



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO

LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL MOLISE

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE MOLISE
ESERCIZIO 2020

REQUISITORIA DEL PROCURATORE REGIONALE
PRESIDENTE SALVATORE NICOLELLA

UDIENZA DEL 12 NOVEMBRE 2021



Il Sostituto Procuratore Generale, Referendario Stefano BRIZI, il Funzionario preposto alla Segreteria, dott.ssa Maria Carmela Ionata e i Funzionari addetti, dott.ssa Martina Palumbo e dott. Silvio Di Lalla, hanno condiviso fattivamente l'attività di redazione dell'elaborato. A loro va il mio sentito ringraziamento.



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO

LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL MOLISE

REQUISITORIA DEL PROCURATORE REGIONALE
PRESIDENTE SALVATORE NICOLELLA

rappresentante il Pubblico Ministero presso gli Uffici della Corte dei conti per il Molise, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020, ai sensi degli artt.: 100, comma 2 e 103, comma 2 Cost.; 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012; 40 e 72 del r.d. n. 1214/1934; 4 e 26 del r.d. n. 1038/1933; 190 c.p.c.

INDICE

1. PREMESSA	pag. 6
1.1. La procedura di parifica del rendiconto	pag. 9
1.2. Il ruolo del Requirente contabile nel giudizio di parificazione	pag. 12
2. ANALISI DELLA GESTIONE	pag. 16
2.1. Dati procedurali	pag. 16
2.2. Risultato di amministrazione 2020	pag. 17
2.3 Personale: spesa, dotazione organica, lavoro flessibile	pag. 42
2.3.1. Area quadri	pag. 44
2.3.2. Altre forme di rapporti di lavoro	pag. 45
2.3.3. Considerazioni	pag. 48
2.4. La spesa sanitaria	pag. 51
2.5 Il trasporto pubblico	pag. 62
2.6. Le società partecipate della Regione Molise	pag. 68
2.6.1. Il bilancio consolidato	pag. 77
2.6.2. Partecipate operanti nel settore della montagna. Criticità	pag. 84
2.7. I controlli interni	pag. 90
3. CONCLUSIONI	pag. 96

1. PREMESSA

In occasione dell'esame del Rendiconto Generale della Regione Molise per l'esercizio 2020, ai fini della sua parificazione, la Procura regionale svolge, come di consueto, le sue valutazioni e conclusioni, intese a contribuire alla realizzazione di un sistema programmatico e gestionale che rappresenti puntualmente la situazione dell'Ente e si proietti verso un adeguato sviluppo del territorio molisano, secondo corrette prospettive economico-finanziarie.

È nota, invero, l'importanza dell'esame dei conti pubblici, ancora maggiore nell'odierna contingenza, condizionata dall'emergenza epidemiologica che ha travolto la vita dei cittadini e influito in senso negativo sull'economia, con evidenti ricadute sull'azione delle amministrazioni territoriali.

La precarietà sociale, conseguenza di una pandemia che ha imposto a tutti sofferenza e difficoltà, ha alimentato un generale senso di sfiducia e, addirittura, un clima di tensione, che vanno risolti per non spegnere i segnali di ripresa che, purtuttavia, si evidenziano nell'immediata attualità.

Risulta, quindi, ancora più stringente, per coloro che gestiscono risorse pubbliche, tenere condotte amministrative orientate al perseguimento di una conduzione caratterizzata - in una più che auspicabile prospettiva ordinaria - dalla concretezza e trasparenza necessarie alla realizzazione di un sistema sociale adeguato alle esigenze dei cittadini.

Essenziale, quindi, è garantire la "sincerità" delle poste di bilancio e dei suoi saldi, con l'attribuzione ad essi del valore della certezza, requisito nel quale si esprime e al quale è rivolta la parifica dei rendiconti, funzione essenziale per ogni Stato di diritto.

Oggetto del giudizio di parifica [nello specifico, del rendiconto regionale] è il "conto" e la sua conformità con le scritture analitiche sottostanti e, in ultimo, con il fatto gestionale rappresentato.

La giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che, nel giudizio di parifica, *“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 [...]”* (Corte cost., sent. n. 138/2019).

Un giudizio che, nato dall'esigenza di fornire integrità finanziaria allo Stato mediante un sindacato imparziale sulla certezza della regolarità e della legittimità dei fatti contabili relativi alla gestione governativa, ha attraversato la storia del nostro Paese subendo una mutazione genetica che lo ha reso custode della legalità finanziaria quale preconditione per l'effettività della democrazia.

E la tenuta del sistema democratico non può prescindere dal rispetto del principio di legalità e dalla corretta gestione delle risorse pubbliche (Parifica del Rendiconto Generale dello Stato 2021, introduzione del Presidente della Corte dei conti).

Solo un bilancio *“sincero”* può garantire l'effettività e la realizzazione dei *“diritti inviolabili”* dei cittadini (art. 2 Cost.), assicurando ai medesimi la piena *“uguaglianza sostanziale”* (art. 3, secondo comma, Cost.).

La logica di fondo, nella quale il Giudice costituzionale ha iscritto il giudizio di parificazione dei rendiconti, ha la natura di un sillogismo: *“Il principio democratico implica responsabilità dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati; [...] la responsabilità degli eletti è massima in relazione alle decisioni finanziarie; [...] dunque quella vigilanza suscettibile di dare evidenza e trasparenza alla responsabilità finanziaria è idonea a dare effettività al carattere democratico del sistema politico”*.

In altri termini, in materia di bilancio pubblico vige un dovere imperativo e costituzionale in capo a chi amministra (artt. 54, secondo comma e 97, secondo comma della Costituzione) di *“dare conto”* alla Comunità del modo in cui amministra risorse pubbliche (*accountability*, in tal senso Corte cost., sentt. nn. 39/2014, 184/2016, 6/2017, 228/2017, 247/2017, 18/2019, 115/2020).

L'incuria nella gestione del bilancio e lo squilibrio strutturale del medesimo interrompono, viceversa, il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti (Corte cost., sent. n. 228/2017).

La Corte dei conti, in sede di parifica, presidia e tutela, altresì, gli interessi adespoti, quelli cioè che, come affermato dal Giudice delle leggi, sono incisi da normative che, *“siccome prive di una immediata riferibilità soggettiva o, comunque, di una loro rilevanza nell'ambito di conflitti intersoggettivi, rimarrebbero immuni da vaglio di costituzionalità”* (Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2020 della Corte dei conti, Relazione del Presidente della Corte).

L'equilibrio tendenziale del bilancio (art. 81 Cost.), alla cui realizzazione (in uno alla *“sostenibilità del debito pubblico”*) concorrono tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.), è funzionale, in buona sostanza, alla *“garanzia dei diritti di cittadinanza inclusiva”*, permettendo la sostenibilità dello stato sociale anche in una prospettiva intergenerazionale (Corte cost., sentenza n. 18/2019).

In tale contesto, assumono ruolo preminente le procedure di monitoraggio e correzione delle criticità di sistema e gli attori chiamati a garantire la necessaria uniformità dell'assetto della struttura finanziaria pubblica.

Alla Corte dei conti spetta il compito di *“mantenere”* l'assetto contabile pubblico, cioè l'infrastruttura essenziale alla tenuta del sistema, e di monitorare la sana gestione finanziaria secondo i nuovi parametri europei di efficienza.

La magistratura contabile, in questo senso, è investita dall'ordinamento di un ruolo delicato di equilibrio tra centralismo finanziario e autonomia territoriali; essa procede alla parifica del rendiconto regionale secondo le modalità previste per il rendiconto statale e, in funzione referente, formula nella medesima sede osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, proponendo misure correttive e interventi di riforma per assicurare l'equilibrio

di bilancio e migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa a garanzia dei diritti essenziali e della tenuta del sistema democratico.

In definitiva - può concludersi - il sistema contabile regionale, indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà dell'ente territoriale, non è stato del tutto sottratto ad una autonoma regolazione; questa, però, è intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie *“a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti”* (Corte cost., sent. n. 279 del 2006).

In particolare, l'autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati (Corte cost., sent. n. 184/2016).

Nel caso in cui il giudizio di parificazione metta in luce criticità idonee a incidere, anche solo in prospettiva, sugli equilibri di bilancio, la Regione è pertanto tenuta ad adottare le conseguenti misure di *“salvaguardia”* secondo principi di adeguatezza e proporzionalità.

1.1. La procedura di parifica del rendiconto

La parifica del rendiconto regionale segue le forme della giurisdizione contenziosa.

Il relativo procedimento trova fondamento nell'art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, il quale recita:

“Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti

formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale".

Fino all'entrata in vigore della norma in parola, quindi, la parificazione del bilancio era prevista solo per lo Stato e per le autonomie speciali.

Per effetto della richiamata disposizione, la parificazione è oggi estesa alle Regioni a statuto ordinario, tra le quali la Regione Molise.

Il comma 5, dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012 citato, come convertito dalla legge 213/2012, rinvia espressamente agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214/1934 in tema di rendiconto generale dello Stato.

Al riguardo giova porre l'attenzione sull'art. 40, che così recita: *"La Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa"*.

Tale particolare natura è stata confermata dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 14 del 15 maggio 2014, che ha evidenziato la *"peculiare natura del giudizio di parificazione, nel quale la funzione certativa appartiene alla struttura della Corte dedicata al controllo, mentre il segmento finale di tale attività si svolge in un contesto di natura giurisdizionale, tanto che da esso scaturiscono gli effetti del giudicato"*.

Di particolare rilievo, sul tema, anche le indicazioni procedurali contenute nella nota del Presidente della Corte dei conti n. 1250/2018/PRES del 19 maggio 2018.

Nel documento è operata una sintetica ricognizione delle prime esperienze applicative relative alle parifiche regionali e delle prassi interpretative

instaurate e condivise. In particolare, si sottolinea come le forme della “*giurisdizione contenziosa*” implicino particolare attenzione al “*contraddittorio*” da assicurare alle “*parti*”, sia nei rapporti tra loro, che nei confronti della Sezione di controllo, tenendo in considerazione anche la circostanza che nel giudizio di parificazione manca una vera controversia.

Inoltre, la nota evidenza che l’istruttoria del giudizio di parificazione è espressione di funzioni di controllo e, di conseguenza, tale attività compete alla Sezione di controllo la quale, nel giudizio in questione, viene a cumulare in sé poteri istruttori e decisorii; al contempo, viene richiesto un costruttivo raccordo delle Sezioni di controllo con le Procure regionali, per cui le prime sono onerate della messa a disposizione delle seconde dei dati e dei documenti acquisiti.

Sulla natura del procedimento di parifica tornano utili anche le considerazioni offerte dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 181/2015, nella quale, in sostanza, si chiarisce che il procedimento di parifica innanzi alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale e, tuttavia, la funzione esercitata dalla Corte dei conti in tale sede è analoga, sotto molteplici aspetti, alla funzione giurisdizionale: valutare la conformità degli atti alle norme del diritto oggettivo.

Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, quindi preordinato alla tutela del diritto oggettivo, tale da differenziarsi nettamente dai controlli c.d. amministrativi, che si svolgono all’interno della pubblica amministrazione.

