei termini accertati dalla Sezione nella deliberazione n. 66/FRG/2021.

Il controllo è stato svolto nell'ottica di valorizzare la trasparenza e l'intellegibilità dei dati economico finanziari. Del resto *“solo agendo in tale direzione – come ricordato dal Presidente della Corte in occasione della parifica sul rendiconto generale dello stato 2020 – “il controllo in questa sede può davvero rappresentare uno stimolo per l'azione amministrativa, dalla cui qualità dipende la concreta realizzazione dei diritti fondamentali”.*

Gli approfondimenti contenuti nella relazione permettono di rilevare **il quadro strutturale** nel quale interviene la decisione di parifica e offrono **elementi** per effettuare le scelte più idonee ad apportare le eventuali correzioni per il futuro. Del resto, l'osservanza del principio della continuità della gestione con gli esercizi finanziari precedenti (Corte costituzionale sent. n. 274/2017, n. 49/2018 e n. 105/2019) comporta, quale primaria conseguenza, l'impossibilità di prescindere nelle analisi dalla considerazione delle situazioni pregresse, oltreché del grado di adattamento da parte dell'Ente alle osservazioni mosse sugli esercizi precedenti.

La Corte costituzionale evidenzia che *“la trasparenza dei conti e la tempestività degli interventi correttivi assumono valore fondamentale per evitare che il rinvio a futuri esercizi delle misure di risanamento aggravino l'esercizio del mandato dei futuri anni e faccia ricadere il peso del risanamento sulle future generazioni”* (cfr. Corte cost., sent. n. 18/2019).

Tali assunti sono tanto più cogenti nel contesto attuale che necessita di adeguate politiche di bilancio che siano in grado di favorire reali percorsi di ripresa del paese ed un adeguato uso delle risorse, che arriveranno dal PNRR, per contrastare gli effetti economici negativi del fenomeno pandemico. Come già ricordato, *“La tenuta del sistema democratico non può prescindere dal rispetto del principio della legalità e della corretta gestione delle risorse pubbliche”* (Presidente Cdc Inaugurazione anno giudiziario 2021).

Un'ultima notazione riguarda il profilo procedurale.

La verifica dell'affidabilità e della regolarità dei conti della Regione, con applicazione di una procedura di stima sull'attendibilità e affidabilità degli aggregati contabili, è stata effettuata previa applicazione di un campionamento statistico numerico e monetario, in linea

con il sistema MUS (*Monetary Unit Samplig*) che la Corte dei Conti europea utilizza per gli accertamenti, nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità (*Declaration d'assurance - DAS*).

Le risultanze dell'istruttoria sono state oggetto di confronto con la Regione Molise e la Procura regionale a cui è stata trasmessa tutta la documentazione acquisita dalla Sezione, anche mediante la diretta accessibilità al sistema di contabilità regionale al quale la Sezione ha, da tempo, un collegamento stabile.

Le valutazioni complessive delle attività di controllo svolta sono contenute nella relazione annessa alla decisione di parifica, articolata in tre volumi, il primo concernente: *L'Analisi finanziaria con riguardo agli equilibri di bilancio, all'indebitamento e al rispetto dei saldi di finanza pubblica*"; il secondo su *L'Attendibilità ed affidabilità dei dati contabili*"; il terzo sulle tematiche particolari esaminate dalla Sezione e riguardanti: *I Controlli interni; Il personale; Il settore sanitario; Il trasporto pubblico locale; Le società partecipate*.

Al termine di questo breve *excursus*, concludo esprimendo un sincero ringraziamento ai Colleghi e al Personale amministrativo tutto, che con grande dedizione hanno voluto impegnarsi nello scrutinio degli atti oggetto dell'odierno giudizio, in tempi ristretti ed in condizioni ancora onerose, dettate dal rispetto delle regole di sicurezza anticovid, con utilizzo saltuario della sede e con il ricorso a nuove metodologie di lavoro verso le quali hanno dimostrato grande capacità di adattamento e un grande senso di responsabilità.

Ringrazio anche la Procura regionale per la proficua sinergia che si è realizzata e la Regione Molise per la leale collaborazione istituzionale nella fase istruttoria, e la messa a disposizione fino all'ultimo di documentazione ed elementi di informazione essenziali per la formulazione delle valutazioni di pertinenza di questa Sezione.

Cedo ora la parola ai relatori, il **dott. Cerqua**, che illustrerà le considerazioni di cui alla relazione allegata alla decisione di parifica per ciò che concerne l'analisi finanziaria e il conto del patrimonio, il settore dei trasporti e il settore sanitario; a seguire il **dott. D'Addio**, che riassumerà quanto osservato in merito al rispetto dei saldi di finanza pubblica, all'indebitamento regionale, ai controlli interni, al personale e alle società partecipate.

Seguirà la requisitoria orale del Pubblico ministero rappresentato dal Procuratore regionale della Corte dei conti per il Molise, **Pres. Nicoletta**, ed infine cederò la parola al presidente della Regione, **dott. Toma**.

Do la parola al dott. Domenico Cerqua per la prima relazione.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

sintesi della relazione di accompagnamento

Ref. Domenico Cerqua

1 LA GESTIONE DI COMPETENZA. LE ENTRATE

Dalle risultanze della gestione delle entrate regionali nell'esercizio 2020 emerge che, a fronte di previsioni definitive di competenza per euro 1.807.343.110,46 (escluso l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente e il fondo pluriennale vincolato di parte capitale e di parte corrente), sono stati disposti *accertamenti* per **euro 1.257.285.533,90**, pari al 69,57% delle previsioni.

Le *riscossioni* in conto competenza ammontano a **euro 1.064.827.852,34** e rappresentano l'84,69% degli accertamenti. Pertanto, le somme ancora non riscosse - che integrano residui attivi formati nell'esercizio 2020 - ammontano a euro 192.457.681,56 (15,31% degli accertamenti).

Sul piano qualitativo, il 57,26% del totale degli accertamenti, pari a euro 719.962.593,23, è riferito alle entrate di cui al *Titolo I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*. Dei restanti importi, l'8,41% è imputato al *Titolo IV - Entrate in conto capitale*, mentre solo lo 0,39% è relativo alle entrate di cui al *Titolo III - Entrate extratributarie*. Gli accertamenti per trasferimenti correnti (*Titolo II*) sono pari al 19,27% del totale.

In rapporto al precedente esercizio, le entrate complessivamente accertate nel 2020 registrano un aumento del 6,11% rispetto all'esercizio 2019. Ancor più ampio, e pari al 33,23%, è l'incremento delle riscossioni.

L'analisi svolta sui dati riguardanti le *entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa* di cui al *Titolo I* (che costituiscono la fonte più significativa delle risorse regionali), nel 2020 evidenzia una diminuzione degli accertamenti del 2,30%, ascrivibile anche all'emergenza pandemica. Il medesimo *trend* negativo si riferisce anche alle riscossioni di competenza, che subiscono una flessione dell'1,39% rispetto al 2019. Tuttavia, le riscossioni totali (comprensive di quelle in conto residui) seguono un andamento opposto, registrando un aumento del 20,92% rispetto al 2019: la circostanza attesta una positiva inversione di tendenza nella capacità di riscuotere le entrate tributarie accertate negli esercizi pregressi.

Il 73,33% delle entrate tributarie è costituito dalla compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (IVA), che registra accertamenti complessivi per euro 527.962.328,00. L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fornisce il 12,92% degli accertamenti

tributari (euro 93.003.206,94), mentre l'addizionale regionale sull'imposta delle persone fisiche (IRPEF) contribuisce con euro 63.475.778,16, pari all'8,82% del totale.

La tassa automobilistica regionale, con accertamenti per euro 28.024.050,05, integra il 3,89% del totale. Gli altri tributi coprono la rimanente parte delle entrate tributarie, pari a euro 7.497.230,08 (1,04%).

All'esigenza di fronteggiare le conseguenze economico-sociali dell'emergenza sanitaria da Covid-19 si collega anche l'aumento delle entrate da *trasferimenti correnti* (+32,67%), mentre le *entrate in conto capitale* nel biennio 2019-2020 restano costanti.

2 LA GESTIONE DI COMPETENZA. LE SPESE

Sul lato della spesa, nell'esercizio 2020 sono stati iscritti in bilancio *impegni* per euro **1.275.107.904,84**, in crescita del 7,19% rispetto al 2019. Tra l'altro, gli aumenti hanno interessato il *Titolo I - Spese correnti* (5,37%, pari a maggiori impegni per euro 47.287.240,58) e il *Titolo II - Spese in conto capitale* (2,87%), nonché – in misura particolarmente significativa – il *Titolo VII - Spese per conto terzi e partite di giro* (45,08%).

Anche i *pagamenti* in conto competenza, quantificati a fine esercizio in euro **1.035.629.062,31**, sono risultati in aumento rispetto al 2019 del 15,91%.

Analizzando il loro andamento per ciascun titolo della spesa, si rileva che la crescita ha interessato il *Titolo 1 - Spese correnti* (16,79%) e, soprattutto, il *Titolo VII - Spese per conto terzi e partite di giro* (113,69%). In valori assoluti, nel 2020 sono stati effettuati maggiori pagamenti per spese correnti per complessivi euro 117.455.558,30.

Sono invece diminuiti del 19,26% i pagamenti per spese imputate al *Titolo II - Spese in conto capitale* e del 58,72% quelli iscritti nel *Titolo III - Spese per incremento di attività finanziarie*. Sono restati sostanzialmente invariati i pagamenti riguardanti il *Titolo 4 - Rimborso di prestiti* (-0,67%).

Le *spese correnti* regionali integrano la quota percentualmente più alta della spesa complessiva (pari, nel 2020, al 72,77%). Al contrario le *spese per investimenti*, con cui – come noto – l'Ente contribuisce a formare il capitale produttivo della comunità e, quindi, al suo sviluppo, si sono attestate solamente all'11,27% di tutta la spesa impegnata.

L'accertata crescita degli impegni e dei pagamenti riferibili alla *spesa corrente* costituisce un indice della scarsità dei margini disponibili per una sua contrazione, con riflessi diretti sugli equilibri di bilancio di un Ente chiamato al ripiano di ingenti disavanzi (anche in ragione del peso quantitativo dell'aggregato in esame, pari – come segnalato – a poco meno di tre quarti degli importi di spesa complessivi).

Nel dettaglio, la crescita ha interessato soprattutto la quota di spesa riferibile ai *trasferimenti correnti* (+42.785.263,01); sono tuttavia aumentati anche gli *interessi passivi* (+2.845.892,46), pari nel complesso a euro 14.482.561,72, a testimonianza di chiare disfunzioni gestionali che fondano potenziali fattispecie di responsabilità amministrativa. Le spese di personale

subiscono invece un'inversione di tendenza, diminuendo di euro 2.630.913,10 e attestandosi a complessivi euro 31.024.701,77.

* * *

Come noto, nel quadro della nuova disciplina della contabilità armonizzata, la prima unità di voto relativa alle spese ha ad oggetto le "missioni", che rappresentano le **funzioni principali e gli obiettivi strategici** perseguiti dalle amministrazioni utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate e forniscono, pertanto, utili indicazioni in ordine ai contenuti della concreta attività di gestione.

L'analisi di dettaglio della spesa classificata per singole missioni evidenzia che la quota più cospicua delle risorse regionali è stata destinata alla spesa sanitaria: la *missione 13 - Tutela della salute* ha, infatti, assorbito nel 2019 il **60,06% delle risorse** complessivamente impegnate in bilancio (valore non dissimile rispetto al 2019, in cui si attestava al 60,39%, ma in aumento rispetto al 56,39% registrato nel 2018). Come si dirà tra poco, ove si considerino anche le spese per conto terzi riferibili al settore sanitario, la quota di risorse interessate cresce fino a coprire circa il 70,00% del bilancio regionale.

Il complesso della spesa sanitaria impegnata nel 2020 aumenta del 6,60% rispetto all'esercizio precedente, anche per effetto della necessità di fronteggiare l'improvvisa emergenza pandemica. All'incremento degli impegni è seguito un significativo aumento dei pagamenti, sia rispetto al 2018 (+5,25%) che riguardo al 2019 (+21,78%).

All'attività istituzionale dell'Ente nel corso del 2020 sono state destinate minori risorse rispetto ai due esercizi precedenti. Infatti, gli impegni di cui alla *missione 01 - Servizi istituzionali e generali, di gestione* sono diminuiti di euro 15.540.950,70 (-17,53%) rispetto al 2018 e di euro 22.988.903,19 (-23,92%) rispetto al 2019.

Le missioni che hanno registrato impegni maggiori rispetto al 2019 sono la *missione 14 - Sviluppo economico e competitività*, in crescita dell'81,02% rispetto al 2018 e del 122,24% rispetto al 2019, e la *missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*, che ha registrato impegni in aumento del 50,91% rispetto al 2018 e del 44,85% rispetto al 2019.

L'andamento della spesa relativa alla tutela del territorio risulta in netta diminuzione. Infatti, si registrano forti riduzioni degli impegni di cui alla *missione 03 - Ordine pubblico e sicurezza* (-99,74% rispetto al 2018 e -99,47% rispetto al 2019) e nella *missione 08 - Assetto del Territorio e edilizia abitativa*, in cui nel 2020 sono stati impegnati euro 1.293.382,82, con un decremento pari

al 51,06% rispetto al 2018 e al 65,17% rispetto al 2019. Del pari in diminuzione sono le spese impegnate sulla *missione 09 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*, che registrano una contrazione del 53,28% rispetto al 2018 e del 3,38% rispetto al 2019.

3 IL RENDICONTO 2020. I RISULTATI DELLA GESTIONE FINANZIARIA

Il giudizio di parificazione non può essere confinato nei ristretti limiti di un controllo di conformità tra scritture e conto generale del bilancio. Infatti, la disciplina giuridica che regola la materia della rendicontazione (in primo luogo, la legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche) è preordinata al perseguimento dell'interesse primario al mantenimento degli equilibri di bilancio, che trova fondamento e presidio nei principi oggi enunciati dagli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione. Per tali motivi, l'esame delle modalità di determinazione del *risultato di amministrazione*, finalizzato alla verifica della correttezza della sua quantificazione, assume rilevanza fondamentale, nella misura in cui ha ad oggetto l'indicatore che esprime in modo sintetico la condizione di attuale equilibrio (o squilibrio) tra il complesso di risorse che l'Ente ha acquisito nel tempo e la ricchezza impiegata per l'esercizio delle sue funzioni.

Al riguardo giova precisare che, in un sistema di contabilità finanziaria fondata sul criterio della competenza, vige il principio generale *“di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi”*. Di conseguenza, in caso di sua errata determinazione ne *“risulta [...] coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio: quest'ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, la quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione. Proprio la costanza e la continuità di tale ricerca ne spiegano l'operatività nell'arco di più esercizi finanziari; al contrario, prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto “domino” nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento”* (Corte costituzionale, sent. 27 aprile 2017, n. 89).

La concretizzazione della più recente misura di tale istituto contabile muove dalla determinazione dei saldi della *gestione di competenza* e della *gestione dei residui*.

A) Per effetto delle iscrizioni contabili dell'esercizio 2020 collegate all'attività svolta, la Regione Molise ha conseguito un saldo della *gestione di competenza* che, se calcolato aggiungendo al saldo tra il totale delle entrate accertate e delle spese impegnate (euro - 17.822.370,94) il saldo

del fondo pluriennale vincolato (pari a euro -27.703.494,97), risulta *negativo* e pari a **euro -45.525.865,91**, con un peggioramento di 50,2 milioni di euro rispetto al 2019.

L'importo indicato, che sintetizza gli esiti della sola gestione delle risorse imputabili all'anno concluso, attesta uno stato di evidente difficoltà nell'assicurare gli equilibri tra entrate e uscite, emersa già in sede di esame degli stanziamenti inseriti nel *bilancio di previsione*, caratterizzati dalla sottostima di ingenti valori di spesa obbligatoria.

B) Alla determinazione del *risultato di amministrazione* (che misura le condizioni finanziarie della Regione come conseguenti alle gestioni anche degli esercizi precedenti al 2020) concorre altresì il computo algebrico della *gestione dei residui* attivi (importi accertati in periodi anteriori all'esercizio in corso ed esigibili, ma non riscossi al 31 dicembre 2020) e passivi (somme oggetto di impegno in periodi anteriori all'esercizio in corso ed esigibili, ma non pagati al 31 dicembre 2020) conservati in chiusura dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto.

In particolare, la Giunta regionale, con la deliberazione n. 207, del 1° luglio 2021, ha provveduto al **riaccertamento ordinario dei residui** della gestione finanziaria 2020 come previsto dall'articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011.

I residui attivi conservati alla chiusura dell'esercizio sono pari a **euro 534.706.171,21**, di cui euro 192.457.681,56 derivanti dalla gestione di competenza ed euro 342.248.489,65 rivenienti dalla gestione dei pregressi residui.

Va segnalata la cancellazione di residui attivi per **euro 16.686.238,65**, dei quali euro 15.296.377,31 costituiti da accertamenti effettuati in annualità antecedenti all'ultimo quinquennio (91,67% del totale degli importi eliminati).

La quota più rilevante (euro 12.565.840,89) dei residui attivi cancellati risultava iscritta in capitoli afferenti al settore sanitario, a conferma dei rilievi formulati dalla Sezione in occasione delle precedenti parifiche.

Sul piano generale, si sottolinea che la Regione ha proseguito nelle attività di verifica del fondamento dell'iscrizione e del mantenimento delle poste in argomento (talora risalenti nel tempo), intrapresa in occasione dei procedimenti di riaccertamento prodromici all'approvazione degli ultimi rendiconti. La scelta attesta l'acquisita consapevolezza del decisivo rilievo delle operazioni di determinazione delle principali grandezze finanziarie inserite nel conto del bilancio, nonché dell'obbligo di informare la rendicontazione ai principi di *veridicità, correttezza e trasparenza*.

Per completezza, va tuttavia osservato che al 31 dicembre 2020 risultano ancora iscritti presunti crediti per **euro 16.900.023,29** provenienti dal periodo 1985-2010. L'Ente, anche nel 2020, nel prospetto del risultato di amministrazione ha costituito, "a scopo prudenziale", un fondo su cui sono stati accantonati **euro 7.605.010,48**, per tener conto del rischio che, in esito delle "attività ulteriori di verifica da compiersi entro il 31.12.2021" sui residui attivi con anzianità superiore a 10 anni, sia accertata la loro inesigibilità. L'accantonamento (pari al 45,81% di tali residui), pur limitando l'impatto sul risultato di amministrazione di possibili cancellazioni dovute alla verificata insussistenza delle poste, elude le regole contabili che impongono di accertare e conservare in bilancio i soli crediti esigibili; pertanto, non potrà essere conservato nei futuri esercizi. In ogni caso, considerato che formano oggetto del calcolo anche residui attivi iscritti in capitoli rientranti nel Titolo III (entrate extratributarie), le regole contabili impongono l'assoggettamento dei corrispondenti importi al procedimento di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità, cui sono stati incongruamente sottratti. È infatti evidente che le regole di prudenza e correttezza contabile impongono, a fronte di entrate la cui attuale esigibilità risulta quantomeno incerta, di privilegiare l'istituto tipico del FCDE (la cui funzione è di tener conto del rischio di insussistenze), almeno nei casi in cui ne risultano integrati i presupposti applicativi.

Particolari criticità emergono, infine, con riferimento alla conservazione, tra i residui attivi vetusti, di due presunti crediti afferenti alla *gestione sanitaria*, risalenti agli esercizi 2005 e 2009, per i quali non risulta dimostrata la sussistenza delle ragioni del mantenimento.

Nel conto del bilancio sono stati conservati *residui passivi* per complessivi **euro 474.352.512,03**, di cui euro 239.478.842,53 derivanti dalla gestione di competenza ed euro 234.873.669,50 dalla gestione dei residui.

Si segnala che parte cospicua di tali poste (euro 251.035.732,89) è costituita da residui da mancato pagamento di spese correnti. La loro conservazione attesta criticità nella programmazione degli atti di pagamento, sebbene appaia utile evidenziare che tutti i residui passivi (salvo l'esiguo importo di euro 279.069,88) risultano risalenti ad esercizi non anteriori al 2013.

C) Il risultato contabile di amministrazione accertato, determinato - come previsto dall'articolo 42, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011 - considerando il fondo cassa al 31 dicembre 2020 unitamente alla somma algebrica dei residui attivi e passivi accertati a fine esercizio nonché

del fondo pluriennale vincolato per spese correnti e in conto capitale, è positivo e pari a **euro 55.727.578,74**, (lett. "A" del relativo prospetto) ma in netto peggioramento (del 43,06%) rispetto all'esercizio precedente (in cui risultava di euro 97.873.428,63).

Tuttavia, come noto, in base ai principi stabiliti dal D.Lgs. n. 118/2011 il risultato di amministrazione "effettivo" è rappresentato dal saldo di "parte disponibile" (lettera "E" del prospetto), che si determina computando in diminuzione il valore della "parte accantonata", della "parte vincolata" e della "parte destinata". Orbene, il risultato di amministrazione accertato nel rendiconto dell'esercizio 2019 è condizionato negativamente dalla presenza di quote accantonate e vincolate (per vincoli derivanti da trasferimenti, da mutui e altri finanziamenti, da altri vincoli attribuiti dall'Ente stesso).

Nel dettaglio, al richiamato risultato contabile di amministrazione di euro 55.727.578,74 occorre sottrarre la parte accantonata, di **euro 366.088.112,51**, e la parte vincolata, pari a **euro 182.579.406,35**.

Ne consegue che il positivo risultato di amministrazione è interamente assorbito dall'esigenza di dare copertura agli accantonamenti ed ai vincoli esistenti, determinando un risultato effettivo di esercizio *in disavanzo* per il considerevole importo di **euro 492.939.940,12**.

Il risultato finanziario effettivo - totale parte disponibile del 2020 evidenzia, sul piano formale, un miglioramento rispetto all'esercizio 2019 (in cui si attestava a euro **-533.485.728,21**).

Giova ricordare che la Regione Molise ha intrapreso da anni un percorso di ripiano del cospicuo disavanzo emerso e che nel 2019 avrebbe dovuto realizzare un recupero di euro 19.647.433,60, attestandosi entro il limite di disavanzo-obiettivo di **euro -493.264.895,91**.

Dunque, nel 2019 la Regione aveva sfiorato quest'ultimo obiettivo di euro 40.220.832,30, conseguendone l'obbligo di recupero del maggior disavanzo secondo articolate scadenze temporali previste dall'ordinamento. Tuttavia, la legge di approvazione del rendiconto 2019, nella parte contenente le tabelle contenenti il disegno pluriennale di assorbimento del risultato negativo conseguito, è stata oggetto, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di ricorso per questione di legittimità costituzionale (cui è seguito, per motivi analoghi, l'ulteriore ricorso avverso la legge di approvazione del Bilancio di previsione pluriennale regionale per il triennio 2021-2023).

* * *

Il risultato di amministrazione – parte disponibile esposto dalla Regione nel progetto di rendiconto (**euro -492.939.940,12**) appare *sottostimato*, in ragione di numerose criticità riguardanti la mancata contabilizzazione di spese di competenza e la determinazione di fondi oggetto di accantonamento.

Rinviando alla Relazione per la trattazione dettagliata dell'argomento, si evidenzia che nel calcolo del *fondo crediti di dubbia esigibilità* non risultano sostanzialmente computate le quote riferite ai residui attivi conservati sui capitoli iscritti nel *titolo III – Entrate extratributarie*, che notoriamente integrano poste di esigibilità particolarmente dubbia.

In particolare, al 31 dicembre 2020 sono conservati residui attivi iscritti nel titolo III – tipologia 100 (*“vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione di beni”*) per **euro 18.859.538,39**, tutti risalenti ad esercizi precedenti al 2019 e sui quali nell'ultimo biennio non è stato effettuato alcun incasso. Su di essi è calcolata solo un'insignificante quota di FCDE, di **euro 6.184,91** (lo 0,03% degli importi conservati).

Medesima sottostima appare riguardare i residui iscritti nel titolo III – tipologia 200 (*“Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti”*), conservati in misura pari a euro 5.469.300,56, tutti risalenti a esercizi anteriori al 2020 e in relazione ai quali non risulta calcolata alcuna quota del fondo. Si noti che, tra i residui iscritti al predetto titolo, sono annoverati, tra l'altro, euro 4.000.000,00 derivanti da accertamenti 2019 per *“proventi derivanti da infrazioni alle norme sui tributi propri regionali e da sanzioni amministrative”*.

Ad analoghe conclusioni deve giungersi per i residui iscritti nel titolo III – tipologia 500 (*“Rimborsi e altre entrate correnti”*), conservati in misura pari a euro 41.403.627,13, tutti – salvo euro 2,72 – risalenti a esercizi anteriori al 2020 e in relazione ai quali non risulta calcolata alcuna quota del fondo. Tra questi ultimi residui sono, tra gli altri, conservati euro 3.286.930,39 derivanti da accertamento del 2019 per *“recuperi aziende affidatarie servizi TPL per sovracompensazione”* di palese dubbia esigibilità.

Inoltre, tra questi valori un'attenzione particolare è stata posta su un accertamento conservato dal lontano 2012 per un valore di euro 32.000.000,00 in assenza di alcun accantonamento. La relativa causale negli atti dell'Ente è riferita al *“Recupero somme relative ad interventi finanziari tramite FINMOLISE - incarico fiduciario”*. La conservazione di tale cospicuo importo sarebbe collegata alla sussistenza, negli atti contabili di Finmolise S.p.A., di debiti verso la Regione per importi superiori, in relazione ai quali è finora mancato ogni chiarimento, anche considerando

la specifica causale e l'epoca di iscrizione del presunto credito in argomento. Non appare, comunque, esclusa - in alternativa allo stralcio per insussistenza - la necessità di accantonamenti prudenziali riferiti a valori riferiti ad attività di recupero da privati di importi risalenti nel tempo.

Il *fondo contenzioso*, di soli euro 1.000.000,00, è stato determinato in misura particolarmente ridotta rispetto a quello del 2019 (euro 5.552.490,84), in assenza di circostanze idonee a legittimarne una così drastica diminuzione, ove si richiami l'ingente valore delle controversie che interessano il settore dei trasporti e quello sanitario. Allo stato, pertanto, non risulta superato il giudizio di "congruità" previsto dai principi contabili (par. 5.2 dell'allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011).

L'istituto della *perenzione* amministrativa, come noto, in contabilità finanziaria regionale consiste nella cancellazione dall'elenco dei residui passivi degli importi in relazione ai quali non risulta completato, con il pagamento, il ciclo della spesa: in tali casi, gli impegni di spesa iscritti in bilancio sono appunto eliminati dal conto del bilancio ("*residui perenti*") se non pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio cui si riferiscono, variabile secondo le previsioni delle leggi regionali di contabilità (per il Molise, cfr. art. 61 della L. R. 7 maggio 2002, n. 4: "*non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento*"). Peraltro, l'intervenuta cancellazione dalle scritture contabili di carattere finanziario non produce alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare la corrispondente obbligazione passiva.