L’attività va riferita sia al principio di legalità dell’azione amministrativa, di cui all’art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241; sia al principio di legalità costituzionale, in ragione della potestà legislativa concorrente e residuale delle Regioni di cui all’art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione.

È noto, infatti, l'orientamento consolidato del Giudice delle leggi, secondo il quale le Sezioni di controllo della Corte dei conti sono abilitate a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione, nei riguardi di tutte le disposizioni di legge che determinino effetti violativi dei principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti posti a presidio della sana gestione finanziaria (Corte cost., sent. n. 181/2015, cit.).

Accanto alla decisione sulla parificazione (deliberazione) del rendiconto regionale, il Legislatore ha previsto la redazione di una relazione, contestualmente approvata dalla Sezione di Controllo, che contiene una articolata e compiuta analisi della gestione regionale svolta nell'anno oggetto di analisi.

Ciò in coerenza e analogia con quanto previsto dall'art. 4 del r.d. n. 1214/1934, a cui l'art. art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, espressamente rinvia.

La prima assume il carattere della "decisione", pronunciata nella forma contenziosa e tipica della "sentenza", in cui vi è una parte in fatto, una parte in diritto e, in conclusione, un dispositivo in grado di incidere sulle posizioni giuridiche dell'Ente regionale.

La seconda è rivolta a formulare osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e a proporre le misure di correzione e gli interventi di riforma ritenuti necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

1.2. Il ruolo del Requirente contabile nel giudizio di parificazione

Lo svolgimento del giudizio di parificazione secondo le formalità della giurisdizione contenziosa comporta, necessariamente, la presenza e l'intervento del Procuratore regionale.

La fonte normativa dell'assunto si rinviene nell'art. 18 del r.d. 13 agosto

1933 n. 1038, secondo cui *“nelle udienze interviene il procuratore generale, o chi legalmente lo rappresenti, ed è sempre udito nelle sue conclusioni”* e nell’art. 72 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, il quale dispone che, nei giudizi avanti alla Corte dei conti, è sempre sentito il Pubblico Ministero.

“Il Pubblico Ministero nel giudizio di parificazione, assume le vesti di interveniente necessario (art. 127. comma 2, c.g.c.) ...; la sua funzione, tuttavia, è sbilanciata quasi esclusivamente sulla relazione che accompagna il rendiconto quale osservatore della legalità finanziaria, che segnala non solo i fenomeni di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legittimità e di regolarità, ma anche le criticità e la diffusione di eventuali patologie economiche e amministrative in settori della spesa regionale particolarmente sensibili” (*“Le due anime del giudizio di parificazione”*, Pelino Santoro).

L’organo requirente partecipa all’udienza di parificazione e al percorso propedeutico ad essa, nell’ambito di un rapporto di *“costruttiva e reciproca collaborazione tra i due uffici”*, di Controllo e di Procura, *“in coerenza con la rispettiva autonomia di competenza, valutativa e decisionale”*, e ciò allo scopo di rendere funzionale e, nel contempo, aderente all’oggetto della parifica fissato nell’art. 39 R.D. n. 1214/1934 (Corte cost., sentenza n. 72/2012) l’intervento del Procuratore regionale (Santoro, cit.).

Il ruolo processuale della Procura regionale della Corte dei conti, nell’ambito che ne occupa, è volto quindi a tutelare l’interesse pubblico generale alla legalità, al fine di garantire l’effettività e la correttezza nell’applicazione delle disposizioni normative di coordinamento della finanza pubblica, altresì funzionale al rispetto dei vincoli di matrice comunitaria assunti dallo Stato Italiano in sede europea (art. 11 e 117 della Costituzione).

Gli interessi perseguiti dalla funzione di controllo in rassegna, va detto, sono analoghi a quelli che giustificano tutti gli altri tipi di controllo della Corte

dei conti, individuabili nell'interesse diffuso alla "*buona amministrazione*", funzionale alla realizzazione dei "*diritti inviolabili*" dei cittadini (art. 2 della Costituzione), onde realizzare la loro "*uguaglianza sostanziale*" (art. 3, secondo comma, della Costituzione).

Peraltro, la presenza del Procuratore della Corte dei conti nel giudizio di parificazione marca ancora di più la correlazione del controllo stesso con la "*buona amministrazione*" e attua la nuova visione del Pubblico Ministero contabile, non più (e non solto) quale titolare dell'azione di responsabilità erariale, ma anche quale aggregatore degli interessi diffusi dei cittadini ("*La tutela degli interessi adespoti ed il ruolo del procuratore della Corte dei conti*", F. Fimmanò, in *Rivista Corte dei Conti* 1/2020).

L'ordinamento giuridico, quindi, abilita le Procure contabili a conoscere le risultanze istruttorie formalizzate dalle Sezioni regionali di controllo, a pronunciarsi su tali risultanze e far emergere profili criticità o irregolarità desumibili da atti, fatti e dati già illustrati o comunque presenti nelle relazioni delle Sezioni medesime.

In sostanza, le relazioni conclusive delle Sezioni regionali di controllo delineano il *petitum* e la *causa petendi* dei giudizi *de quibus*, rispetto ai quali i Procuratori regionali non hanno autonoma facoltà di ampliamento dell'istruttoria.

Restano, tuttavia, fermi i poteri e la piena autonomia degli Uffici requisiti territoriali di conoscere, verificare e valutare gli atti, i fatti e i dati esposti nelle relazioni delle Sezioni regionali di controllo e, all'esito di tale operazione, rassegnare conclusioni rivolte a rimarcare non solo fenomeni di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legittimità e di regolarità, ma anche criticità e diffusione di eventuali patologie economiche e amministrative nei vari settori della spesa regionale; vale a dire, le criticità in grado di pregiudicare

la corretta, sana e oculata gestione finanziaria, economica e patrimoniale e, quindi, di incidere negativamente sul “bene pubblico” bilancio.

L'intervento del Requirente contribuisce, conseguentemente, non solo alla verifica dei dati contabili ma anche alla proposizione di misure di correzione e di *“interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa”*, così come espressamente previsto dall'art. 1, comma 5, del d.l. 174/2012.

Si tratta, quindi, di un ruolo di assoluto interesse, tanto più se si considera che il giudizio di parificazione costituisce anche fonte qualificata di notizie di danno erariale, laddove ne ricorrano i presupposti di specificità e concretezza stabiliti dall'art. 51 del codice di rito contabile.

2. ANALISI DELLA GESTIONE

La seconda parte dell'elaborato intende fornire una sintetica analisi di profili più significativi della gestione dell'esercizio 2020 da parte della Regione Molise e offrire, quindi, spunti di riflessione rispetto all'incidenza dei medesimi sui risultati finali, nell'ottica di chiarire il quadro computisticamente rappresentato.

In termini assolutamente generali - va fin d'ora premesso - la valutazione complessiva dell'andamento e degli esiti della gestione fa ritenere tuttora esistenti aree che richiedono interventi correttivi e attivazione di misure di incremento dell'efficienza amministrativa e contabile.

2.1. Dati procedurali

In relazione al quadro normativo di riferimento [recato dal D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato e integrato dal D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126] occorre premettere che l'art. 18 stabilisce che il rendiconto va approvato in sede consiliare entro il 31 luglio dell'anno successivo a quello cui si riferisce la gestione, previa approvazione da parte della Giunta del relativo progetto entro il 30 aprile, cui segue la parifica da parte delle Sezioni territoriali di controllo.

La tempistica è stata rimodulata per il 2020 dall'art. 11-quater, comma 3, del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, convertito con modificazioni in l. 17 giugno 2021, n. 87, con differimento al 30 giugno 2021 e al 30 settembre 2021 della data ultima per l'approvazione del rendiconto da parte, rispettivamente, della Giunta e del Consiglio.

Il progetto di rendiconto dell'esercizio 2020 è stato approvato dalla Giunta regionale molisana con deliberazione n. 256 del 4 agosto 2021 ed è stato trasmesso alla Sezione regionale di controllo, per gli adempimenti di parifica di cui all'art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, in data 11 agosto 2021.

L'adempimento, quindi, è stato perfezionato in ritardo e la circostanza, già verificatasi in passato, comporta il differimento dei controlli e comprime inevitabilmente le attività istruttorie prodromiche al giudizio di parificazione.

Il rilievo si accompagna alla considerazione che l'arco temporale "ordinario" non è stato determinato dal Legislatore in modo arbitrario, ma è il frutto di un bilanciamento tra l'esigenza di una tempestiva *accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e la necessità inerente alla rideeterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi: infatti, una volta accertata l'esistenza di un disavanzo di amministrazione, vanno immediatamente adottati i provvedimenti di legge per il ripianamento dello stesso (art. 42, comma 12, del D.lgs. n. 118/2011).

Il ritardo, del resto, è sanzionato dall'art. 9, comma 1-sexies, del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito in l. 7 agosto 2016, n. 160, che vieta alle Regioni e alle Province autonome, in caso di ritardo oltre il 30 aprile (leggasi, oggi, 30 giugno) nell'approvazione preventiva del rendiconto da parte della Giunta, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto.

2.2. Risultato di amministrazione 2020

L'art. 42, comma 1, D.lgs. n. 118/2011 statuisce che il risultato di amministrazione "*distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Tale risultato non comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo*

pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare, secondo le modalità previste al comma 12”.

Il rendiconto generale dell'esercizio 2020 della Regione Molise evidenzia un risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 pari ad euro 55.727.578,74 (euro 97.873.428,63 nel 2019).

Il saldo è determinato, così come previsto dal richiamato art. 42, comma 1, del D.lgs. n. 118/2011, dal fondo di cassa al 31 dicembre 2020 (pari ad euro 63.751.405,07) sommato ai residui attivi determinati a fine esercizio 2020 (pari ad euro 534.706.171,21), detratti i residui passivi anch'essi determinati a fine esercizio 2020 (pari ad euro 474.352.512,03) e il fondo pluriennale vincolato per spese correnti (pari ad euro 15.916.911,01) e per spese in conto capitale (pari ad euro 52.460.574,50).

L'applicazione al risultato di amministrazione delle quote accantonate (pari a circa 366 milioni di euro) e delle quote vincolate (pari a circa 183 milioni di euro)¹, determina un disavanzo effettivo pari a 492.939.940,12 euro, inferiore al risultato registrato al 31 dicembre 2019 (pari a - 533.485.728,21 euro).

Dai dati suesposti si rileva che nel rendiconto 2020 si registra un formale miglioramento della parte disponibile rispetto all'esercizio 2019 e, nonostante la riduzione del risultato contabile di amministrazione sia pari al 43%, il saldo effettivo (totale parte disponibile) diminuisce di solo l'8% rispetto al 2019.

Il dato è significativo anche rispetto all'ultimo quinquennio, attestandosi per la prima volta, dal 2015, al di sotto di 500 mln di euro.

[1] Il risultato di amministrazione, così come previsto dall'art. 42, comma

¹ Per vincoli derivanti da trasferimenti, da mutui e altri finanziamenti, da altri vincoli attribuiti dall'ente stesso.