L'articolo 60, comma 3, del decreto legislativo n. 118/2011 ha previsto l'applicabilità dell'istituto della perenzione amministrativa per l'ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2014 e imposto di accantonare una quota del risultato di amministrazione **al 31 dicembre 2014** per garantire la copertura della reinscrizione dei residui perenti, per un importo destinato a un progressivo incremento annuale di *almeno* il 20%, *fino al 70%* dell'ammontare dei residui perenti.

Al termine di una serie di operazioni di eliminazione di vincoli conservati nei precedenti rendiconti di cui non risulta provato il fondamento, la Regione ha rideterminato il montante dei residui perenti (euro 32.427.536,08) oggetto del relativo fondo. Peraltro, considerata la percentuale di calcolo raggiunta e applicata negli scorsi esercizi (70%) in attuazione del

disposto del citato articolo 60, comma 3, del D.Lgs. 118/2011, la nuova percentuale (50%) appare inferiore a quella dovuta, conseguendone una sottostima del fondo quantificabile in **euro 6.485.507,22**.

Tenuto conto delle problematiche finora brevemente riassunte, deve nuovamente evidenziarsi che gli equilibri finanziari della Regione appaiono ai limiti della sostenibilità. Infatti, la programmazione della gestione annuale risente dell'obbligo di accantonare ingenti importi a titolo di ripiano di un disavanzo dalle dimensioni singolarmente elevate, il cui peso emerge con ogni evidenza dal confronto della quota di disavanzo *pro capite* incombente sulla popolazione residente in rapporto alle altre Regioni. Infatti, limitando l'esame alle Regioni meridionali (anch'esse in disavanzo), l'importo *pro capite* del disavanzo 2020 come quantificato dalla Giunta regionale è pari a **euro 1.662,27** per abitante, a fronte - ad esempio - di euro 96,02 per abitante della Basilicata (oltre 17 volte inferiore) o euro 43,19 per abitante della Calabria (oltre 38 volte minore).

Tab. 1 - Importo disavanzo pro capite - esercizio 2020 (importi in euro)

REGIONI	disavanzo 2020	popolazione residente al 31 dicembre 2020	disavanzo pro-capite
Molise	492.939.940,12	296.547	1.662,27
Campania	4.506.855.682,80	5.679.759	793,49
Abruzzo	413.324.263,67	1.285.256	321,59
Basilicata	52.579.473,84	547.579	96,02
Puglia	254.653.910,27	3.926.931	64,85
Calabria	81.099.846,60	1.877.728	43,19

fonti: dati BDAP (disavanzi) e ISTAT (popolazione - provvisorio)

4 SANITÀ

Il sistema sanitario costituisce il settore che ha evidentemente subito il più travolgente impatto dell'emergenza da Covid-19, che ha investito anche l'Italia a partire dai primi mesi del 2020, contribuendo all'emersione di una nuova consapevolezza della necessità di riprogrammare e riorganizzare il sistema e i servizi offerti per soddisfare i bisogni di salute dei cittadini.

Nel caso della Regione Molise, l'emergenza ha inciso su un sistema sanitario regionale che si confronta da tempo con un cronico **squilibrio finanziario ed economico-patrimoniale, alle prese - dal lontano 2007 - con un piano di rientro dal disavanzo di cui non si intravede un esito positivo a breve termine, caratterizzato da sovrapposizione e conflitti di competenze tra i diversi soggetti interessati e nodi gestionali non risolti, nonché da risalenti ma persistenti criticità nell'allocazione e nella gestione delle risorse destinate al settore.**

I SOGGETTI TITOLARI DI COMPETENZE IN MATERIA DI SANITÀ REGIONALE

I soggetti pubblici che istituzionalmente operano nell'ambito del SSR si identificano nell'Azienda sanitaria regionale unica (ASREM) e nella **Regione Molise**.

Peraltro, la Regione Molise ha ritenuto di non limitarsi a svolgere attività di mero trasferimento di somme agli enti del servizio sanitario regionale, assumendo anche compiti di *gestione diretta* di una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario (come consentito dagli articoli 19 e 22 del D.Lgs. 118/2011), ad esempio in materia di rapporti con i maggiori erogatori privati convenzionati. Di conseguenza, nell'ambito della struttura organizzativa regionale è stato predisposto un autonomo e specifico *centro di responsabilità* denominato "**gestione sanitaria accentrata**" (GSA), operante mediante la tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale.

La necessità di tener conto di tale autonomo centro di costo, attivo in materia sanitaria, determina una maggiore articolazione delle scritture, poiché nel sistema contabile regionale emerge la **necessità di rilevare anche i fatti gestionali riguardanti i rapporti tra Regione e GSA.**

Inoltre, la distribuzione delle competenze in materia sanitaria deve tener conto dell'intervenuto commissariamento del sistema sanitario della Regione Molise.

Giova infatti ricordare che **nel 2007** la rilevazione di una condizione di strutturale squilibrio di gestione del settore sanitario, interessato da un elevato disavanzo, ha indotto a ricorrere alle

risorse del fondo istituito dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, il cui accesso era subordinato alla sottoscrizione, con i Ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze, di un Accordo avente ad oggetto un "*programma operativo*" di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento del Servizio sanitario regionale (strumento introdotto dall'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), di durata triennale ma più volte rinnovato, comprensivo di un "*piano di rientro*" dal disavanzo.

Le difficoltà immediatamente insorte nel garantire l'implementazione degli accordi hanno condotto alla nomina, per la prima volta con D.P.C.M. 24 luglio 2009, di un **Commissario *ad acta***; la presenza di tale figura è stata confermata quasi senza soluzione di continuità nel corso degli anni successivi, fino all'attualità. Nel corso dell'esercizio 2020, cui si riferisce il rendiconto in esame, operava la Struttura commissariale (Commissario e Subcommissario) nominata con D.P.C.M. 7 dicembre 2018.

INCIDENZA DELLA SPESA SANITARIA E FINANZIAMENTO DEL FABBISOGNO REGIONALE

Nel 2020 sono stati *accertati* importi di competenza per entrate sanitarie pari a euro 888.460.393,04 (euro 763.485.316,07 al netto delle partite di giro), con un **grado di incidenza** sulle entrate complessive del **70,66%** (nel 2019 l'indice era pari al 64,89%), mentre gli **incassi** sanitari (in c/competenza e in c/residui) sono stati di euro 1.019.917.407,05, rappresentando il **72,59%** (il 61,05% nel 2019) degli incassi regionali complessivi.

Per spese sanitarie sono stati *impegnati* euro 888.441.627,35 (euro 763.466.550,38 al netto delle partite di giro), pari al **69,68% della spesa totale**. Sono intervenuti *pagamenti* in c/competenza e residui riconducibili al settore sanitario per euro 1.012.115.514,19, pari al **72,86%** dei pagamenti complessivi regionali.

Si evidenzia, pertanto, una notevole movimentazione della cassa sanitaria, dovuta anche all'erogazione di risorse per l'emergenza sanitaria da Covid-19.

Con riferimento alla ripartizione degli impegni del perimetro sanitario per missioni, l'importo più significativo è riferito alla missione 13 "*Tutela della salute*" (euro 762.118.686,67), che rappresenta il **99,82%** della consistenza totale degli impegni (euro 763.466.550,38).

Valori ben più contenuti risultano iscritti nella missione 01 - *Servizi istituzionali, generali e di gestione* (euro 70.000,00) e nella missione 12 - *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* (euro 1.277.863,71).

Incidenza significativa va riconosciuta anche agli importi di cui alla missione 99 - “*Servizi per conto terzi e partite di giro*”, corrispondenti a circa il 14,07% del volume degli impegni del perimetro sanitario. Tale posta, che registra accertamenti ed impegni pari a euro 124.975.076,97, rappresenta a sua volta il 72,98% delle entrate e delle spese per “*servizi per conto terzi e partite di giro*” del bilancio regionale (euro 171.241.718,32).

* * *

Il finanziamento del fabbisogno sanitario annuale regionale, cioè della quota del complesso di risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN) di competenza della Regione Molise, è articolato in due componenti, di cui la prima - più rilevante sul piano quantitativo - è definita “*indistinta*”, mentre la restante quota è *vincolata* al perseguimento di determinati obiettivi sanitari.

Sul piano operativo, i procedimenti di determinazione degli importi da assegnare culminano nei riparti proposti dal Ministero della Salute, oggetto di Intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e poi recepiti con proprie delibere dal Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE (per il 2020, Delibere 14 maggio 2020, in G.U. n. 230, del 16 settembre 2020).

1. Il fabbisogno indistinto 2020 della Regione Molise, determinato a seguito dell’Intesa Stato-Regioni del 31 marzo 2020, è risultato pari a **euro 578.536.241,00**, suddivisi nelle seguenti componenti: prevenzione per euro 28.535.440,00, distrettuale per euro 294.318.606,00, ospedaliera per euro 255.682.196,00.

Il totale indistinto include la quota per gioco d’azzardo, la quota proveniente dall’INAIL (*ex art. 1, commi 526-528, L. 145/2018*) e la quota relativa ai fondi contrattuali (*ex art. 1, comma 435 L. 205/2017*).

A tale somma vanno aggiunte le quote a titolo di fibrosi cistica (euro 23.404,68), per il concorso al rimborso alle regioni per l’acquisto di vaccini ricompresi nel nuovo piano nazionale vaccini - NPNV (euro 954.542,36), per il concorso al rimborso delle regioni degli oneri derivanti dai processi di assunzione e stabilizzazione del personale del SSN (euro 769.792,23) e per il finanziamento degli oneri derivanti dal minor gettito a seguito della soppressione del c.d. *superticket* (art. 1, commi 446 e 447, L.160/2019), di euro 561.126,00.

Pertanto, il totale del *fabbisogno indistinto anno 2020 ante* mobilità è stato determinato in **euro 580.845.106,53**, cui va ancora aggiunta la *quota premiale* attribuita ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (**euro 9.820.223,00**).

Il fabbisogno indistinto così determinato, al netto della quota premiale (euro 580.845.107), è stato così finanziato: dalla Regione Molise per **euro 12.952.736,00** mediante *entrate proprie*; per **euro 2.877.559,00** attraverso il gettito IRAP; per **euro 36.084.000,00** mediante il gettito derivante dall'addizionale regionale IRPEF; per **euro 528.930.812,00** mediante la ripartizione del fondo perequativo introdotto dal D.Lgs n. 56/2000 (compartecipazione IVA).

Considerato che le entrate proprie (euro 12.952.736,00) sono state contabilizzate direttamente nel conto economico della A.S.Re.M. e non trovano evidenza nella contabilità regionale, la quota di FSN spettante alla Regione Molise è stata pari a euro 567.892.371,00 (**euro 577.712.594**, comprendendo la quota premiale).

2. Per quanto riguarda i **finanziamenti vincolati** (compreso il contributo per farmaci innovativi e per innovativi oncologici), nell'anno 2020 sono stati assegnati alla Regione Molise fondi per **euro 10.861.034,00**.
3. In un sistema in cui le Regioni, anche – ma non solo – attraverso le Aziende sanitarie locali, rappresentano il livello di governo chiamato ad assicurare in via ordinaria le prestazioni sanitarie, risulta necessario coordinare tale articolazione territoriale con il diritto dei cittadini di essere assistiti anche in strutture sanitarie di altre Regioni o all'estero. Si tratta del fenomeno legislativamente denominato come "*mobilità*" (il termine è utilizzato anche per indicare gli effetti economico-finanziari che si collegano allo spostamento territoriale dei pazienti interessati).

Con particolare riferimento alla condizione territoriale della Regione Molise, possono individuarsi sia una mobilità "*interregionale*" ("*attiva*", se riferita agli spostamenti da altre Regioni verso il Molise; "*passiva*" quando descrive i flussi inversi) che transfrontaliera o "*internazionale*" (quantitativamente meno significativa della prima e riferita ai casi in cui la ricerca di cure sia rivolta verso strutture riferibili a territori diversi dal proprio Stato di appartenenza e di interventi sanitari di cui beneficiano i cittadini mentre si trovano all'estero).

Nel 2020, per il Molise i saldi finanziari riferiti alla mobilità sono stati determinati dalla richiamata Intesa n. 55/2020 e calcolati sulla base della matrice di mobilità registrata nell'anno 2018.

La differenza tra il totale dei crediti (euro +105.736.477) e dei debiti (euro -70.882.997) per mobilità interregionale è risultata pari a euro 34.853.480,32. Peraltro, nella determinazione del saldo finale sono stati altresì considerati conguagli conseguenti ad accordi in sede di Conferenza delle Regioni (euro -1.157.156,53) e i valori del saldo della mobilità internazionale (pari a euro -309.686,49).

Pertanto, il saldo totale della mobilità interregionale e internazionale è risultato pari a **euro 33.386.637,00**.

La Regione Molise, con il Decreto del Commissario *ad acta* n. 49 del 14/07/2020, ha stabilito il riparto provvisorio del FSR anno 2020, mentre con il successivo Decreto del Commissario *ad acta* n. 62, del 15 giugno 2021, si è proceduto all'assegnazione definitiva di euro 481.506.773 all'Azienda Sanitaria ed euro 96.205.820 alla GSA.

RISORSE AGGIUNTIVE E INTERVENTI DESTINATI A FRONTEGGIARE L'EMERGENZA COVID-19

Nella Relazione allegata alla decisione sono richiamati i non pochi interventi normativi intervenuti nel corso del 2020 per cercare di contenere gli effetti dell'emergenza sanitaria sul tessuto economico e sociale, contenuti nei decreti-legge 18, 23, 34, 104, 137, 149, 154 e 157 nelle versioni conseguenti alle rispettive leggi di conversione.

Più in particolare, per il sistema sanitario sono stati attivati interventi diretti sia a sostenere le amministrazioni sanitarie nell'emergenza che ad avviare le attività utili a un potenziamento delle strutture di ricovero e di quelle per l'assistenza territoriale, anche con il rafforzamento degli organici. Inoltre, è stato disposto un incremento significativo del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al fine di affrontare il tema del riassorbimento delle liste d'attesa legate al rallentamento dell'attività ordinaria durante la crisi sanitaria.

Sempre all'ambito sanitario si riferiscono i provvedimenti che hanno destinato risorse al rifinanziamento del Fondo per l'emergenza nazionale e alla gestione del Commissario straordinario.

Ovviamente e come ricordato, si è riscontrata una notevole incidenza dell'emergenza sulla struttura della spesa e dei ricavi del sistema sanitario regionale.

In particolare, sul piano delle fonti di finanziamento aggiuntive destinate all'emergenza pandemica possono distinguersi le due seguenti direttrici di intervento.

A) Nel tentativo di organizzare e rendere strutturale la risposta al significativo aumento della domanda di assistenza legata alla situazione infettivologica Covid-19, nonché a eventuali accrescimenti improvvisi della curva epidemica, in attuazione dell'art. 2 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 il Ministero della Salute ha emanato – con la **circolare n. 11254, del 29 maggio 2020** – le *Linee di indirizzo organizzative per il potenziamento della rete ospedaliera per emergenza COVID-19*, che hanno previsto la nuova dotazione dei posti letto a livello regionale all'esito della riprogrammazione del fabbisogno e della disponibilità di posti letto di area intensiva e semi-intensiva, muniti della dotazione impiantistica idonea a supportare le apparecchiature di ausilio alla ventilazione e monitoraggio.

Per la Regione Molise il fabbisogno previsto di posti letto per terapia intensiva (indicati per il periodo pre-emergenza in numero di 30) è stato aumentato di 14 unità, per un totale di 44 posti. È stato inoltre previsto un fabbisogno per terapia semi-intensiva (da intendersi come posti letto convertibili in altri dotati della necessaria strumentazione di ventilazione invasiva e di monitoraggio) pari a 21.

Per la realizzazione dei richiamati interventi la circolare ha anche determinato il quadro delle risorse destinate alle singole regioni.

Nel dettaglio, per il Molise la spesa complessiva ha dovuto essere coerente con i seguenti importi disponibili:

- euro 2.425.360,00: risorse per fabbisogno posti letto terapia intensiva;
- euro 2.989.729,00: risorse per fabbisogno posti letto terapia semi-intensiva.

Si sono aggiunte risorse per fabbisogno aggiuntivo emergenza-urgenza (DEA+PS) ed emergenza territoriale (DEA II livello), rispettivamente pari a euro 1.480.031,00 ed euro 75.449,00.

Pertanto, complessivamente, ai fini in esame alla Regione Molise sono state assegnate risorse pari a **euro 6.970.569,00**.

Dei fondi indicati – finalizzati al rafforzamento della rete ospedaliera – il decreto-legge n. 34/2020 ha previsto il trasferimento alla contabilità speciale intestata al *Commissario straordinario* governativo per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, che con decreto n.

29, del 9 ottobre 2020, ha nominato l'ASREM "Soggetto attuatore" per il Molise del piano di riorganizzazione delle reti ospedaliere nelle strutture di rispettiva competenza, previsto dall'articolo 2 del citato decreto-legge 34/2020 e approvato dal Commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi del Sistema Sanitario Regionale con decreto n. 48, del 14 luglio 2020.

B) La gestione economico-finanziaria dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, come anticipato, ha comportato nel 2020 un consistente aumento della spesa sanitaria, nonché dei costi a tali fini sostenuti (+7,79% rispetto al 2019).

Per tali motivi, la richiamata decretazione d'urgenza ha previsto finanziamenti aggiuntivi destinati alla gestione diretta da parte della Regione.

Le risorse gestite complessivamente nel 2020 sono risultate pari a **euro 21.076.725,00** e si sono aggiunte all'importo totale del Fondo Sanitario indistinto "ante mobilità" già ricordato (di euro 580.545.107,00).

Una quota dell'indicato importo complessivo è stata costituita da trasferimenti destinati a maggiori spese per il personale. Infatti, in attuazione dell'articolo 2, commi 5-7, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 sono stati ripartiti tra le Regioni importi a titolo di risorse aggiuntive per fronteggiare incrementi di spesa per il personale, che per il Molise ammontano a euro 2.211.741,36. Tale somma è stata destinata, in misura pari a euro 975.070,15, a incentivi al personale, mentre il restante importo di euro 1.236.671,21 è stato finalizzato a ulteriori assunzioni in area ospedaliera.

Ai citati finanziamenti si è aggiunta la quota di erogazioni liberali da destinare sempre alla realizzazione di interventi per fronteggiare la pandemia. Infatti, in data 11 aprile 2020 la Banca d'Italia ha disposto un contributo straordinario pari a **euro 500.000,00**, da destinare all'emergenza epidemiologica, con particolare riferimento all'acquisto di apparecchiature e dispositivi volti al contrasto della diffusione del virus.

Conseguentemente, l'ammontare degli importi complessivamente accertati e impegnati dalla Regione Molise nei capitoli di entrata e spesa del perimetro sanitario è stato pari a **euro 21.576.725,00**.

Le risorse sono state stanziare nel perimetro sanitario e precisamente: in entrata, al Titolo II - *Trasferimenti correnti*, tipologia 101 - *Trasferimenti correnti da altre amministrazioni pubbliche*;

in uscita, alla missione 13, Titolo I - *Spese correnti*, programma 01 - *Finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA*.

Ai fini della gestione della spesa relativa alle entrate ottenute e destinate a fronteggiare l'emergenza, la Regione Molise ha adottato la soluzione di accertare le risorse statali per poi trasferirle interamente all'A.S.Re.M., che ha concretamente svolto funzioni operative ed esecutive, mentre in capo alla Regione è stata mantenuta una funzione di indirizzo e coordinamento.

Sul piano della cassa, nel corso del 2020, a fronte delle risorse assegnate, alla Regione sono stati erogati euro 15.944.034,00. Pertanto, al 31 dicembre 2020 risultavano ancora da incassare fondi per **euro 5.132.691,00**.

Giova al riguardo ricordare che, come precisato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti nel "*Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica*", le risorse destinate alle regioni per far fronte all'epidemia sono confluite nel finanziamento indistinto, ma "*conservando un vincolo di destinazione*".

EQUILIBRI DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE

Come anticipato, le condizioni finanziarie ed economico-patrimoniali del sistema sanitario regionale, da tempo compromesse, hanno imposto fin dal 2007 un percorso mirante al ripristino degli equilibri, da armonizzare con l'implementazione di interventi finalizzati alla riorganizzazione e alla riqualificazione del Servizio.

Purtroppo, allo stato non risultano eliminati gli squilibri strutturali emersi, né sono state risolte le rilevanti criticità registrate nell'attuazione del Piano di rientro, come costantemente segnalato nelle periodiche riunioni congiunte del "*Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti*" e del "*Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza*".

A) Equilibri finanziari

Al fine di assicurare la verifica immediata della relazione fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale *standard* e l'individuazione delle correlate fonti di finanziamento, anche con riferimento alle ulteriori fonti di entrata rese eventualmente disponibili dalle regioni per il finanziamento del SSR, l'articolo 20 del D.Lgs. 118/2011 ha imposto che nel bilancio regionale sia assicurata l'esatta perimetrazione delle richiamate entrate e uscite.

Anche nel corso dell'istruttoria sul rendiconto 2020 sono state accertate **incongruenze** nella elencazione dei capitoli inclusi nel perimetro sanitario. Le continue incertezze e l'esigenza di scomposizione e ricomposizione delle poste non consentono di ritenere rispettati i principi di *chiarezza e precisione* nella redazione di questa fondamentale parte del bilancio.

Nel merito, come noto, per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, la Regione è tenuta ad accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio **l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente**, ivi compresi la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate, nell'esercizio di competenza, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale *standard*, come stimati dal competente Dipartimento delle Finanze. Deve, inoltre, accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso.

Anche per il profilo in esame sono state rilevate criticità.

1) In particolare, con riferimento agli anni d'imposta 2016, 2017 e 2018, in esito ai controlli - ancora non conclusi - effettuati dalle competenti strutture regionali sul rapporto tra i valori accertati in entrata per le fiscalità e i corrispondenti importi da impegnare ai fini del trasferimento alla GSA, sono emersi minori impegni per un importo complessivo di **euro 13.612.916,00**.

Con recente Delibera di Giunta regionale n. 271, del 12 agosto 2021, la Giunta regionale ha preso atto dei mancati impegni e formulato indirizzo in ordine alla definizione di un piano di copertura per il prossimo triennio.

Ai fini che in questa sede rilevano, l'assenza di impegni nella misura oggetto di ricognizione attesta l'evidente mancata contabilizzazione del corrispondente ammontare, che ha sostanziato quote aggiuntive di disavanzo non computate nella determinazione dei saldi al 31 dicembre 2020.

2) Come evidenziato in sede di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2019, sugli equilibri del sistema sanitario regionale ha inciso la grave e non risolta problematica concernente la gestione del debito relativo a contributi non versati delle disciolte Aziende Sanitarie Locali.

Come noto, l'O.P.C.M. 29 novembre 2002, n. 3253, aveva previsto – a seguito degli eventi sismici che avevano investito la Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre del 2002 – la sospensione del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali per i soggetti aventi residenza o sede nelle province di Campobasso e Foggia, comprendente anche la quota a carico dei lavoratori dipendenti. La normativa e la giurisprudenza hanno poi chiarito che i datori di lavoro *pubblici* non rientravano tra i beneficiari della sospensione. Essi, pertanto, a suo tempo avrebbero dovuto continuare a corrispondere i contributi previdenziali ed i premi, anche per la quota a carico dei lavoratori, e non avvalersi di una causa di sospensione non spettante. Conseguentemente, nel 2010 l'INPDAP ha chiesto alle gestioni liquidatorie delle *ex* AA.SS.LL. n. 3 e n. 4 Centro Molise (nel frattempo – in seguito alla costituzione dell'ASReM – disciolte) che la restituzione dei contributi previdenziali e assistenziali indebitamente sospesi fosse effettuata non più con le modalità di cui alla predetta ordinanza n. 3253/2002 (cioè in forma rateizzata), bensì in un'unica soluzione.

I giudizi instaurati dalle *ex* AA.SS.LL. n. 3 e n. 4 sono stati definiti nei gradi di merito in favore dell'INPDAP (cui nelle more è subentrato l'INPS). La Corte di cassazione, nel 2019, ha posto definitivamente fine alle pretese dei ricorrenti.

Con avviso di addebito dell'aprile 2019 l'INPS ha richiesto all'A.S.Re.M. la somma complessiva, tra sanzioni, interessi e contributi, di **euro 86.787.203,11**. L'avviso non è stato impugnato nei termini dall'Azienda sanitaria, nonostante i fondati dubbi relativi alla sua carenza di legittimazione passiva. È seguito un atto di iscrizione preventiva di ipoteca, notificato tramite Agenzia delle Entrate-Riscossione; risulta in corso un giudizio che avrebbe ad oggetto la fase esecutiva, di cui non sono noti gli eventuali esiti.

Fermi i profili di responsabilità e i riflessi contabili del debito (che Tavolo tecnico e Comitato hanno consentito di conteggiare parzialmente nel bilancio ASReM), giova ricordare che con legge regionale n. 11, del 28 novembre 2016, nonostante l'articolo 13, della legge n. 9/2005 (istitutiva dell'A.S.Re.M.) stabilisca che *“Nessun rapporto derivante dalle gestioni delle attuali Aziende Sanitarie può essere posto a carico della ASReM”* e che *“i debiti e i crediti delle attuali aziende sanitarie restano in capo alla gestione liquidatoria”*, è stata prevista l'istituzione di un apposito capitolo di spesa, a decorrere dall'anno 2017, per l'assolvimento della ritenuta *“parte residua”* del debito in esame. Tale capitolo avrebbe dovuto recare lo stanziamento annuale, in

competenza e cassa, di **euro 3.421.710,72** (della relativa spesa la legge precisa che “*ha carattere obbligatorio*”), da destinare alla restituzione del debito previdenziale.

Tuttavia, sia nel 2017 che nel 2018 le quote annuali non sono state stanziare (né tantomeno impegnate). Solo nel 2019 sono state effettuate le registrazioni per la quota di competenza, mentre per l’esercizio 2020 il relativo importo è oggetto di accantonamento nel rendiconto.

In disparte le criticità relative agli equilibri dei bilanci di previsione (anche 2020) connesse ai mancati stanziamenti, residuano le conseguenze - in termini di quote aggiuntive di disavanzo non computate nella determinazione dei saldi al 31 dicembre 2020 - del mancato impegno delle spese disposte dal Legislatore regionale negli esercizi 2017 e 2018 (per complessivi **euro 6.843.421,44**).