1, del D.Lgs. n. 118/2011, è suddiviso in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati. ²

La quote accantonate sono le seguenti:

- a) Fondo crediti di dubbia esigibilità pari ad euro 31.793.879,79;
- b) Fondo accantonamento residui perenti pari ad euro 16.213.768,04;
- c) Fondo anticipazioni liquidità pari ad euro 282.953.143,63;
- d) Fondo contenzioso, pari ad euro 1.000.000,00;
- e) Altri accantonamenti, pari ad euro 34.127.321,05.

Non risulta alcun accantonamento a titolo di fondo perdite società partecipate.

Complessivamente, le quote accantonate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020, di cui alle precedenti lettere a) → e), ammontano ad euro 366.088.112,51.

Le variazioni in aumento degli accantonamenti, rispetto al 2019, afferiscono:

- ai residui perenti, che registrano l'incremento di 13.380.523,56 euro;
- agli altri accantonamenti, che registrano l'incremento di 12.000.582,59 euro.

Le variazioni negative delle quote accantonate interessano, invece:

- il Fondo perdite società partecipate, per l'importo di 1.089.214,00 (con conseguente azzeramento);
- il Fondo contenzioso, per la somma di euro 4.552.490,84;
- il Fondo crediti di dubbia esigibilità-FCDE, che si riduce di euro 4.798.093,53;
- il Fondo anticipazioni di liquidità-FAL, in conseguenza del pagamento della quota capitale (euro 9.850.880,79).

a) Fondo crediti di dubbia esigibilità

² La definizione delle tipologie di accantonamenti è contenuta al punto 9.2 dell'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, relativo al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.

Il FCDE, in contabilità finanziaria, deve intendersi quale fondo rischi diretto a evitare l'utilizzo di entrate di dubbia e difficile esazione;³ l'accantonamento al medesimo costituisce uno strumento necessario per il mantenimento degli equilibri di bilancio, poiché impedisce che entrate accertate, la cui esigibilità risulti alquanto dubbia, possano essere destinate a spese che, invece, sono da considerarsi certe e immediatamente esigibili.

Pertanto, per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione; a tal fine viene stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata "*accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità*", il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento delle riscossioni negli ultimi cinque esercizi precedenti.

Al riguardo, va segnalato che la Sezione di controllo territoriale già in precedenza aveva rilevato la sottostima della parte accantonata come fondo crediti di dubbia esigibilità, in ragione, soprattutto, delle "*[...] criticità afferenti alla stima del fondo, in relazione alla mancata valorizzazione del rischio di 'inesigibilità' sotteso ai consistenti residui attivi vetusti al 31/12/2019 e alle modalità di determinazione con riferimento a taluni capitoli di entrata*" (cfr. relazione di accompagnamento alla deliberazione n. 79/2020/PARI, volume I, cap. 3, par. 3.6.1).

Sul punto, nella Relazione al conto del bilancio e alla gestione economico-finanziaria (all. 30 alla DGR 256/2021), la Regione ha dichiarato di aver avviato le attività volte a verificare la congruità dell'ammontare accantonato al fondo *de quo*.⁴

³ Il FCDE è stato disciplinato dettagliatamente, ai fini della sperimentazione contabile, nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato al DPCM 28 dicembre 2011.

⁴ Missione 20 (Fondi e Accantonamenti) - Programma 2 (Fondo crediti dubbia esigibilità) - capitolo 55569 (Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità).

Nello specifico, il Servizio Bilancio, Risorse Finanziarie e Ragioneria Generale, ha effettuato le seguenti operazioni:

1. rideterminazione dell'importo complessivo dei residui per ciascuna categoria di entrata, come risultanti alla data del 31 dicembre 2020, a seguito dell'operazione di riaccertamento ordinario;
2. individuazione dei residui attivi identificabili come di dubbia e difficile esazione, ai quali applicare l'accantonamento;
3. calcolo dell'accantonamento secondo il metodo "a" di cui all'esempio n. 5 del Principio contabile (chiarito, in sede di deduzioni, nella media dei rapporti annui tra gli incassi in conto residui e il valore dei residui attivi all'inizio dell'annualità di riferimento, relativamente agli ultimi cinque esercizi);
4. computo del valore dell'accantonamento al fondo crediti, calcolato applicando all'importo complessivo dei residui di dubbia e difficile esazione una percentuale pari al complemento a 100 della media per ogni titolo e tipologia.

Al termine delle operazioni di riaccertamento, i residui attivi al 31 dicembre 2020 sono risultati ammontare a 534.706.171,21 euro, dei quali sono stati considerati di dubbia e difficile esazione quelli afferenti alle seguenti tipologie:

<u>Titolo</u>	<u>Tipologia</u>	<u>Importo da riscuotere</u>	<u>Accantonamento FCDE</u>	<u>%</u>
1	101	61.001.630,90	31.787.694,88	52,11 %
3	100	18.859.538,39	6.184,91	0,03 %
<u>Totali</u>		79.861.169,29	31.793.879,79	39,81 %

Nell'analisi di dettaglio del prospetto, concernente la composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, la Sezione di controllo ha evidenziato come la scelta effettuata dalla Regione sia palesemente contraria al prescritto principio contabile.

È evidente che per l'esercizio 2020 la Regione, su una massa di residui attivi di euro 534.706.171,21 mantenuti al 31 dicembre 2020, ha individuato

crediti di dubbia e difficile esazione facendo riferimento sostanzialmente al solo Titolo 1 dell'entrata [*“Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa”*, tipologia 101, *“Imposte, tasse e proventi assimilati”*], escludendo a monte tutti gli altri titoli di bilancio.

Dal calcolo non appaiono inclusi residui attivi che, invece, avrebbero dovuto essere computati in ragione della loro dubbia esigibilità, desumibile in alcuni casi dalla risalenza dell'iscrizione in bilancio unitamente alla successiva assenza di movimentazione del capitolo di entrata in cui è stato iscritto il credito.

Di fatto, risulta incomprensibile il fondamento della 'sostanziale' esclusione di accantonamenti al FCDE con riferimento ai residui attivi conservati sui capitoli rientranti nel Titolo III [*“Entrate extratributarie”*], che notoriamente integrano poste di incerta esazione.

In particolare, vengono segnalati i residui attivi iscritti nel Titolo III - tipologia 100 (*“vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione di beni”*) che al 31 dicembre 2020 risultano conservati per 18.859.538,39 euro, tutti risalenti a esercizi precedenti al 2019 e sui quali nell'ultimo biennio non è stato effettuato alcun incasso; a fronte di tale mole di residui, è calcolata la risibile quota di soli euro 6.184,91 di FCDE (lo 0,03%), dunque sostanzialmente irrilevante.

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: euro 4.000.000,00 derivanti dall'accertamento n. 2019.3703.1, del 31 dicembre 2019, per *“proventi derivanti da infrazioni alle norme sui tributi propri*

regionali e da sanzioni amministrative"; euro 104.177,96 derivanti dall'accertamento n. 2019.3570. 1, del 19 dicembre 2019, per *"sanzioni derivanti da verifiche impianti termici"*).

Stesse conclusioni valgono per i residui iscritti nel titolo III - tipologia 500 (*"Rimborsi e altre entrate correnti"*), conservati nel totale di 41.403.627,13 euro, risalenti quasi tutti a esercizi anteriori al 2020 e in relazione ai quali non risulta calcolata alcuna quota del fondo.

Tra i residui in esame sono, tra l'altro, conservati euro 3.286.930,39 derivanti da accertamento del 31 dicembre 2019 per le **attività** aventi ad oggetto *"recuperi aziende affidatarie servizi TPL per sovra-compensazione"* di palese dubbia esigibilità.

Tra questi valori un'attenzione particolare è stata posta su un accertamento conservato dal lontano 2012 per un valore pari a euro 32.000.000,00 in assenza di alcun accantonamento; negli atti dell'Ente è possibile rilevare solo che la **causale** del presunto credito in esame è così delineata: *"Recupero somme relative ad interventi finanziari tramite FINMOLISE - incarico fiduciario"*.

Alla conseguenziale e condivisibile richiesta di ulteriori informazioni e chiarimenti da parte della Sezione, in occasione dell'audizione svoltasi con i dirigenti regionali in data 12 ottobre 2021, è emerso che la conservazione di tale cospicuo importo sarebbe collegata alla sussistenza, negli atti contabili di FINMOLISE, di debiti verso la Regione di importo almeno equivalente; l'Ente medesimo avrebbe chiesto alla Società (*in house*) di acquisire opportune valutazioni sul grado di esigibilità del credito, cui quest'ultima avrebbe offerto positivo riscontro.

Sul punto è assolutamente condivisibile quanto affermato dalla Sezione: *"Anche in questo caso, in primo luogo non sussistono argomenti idonei ad escludere la necessità di una prudente stima di quota del fondo crediti riferita alla posta, in ultima*

analisi riferita ad attività di recupero presso privati di somme ormai risalenti nel tempo, il cui oggetto risulta peraltro non conosciuto (e che sembrerebbe corrispondere a crediti vantati verso terzi da Finmolise, oggetto a loro volta del calcolo di idonea quota del fondo rischi).

Si aggiunge che non risulta chiaro se la Regione Molise, a fronte di eventuali parziali riscossioni degli importi in esame da parte della società, in assenza di un fondo di dotazione di Finmolise e in ossequio a eventuali accordi intervenuti in sede di attività di indirizzo e controllo gestionale ed economico/finanziario, abbia consentito alla 'compensazione' tra il proprio credito da restituzione degli importi incassati e obblighi di trasferimento in favore della medesima società. Risultano, infatti, evidenti le conseguenze, in termini di rispetto dei principi di veridicità, correttezza e comprensibilità dei rendiconti e dei bilanci dei due soggetti giuridici, di tali eventuali modalità di gestione dei loro rapporti. Sul punto la Sezione si riserva ulteriori approfondimenti".

In merito al calcolo del FCDE si deve fare attento riferimento a quanto rilevato dalla Sezione Autonomie: *"La dichiarazione di adeguatezza del fondo assume, pertanto, una specifica rilevanza giuridica e sostanziale e deve essere attribuita alla competenza dei singoli responsabili della gestione delle entrate di dubbia e difficile esazione, alla correlata competenza di coordinamento e vigilanza del responsabile del servizio economico-finanziario dell'ente e alla necessaria verifica dell'organo di revisione".*

A questo riguardo la Sezione di controllo territoriale ha opportunamente richiamato l'importanza della funzione del Collegio dei revisori, sul quale incombe una più approfondita disamina dei residui attivi in sede del previsto parere sulla proposta di riaccertamento ordinario.

b) Fondo accantonamento residui perenti

In applicazione dell'art. 60, comma 3, del D.lgs. n. 118/2011, a decorrere *"dall'entrata in vigore del presente decreto, non è consentita la cancellazione dei residui*

passivi dalle scritture contabili per perenzione. L'istituto della perenzione amministrativa si applica per l'ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2014. A tal fine, una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 è accantonata per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e comunque incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20%, fino al 70% dell'ammontare dei residui perenti".