B) Risultato economico

Il sistema sanitario della Regione Molise, nonostante i cospicui aiuti finanziari dello Stato e delle altre Regioni (da ultimo oggetto dell’Accordo Stato-Regioni del 3 agosto 2016), **continua a registrare rilevanti disavanzi annuali** conseguenti alla gestione di competenza dei soggetti pubblici operanti nel settore. Tali valori negativi generano continui oneri a carico del rendiconto regionale che, seppur non visibili nei saldi finanziari approvati dalla Giunta regionale, impongono costanti obblighi di copertura.

In particolare, ancora nel 2020 il bilancio dell’ASReM ha registrato ingenti perdite di esercizio e un disequilibrio finanziario della gestione, dovuto anche ai ritardi nell’approvazione del Programma Operativo 2019-2021, cui - come ricordato - sono rimesse le linee guida da adottare per il perseguimento del riequilibrio economico e finanziario del sistema. Il risultato di esercizio 2020 dell’ASReM ha registrato un valore di **-49.339.619,56 di euro**, conseguente in primo luogo a un saldo negativo tra il **valore della produzione** (pur in significativa crescita rispetto al valore conseguito nel 2019) e i **costi della produzione**. Si nota che il grave risultato negativo di esercizio è stato accertato - come accennato - pur avendo l’Azienda beneficiato, rispetto al 2019, del mancato accantonamento per rischi di euro 39.611.667,13 in relazione al debito da restituzione dei contributi. Tra gli altri costi, si segnalano interessi passivi per complessivi euro 3.458.919,06, di cui euro 453.116,65 derivanti dalle anticipazioni di cassa (fruite nel 2020 per un importo addirittura pari, nel complesso, a euro 306.505.637,96).

I risultati negativi accertati dall’Azienda sanitaria, oggetto di consolidamento con i risultati della GSA, nel corso degli esercizi ha condotto alla formazione di uno *stock* di **perdite non**

coperte che perpetua le ragioni per l'assoggettamento della Regione al piano di rientro dal disavanzo e alle connesse misure di salvaguardia.

Infatti, da ultimo, con decreto del Commissario *ad acta* n. 96, del 15 ottobre 2021, è stato approvato il bilancio di esercizio consolidato regionale (ASReM e GSA) per il 2020, che accerta un risultato di esercizio **in perdita** per l'importo di **euro 23.154.097,12**, derivante dal parziale assorbimento delle perdite registrate dal bilancio ASReM (euro -49.339.619,56) con il risultato della GSA (euro 26.185.522,44).

Il disavanzo si discosta solo in parte dai valori già accertati – su dati di preconsuntivo - nel verbale del Tavolo tecnico del 13 luglio 2021, in cui si dava atto che, dopo il conferimento delle aliquote fiscali preordinate dal Piano di rientro alla copertura del disavanzo sanitario, pari a complessivi 18,094 mln di euro, permaneva una quota non coperta per il 2020.

Di conseguenza, nel verbale si concludeva rilevando che: *“In considerazione del disavanzo non coperto per la Regione Molise rilevato a IV trimestre 2020 di 11,138 mln di euro e in considerazione della perdita pregressa portata a nuovo di 83,305 mln di euro, per una perdita complessiva non coperta al 31/12/2020 di 94,443 mln di euro, si sono realizzate, con riferimento al risultato di gestione dell'anno 2020, le condizioni per l'applicazione degli automatismi fiscali previsti dalla legislazione vigente, vale a dire l'ulteriore incremento delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF per l'anno d'imposta in corso, rispettivamente nelle misure di 0,15 e 0,30 punti, oltre che il divieto di effettuare spese non obbligatorie da parte del bilancio regionale fino al 31/12/2022”*.

C) Livello dei LEA inferiore al valore soglia

Al fine di accedere al maggior finanziamento del SSN a titolo di quota premiale delle somme dovute per il finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario - al netto delle entrate proprie - le Regioni sono tenute a una serie di **adempimenti**, tra i quali il *“Mantenimento nell'erogazione dei LEA”*, certificato mediante indicatori riassunti in una griglia (cd. *“Griglia LEA”*) funzionale a consentire di conoscere il complessivo livello di erogazione dei livelli di assistenza.

Per il Molise, anche l'indice in esame risulta negativo. Infatti, il punteggio complessivo di cui alla Griglia LEA 2019 - ultimo dato disponibile - risulta pari a 150, collocando la Regione al di sotto della soglia di adempienza (≥ 160 o compreso tra 140-160 con nessun indicatore critico), e in netto peggioramento rispetto al 2018.

D) Rapporti con i privati accreditati

Anche nel 2020 si sono confermate le gravi criticità riguardanti i rapporti in esame.

Con particolare riferimento alle prestazioni di assistenza ospedaliera e di specialistica ambulatoriale, con decreto del Commissario *ad acta* n. 56, del 30 settembre 2020, sono stati definiti i *limiti massimi* di finanziamento delle prestazioni sanitarie erogate dagli operatori accreditati acquisibili dal sistema sanitario regionale per l'anno 2020.

Nel dettaglio, il tetto complessivo, pari a **euro 100.650.977,00**, risulta ripartito tra IRCSS Neuromed (euro 41.815.093,00), Fondazione Giovanni Paolo II (euro 37.142.828,00) e privati in carico ad ASREM (euro 21.693.056,00), dovendo distinguersi per ciascuno di essi la quota destinata ai residenti in Regione e quella per i residenti fuori Regione.

Tuttavia, anche avverso il citato decreto sono stati proposti ricorsi giurisdizionali, in particolare da parte delle strutture private accreditate a diretta gestione regionale, che non hanno sottoscritto i rispettivi contratti.

Con particolare riferimento alle strutture private accreditate di maggiori dimensioni, si segnala che, rispetto ai tetti di spesa, risulta un *extrabudget* fatturato e non contabilizzato complessivo pari a **20,647 mln di euro**. Tenuto conto che il valore dell'*extrabudget* è oggetto di accantonamenti nella contabilità della GSA, e più in generale della sua rilevante incidenza sulla gestione dello stesso SSR, la Regione è costantemente oggetto del monito, in sede di riunioni di Tavolo tecnico e Comitato, circa la necessità di adeguato presidio della spesa effettuata dagli erogatori privati accreditati presenti in Regione, in quanto la produzione *extrabudget* continua a non apparire governata in maniera appropriata.

Ciò posto, la Sezione aggiunge che anche per l'esercizio in esame si rileva la presenza di fatture di competenza dell'esercizio, regolarmente emesse e registrate nel programma di contabilità utilizzato dalla Regione, per l'ingente importo complessivo di **euro 30.788.117,44**.

Ferma la conclusione, allo stato e salva l'acquisizione di maggiori elementi informativi, nel senso di escludere che l'importo concorra a determinare il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2020, appare dubbia la conciliabilità con i principi generali di *universalità* e di *veridicità* della mera annotazione extracontabile degli importi relativi a un'ingente parte delle richieste di pagamento pervenute.

5 STATO PATRIMONIALE E CONTO ECONOMICO

La gestione economica al 31 dicembre 2020 si chiude con un risultato di esercizio negativo pari a euro - **67.720.011,69**, che tuttavia migliora il valore registrato nell'esercizio precedente, al termine del quale era di euro -110.799.881,60.

Tutte le componenti del conto economico (gestione ordinaria, finanziaria e straordinaria) risultano più favorevoli rispetto all'esercizio precedente.

Nonostante i miglioramenti intervenuti nella rilevazione delle singole voci, persistono irregolarità e incongruenze, tra le quali possono richiamarsi le seguenti.

I prospetti acquisiti in sede istruttoria non forniscono evidenza dell'intervenuto calcolo dell'ammortamento sui **fabbricati**. Tenuto conto che il valore dei cespiti riportato in Stato Patrimoniale è pari a euro 57.471.071,34, se si applica a tale cifra la percentuale di ammortamento indicata per i fabbricati in nota integrativa (pari al 2%) si determina l'ammontare dell'ammortamento relativo ai fabbricati in misura pari a euro 1.149.421,43.

Anche la voce di costo "*Accantonamenti per rischi*" espone un importo pari a zero nell'esercizio 2020, con conseguente decremento del 100% del costo rispetto all'esercizio precedente. Tuttavia, l'annotazione **contrasta con i valori riportati nell'"All. a1) Elenco risorse accantonate"**, parte integrante del Rendiconto approvato con D.G.R. n. 256 del 4 agosto 2021 che, come illustrato, alla voce "*Accantonamento fondo rischi legali*" riporta un valore di euro 1.000.000,00 tra le risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020.

La voce di costo "*Interessi e altri oneri finanziari*" è quantificata nell'esercizio 2020 in euro 14.464.717,07, con un incremento di euro 2.151.697,27 rispetto all'esercizio precedente. In tale voce, come riportato in nota integrativa, sono ricompresi solo gli interessi passivi su mutui e prestiti obbligazionari, mentre non sono contemplati gli interessi per ritardato pagamento, contrariamente a quanto disposto dal punto 4.26 dell'Allegato 4/3 del D.lgs. 118/2011: pertanto, tali rilevanti importi non sono rappresentati nelle scritture contabili, essendo erroneamente ascritti allo stesso capitolo nel quale è imputato il pagamento della sorte capitale.

La nota integrativa specifica che la voce di costo "*Prestazioni di servizi*" comprende la mobilità sanitaria passiva, mentre **non chiarisce se la voce di ricavo "*Ricavi dalle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici*" ricomprenda anche i rimborsi ricevuti dalle Regioni per la mobilità sanitaria attiva.**

Dai rilievi esposti - e più estesamente trattati nella Relazione - si evince l'esistenza di una complessiva inattendibilità di diverse voci di costo esposte nel Conto economico 2020, che appaiono sottostimate.

* * *

Anche in relazione alle componenti dello Stato patrimoniale sono state accertate criticità, di origine evidentemente risalente e già rilevate da questa Sezione.

Il valore per l'attivo e il passivo dello stato patrimoniale risulta di **euro 940.675.228,78** (importo diminuito del 13,59% rispetto all'esercizio precedente, in cui il corrispondente importo risultava pari a euro 1.088.720.905,61).

Le **immobilizzazioni immateriali** sono quantificate in euro 4.328.043,94 e in detta voce sono ricompresi principalmente i *“Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno (sviluppo software e manutenzione evolutiva e Acquisto software)*.

Le **immobilizzazioni materiali** sono quantificate in euro 86.173.724,30. Al riguardo si segnala, tra l'altro, la **mancata corrispondenza delle seguenti voci riportate nell'attivo dello stato patrimoniale con gli importi desunti dall'inventario** dei beni mobili trasmesso dall'Ente regionale:

- **mobili e arredi**: l'importo iscritto in stato patrimoniale è pari a euro 1.869,77, mentre il valore *“effettivo”* riportato in Inventario per i beni individuati in base alla *“natura”* in mobili ed arredi è pari a euro 184.465,66;
- **mezzi di trasporto**: l'importo iscritto in stato patrimoniale è pari a euro 15.208,29, mentre il valore *“effettivo”* riportato in inventario per i beni individuati in base alla *“natura”* è pari a euro 606.652,73.

Le **immobilizzazioni finanziarie** sono quantificate in euro 248.905.902,59. Il 95,03% di tale importo, pari ad euro 236.541.709,56 è costituito da partecipazioni in società controllate.

Il totale dell'**attivo circolante** è pari a euro 601.267.557,95. Anche per l'esercizio 2020 il valore delle **rimanenze** è indicato pari a zero. Come già evidenziato in occasione del giudizio di parifica del Rendiconto 2019, l'apparente incongruità del dato induce a ritenere il mancato ricorso a registri di magazzino o inventari.

6 TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Anche in sede di esame delle risultanze dell'esercizio 2020 la Sezione ha dedicato un approfondimento al tema delle competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale, esteso all'analisi sia delle modalità di gestione del sistema trasportistico di rilievo regionale che dei connessi profili finanziari, in ragione delle criticità esistenti e del rilievo per gli equilibri di bilancio regionali.

Sulla *missione 10 - Trasporto e diritto a mobilità* nel 2020 sono stati effettuati impegni per euro 52.582.646,65 (in diminuzione rispetto al 2019) e pagamenti per euro 44.018.233,20 (in termini relativi e con l'esclusione dei servizi per conto terzi, la missione 10 impegna un volume di risorse inferiore solo alla *missione 13 - sanità* e alla *missione 01*).

Come noto, lo Stato partecipa al finanziamento regionale ordinario del settore attraverso la dotazione annuale assegnata al *Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario*. Per la Regione Molise, le quote del Fondo risultano ripartite nel 2020 tra un'anticipazione (dell'80% del totale) pari a **euro 27.677.777,08** e un saldo di **euro 6.491.138,67**.

Rinviando agli approfondimenti riportati nella Relazione - anche per i finanziamenti per la copertura dei mancati ricavi dovuti all'emergenza sanitaria e all'erogazione di servizi aggiuntivi da parte degli enti territoriali - e con limitato riferimento, in questa sede, al *trasporto pubblico locale su gomma extraurbano*, deve ricordarsi che con la risalente delibera di Giunta regionale n. 972, del 1° dicembre 2010, è stata approvata la rete dei servizi minimi di TPL posta in esercizio a decorrere dal 1° aprile 2011, nel quadro di un processo di revisione del sistema di affidamento del servizio avviato fin da gennaio 2008, avendo la Regione dichiarato la fine degli affidamenti attraverso la proroga delle concessioni (scadute il 31 dicembre 2007 e rinnovate solo per un breve periodo nel 2008).

Conseguentemente, l'articolo 11 della L.R. n. 3/2010 ha previsto l'esercizio della nuova rete dei servizi minimi attraverso un affidamento diretto ai precedenti gestori di natura *provvisoria* (pertanto, destinato ad interrompersi con l'aggiudicazione del previsto procedimento ad evidenza pubblica).

Ai precedenti gestori sono stati proposti la nuova rete e i programmi di esercizio corrispondenti, attraverso affidamento diretto e sottoscrizione di *contratti di servizio* destinati

a conservare validità solo fino all'aggiudicazione della richiamata gara pubblica avente ad oggetto i servizi del bacino unico regionale di TPL.

Il contenuto dei contratti di servizio regolamenta, ovviamente, anche le modalità di determinazione della compensazione del servizio. Al riguardo, sono state formalmente recepite le indicazioni della giurisprudenza seguita alla fondamentale sentenza "Altmark" della Corte di Giustizia UE del 24 luglio 2003 che, al fine di escludere che la compensazione per un *servizio d'interesse economico generale* sia considerata aiuto di Stato, prescrive che essa non ecceda quanto necessario per coprire i costi del servizio nonché un margine di utile ragionevole (evitando, quindi, le cosiddette "sovracompensazioni"), tenendo conto, in particolare, della necessità di detrarre dagli importi riconosciuti *i ricavi tariffari e ogni altro ricavo* generato nell'assolvimento degli obblighi di servizio.

Nel 2019 la Regione Molise ha ritenuto che nel corso degli anni (risalenti addirittura al 2008) le ditte avrebbero, in realtà, costantemente beneficiato del vantaggio di compensazioni erogate non tenendo conto delle detrazioni dei ricavi tariffari e di ogni altro ricavo connesso all'assolvimento degli obblighi di servizio. Pertanto, sono stati avviati procedimenti di **recupero per sovracompensazioni** derivanti da tali incassi, riferiti in particolare ai titoli di viaggio emessi dalle Aziende affidatarie del servizio, quantificati finora in complessivi euro 11.031.214,67 (per i quali si è provveduto anche alla registrazione in bilancio di atti di accertamento).

Va tuttavia evidenziato che, a seguito dell'emanazione dei conseguenti provvedimenti, è insorto un ampio contenzioso con le ditte interessate; in un caso, riguardante l'importo più rilevante dei crediti quantificati dalla Regione (euro 8.692.738,43), sarebbe peraltro già intervenuta la decisione del giudice ordinario, che non avrebbe riconosciuto le pretese regionali.

Si aggiunge che, a distanza di molti anni dalla legge del 2010, **non è stata ancora realizzata la prescritta procedura di affidamento ad evidenza pubblica**, con potenziali, gravi riverberi sul piano erariale.

Infatti, nel corso del 2019, all'esito di un articolato procedimento che ha richiesto l'acquisizione del prescritto parere da parte dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti "*favorevole all'articolazione del bacino di mobilità della Regione Molise in due lotti di affidamento*", è stata discussa in Consiglio regionale la proposta di modificare sul punto in esame la legge regionale

19/2000, che prevedeva la messa a gara in unico lotto della rete extraurbana dei servizi minimi di trasporto pubblico locale. Tuttavia, l'articolo 2, comma 1, della successiva legge 30 dicembre 2019, n. 22 ha confermato, al riguardo, la precedente versione del testo normativo.

Si è pertanto determinata l'attuale stasi procedimentale che permane nel 2021.

* * *

Merita di essere segnalata la mole dei contenziosi pendenti con le aziende affidatarie dei servizi di trasporto pubblico locale, per importi ingenti e in diversi casi destinati a probabile soccombenza, tenuto conto degli orientamenti giurisprudenziali emersi tra le medesime parti dei giudizi. Emblematiche le richieste giudiziali, da parte dei gestori, di rimborso delle somme corrisposte dalle stesse in relazione al contratto collettivo nazionale di lavoro per gli anni 2014 e seguenti: il contributo, nella prospettazione dei privati, non costituirebbe una componente del contributo chilometrico ordinario corrisposto alle imprese ai sensi delle convenzioni con la Regione, bensì una componente di costo aggiuntiva che legittimerebbe il relativo credito. Poiché tale tesi, già affermata in giurisprudenza, è stata confermata nel 2020 con pronuncia della Corte di Appello di Campobasso ormai divenuta definitiva, risulta concreto il rischio per la Regione di dover fronteggiare gli effetti sul bilancio delle pronunce che decideranno sulla medesima questione controversa.

In conclusione, il procedimento di riforma del trasporto pubblico locale regionale, nel rispetto del principio di concorrenza, appare particolarmente urgente e costituirà l'oggetto del costante monitoraggio della Sezione, unitamente alla verifica dell'andamento della spesa del settore, per lungo tempo non presidiata dalle strutture competenti.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

sintesi della relazione di accompagnamento

Ref. Ruben D'Addio

7 I SALDI DI FINANZA PUBBLICA

Dall'esame dell'elenco delle opere finanziate dagli spazi acquisiti col patto di solidarietà nazionale verticale ex articolo 1, comma 495ter legge 11 dicembre 2016, n. 232, emerge che la Regione non ha assunto gli impegni per i nuovi investimenti entro il 31 luglio 2020, come imposto dall'articolo 1, comma 839 legge 30 dicembre 2018, n. 145.

La certificazione resa dalla Regione Molise evidenzia una differenza positiva tra il saldo entrate-spese finali nette e l'obiettivo di € 53.184.000,00 (= saldo 61.204.000,00 - obiettivo 8.019.509,79).

Tuttavia, dai dati ricavati dal conto del bilancio, da cui risultano, invece, una differenza tra il saldo tra entrate e spese finali netto e obiettivo positiva della minor somma di € 25.398 milioni (rispetto alla certificazione di € 53.184 milioni) e un mancato impegno, come da sistema contabile regionale, dell'importo di € 49.552.227,98, contabilizzato in fatture pervenute alla Regione e non impegnate, si determina che il saldo obiettivo di pareggio di bilancio per l'esercizio 2020 non appare rispettato: emerge, infatti, un reale saldo negativo di € 24.154 milioni.

8 L'INDEBITAMENTO REGIONALE

Il limite di indebitamento appare formalmente rispettato dalla Regione Molise e la consistenza dei debiti al 2020 diminuisce rispetto al 31 dicembre 2019 del 3,64% (da € 524.560.968,94 a € 505.480.168,07).

I contratti in strumenti derivati sono fonte di una quota rilevante dell'indebitamento complessivo ed hanno generato, a partire dal 2005, "uscite" pari a circa il 1400% delle "entrate" ed un differenziale complessivo a debito della Regione per € 89.883.851,70. Continua a profilarsi una spada di Damocle rappresentata dall'invalidità di simili pattuizioni, che a sua volta potrebbe:

- derivare dai vizi, dell'atto autorizzativo presupposto, di incompetenza o di difetto di motivazione o di violazione dello Statuto o della legge di ordinamento contabile regionali, della legge finanziaria autorizzativa, del "*divieto di speculazione pubblica*" o dei *canoni amministrativi di "buon andamento contabile" e di "evidenza pubblica"*,
- ovvero risiedere originariamente nei medesimi patti, per carenza di legittimazione negoziale della Regione in ordine alla speculazione o per pari violazione del "*divieto di speculazione pubblica*" o per violazione della forma linguistica scritta italiana.

Quanto ai profili gestori delle operazioni, l'Amministrazione regionale non ha ancora reso uno standard minimo di informazione in sede contabile, rappresentato dal saldo dei flussi finanziari e dal valore "*mark to market*" di ciascun contratto per l'esercizio di riferimento: siffatta completa e attendibile nota informativa consentirebbe al Consiglio regionale di valutare scientemente oneri e rischi finanziari ed entità dei flussi differenziali connessi a tali strumenti.

Nella relazione accompagnatoria al rendiconto 2020 nulla si riferisce in merito all'ammonimento, già mosso in passato da questa Sezione, a valutare i profili di validità di tali contratti o l'opportunità di ridurre i conseguenti oneri finanziari, opportunità parzialmente oggetto di una sintetica relazione di consulenza finanziaria successiva alla proposta di rendiconto sottoposta all'approvazione consiliare.

Pertanto, questa Sezione di controllo ammonisce ancora la Regione Molise alla più attenta verifica della validità dei sinallagmi di finanza derivata, alla cautela nella loro gestione, anche attraverso l'appostamento di un congruo fondo rischi.

9 GLI ESITI DEL CONTROLLO DI REGOLARITÀ

L'esame condotto ha mostrato molteplici irregolarità:

- impegni privi degli elementi costitutivi *ex* punto 5.1 all. 4/2 d.lgs. 118/2011;
- errata attribuzione codice SIOPE;
- errata conservazione dei residui passivi;
- errata costituzione FPV;
- impegni assunti dopo il perfezionamento dell'obbligazione giuridica;
- errata attribuzione della competenza economica della spesa;
- mancato riconoscimento debiti fuori bilancio.

Così come verificato per l'esercizio 2019, sono emersi debiti fuori bilancio non riconosciuti: taluni debiti, riconosciuti poi legittimi, sono stati liquidati e pagati sulla base della mera proposta di Giunta e prima del vigore della legge regionale di riconoscimento (cap. 61052).

La ricorrente prassi della Regione Molise di imputare impegni di spesa e pagamenti cumulativamente a vari capitoli di bilancio o ad esercizi successivi a quello di competenza invalida la veridicità dei rendiconti finanziari relativi agli esercizi considerati.

L'analisi dei capitoli di spesa denota, anche per l'esercizio 2020, l'incapacità della Regione Molise di condurre una corretta programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese: diversi capitoli sono stati sottostimati negli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa.

In relazione agli impegni per i "*danni causati dalla fauna selvatica*" (capp. 43403 e 43400, quest'ultimo non campionato), simile sottostima, unita al sovrapporsi di più discipline regionali di tutela pienamente risarcitoria (non, più propriamente, indennitaria) ed ai carenti prevenzione e governo della materia, ha fatto sì che la dovuta spesa si è concretizzata solo dopo le procedure monitorie ed il correlativo riconoscimento di debito fuori bilancio, con danno, *in primis*, per i destinatari dei rimborsi, costretti ad agire giudizialmente, ed, *in secundis*, per l'erario regionale, gravato delle ulteriori spese legali.

Provvedimentalmente, si registra una diffusa carenza nell'esposizione fattuale e motivazionale o la divergenza dell'operato dell'Ente dalle previsioni di legge regionale o statale (capp. 4001 e 18670): per la gestione amministrativa della concessione di contributi regionali a favore delle Società di mutuo soccorso (cap. 39402), l'Ente ha erogato contributi senza prima adottare la

prevista normativa regolamentare; si è disposta la proroga del contratto di pulizia dei locali regionali (cap. 7507) mediante una semplice comunicazione, priva dei crismi di legittimità e sufficiente motivazione; gli impegni per il *“Patrocinio legale in favore di dipendenti ed amministratori”* (cap. 6703) sono stati assunti senza che risultino il previo gradimento del legale o la motivata verifica dei requisiti di spettanza; desta dubbi anche il trasferimento finanziario disposto in favore di una società del comparto montagna, indiziato di costituire, per *“abuso del diritto contabile”*, un vietato soccorso finanziario, nonché di non rispettare la procedura di riconoscimento di debito fuori bilancio (cap. 61066).

Quanto al finanziamento regionale delle scuole paritarie (cap. 12705) non consta il titolo del pagamento della somma trasferita di € 19.352,88, diversa da quella indicata nel piano di riparto a cui l'atto di liquidazione fa riferimento (€ 8.922,84, effettivamente corrisposta con diverso mandato).

Sorgono fondati dubbi di costituzionalità della legge regionale disciplinante *“l'Area quadri”* della Regione Molise (articolo 29bis legge regionale 8 aprile 1997, n. 7 e ss.mm.ii.), con esiziali riflessi sulla stessa legittimità della collegata spesa di personale (cap. 4007).

In ultimo, si stigmatizza il costante sforamento da parte della Regione Molise dei termini di pagamento fissati dalla vigente normativa.

10 I CONTROLLI INTERNI

Il Sistema dei controlli interni dell'ente regionale si mostra ancora confuso e frastagliato.

La Regione Molise ha adottato il DEFR 2020-2022 con Delibera di Consiglio regionale 20 aprile 2020, n. 100, a seguito della proposta di Giunta regionale formulata con D.G.R. 31 gennaio 2020, n. 35, intervenuta in grave ritardo.

L'attività di programmazione non è ancora stata eseguita dall'Ente in conformità alle previsioni normative; la programmazione non è ancora in grado collegare le articolazioni di bilancio, il Piano esecutivo di gestione e gli obiettivi di *performance*.

Gli adempimenti della Regione Molise in tema di pubblicità, trasparenza ed anticorruzione non sono ancora soddisfacenti. Peraltro, la Regione Molise è già stata destinataria di provvedimenti sanzionatori da parte dell'ANAC: si segnala in particolare la delibera n. 26 del 17 gennaio 2019, con cui l'ANAC ha sanzionato l'Ente, per la omessa adozione del PTCP relativo al triennio 2018-2020.

Per tutto il 2020, le funzioni di RPCT sono state ancora attribuite ad un dirigente proveniente da Uffici di diretta e fiduciaria collaborazione con l'Organo esecutivo regionale e destinatario di incarichi di attività di gestione e di amministrazione attiva; è, invece, opportuno che dette funzioni siano affidate ad altro soggetto che non ricopra né abbia ricoperto nell'imminente passato ruoli di diretta collaborazione con Organi di direzione politica o di governo.