Orbene, come correttamente evidenziato dalla Sezione di controllo, poiché la Regione ha calcolato il fondo in misura pari al 50% dei residui perenti (il cui totale ammonta ad euro 32.427.536,08), mancherebbe almeno il 20% su detto importo, per un differenziale pari a circa 6,45 milioni di euro.

c) Fondo anticipazioni liquidità

Al termine dell'esercizio finanziario 2020, tenuto conto dei ratei già restituiti a partire dall'anno 2015, l'accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità, evidenziato tra le poste accantonate del risultato di amministrazione, ammonta a complessivi euro 282.953.143,63.

La posta contabile si riferisce alle risorse che la Regione Molise ha acquisito dalla Cassa Depositi e Prestiti avvalendosi della facoltà prevista dal d.l. n. 35/2013, come convertito.

Ai sensi della normativa citata, nel corso degli anni la Regione Molise ha, richiesto l'erogazione delle seguenti somme:

1. anticipazione per il ripiano di debiti propri per euro 11.096.438,61, erogata nel corso dell'anno 2013, il cui ammortamento ha avuto inizio in data 30 giugno 2014 e scadrà il 30 giugno 2043;
2. anticipazione per la copertura di debiti propri, erogata nel corso dell'anno 2014 per euro 16.363.748,54, il cui ammortamento ha scadenza trentennale, fis-

sata al 28 febbraio 2044;

3. anticipazione per il ripiano debiti sanitari, pari ad euro 44.285.000,00, erogata nell'anno 2013, il cui ammortamento ha avuto inizio a far data dal 30 giugno 2014 e scadrà il 30 giugno 2043;

4. anticipazione, sempre riferita alla sanità, erogata nell'anno 2016 per l'importo complessivo di euro 254.346.000,00.

Per l'anno 2019 è stata richiesta un'anticipazione di liquidità *ex art.* 1, commi da 849 a 857, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, per un importo di euro 201.345,96, per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2018.

Per tale tipologia l'anticipazione viene concessa a favore delle Regioni per conto dei rispettivi enti del Servizio sanitario e viene registrata secondo le modalità previste per le ordinarie anticipazioni di liquidità, che si estinguono entro l'esercizio in corso (28 dicembre 2019).

Quanto all'esercizio 2020, all'art. 5 della legge regionale n. 1 del 30 aprile 2020 (Legge di stabilità regionale 2020) l'Ente ha autorizzato un'anticipazione di liquidità con Cassa Depositi e Prestiti ai sensi dell'art. 1, comma 556, della l. 27 dicembre 2019, n.160 (Legge di bilancio dello Stato 2020).

L'anticipazione è stata richiesta al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento (art. 4 D.lgs. n. 231/2002) dei debiti commerciali maturati alla data del 31 dicembre 2019; è stata erogata nell'importo di euro 999.258,91, con rimborso in unica soluzione entro la scadenza fissata al 30 dicembre 2020.

→ Fondo perdite societarie

Il Fondo *de quo* non risulta quantificato nella tabella relativa al risultato di amministrazione, come di seguito si preciserà.

La sua evoluzione nell'ultimo quinquennio, comunque, può essere sintetizzata come segue (in euro):

<u>Accantonamenti</u>	<u>Anno 2016</u>	<u>Anno 2017</u>	<u>Anno 2018</u>	<u>Anno 2019</u>	<u>Anno 2020</u>
Previsionale	2.600.000	2.000.000	391.115	332.746,88	200.000
Rendiconto	2.600.000	3.868.068,50	658.355,75	1.089.214,00	0

È evidente che, pur subendo un andamento altalenante nel corso del periodo analizzato, il fondo è stato valorizzato fino al 2019 e che l'importo accantonato in detto esercizio (euro 1.089.214,00) risultava in aumento rispetto all'esercizio 2018 (+ 65%), evidenziava invece un rimarchevole decremento rispetto alla consistenza risultante dal rendiconto 2017 (circa 3,8 mln di euro), fino ad azzerarsi nel 2020.

La tabella dimostra chiaramente che, pur in presenza di un alto numero di società partecipate (cfr. la relativa parte contenuta nel presente elaborato) e come fin da subito rimarcato, in sede di rendiconto 2020 la posta *de qua* è stata ignorata, contravvenendo al disposto di cui all'art. 21, comma 1, del D.Lgs. n. 175/2016, secondo cui: *"Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione [...]"*. In merito al fondo in questione la Sezione ha condotto apposita istruttoria in sede di analisi del bilancio di previsione 2020-2022, confluita nella relazione allegata alla deliberazione n. 27/2021.

Emergeva, nell'occasione, che per l'esercizio 2020 l'Ente aveva accantonato al fondo l'importo di euro 200.000,00 riferito al complesso delle società partecipate e degli enti strumentali, con la precisazione che l'accantonamento teneva conto delle perdite societarie risultanti dai relativi bilanci/rendiconti

2018 di: ⁵

- Autostrada del Molise S.p.a. per euro 39.733,00 (pari al 50% della perdita di esercizio di euro 79.466,00, non ripianata);
- Sviluppo Montagna Molisana S.p.a. per euro 38.466,00 (pari al 100 % della perdita di esercizio non ripianata);
- Ente Provinciale per il Turismo di Isernia per euro 5.634,00 (pari al 100% della perdita di esercizio non ripianata).

Già in quell'occasione veniva eccepito, dalla Sezione e dal Collegio dei revisori, l'utilizzo, ai fini del calcolo dell'accantonamento, di dati di bilancio 2018 delle Società e degli Enti, in mancanza dei pre-consuntivi 2019; si invitava, quindi, l'Ente ad *"implementare il costante monitoraggio dei risultati di bilancio delle società partecipate ed enti strumentali"*.

Orbene, con riferimento al mancato accantonamento del fondo, nulla di significativo emerge dalla relazione regionale allegata al progetto di rendiconto 2020, che lapidariamente recita: *"[...] si è proceduto a revisionare l'elenco dei soggetti rientranti nel perimetro definito dalle normative vigenti, tenendo conto delle ultime evoluzioni della stessa normativa e delle vicende societarie degli enti appartenenti al 'Sistema Regione Molise' o comunque vincolati all'Amministrazione regionale. Per la redazione del Rendiconto 2020 si è agito operando un controllo di congruità sugli enti facenti parte del 'Sistema Regione Molise' e tenendo in debita considerazione quanto previsto dalla normativa [...]"*.

La singolare previsione "zero accantonamenti" di cui si discute, considerata la consistenza numerica e contabile delle partecipazioni della Regione, non è plausibile, né può accettarsi la giustificazione riferita alla mancata approvazione dei bilanci dell'esercizio 2019 da parte delle società partecipate.

d) Fondo contenzioso

⁵ pag. 46 dell'allegato alla deliberazione n. 27/2021/FRG

Il fondo contenzioso al 31 dicembre 2020 è stato determinato in euro 1.000.000,00.

Il calcolo del fondo è di competenza del Servizio Avvocatura Regionale, che lo effettua sulla base delle informazioni in proprio possesso e in collaborazione con il Servizio Risorse Finanziarie, Bilancio e Ragioneria Generale, dovendosi al riguardo operare una puntuale e costante ricognizione interna al fine di consentire una corretta corrispondenza tra l'evoluzione dei contenziosi e la consistenza della posta allocata.

Tutto ciò non si rinviene dalla documentazione in esame, che invero evidenzia un accantonamento per il titolo in questione di 1.000.000,00 euro⁶, dato conforme allo stanziamento previsionale ma in assoluta dissonanza rispetto a quello registrato nel 2019 (5.552.490,84 euro).

Si segnala, insomma, una riduzione dell'82% rispetto al valore accantonato al consuntivo dell'esercizio precedente, circostanza del tutto incomprensibile se solo si consideri l'ingente valore delle controversie che interessano il settore dei trasporti e quello sanitario.

In particolare, la sola considerazione delle **controversie** che interessano i rapporti con le ditte affidatarie di servizi di trasporto pubblico locale su gomma avrebbe dovuto indurre l'Ente ad accantonare ben altri importi, al fine di superare il giudizio di "congruità" previsto l'allegato 4/2 al D.Lgs. 118/ 2011.

È palese che l'Ufficio legale regionale, stando a quanto emerso da ultimo nella pubblica adunanza del 3 novembre 2021, non ha sufficiente conoscenza dei contenziosi dell'Ente e, pertanto, ogni valutazione sulla congruità del Fondo, in assenza degli ulteriori elementi richiesti in sede istruttoria, risulta impraticabile.

Anche in questo caso la Sezione di controllo territoriale ha sottolineato il

⁶ Missione 20 - Fondi e accantonamenti - Capitolo 80003

ruolo decisivo che riveste l'Organo di revisione, *“il quale deve periodicamente informarsi sui processi in corso e segnalare la necessità di un pieno ed efficace rispetto dei principi contabili, indicando esplicitamente tale irregolarità nelle relazioni ai bilanci preventivi e consuntivi, sino ad arrivare all'eventuale punto di non dare parere favorevole alla proposta dei medesimi”*.

e) Altri accantonamenti

La voce *“Altri accantonamenti”*, quantificata in 34.127.321,05 euro, risulta in netto aumento rispetto all'esercizio 2019, nel quale era pari ad euro 13.835.075,18, registrando una variazione positiva di euro 12.000.582,59.

Nel dettaglio, l'aumento è ascrivibile:

- al *“Fondo per la definizione delle partite potenziali”*, che a consuntivo mostra un valore di 21.700.599,85 euro, con un aumento di euro 14.901.639,87 rispetto al dato previsionale di euro 6.798.959,98;
- allo *“Accantonamento per residui attivi con anzianità superiore a dieci anni”*, che al 31 dicembre 2020 risulta pari a 7.605.010,48 euro.

Gli altri accantonamenti subiscono una flessione (il fondo rischi da pagamenti di cedole bond e I.R.S. di - 2.634.142,90 euro).

[2] Parte vincolata del risultato di amministrazione

Le quote vincolate del risultato di amministrazione sono disciplinate dall'art. 42, comma 5, del D.lgs. n. 118/2011, dall'art. 187, comma 3-ter, del TUEL e dai principi contabili applicati.

In particolare, l'art. 42 comma 5, citato stabilisce:

“Costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio:

- a) *nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa;*
- b) *derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti*

determinati;

c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione;

d) derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui la regione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio.

L'indicazione del vincolo nel risultato di amministrazione, per le entrate vincolate che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione, è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse”.

Per la Regione Molise, nell'esercizio 2020, la quota vincolata di avanzo di amministrazione, al netto della quota di perenzioni finanziate da risorse a libera destinazione, è quantificata in euro 182.579.406,35, così distinti:

- euro 178.230.844,64 relativi a vincoli provenienti da trasferimenti;
- euro 3.417.543,62 relativi a vincoli da finanziamenti;
- euro 931.018,09 relativi ad altri vincoli.

Detta quota deve essere raffrontata a quella vincolata nell'esercizio 2019, il cui ammontare era pari ad euro 270.361.471,32 (legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19), di cui euro 262.441.732,87 per vincoli provenienti da trasferimenti, euro 6.972.380,94 per vincoli da finanziamenti ed euro 947.357,51 per altri vincoli.

Si rileva, pertanto, rispetto all'omologo dato complessivo confluito nella parte vincolata del risultato di amministrazione 2019, un differenziale negativo di euro 87.782.064,97, con una riduzione percentuale pari al 32%.

La Sezione di controllo, anche in questo caso, ha rilevato anomalie nella

contabilizzazione e gestione di quote vincolate del risultato di amministrazione, in particolare che l'utilizzo dei fondi vincolati nel 2020 rispetto a quelli certificati dal prospetto del risultato di amministrazione 2019 non rientra nei parametri di cui all'art. 1, commi 897, 898 e 899 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

In conclusione, sotto il profilo sostanziale riguardante la determinazione del disavanzo, la Sezione, preso atto delle modalità di quantificazione degli accantonamenti previsti per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, per il Fondo contenzioso e per il Fondo passività potenziali, nonché per il Fondo del debito delle gestioni liquidatorie ex A.S.L. per contributi previdenziali (di cui si dirà), ha rilevato che i predetti fondi non risultano in linea con i vigenti principi e prescrizioni giuscontabili e correttamente stimati in relazione alle effettive esigenze di copertura, con la conseguenza che il disavanzo al 31 dicembre 2020, come determinato dall'amministrazione regionale, appare di dubbia entità.

[3] Riaccertamento ordinario dei residui e gestione dei residui attivi e passivi.

[3.1.] Gestione dei residui attivi

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'art. 3, comma 4, del D.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii., previa acquisizione del parere favorevole reso dal Collegio dei Revisori dei Conti.

Il D.lgs. n. 118/2011 prevede che l'Ente sia tenuto ad effettuare annualmente il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi (l'art. 3, comma 4, recita: *“Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1, gli enti di cui al comma 1 provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le*

ragioni del loro mantenimento...”).

Tale operazione annuale è propedeutica alla corretta determinazione del risultato di amministrazione del rendiconto della gestione attraverso la verifica di una serie di elementi quali, ad esempio, la fondatezza giuridica dei crediti accertati, l'esigibilità del credito, l'effettiva esistenza di posizioni debitorie in correlazione agli impegni assunti, ecc.

Tale ricognizione consente di individuare anche l'esistenza di crediti difficilmente riscuotibili o assolutamente inesigibili o insussistenti per intervenuta prescrizione e, parimenti, dal lato dei residui passivi, la presenza di debiti insussistenti o prescritti, ecc.

I residui attivi conservati alla chiusura dell'esercizio 2020 risultano pari a circa 535 milioni di euro, di cui circa 192 milioni di euro di competenza dell'esercizio (entrate accertate ed esigibili nell'esercizio, ma non riscosse) e circa 342 milioni di euro di competenza degli esercizi precedenti.

A seguito delle operazioni di riaccertamento sono stati eliminati residui attivi per euro 16.686.238,65 perché riconosciuti assolutamente inesigibili e insussistenti.

Le operazioni di verifica e istruttoria condotte dalla Sezione di controllo hanno evidenziato diversi disallineamenti tra i dati presenti nella delibera di riaccertamento ordinario con quelli oggetto del parere dell'Organo di revisione contabile e con quelli presenti nell'approvazione del rendiconto.

È di tutta evidenza che ripetuti errori, inesattezze e discordanze, tra documentazione contabile di tale rilevanza, ostacolano l'espletamento delle funzioni intestate alla Sezione di controllo e alla Procura in sede di parifica del rendiconto regionale.

È tuttavia doveroso rilevare i notevoli miglioramenti nella gestione dei residui attivi nell'ultimo triennio.

Il tasso di smaltimento dei residui attivi [che determina l'entità della riduzione del volume dei residui attivi in seguito alle riscossioni in conto residui], attestatosi nel 2018 al 38,43% e nel 2019 al 24,46%, ha fatto registrare nel 2020 il valore del 49,37%.

L'indice di accumulazione dei residui attivi [che quantifica le variazioni nel volume dei residui attivi a seguito della gestione], è passato dal 5,42% dell'esercizio 2018 al - 24,91% dell'esercizio 2020, migliorando notevolmente.

Nell'esercizio oggetto di indagine l'indice di conservazione dei residui, dato dal rapporto tra i residui complessivi finali e i residui iniziali, si è attestato al 49,67%, registrando il dato migliore dell'intero periodo in esame.

Pur rilevando i miglioramenti sopra evidenziati, si deve rimarcare l'analisi della Sezione di controllo rispetto ai residui attivi anteriori al 2016, che ammontano ad euro 94.699.171,36 e costituiscono il 17,71% del totale, di cui euro 16.900.023,29 (il 3,16% del totale) risalenti al periodo 1985-2010.

Va, cioè, condiviso l'invito rivolto alla Regione affinché esamini analiticamente crediti come quelli in esame che, seppure originariamente esigibili, appaiono quantomeno di difficile riscossione, in quanto iscritti talora da oltre trent'anni.

L'analisi condotta sulle operazioni di cancellazione che hanno interessato parzialmente i residui attivi più vetusti provenienti dal 1985 al 2010, in misura pari a 9.004.627,18 euro, dimostra le gravi criticità più volte stigmatizzate dalla Sezione, evidenziando altresì l'acquisita consapevolezza dell'importanza cruciale che assumono le operazioni di determinazione delle principali grandezze finanziarie iscritte nel conto del bilancio, nonché dell'obbligo di esporre in bilancio dati veritieri e corretti, a pena di rilevanti responsabilità personali.

[3.2] Gestione dei residui passivi

Con le operazioni di riaccertamento ordinario dei residui della gestione

finanziaria 2020, approvate con la citata deliberazione di Giunta regionale n. 207 del 1° luglio 2021, sono stati conservati residui passivi pari a circa 474 milioni di euro, di cui circa 239 milioni di euro di competenza dell'esercizio (spese impegnate ed esigibili, ma non pagate) e circa 235 milioni di euro derivanti dalla gestione dei residui.

Dall'esame dell'allegato 1 alla proposta di approvazione del rendiconto 2020 risulta la cancellazione definitiva di residui passivi per un totale di euro 20.063.376,51.

Con il riaccertamento ordinario è stato rideterminato il Fondo pluriennale vincolato (FPV) iscritto nella spesa dell'esercizio 2020 per un importo complessivo di euro 68.377.485,51 (di cui euro 48.131.114,56 relativi al FPV di competenza ed euro 20.246.370,9 al FPV degli anni precedenti da reimputare).

Anche in questo caso si riscontrano disallineamenti tra i valori relativi ai residui passivi e quelli dell'FPV riportati negli allegati della D.G.R. n. 207/2021 riferita al riaccertamento ordinario e quanto risulta dagli allegati del rendiconto approvato con D.G.R. n. 256/2021, a dimostrazione della pratica - più volte stigmatizzata ma evidentemente in uso - per la quale, dopo il riaccertamento ordinario, intervengono operazioni contabili sui residui non formalizzate in atti, venendosi in tal modo a contravvenire ai principi contabili generali di veridicità, attendibilità e correttezza delle stime, che risultano lesive, quindi, della funzione informativa del documento contabile.

La Sezione di controllo ha fatto riferimento ai dati riportati nel progetto di rendiconto, rilevando una diminuzione dello stock dei residui passivi a fine esercizio 2020; anche la conservazione dei residui passivi provenienti da esercizi precedenti (al netto dei residui iscritti nelle partite di giro) registra il dato più basso del triennio (39,80%).

Nel 2020 l'andamento dei residui [dato dal rapporto percentuale tra i re-

sidui totali finali e i residui iniziali] si attesta all'84,07% e fa registrare un miglioramento rispetto al biennio precedente, i cui indicatori si attestavano al 91,53% nel 2018 e al 122,23% nel 2019.

Nel triennio analizzato si è assistito a un graduale miglioramento del tasso di smaltimento dei residui passivi per eliminazione [dato dal rapporto percentuale tra i residui eliminati per insussistenza e residui iniziali]: l'indicatore in parola nel 2018 si attestava all'1,11% e nel 2019 ha raggiungeva l'1,41%, mentre nel 2020 è risultato del 4,92%.

Pur in presenza di indici di smaltimento dei residui incoraggianti, la Sezione di controllo ha rilevato che l'Ente non sempre esegue un'appropriata gestione dei residui (sia attivi che passivi) provenienti da esercizi precedenti: sono stati infatti conservati, nel conto del bilancio 2020, residui passivi provenienti da esercizi molto risalenti (2002-2012) i cui relativi titoli creditorî, con alta probabilità, sono oramai caduti in prescrizione.

[4] La gestione delle entrate

Il complesso delle entrate della Regione Molise, per l'esercizio finanziario 2020, è stato stimato in euro 1.807.343.110,46 per la competenza e in euro 2.511.000.584,88 per la cassa.

Con riferimento al totale generale delle entrate di competenza, la previsione definitiva (pari ad euro 2.246.039.869,22) evidenzia un aumento - rispetto a quella iniziale di euro 2.071.892.629,34 - pari all'8,42%.

Se si considerano le entrate al netto dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato di parte corrente e capitale, nell'esercizio 2020, a fronte di previsioni definitive per euro 1.807.343.110,46, si sono registrati accertamenti per euro 1.257.285.533,90 e riscossioni per euro 1.064.827.852,34.

Le riscossioni in conto competenza, pari all'84,69% dei suddetti accertamenti, registrano un aumento del 9,57 % rispetto al 2018 e del 17,95% rispetto

al 2019.

Per quanto concerne, invece, le riscossioni complessive (competenza e residuo) le stesse ammontano nel 2020 a 1.405.035.138,24 euro, pari al 16,94% in più rispetto al 2018 e al 33,23% in più rispetto al 2019.

Nell'esercizio 2020 la previsione definitiva complessiva di competenza delle entrate tributarie, che rappresentano la componente più consistente delle entrate complessive dell'Ente, è pari a 739.921.659,84 euro, in diminuzione dell'1,34% rispetto all'esercizio precedente.

Gli accertamenti (pari a 719.962.593,23 euro) sono diminuiti del 2,30% rispetto all'esercizio 2019 e le riscossioni di competenza (594.236.427,08 euro) sono diminuite dell'1,39% rispetto all'esercizio precedente.

Le riscossioni di questo titolo (competenza + residui) fanno registrare al contrario, una positiva inversione di tendenza rispetto ad entrambi gli esercizi precedenti, attestandosi a un +13,03% rispetto al 2018 e a un + 20,92% rispetto al 2019.

Il carattere quantitativamente predominante del titolo I, sul totale delle entrate correnti, quantifica anche il grado di autonomia finanziaria della Regione, che quindi nel 2020 registra il dato più basso dell'ultimo triennio..

Dell'intera somma accertata nel titolo primo delle entrate, l'82,17%, pari a 591.595.078,28 euro, è stato destinato al finanziamento della sanità ,con un incremento del 3,28% rispetto al 2019.

Come evidenziato nella relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione, nel 2020 si registra un leggero peggioramento dell'affidabilità delle previsioni iniziali di competenza, data dal rapporto tra le previsioni iniziali e quelle definitive; tale indicatore si attesta, nell'esercizio, al 96,47%, mentre nel 2018 registrava l'85,71% e nel 2019 era pari al 97,72%.

Nel 2020 si registra, invece, un miglioramento sia della capacità di accertamento che della capacità di riscossione.