Fino alla metà del 2021 (cfr. D.G.R. n. 131/2021), l'Ente non si è dotato del Nucleo interno di valutazione: ciò impedisce all'origine il compimento delle attività ad esso affidate dalla legge, fra cui la valutazione della dirigenza. Nella Sezione dedicata del sito istituzionale regionale non sono pubblicati i nominati del nuovo Nucleo Interno di Valutazione e i relativi curricula.

L'Ente non ha eseguito il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile; a tal proposito, in materia di avvocatura pubblica, l'autonomia organizzativa riconosciuta agli enti territoriali incontra limiti nei precetti costituzionali, fra cui l'articolo 117, commi 2 e 3, che affida alla legislazione esclusiva dello stato la materia della "*l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa*" e alla legislazione concorrente la materia delle "*professioni*" salva "*la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato*", e nel principio di gerarchia delle fonti (articolo 4 preleggi) che impedisce ad una fonte

regolamentare di contravvenire ai conferenti principi disciplinati dalla legge statale e dalla legge regionale stessa.

Attualmente, risulta che la Direzione dell'Avvocatura regionale è assegnata, con D.G.R. 24 settembre 2020 n. 351, ad un dirigente di cui non consta l'iscrizione all'albo forense. Siffatta nomina e la presupposta norma di cui all'articolo 2, comma 2 del Regolamento regionale n. 1/2020, nelle stesure precedente (*"la direzione del Servizio è affidata dalla Giunta regionale ad uno tra i dipendenti regionali in possesso della qualifica dirigenziale e abilitato all'esercizio della professione forense"*) ed attuale (*"la direzione del Servizio è affidata dalla Giunta regionale ad uno tra i dipendenti regionali in possesso della qualifica dirigenziale"*), paiono violare la legge di ordinamento forense al suo articolo 23, comma 2, che prescrive in capo al Direttore di un'Avvocatura pubblica il possesso del requisito di iscrizione all'albo (*"la responsabilità dell'ufficio è affidata ad un avvocato iscritto nell'elenco speciale che esercita i suoi poteri in conformità con i principi della legge professionale"*): a tal proposito, si richiamano le conformi conclusioni cui è giunto di recente il T.A.R. Molise (sentenza 8 ottobre 2021, n. 341), che, a motivo di tale *"insanabile contraddizione con la richiamata, inderogabile norma primaria di fonte statale"*, ha annullato *in parte qua* il predetto regolamento regionale.

Inoltre, quantunque la nuova struttura amministrativa contempra il Servizio Avvocatura in una posizione di formale autonomia, se la nomina di Direttore del Servizio Avvocatura non rispetta concretamente né presuppone, per Regolamento, il requisito legale soggettivo di iscrizione all'albo forense, persistono, in linea con quanto già evidenziato nella relazione di parifica 2019, importanti dubbi circa l'autonomia, l'indipendenza, la garanzia e l'efficacia della stessa attività legale affidata all'Avvocatura Regionale.

Il controllo strategico non è effettuato ancora in maniera compiuta: fermi i ritardi di adozione dei documenti di programmazione e di individuazione degli obiettivi, mancano le necessarie rilevazioni in corso di esercizio da effettuarsi sulla base di una precisa metodologia.

Il controllo di gestione non è ancora operativo, per mancata adozione della contabilità analitica. Per il 2020 non sono state espresse valutazioni sugli obiettivi assegnati al personale con qualifica dirigenziale, non si è conclusa la procedura di valutazione, né si è proceduto al pagamento dell'indennità di risultato. Ulteriore criticità è rappresentata dal ritardo procedimentale del processo di valutazione adottato dalla Regione Molise, che non ha rispettato le tempistiche auto-imposte.

Misurazione e valutazione del personale nell'anno 2020 non sono state validamente eseguite. Conclusivamente, persiste tuttora il grave inadempimento da parte della Regione della maggior parte dei controlli interni obbligatori *ex lege*.

11 IL PERSONALE

Il ritardo nell'approvazione dello schema di rendiconto e del bilancio consolidato per il 2019 ha comportato, per la Regione Molise, l'applicazione del regime sanzionatorio *ex* articolo 9, commi *1quinqüies* e *1sexies* decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016 n. 160, con divieto di qualsivoglia forma di assunzione in costanza di inadempimento (30 giugno - 20 luglio e 30 novembre - 28 dicembre 2020).

Posto che il numero totale dei dipendenti a tempo indeterminato si riduce rispetto agli anni precedenti di 35 unità, con un calo percentuale, rispetto al 2019, del 12,8% e che la Regione abbia precisato di aver rispettato il divieto di stipulare, dopo il 1° luglio 2019, contratti di lavoro in forma di *co.co.co.*, va evidenziato che nelle tabelle trasmesse sono espressamente indicati alcuni "*co.co.co.*" attivati in costanza di divieto ed emerge una generica dicitura classificatoria dei rapporti a tempo determinato ivi elencati, definiti come "*contratti*"; per molti di essi, la data di attivazione risale agli anni 2016, 2017 e 2018 e per alcuni si annota il "*differimento*" a diverse date dell'anno 2020, in violazione del principio di temporaneità necessaria di tale tipo di rapporti.

Nulla ha precisato la Regione in ordine ad eventuali contrattualizzazioni, nell'anno e nel biennio precedente, relative ad unità di personale assunte con rapporto di lavoro a tempo determinato per lo svolgimento di incarichi di funzione.

Nulla è stato indicato quanto al numero dei dipendenti che hanno prestato attività lavorativa in *smart working* ed alla qualità del lavoro svolto.

Nel 2020 la spesa effettiva sostenuta dalla Regione Molise per le retribuzioni lorde del personale a tempo indeterminato è stata pari ad € 20,02 milioni (in diminuzione rispetto al 2019, ove si attestava ad € 23,79 milioni).

Va richiamata l'attenzione sull'esistenza di un'area "*quadri*" regionale, istituita *ex* articolo 29*bis* legge regionale 8 aprile 1997, n. 7, in forte sentore di illegittimità costituzionale: esso parrebbe in contrasto con la riserva costituzionale che affida la materia dell'"*ordinamento civile*" (articolo 117, comma 2, lettera l) alla legge statale, che a sua volta demanda la disciplina delle aree di pubblico impegno "*privatizzato*" alla "*contrattazione collettiva*", provocando un illegittimo effetto espansivo della spesa del personale.

In merito alla procedura di valutazione, a causa dell'assenza del Nucleo di Valutazione, individuato solo nel 2021, la stessa relativa al 2020 non è conclusa. Non risultano pubblicati una serie di dati riguardanti i premi, né risulta pubblicato il documento dell'organismo di valutazione di validazione della relazione sulla performance *ex* articolo 14, comma 4, lett. c), decreto legislativo n. 150/2009.

L'analisi del fondo trattamento accessorio 2020 evidenzia il rispetto del limite legale: nella quantificazione l'ente ha inserito le risorse connesse al costo del personale trasferito ai sensi delle leggi regionali nn. 18/2015 e 6/2018, sebbene non risulti perfezionato il trasferimento delle risorse finanziarie relative o acquisita la certificazione delle medesime risorse, corrispondenti alla riduzione dei fondi degli enti di provenienza.

Anche il finanziamento complessivo provvisorio da destinare alle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività per l'anno 2020 (area categorie) rispetta il predetto limite.

Neppure per l'anno in esame la Regione ha fornito *per tabulas* la dimostrazione del rispetto del limite del contenimento della spesa di personale: dai dati reperiti sul sistema URBI e da quelli risultanti dalla Relazione al rendiconto generale della Regione Molise si è verificato, considerando il dato corretto degli impegni, il rispetto del limite normativo.

Tuttavia, si valuta negativamente l'incompletezza del dato fornito dalla Regione.

La Regione Molise dovrebbe fornire ordinariamente alla Sezione di controllo, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto, un prospetto riepilogativo attestante il rispetto della riduzione della spesa di personale nel triennio completo e comprensivo di tutte le tipologie contrattuali nonché dei saldi dei compensi relativi all'esercizio esaminato, ma da erogare in quello successivo.

Nel 2020 la Regione Molise non utilizza personale in posizione di comando.

La spesa complessiva 2020 per il personale a tempo determinato in servizio presso la Regione si attesta a complessivi € 1.557.273,00, in diminuzione rispetto all'anno precedente, quando ammontava ad € 1.689.381,00.

Quanto alle spese complessive per co.co.co., il Conto annuale registra un importo complessivo di € 2.747.794, in diminuzione rispetto al 2019, in cui il valore era di € 3.779.983. Il confronto tra detti importi indicati nel Conto annuale, il prospetto SIOPE di spesa allegato al rendiconto della Regione e quello del sistema SIOPE ha evidenziato dei disallineamenti tra gli importi pagati che rendono i dati a disposizione non attendibili. Non è possibile condurre una verifica

compiuta, sia a causa del criterio di classificazione dei contratti adottato dalla Regione, sia per la mancanza di chiarimenti circa le diverse fonti di finanziamento.

Eseguendo un raffronto fra i dati presenti nel conto annuale e quelli del biennio precedente la spesa sostenuta per collaborazioni coordinate nel 2020 risulta inferiore ad entrambe le annualità precedenti.

Anche per il 2020, la Regione non ha fornito a questa Sezione la conoscenza della dimensione quantitativa e giuscontabile del ricorso ad incarichi di consulenza. Dal Conto annuale, risulta una spesa complessiva per incarichi di studi, ricerca e consulenza, nel 2020, pari ad € 399.993,00, in diminuzione rispetto al 2019, ove si era registrato un valore di € 1.244.336.

I disallineamenti riscontrati sono il prodotto di un confronto tra i dati relativi alle spese effettivamente sostenute nel 2020 presenti nel conto annuale, quelli presenti nel prospetto SIOPE di spesa della Regione Molise (all. n. 26 al progetto di legge di approvazione del rendiconto) ed i dati presenti nel sistema generale SIOPE; si è verificata l'imputazione, in corrispondenza della voce "*Altre prestazioni specialistiche n.a.c.*" (cod. SIOPE 1.03.02.11.999), alla quale vengono imputate spese per consulenze: emerge un disallineamento tra il Sistema SIOPE, dove il valore riportato è pari ad € 18.679,66 ed il SIOPE spesa della Regione Molise, che attesta un importo, verificato in URBI, di € 1.511.357,27. Tuttavia, la Regione, con riferimento a tale disallineamento ha precisato che "*dovranno essere sommate le spese del Conto Sanità pari ad euro 1.492.677,61*", da cui la riconciliazione fra valori.

Per completezza, si evidenzia che, ancora una volta, la Regione non ha fornito riscontro alcuno in merito all'ammontare delle spese sostenute per pubbliche relazioni, convegni e rappresentanza, non ha dato adeguata dimostrazione del rispetto del limite di cui all'articolo 6, comma 8, decreto-legge n. 78/2010, né, peraltro, ha fatto constare l'adozione di un atto di individuazione di criteri e limiti a tali voci di spesa.

12 LE SOCIETÀ PARTECIPATE

Con Delibera 20 aprile 2020, n. 100, il Consiglio Regionale del Molise ha approvato il Documento di economia e finanza regionale per il triennio 2020/2022, che si presenta, nella parte che qui interessa, solamente in forma descrittiva e generica e non fa riferimento a *report* o analisi di tipo finanziario dettagliati.

Perdurano, come già rilevato negli anni scorsi, criticità diffuse nelle procedure di dismissione, che non sono condotte o ultimate nel rispetto della tempistica dichiarata. In diversi casi si riscontra il mero aggiornamento delle azioni già previste nei precedenti piani, incompleto ed inaffidabile, perché privo dei dati aggiornati delle partecipazioni indirette, non forniti dalle società controllanti.

Manca ancora una relazione “tecnica”, sotto il profilo giuridico/economico/finanziario, delle operazioni in corso, previste od ipotizzate, o di scandite tempistiche attuative, che soddisfi i requisiti posti dal T.U.S.P., il quale postula una “specificazione di modalità e tempi di attuazione” con riferimento alle diverse tipologie di partecipazioni societarie.

La recente delibera di revisione periodica delle partecipazioni (n. 532/2020) non risulta pubblicata nella Sezione apposita del sito regionale.

Si ripropone, in continuità con gli anni precedenti, il medesimo portafoglio di partecipazioni, privo di aggiornamenti significativi, anche in termini di attivazione dell’ente regionale presso gli organi titolari delle procedure liquidatorie, fallimentari e concordatarie, per verificare la tempistica di attuazione dei processi di dismissione delle partecipazioni, soprattutto indirette. Fatte salve le partecipazioni da mantenere, ed al netto del rogito di fusione per incorporazione di tre società (tutte contraddistinte da forti criticità gestionali,) e della definizione della liquidazione di Autostrada del Molise S.p.a., si conferma il quadro degli anni precedenti.

Sono inadeguate le giustificazioni dei mancati aggiornamenti o attuazione delle dismissioni delle partecipazioni indirette, puntualmente indicate nell’omessa comunicazione di dati da parte delle controllanti.

Inoltre, pur indicandosi nelle singole schede la necessità di contenere i costi, la Regione non ha fissato gli obiettivi specifici sui costi di funzionamento delle società stesse, *ex* articolo 19, comma 5, T.U.S.P..