La capacità di **accertamento** delle entrate (al netto delle partite di giro, dell'avanzo di amministrazione e del FPV) è stata nel 2020 del 69,57%; negli esercizi precedenti si attestava al 74,47% (esercizio 2018) e al 69,44% (esercizio 2019).

L'indicatore esprime, comunque, una scarsa capacità dell'ente di stimare le entrate nella loro globalità e, conseguentemente, l'attendibilità degli equilibri in sede di bilancio di previsione.

Al contrario la capacità di **riscossione** - che è passata dal 76,19% (dato del 2018) al 73,60% (dato del 2019) e all'84,69% (dato del 2020), attestandosi sul miglior risultato dell'ultimo triennio - denota un crescente miglioramento della capacità dell'Ente di tradurre le risorse giuridicamente esigibili in introiti effettivi.

Anche la velocità di **gestione** [indicatore che verifica la capacità della struttura amministrativa di completare, nel corso dell'esercizio, l'intera gestione dell'entrata] realizzata nell'esercizio 2020 (58,92%) fa registrare il miglior dato del triennio (nel 2018 era del 56,74% e nel 2019 del 51,11%).

La lotta all'evasione tributaria da parte della Regione Molise, al contrario, ha determinato nel 2020 variazioni in negativo, rispetto al 2019, del 92,95% nella riscossione coattiva per il recupero della tassa automobilistica, del 27,63% nel recupero dell'IRAP e del 35,89% per quanto attiene all'attività di recupero dell'addizionale regionale IRPEF.

Al riguardo si deve rammentare che il mancato esercizio, nei termini di legge, delle operazioni finalizzate all'acquisizione delle entrate tributarie comporta, là dove ne sia conseguita la prescrizione del credito o la maturazione

della decadenza, la responsabilità del personale inadempiente per il corrispondente danno erariale.

[5] Considerazioni finali sul disavanzo sostanziale

Nel 2020, la Regione Molise ha conseguito un esiguo risultato positivo di amministrazione di cui alla lettera A) del prospetto dimostrativo (pari ad euro 55.727.578,74), interamente assorbito dagli accantonamenti e dai vincoli, che hanno determinato un risultato effettivo di esercizio in disavanzo per l'importo di - 492.939.940,12 euro, che peraltro per la prima volta dal 2015 scende al di sotto di 500 mln di euro.

Il risultato 2020, quindi, segna formalmente un miglioramento di euro 40.545.788,09 rispetto all'esercizio 2019, nel quale si attestava a - 533.485.728,21 euro.

Al riguardo, però, va considerato che l'Ente aveva intrapreso da anni un percorso di ripiano dell'enorme disavanzo ordinario accumulato e che nel 2019 avrebbe dovuto realizzare un recupero di 19.647.433,60 euro rispetto al 2018, attestandosi entro il limite di 'disavanzo-obiettivo' di - 493.264.895,91 euro.

Dunque nel 2019 la Regione aveva sfiorato l'obiettivo di ben 40.220.832,30 euro (533.485.728,21 - 493.264.895,91), importo nel quale si distinguono due quote, ai fini dei tempi di recupero:

a) la quota di euro 19.647.433,60 di ripiano disavanzo dell'esercizio 2019, non rispettata, che andava recuperata nell'anno immediatamente successivo (2020) appostandola nel relativo bilancio di previsione come prima voce della spesa (par. 9.2.26 dell'allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011), unitamente alla quota "ordinaria" già programmata per l'esercizio in questione (euro 19.734.165,28), per un totale finale di euro 39.381.598,88;

b) l'ulteriore quota di euro 21.740.555,10 di disavanzo 2019, che andava ripianata negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, ovvero nel triennio

2020-2022 (salvo terminare prima, nel caso in cui la legislatura regionale avesse durata inferiore).

A seguito delle osservazioni critiche, alle censure e alle riserve avanzate anche sotto il profilo della copertura, contenute nella relazione di accompagnamento alla deliberazione n. 79/2020/PARI, elaborata ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012, la proposta di legge sul rendiconto generale 2019 (D.G.R. n. 243/2020) è stata oggetto di **rettifiche** con D.G.R. n. 474/2020, rettifiche poi confluite nella legge regionale di approvazione del rendiconto (L.R. n. 17/2020).

Le rettifiche operate dalla Regione in sede di legge di rendiconto 2019 non hanno previsto l'applicazione né degli euro 19.647.433,60, né degli ulteriori euro 21.740.555,10 nel primo anno (2020) del previsionale 2020-2022, subendo anche per questo profilo l'impugnativa governativa della legge (il Consiglio dei Ministri, infatti, ha sollevato la **questione di legittimità costituzionale** avverso la legge regionale del Molise n. 17 del 31 dicembre 2020, pubblicata nel B.U.R. n. 84 del 31 dicembre 2020 recante "*Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019. Provvedimenti*").

Nel ricorso il Governo ha affermato che tali criticità "*sarebbero superabili solo se la Regione*" [tenuto conto del par. 9.2.28 dell'allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011 (secondo cui il «*disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione*»] avesse adeguato la quota da ripianare nel 2021 del bilancio di previsione 2021-2023.

Ad avviso della Sezione del controllo, del tutto condivisibile, la tardiva

approvazione del rendiconto posta a base della “salvezza” governativa è stata causata dai ritardi imputabili alla stessa Regione che ha approvato lo schema di rendiconto solo con deliberazione di G.R. n. 243 del 20 luglio 2020 (oltre il termine del 30 aprile, in verità - causa COVID - prorogato al 30 giugno) e senza il prescritto parere del Collegio dei revisori.

Del pari, solo in data 31 dicembre 2020 è stata approvata e pubblicata la legge regionale n. 17, recante «*Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019*» (la deliberazione di parziale parificazione n. 79/2020/PARI era stata depositata il 23 novembre 2020).

In definitiva la Regione Molise al 31 dicembre 2020, rispetto all'obiettivo di disavanzo presunto da piano di rientro, avrebbe conseguito un risultato di amministrazione pari a - 492.939.940,12 euro, migliorativo rispetto al disavanzo/obiettivo per complessivi euro 20.811.622,81.

Pertanto nel 2020 al disavanzo già esistente da recuperare sul bilancio di competenza (euro 19.734.165,28) si è aggiunta la quota di disavanzo non recuperata di euro 19.647.433,60 e una quota del maggior disavanzo di euro 1.164.189,21 e, pertanto, il disavanzo complessivo da recuperare è risultato pari ad euro 40.545.788,09.

La Regione Molise avrebbe rispettato l'obiettivo, avendo realizzato un disavanzo effettivo di euro 492.939.940,12 e riuscendo a ripianare, oltre alla quota dell'esercizio 2020, anche la quota di disavanzo 2019 e una quota parte del maggior disavanzo 2019 (1.164.189,21 euro su 21.740.555,10 euro).

La differenza di 20.576.365,89 euro (tra 21.740.555,10 euro e 1.164.189,21 euro) dovrà essere ripianata in sede di Bilancio di previsione 2021-2023, sull'annualità 2021, in ossequio al principio applicato 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del D. Lgs. n. 118/2011.

2.3. Personale: spesa, dotazione organica, lavoro flessibile

Il legislatore statale ritiene la spesa per il personale un aggregato fondamentale al fine del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica (cfr. legge finanziaria 2007, 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 557).

Negli anni, quindi, numerosi sono stati gli interventi legislativi nella materia, puntualmente richiamati nella relazione della Sezione regionale di controllo, a cui questo Requirente rinvia per ragioni di sinteticità.

Altrettanto numerose sono state le pronunce della Corte costituzionale, nel solco di un orientamento secondo il quale le disposizioni legislative rivolte al contenimento della spesa per il personale e i vincoli imposti al suo incremento costituiscono principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e concorrono a garantire il conseguimento degli obiettivi assunti dallo Stato italiano in ambito comunitario (Corte cost., sentenze nn. 108/2011, 27/2014, 218/2015, 153/2015, 72/2017 e 191/2017).

Assume, quindi, particolare rilievo il processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione della spesa per il personale, al fine di consentire di misurare eventuali scostamenti, apportare gli opportuni correttivi ed evidenziare i risultati di gestione ottenuti.

Nel 2020 la spesa sostenuta dalla Regione Molise per le retribuzioni lorde del personale a tempo indeterminato (di qualifica dirigenziale e non) è stata pari a 20,02 milioni di euro, in diminuzione rispetto al 2019 (23,79 milioni di euro).

Il decremento dei costi, in ogni caso, è stato determinato anche dalla *“mancata corresponsione, nel 2020, dell’indennità di risultato”* in quanto *“la procedura di valutazione del personale con qualifica dirigenziale per l’anno 2020, non è stata ancora conclusa”*.

La spesa di 20,02 milioni di euro risulta così ripartita, in percentuale:

- 12,94%: spesa personale dirigenziale, con un trend in diminuzione rispetto ai dati degli anni precedenti (2018: 17,21%, 2019: 15,12%);
- 87,06%: spesa personale non dirigenziale, con un trend in aumento rispetto ai dati degli anni precedenti (2018: 82,79%, 2019: 84,88%).

In generale, anche per il 2020 la dotazione organica continua a diminuire, passando da 523 unità (2019) a 456 unità (2020).

Si conferma, in tal modo, il trend degli ultimi dieci anni (già rilevato in occasione del precedente giudizio di parifica), in cui si è registrata una costante diminuzione del personale di ruolo a tempo indeterminato (dalle 833 unità del 2009 alle 523 unità del 2019).

Ciò premesso, va comunque rimarcato che il contenimento di tale spesa va accompagnato da una corretta valutazione del fabbisogno di personale e, in questa ottica, assume un rilievo strategico il piano triennale dei fabbisogni previsto dall'art. 6 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modifiche, che ha proprio lo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini.

Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento, anche con riferimento alle unità di cui all'art. 35, comma 2.⁷

Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate alla sua attuazione, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

⁷ Soggetti di cui alla legge 12 marzo 1999, n.68, recante "Norme per il diritto al lavoro dei disabili."

La Regione Molise, con D.G.R. n. 289 del 29 luglio 2019, ha approvato il Piano triennale di rilevazione dei fabbisogni professionali 2019/2021 e programmato le iniziative occupazionali; quindi, per l'esercizio 2020, ha approvato la D.G.R. n. 503/2020 (*Piano triennale di rilevazione dei fabbisogni professionali della Regione Molise 2019/2021 - Annualità 2020. Programmazione delle iniziative occupazionali. Provvedimenti*).

Premessa una generalizzata difficoltà gestionale e organizzativa del personale in servizio, emergente dalle risultanze istruttorie [legata essenzialmente all'incidenza del *turn over*, al progressivo innalzamento dell'età anagrafica dei dipendenti e alla mancata definizione delle procedure di reclutamento programmate nel 2019, dovuta all'insorgere di contenziosi e all'emergenza Covid], per l'anno 2020 il piano prevede il reclutamento di:

- n. 17 unità di personale con qualifica non dirigenziale, di cui 5 Cat. C e 12 Cat. D, con un costo quantificato in euro 739.008,90;
- n. 2 unità di personale dirigenziale, con un costo unitario quantificato in euro 110.497,30 (e un totale di euro 220.994,60).

2.3.1. Area quadri

Dall'istruttoria è emersa la questione relativa all'esistenza della cd. "area quadri" della Regione Molise, istituita dall'art. 29-bis della legge regionale 8 aprile 1997, n. 7, introdotto dall'art. 11 della legge regionale 28 maggio 2002, n. 6, poi modificato/integrato dalla legge regionale 6 settembre 2005, n. 30 e dalla legge regionale 2 ottobre 2006, n. 33.

Sul punto specifico occorre esprimere forti dubbi di legittimità costituzionale, poiché la disposizione in argomento viola gli artt. 117, secondo comma, 81 e 97, primo comma, della Costituzione.

L'istituzione della "area quadri" a livello regionale, invero, contrasta con

la competenza esclusiva statale previsione dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione [*"g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali"*].

Il finanziamento delle relative indennità, poi, appare incompatibile con con gli artt. 81 e 97, primo comma, della Costituzione, stante l'incidenza negativa sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico.

Valgano i richiami:

→ alla sentenza n. 196/2018, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di disposizioni normative relative alla istituzione e alle indennità della Vice Dirigenza della Regione Liguria; ^[8]

→ alla sentenza n. 149/2019, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di disposizioni normative relative alla istituzione di fondi aggiuntivi per finanziare il trattamento economico accessorio del personale comandato/distaccato presso le strutture del Consiglio regionale della Campania. ^[9]

In estrema sintesi, la Corte costituzionale ha statuito uno stretto binomio tra potestà legislativa (copertura giuridica) e potestà finanziaria (copertura finanziaria): laddove la Regione non disponga della potestà legislativa [esempio ordinamento civile, vicedirigenza)] la stessa non ha neanche il potere di spesa (nello stesso senso anche la sentenza della Corte costituzionale n. 146/2019).

2.3.2. Altre forme di rapporti di lavoro

Altri rapporti di lavoro si riferiscono alle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego richiamate dall'art. 36, comma 2, del D.lgs. n. 165/

⁸ Art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008) e art. 2 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42.

⁹ Art. 2 della legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001, n. 7 e 11 agosto 2001 n. 10 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui aggiunge il comma 4 al medesimo art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001.

2001, precisamente:

- contratti di lavoro subordinato a tempo determinato;
- contratti di formazione e lavoro;
- contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato;
- forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa.

Le Amministrazioni pubbliche possono stipulare detti contratti solo per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall' art. 35 del T.U.P.I.

La possibilità di ricorrere a tali forme contrattuali, inoltre, trova ulteriori limitazioni quantitative nell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010. ^[10]

La Corte costituzionale, con sentenza n. 173 del 2012, ha ribadito il valore

¹⁰ “28. A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano alle regioni e agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell' articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009...Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009”

generale degli obiettivi prefissati nella norma appena citata, precisando che la disposizione *“pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato”*.

Sull'argomento, in estrema sintesi, la Sezione regionale di controllo ha rilevato che la Regione Molise non ha fornito informazioni utili alla dimostrazione giuridico-contabile del rispetto dei limiti in questione, avendo la stessa prodotto solo un elenco di contratti.

Nella gestione 2020 risultano attivi n. 141 contratti di collaborazione coordinata e continuativa e n. 84 persone impiegate nell'anno (tempo determinato, co.co.co., incarichi o altri tipi di lavoro flessibile).

In particolare:

- la spesa per le collaborazioni coordinate e a progetto è risultata pari ad euro 2.747.794 (nel 2019 era pari ad euro 3.779.983), per cui al riguardo si registra una sensibile diminuzione;
- la spesa per gli incarichi di studi, ricerca e consulenza è risultata pari ad euro 1.244.336 (nel 2019 era pari ad euro 399.993), per cui anche in questo caso si registra un decremento sensibile degli oneri.

Con riferimento ai comandi, in sede di deduzioni la Regione Molise ha rappresentato:

- che a seguito dell'avvenuto inquadramento nei ruoli regionali di due unità di personale in posizione di comando, attraverso l'istituto della mobilità volontaria, nel corso dell'anno 2020 non sono stati attivati ulteriori rapporti di comando in entrata, mentre è stato confermato il comando in uscita per una unità di categoria A;
- che vi sono n. 23 unità di personale, già dipendente delle soppresse comunità

montane, ora distaccate presso le strutture regionali ai sensi della L.R. n. 22/2012 e della conseguente disciplina di cui alla DGR n. 684/2012.

- che n. 51 unità di personale appartenente al ruolo regionale sono effettivamente distaccate presso l' Agenzia regionale Molise Lavoro ai sensi della L.R. n. 6/2018, dell' art. 11 della L.R. n. 2/2017, della L.R. n. 27/1999, e della L.R. n. 10/2006, presso l'ESU ai sensi dell' art. 26 L.R. n. 1/1995, presso l' Iresmo ai sensi dell' art. 4 L.R. n. 26/1977 e, infine, presso la Fondazione Molise Cultura (art. 16 dello Statuto).

2.3.3. Considerazioni

In generale, la Procura contabile prende atto delle risultanza illustrate, nonché degli asseriti decrementi di spesa e di riduzione delle unità di personale a vario titolo impegnato dalla Regione; tuttavia, al di là del singolo dato di dettaglio, il Requirente non può non esimersi dall' esprimere forti perplessità in ordine alla correttezza del metodo di trasferimento alla Corte dei conti dei dati contabili e delle informazioni di bilancio e, quindi, alla attendibilità dei dati esposti in bilancio.

La Sezione regionale di Controllo, infatti, con specifico riferimento al personale, ha evidenziato numerose criticità, di cui si riportano alcune a titolo esemplificativo (anche a conferma di considerazioni già esposte):

1. *“La Regione non ha riscontrato la richiesta della Sezione relativa ai dati dell'ultima contrattazione decentrata, alla costituzione del Fondo Unico ed al rispetto dei limiti normativi sulla costituzione del Fondo”;*
2. *Si rileva la “opacità di dati ed informazioni relativi alle tipologie contrattuali regionali”;*
3. *Si rileva altresì, la “mancanza di dati precisi ed informazioni dettagliate in ordine a collaborazioni e consulenze”;*

4. *“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”;*
5. *“Anche per il 2020 si deve ... registrare l’inosservanza della prescrizione recata dall’articolo 1, comma 6, decreto-legge n. 101/2013, che prevede l’obbligo di istituire specifici capitoli, in coerenza con la struttura di bilancio adottata, dedicati alle spese derivanti dal conferimento di incarichi di studio e di consulenza: nonostante le ripetute richieste istruttorie inoltrate, la Regione non ha fornito ... la conoscenza della dimensione quantitativa e giuscontabile del ricorso ad incarichi di consulenza”;*
6. *“La persistente violazione di tale norma costituisce un grave inadempimento, non consentendo alla Sezione, attraverso la comunicazione dei capitoli dedicati, di verificare la corretta gestione di fattispecie contrattuali particolarmente delicate sotto il profilo degli obblighi in materia di trasparenza ed anticorruzione. Simile continuata violazione, evidenziata sin dal 2015, consolida il censurato vulnus alla possibilità di procedere ad una compiuta ed attendibile verifica delle spese soggette a vincoli normativi”;*
7. *“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”;*
8. *“La mancanza di dati precisi ed informazioni dettagliate in ordine a collaborazioni e consulenze ha suggerito, sin dal 2016, l’opportunità di controllare la correttezza dei prospetti SIOPE di spesa, sia nel sistema informativo sia nel rendiconto regionale. 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”;*

9. la Regione persevera nell'errore di tenere a parametro di verifica il dato dei mandati, della spesa effettivamente sostenuta e certificata nel conto annuale e non il valore degli impegni.

10. *“Neppure per l'anno in esame la Regione ha fornito per tabulas la dimostrazione del rispetto del limite di cui all'articolo 1, comma 557-quater” della legge n. 296/2006;*

11. *“La Regione non ha trasmesso alla Sezione dati [si aggiunga, completi] relativi ai comandi”;*

12. Si rileva la *“incompletezza del dato fornito dalla Regione ... come costantemente ribadito dall'ente regionale sin dal 2016 ... in quanto non sono riportati gli impegni assunti dalle diverse strutture presso cui prestano la propria attività i titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa”*.

Ebbene, in tale contesto, le risultanze istruttorie evidenziano la violazione del principio contabile generale della attendibilità.

Il principio in parola, come è noto, stabilisce che le previsioni - e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico/finanziario e patrimoniale - devono essere sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti.

Tale principio è applicabile anche al rendiconto e si estende ai documenti descrittivi e accompagnatori.

Un'informazione contabile, come è noto, è attendibile se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa.

L'oggettività degli andamenti storici e dei suddetti parametri di riferimento, ad integrazione di quelli eventualmente previsti dalle norme, consente

di effettuare razionali e significative comparazioni nel tempo e nello spazio e, a parità di altre condizioni, di avvicinarsi alla realtà con un maggior grado di approssimazione.

L'opacità dei dati e delle informazioni, la mancanza di dati precisi e di informazioni dettagliate in ordine a collaborazioni e consulenze, i sopracitati disallineamenti, i mancati riscontri in merito all'ammontare delle spese sostenute per pubbliche relazioni, convegni e rappresentanza, l'incompletezza dei dati, la mancata trasmissione delle informazioni costituiscono criticità tali da minare in concreto il principio contabile.

2.4. La spesa sanitaria

A) Come già rilevato in occasione dei precedenti giudizi di parifica, nel lontano 2007 la Regione Molise siglava il Piano di rientro (PdR) finalizzato a verificare la qualità delle prestazioni sanitarie e a raggiungere il riequilibrio dei conti dei servizi sanitari regionali, con sottoposizione al costante monitoraggio da parte del Tavolo di verifica degli adempimenti e del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza.

Com'è noto il percorso di ripiano è proseguito nel tempo e non risulta ancora concluso; in particolare, nel più recente passato, sono intervenuti i seguenti accadimenti:

- nell'aprile 2014 il Presidente del Consiglio dei ministri attivava, nei confronti del Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano, la procedura di diffida consentita dall'art. 2, comma 84, della l. n. 191/2009. ^[11]

¹¹ "Qualora il commissario *ad acta* per la redazione e l'attuazione del piano, a qualunque titolo nominato, non adempia in tutto o in parte all'obbligo di redazione del piano o agli obblighi, anche temporali, derivanti dal piano stesso, indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, adotta tutti gli atti necessari ai fini della predisposizione del piano di rientro e della sua attuazione. Nei casi di riscontrata difficoltà in sede di verifica e monitoraggio nell'attuazione del piano, nei tempi o nella dimensione finanziaria ivi indicata, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, sentita la regione interessata, nomina uno o più commissari *ad acta* di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria per l'adozione e l'attuazione degli atti indicati nel piano e non realizzati".

-con la deliberazione del Consiglio dei ministri del 18 giugno 2015, la Regione veniva diffidata a presentare istanza di accesso all'anticipazione di liquidità di cui all'art. 3, comma 3, del d.l. n. 35/2013, convertito in l. n. 64/2013, in applicazione del quale, con decreto direttoriale del 20 febbraio 2014, era stata assegnata alla Regione stessa la somma di 257,339 mln di euro.