Resta censurabile l'operazione di fusione per incorporazione delle società Consorzio Campitello Matese S.c.p.a. in liquidazione e Korai S.r.l. in liquidazione in Funivie del Molise S.p.a., autorizzata con L.R. n. 2/2019. Continua a mancare ogni riferimento alla strategia sottesa all'operazione, in termini dettagliati ed analitici, comprensivi di precise valutazioni economico/finanziarie: ciò corrobora l'assunto che l'operazione, costituisca un mero soccorso finanziario. Altra vicenda attuativa della razionalizzazione societaria è la decisione di procedere allo scioglimento e liquidazione di Sviluppo Montagna Molisana S.p.a. in house, indicata sin dal 2017 per la dismissione, avviata con D.G.R. n. 444/2020: la dismissione consegue all'operazione di fusione sopra citata, con cui condivide aspetti di non immediata comprensibilità.

In tema, spicca il recente disposto normativo dell'articolo 5 (*"Indirizzi in materia di partecipazioni regionali"*), commi 2 e 4 legge regionale 4 maggio 2021 n. 2, che corrobora le criticità suesposte circa il comparto montano regionale, individuate dalla Sezione nel soccorso finanziario e nella carente pianificazione strategica.

Dunque, anche per l'anno in esame, in continuità con i precedenti, non può formularsi un giudizio positivo sull'operazione di revisione periodica, per le frammentarie comunicazioni con le partecipate, l'omissione di un controllo strutturale o di un serio esercizio dei poteri di socio, la carenza di una concreta e dettagliata pianificazione strategica ed il fine di soccorso di talune operazioni di ristrutturazione.

Il Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione Molise è composto da 30 enti strumentali o società partecipate. Gli enti inseriti nel perimetro di consolidamento e, dunque, nel bilancio consolidato 2019, approvato nel 2020, sono 10.

Ben sette enti e società sono stati esclusi dal consolidamento per impossibilità di reperire informazioni per mancanza di documenti o di approvazione di bilancio/rendiconto: ciò continua a rappresentare un serio *vulnus* alla completezza e correttezza dei dati a disposizione per la redazione del bilancio consolidato.

L'inclusione nel perimetro di soli 10 soggetti, meno rispetto all'anno precedente (n. 14), genera scarse omogeneità e confrontabilità dei dati con l'esercizio precedente.

Il bilancio consolidato della Regione Molise per l'esercizio 2019, rettificato con la D.G.R. n. 480/2020, esprime un risultato economico negativo di € 86.749.454,27 (a fronte di quello positivo di € 61.986.333,00 del consolidato 2018). Il patrimonio netto consolidato a fine esercizio

è costituito da un valore negativo di € 167.754.859,41 (nel 2018 era di € 98.672.631). Infine, lo Stato Patrimoniale attivo e passivo del Consolidato 2019 è esposto in € 1.146.374.186,47.

Il bilancio consolidato 2019 non ha ricevuto una valutazione positiva neppure da parte del Collegio dei Revisori della Regione per il risultato economico negativo e patrimonio netto negativo, l'esclusione di ben sette enti strumentali/società dal perimetro di consolidamento per assenza di dati, irregolarità, nei conti d'ordine e diffuse criticità nelle procedure di conciliazione debito/credito.

La direttiva sul controllo analogo in vigore presso la Regione (D.G.R. n. 726/2014), non risulta esser stata ancora aggiornata rispetto alle necessità e criticità sopravvenute. Anche per l'anno in esame, non sono stati forniti i rapporti che l'apposita struttura di controllo, denominata "*Servizio Riforme Istituzionali e Controllo enti locali e sub regionali*", dovrebbe produrre.

La Regione non fissa obiettivi per *budget* alle proprie partecipate.

La conciliazione dei rapporti creditori/debitori tra l'ente e gli organismi partecipati, a mente dell'articolo 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011, rappresenta ancora un punto critico nella gestione delle partecipazioni societarie regionali.

Nella Sezione "*Amministrazione Trasparente*", tramite rimando ai "*Bilanci enti dipendenti e società partecipate*", risultano solo i bilanci non aggiornati di alcune partecipate, mentre manca l'informazione relativa all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione regionale.

Manca la pubblicazione delle delibere di indirizzo con cui l'Amministrazione "gestisce" le proprie partecipazioni, mancano le attestazioni relative all'esercizio del controllo analogo, mancano gli statuti o le deliberazioni che dispongono in merito o meno alla gratuità delle funzioni svolte dai titolari degli organi di indirizzo generale, mancano gli atti relativi al personale.

Può concludersi che i relativi obblighi di pubblicazione e di trasparenza non sono assolti ai sensi di legge, sia da parte della Regione sia da parte delle singole partecipate, con le relative conseguenze legali. Allo stato, in conseguenza di tali violazioni, non risulta esser stato applicato alcun provvedimento sanzionatorio.

Non sono stati forniti dati relativi ad eventuali consulenze esterne affidate dagli enti del perimetro del sistema regionale, inficiando la rappresentatività del dato complessivo.

Il costo del personale di FinMolise S.p.a. per il 2020, pari ad € € 858.214,00 risulta maggiore rispetto al 2019, quando si attestava ad € 839.433,00. Per Sviluppo Italia e per Molise Dati S.p.a. non è stato possibile appurare il costo complessivo del personale, per mancanza di pubblicazione dei dati.

Le retribuzioni dei dirigenti riferite al 2020 sono state oggetto di sintetica informativa circa il dirigente di Sviluppo Italia Molise S.p.a., per € 126.340,00 (in aumento rispetto all'anno precedente, € 118.434,00) e la riduzione degli importi erogati ai dirigenti di Molise Dati (€ 140.807,93 lordi, a fronte di € 738.421,00 nel 2019).

La Regione Molise ha dettato, con D.G.R. 30 dicembre 2014 n. 726, una compiuta disciplina delle *“Modalità di esercizio del controllo analogo sulle società in house providing”*, nei tre ambiti principali, economico-finanziario, organizzativo e gestionale.

La Regione ha continua a mostrare di non applicare concretamente la Direttiva e di limitarsi ad attività che non soddisfano il quadro normativo. Non consta agli atti l'attività del Comitato tecnico per il controllo analogo, istituito con D.G.R. n. 382/2016: il corretto esercizio del controllo analogo rappresenta una condizione di legittimità degli affidamenti diretti dei servizi resi dalle partecipate.

Inoltre, nella Sezione *“Amministrazione trasparente”* del sito regionale dedicata alle partecipate non si rinvencono ancora gli atti riguardanti gli affidamenti diretti ai soggetti *in house*.

Il Fondo Perdite Società Partecipate per il 2020 è pari a zero. Si riscontra l'assoluta impossibilità di valutare l'adeguatezza di tale valore nullo, dal momento che la Regione non dispone dei rendiconti per il 2020 di 5 degli 8 Enti strumentali che rientrano nel calcolo del Fondo Perdite. La mancanza di dati aggiornati conferma le carenze nella vigilanza e nei controlli, da parte della Regione, sui suoi società ed enti dipendenti.

Al 31 dicembre 2020, il valore delle partecipazioni iscritte tra le immobilizzazioni finanziarie dello Stato Patrimoniale Attivo risulta pari ad € 243.993.402,59 per le partecipazioni, suddivise fra imprese controllate (€ 236.541.709,56) e partecipate (€ 7.451.693,03), incrementato, rispetto al 1° gennaio 2020, per effetto degli utili conseguiti, nel 2020, da Sviluppo Italia Molise S.p.a. (controllata), Molise Dati S.p.a. (partecipata) e FinMolise S.p.a. (partecipata).

Dall'analisi della relazione e dei dati contabili dell'apposita tabella predisposta dalla Sezione e compilata dall'Ente relativamente ai flussi finanziari, emerge una insoddisfacente attività di riconciliazione dei dati: si segnalano disallineamenti molto significativi.

La valutazione negativa è aggravata dalla mancata adozione, nell'esercizio trascorso, dei provvedimenti necessari alla riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, come per legge. I principali dati di sintesi di molte società partecipate, comunicati dalla Regione, non sono con certezza riferiti a rendiconti del 2020 approvati nelle forme di legge o definitivi.

In data 20 febbraio 2020, la Regione e Molise Dati hanno sottoscritto la nuova Convenzione Quadro per la disciplina dei rapporti obbligatori a valere per il triennio 2020/2022; persistono, comunque, palesi difficoltà connesse allo squilibrio tra l'esigibilità immediata dei debiti verso fornitori, e l'esigibilità differita e contestata dei crediti nei confronti della Regione, che potrebbe determinare una situazione di possibile insolvenza lì dove la Molise Dati dovesse essere soggetta ad azioni esecutive.

Si ripropone, anche per il 2020, la situazione ricostruita negli atti delle precedenti parifiche e che ha portato, di fatto, dal 2012 la PA Digitale - attraverso affidamenti diretti - a sostituirsi alla Molise Dati in ambiti e servizi di sua pertinenza. Sin dal 2015, è attestata la piena consapevolezza regionale delle gravi inefficienze del ricorso a terzi sul mercato per reperire prodotti che la *in house* Molise Dati non era in grado di fornire per assenza di risorse umane adeguate. Riconoscere che Molise Dati S.p.a. non è dotata delle risorse umane per produrre e sviluppare applicazioni e *software* per la Regione Molise equivale, pertanto, ad ammettere l'impossibilità oggettiva di quest'ultima di realizzare il suo oggetto sociale e adempiere la sua missione istituzionale e ragion d'essere quale società *in house*, con tutte le conseguenze previste dagli articoli 20 e 24 T.U.S.P.. Se esternalizzazione e autoproduzione, anche *in house*, sono moduli discrezionalmente alternativi per la resa di un dato servizio pubblico, esse non possono giammai cumularsi: prima ancora del già richiamato T.U.S.P., lo vietano i dovuti ossequi giuridico all'articolo 119 Costituzione coi suoi portati di "*rispetto dell'equilibrio di bilancio*" e "*concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*" ed economico al postulato di scarsità delle risorse "*suscettibili di usi alternativi*". Tuttavia, la nuova Convenzione tra socio unico e partecipata può rappresentare un'occasione di normalizzazione per giungere ad una chiara definizione dei rapporti e delle modalità di affidamento dei servizi alla partecipata *in house*.

Con D.G.R. n. 444 del 23 novembre 2020, la Giunta ha approvato la proposta di legge regionale "*Scioglimento e liquidazione della società Sviluppo della Montagna Molisana SpA*", con nuovi oneri a carico del bilancio regionale per € 50.000,00, "*per l'assenza di specifica finalità strategica per la*

Regione Molise”, considerata anche la coeva operazione di fusione societaria nello stesso comparto.

A tal proposito, un dettagliato piano industriale, *prius* logico e cronologico nonché motivazione sostanziale dell’operazione di fusione tra le tre società in dismissione, “*non è stato ancora redatto*”, ma la Regione ritiene che “*le ragioni di convenienza*” dell’operazione “*risultano declinate con il Piano di fusione e si desumono nell’articolato dello statuto societario post fusione*”. La motivazione è la ragione causale di una decisione richiesta dal diritto pubblico a giustificazione del legittimo esercizio del potere, mentre lo statuto contiene il progetto funzionale e teleologico di un sodalizio di cui il diritto privato si accontenta di giudicare la meritevolezza *sub specie* di causa *ex* articolo 1325, comma 2, c.c., lasciando in “*non cale*” il motivo. Non può, pertanto, concettualmente sostenersi che un negozio civilistico come lo statuto possa esprimere la motivazione di una decisione, perché esso normalmente ne prescinde.

La Regione, infine, ricorda che la legge regionale n. 2/2021, sopra citata, ha previsto (articolo 5, comma 2) che “*la Finmolise spa...è autorizzata ad intraprendere utili interventi in attuazione delle politiche per lo sviluppo della Montagna molisana, verificando quali azioni di sviluppo siano necessarie per rilanciare la filiera che caratterizza il sistema produttivo montano, anche al fine di fronteggiare gli attuali effetti della crisi del settore di riferimento*”. Tale ultima circostanza appare criticamente in grado di impattare, in ultimo, sul bilancio della Regione.

Peraltro, con D.G.R. n. 456/2020, si è disposto “*di prendere atto ... della situazione debitoria residuale nei confronti degli ex dipendenti della Korai srl e della Funivie del Molise spa, che ammonta a complessivi € 245.823,28*” e “*di autorizzare ... gli adempimenti amministrativo contabili indispensabili per l'erogazione in favore della Funivie Molise spa delle somme così come indicate*”: al di là del *nomen iuris* formalmente preso a prestito, con la citata delibera, la Giunta regionale ha sostanzialmente deliberato di saldare, senza idonea istruttoria e con risorse regionali, un debito estraneo al proprio bilancio e passato, per fusione, dalle originarie partecipate debentrici alla sola incorporante: l’operazione è gravemente indiziata di costituire, per “*abuso del diritto contabile*”, un vietato soccorso finanziario e non rispetta la procedura di riconoscimento di legittimo debito fuori bilancio regionale *ex* articolo 73 decreto legislativo n. 118/2011, coi suoi requisiti soggettivo (competenza del Consiglio regionale), formale (veste di legge regionale) e condizionale (sopravvenienza di sentenza esecutiva, disavanzo o ricapitalizzazione sociale).

INDICE

Introduzione del Presidente	4
1 La gestione di competenza. le entrate	7
2 La gestione di competenza. le spese	10
3 Il rendiconto 2020. i risultati della gestione finanziaria	13
4 Sanità	20
5 Stato patrimoniale e conto economico	33
6 Trasporto pubblico locale	35
7 I saldi di finanza pubblica	40
8 L'indebitamento regionale	41
9 Gli esiti del controllo di regolarità	42
10 I controlli interni	44
11 Il personale	47
12 Le società partecipate	50

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