- in data 3 agosto 2016 la Regione Molise approvava il Programma Operativo Straordinario 2015-2018, predisposto secondo quanto previsto dall'art. 604 della legge di stabilità n. 190/2014.

Il Programma esponeva la nuova programmazione del servizio sanitario regionale al fine di raggiungere, entro il 2018, il riequilibrio economico della gestione, garantendo e migliorando al contempo l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Il Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro si impegnava a recepire l'Accordo con proprio decreto, contenente la contestuale assunzione di responsabilità in ordine al recepimento delle prescrizioni contenute nel verbale della riunione congiunta del Tavolo tecnico e del Comitato, in cui si prevedeva che il mancato recepimento delle prescrizioni comportava la decadenza dell'Accordo stesso.

Orbene, va preliminarmente ricordato che nella seduta della Conferenza Stato - Regioni del 23 dicembre 2015 si era preso atto della nota del 17 dicembre 2015 del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, concernente il riconoscimento alla Regione Molise del contributo di solidarietà interregionale per il Piano di risanamento del Servizio Sanitario Regionale - Piano Operativo Straordinario 2015-2018, pari a 30 milioni di euro per l'anno 2015, a 25 milioni di euro per l'anno 2016 e a 18 milioni di euro per l'anno 2017, con l'impegno che tali risorse sarebbero state accantonate a valere sui riparti delle quote vincolate agli Obiettivi di Piano Sanitario Nazionale per ciascun

anno di riferimento.

Inoltre, la Struttura commissariale veniva più volte attenzionata sulla circostanza che l'equilibrio di gestione del Sistema sanitario regionale fino al rendiconto 2017 era stato garantito solo grazie al medesimo contributo di solidarietà interregionale, sottolineando, oltretutto, che per gli anni a seguire non sarebbe stato possibile farvi affidamento.

Il consuntivo relativo all'esercizio 2018 - quello cioè programmato per il conseguimento del riequilibrio economico della gestione - ha presentato invece una perdita di 29,627 mln di euro e, dopo l'attivazione delle previste aliquote fiscali preordinate dal Piano di rientro alla copertura del disavanzo sanitario, pari a 13,635 mln di euro, è residuo un disavanzo non coperto di oltre 15 mln di euro. [12]

Per quanto riguarda le annualità 2019 → 2021, solo di recente, con provvedimento n. 94 del 9 settembre 2021, la Struttura commissariale (oggi affidata al Presidente *pro tempore* della Regione) ha completato il procedimento di approvazione del Programma Operativo conseguente alle modifiche e integrazioni richieste dal Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dal Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza.

Venendo al dunque, la Regione Molise, nel corso degli anni ha accumulato (e accumula) un forte squilibrio finanziario, in parte proveniente da pregressi esercizi finanziari e in parte generato ciclicamente dalla gestione corrente.

Inoltre, da quanto emerso nella riunione tenutasi il 13 luglio 2021 con il

¹² Le misure di copertura del disavanzo in ambito sanitario possono essere preordinate dalla Regione, oppure provenire da aliquote fiscali, rientranti nell'autonomia regionale, adottate in previsione del disavanzo. Se le misure di copertura non sono giudicate congrue e non hanno esito positivo né la procedura di diffida alla Regione, né la successiva designazione del Presidente della Regione quale commissario *ad acta* per l'adozione di idonei provvedimenti, si prevede l'innalzamento automatico delle aliquote fiscali IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF ai livelli massimi previsti dalla legislazione vigente, cui si aggiunge il divieto di effettuare spese non obbligatorie.

Tavolo Tecnico e il Comitato e da quanto rilevato già in occasione dell'esame dei conti del IV trimestre 2019 e confermato per l'esercizio 2020, le criticità esistenti potrebbero pregiudicare la validità dell'Accordo del 3 agosto 2016 (che presuppone l'attuazione positiva del Programma operativo straordinario 2015-2018) e, di conseguenza, preannunciare il recupero delle somme già erogate.

Nel 2020 la **spesa sanitaria** è risultata ammontare, in termini di impegni, ad euro 888.441.627,35 (euro 763.466.550,38 al netto delle partite di giro), pari al 69,68% della spesa totale; in termini di pagamenti, ad euro 1.012.115.514,19, pari al 72,86% della spesa complessiva regionale.

Nell'esercizio di competenza, quindi, si è evidenziata una notevole movimentazione della cassa sanitaria, dovuta principalmente alle risorse per l'emergenza sanitaria da Covid 19.

Sul bilancio 2020, comunque, era stata riportata una perdita non coperta relativa al 2019, operando una variazione maggiorativa del disavanzo registrato alla fine del medesimo esercizio 2019, portata da - 79,464 mln a - 83,305 mln di euro.

A quest'ultimo importo si è aggiunto il disavanzo non coperto rendicontato a consuntivo 2020, pari a ulteriori 11,138 mln di euro, raggiungendosi così la perdita complessiva, non coperta al 31 dicembre 2020, di 94,443 mln di euro.

Un tale risultato negativo, in applicazione degli automatismi fiscali della legislazione vigente, prevede l'ulteriore incremento delle aliquote fiscali IRAP e addizionale regionale IRPEF per l'anno d'imposta in corso, rispettivamente nelle misure di 0,15 e 0,30 punti, oltre al divieto di effettuare spese non obbligatorie a carico del bilancio regionale fino al 31 dicembre 2022; potrebbe altresì essere pregiudicata la validità dell'Accordo del 3 agosto 2016, con possibilità anche di recupero delle somme già erogate.

B) Lasciando alla Relazione di accompagnamento le puntuali analisi dei

dati effettuate dalla Sezione di controllo, è interesse del Requirente analizzare ora alcune criticità emerse in detta sede.

B.1) Particolare attenzione merita, in primo luogo, la vicenda relativa alle problematiche connesse al debito A.S.Re.M./INPS, che ha trovato origine, in occasione degli eventi sismici del 2002, dalla sospensione del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e dei lavoratori dipendenti, per un totale di circa 111,760 mln di euro.

La normativa è stata oggetto di revisioni e la giurisprudenza in materia ha confermato l'esclusione dei datori di lavoro pubblici dal novero dei beneficiari della sospensione.

La fattispecie debitoria è stata contestata dall'INPDAP con una nota del 2010, con cui veniva richiesta la restituzione in unica soluzione dei contributi previdenziali i cui versamenti erano stati erroneamente sospesi [tra gli altri, dalle ex AA.SS.LL. 3 e 4, successivamente poste in liquidazione] dal 1° novembre 2002 al 2 marzo 2005 in applicazione delle agevolazioni previste a seguito del sisma *de quo*.

Dopo una serie di contenziosi promossi all'epoca dalle allora AA.SS.LL. n. 3 e n. 4 onde contrastare la richiesta, si è giunti in ultimo all'ordinanza n. 17631 del 1° luglio 2019, con la quale la Corte di cassazione ha definitivamente rigettato il ricorso promosso dall'ex ASL 3; ha fatto quindi seguito la rinuncia al ricorso per cassazione da parte dell'ex ASL 4.

Tutto ciò ha reso definitive le decisioni di merito sfavorevoli alle parti *de quibus*; in tale prospettiva, quindi, l'INPS ha notificato avviso di addebito del 24 aprile 2019, con il quale si è richiesta alla subentrata A.S.Re.M la restituzione di complessivi 86.787.203,11 euro, di cui 2.527.783,49 euro per oneri di riscossione e 5.734.499,75 euro per sanzioni.

Appare utile rappresentare che dal 2006 l'A.S.Re.M. aveva proceduto a

versare rate mensili di 377.567,36 euro per cui, alla chiusura del Bilancio 2020, rispetto al debito iniziale di 111.759.938,38 euro, i pagamenti complessivi effettuati dall'Azienda per conto delle Gestioni liquidatorie delle ex AA.SS.LL. sono risultati ammontare a 67.206.990,51 euro.

Quanto alla Regione Molise (reale successore, ai sensi della legge regionale 1° aprile 2005, n. 9, delle disciolte Aziende sanitarie), l'Ente avrebbe versato all'A.S.Re.M. nell'anno 2020 solo una quota annuale di 3.421.710,72 euro, non provvedendo per le ulteriori quote secondo l'obbligo di cui si era fatta carico nei confronti dell'Azienda e ciò nonostante i solleciti ricevuti.

In ogni caso, va rimarcato che i responsabili dell'A.S.Re.M. non hanno contestato nei termini l'avviso di addebito dell'INPS del 24 aprile 2019, come avrebbero dovuto stante la palese carenza di legittimità passiva dell'Azienda, accollando così alla medesima una tale ingente posta negativa.

Sul punto la Sezione di controllo conclude: *"appare, dunque, oltremodo evidente che la tempestiva attivazione dei previsti mezzi di difesa avrebbe potuto scongiurare l'emersione di una posta contabile negativa di così significativa entità. Le responsabilità conseguenti saranno accertate dall'Autorità competente"* (v. relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione del rendiconto 2020).

B.2) Un ulteriore rilevante ambito, sul quale focalizzare l'attenzione, riguarda il rispetto dei limiti di finanziamenti delle prestazioni effettuate da operatori privati accreditati.

Secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale, da ultimo espresso nella sentenza n. 203/2016 nell'ambito della tutela costituzionale accordata al "diritto alla salute" dall'art. 32 della Costituzione, il diritto all'erogazione dei trattamenti sanitari risulta necessariamente condizionato, nell'ambito del bilanciamento tra l'interesse tutelato da quel diritto e gli altri interessi

costituzionalmente protetti, dalle correlate disponibilità finanziarie, inevitabilmente limitate, tanto più nei casi in cui sussistono pressanti esigenze di risanamento di bilancio.

Ne consegue che è *“la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute”* (cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 356/1992).

In questa prospettiva, le *“risorse disponibili per la copertura della spesa sanitaria costituiscono quindi un limite invalicabile non solo per l'amministrazione ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustifica l'adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario (in tale senso Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenze 12 aprile 2012, n. 3 e n. 4)”* (Corte Costituzionale, sent. 203/2016 cit.).¹³

Orbene, l'art 32, comma 8, della l. n. 449/97 ha disposto: *“Le regioni, in attuazione della programmazione sanitaria ed in coerenza con gli indici di cui all'articolo 2, comma 5, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e successive modificazioni, individuano preventivamente per ciascuna istituzione sanitaria pubblica e privata, ivi compresi i presidi ospedalieri di cui al comma 7, o per gruppi di istituzioni sanitarie, i limiti massimi annuali di spesa sostenibile con il Fondo sanitario e i preventivi annuali delle prestazioni, nonché gli indirizzi e le modalità per la contrattazione di cui all'articolo 1, comma 32, della legge 23 dicembre 1996, n. 662”*.

¹³ Si noti che la pronuncia riguardava questioni *“sorte nel corso di giudizi promossi da soggetti che gestiscono strutture sanitarie accreditate dalla Regione Lazio per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, al fine di ottenere l'annullamento del decreto n. 349 del 22 novembre 2012, con il quale il Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio ha disposto che le previsioni di spesa per il 2012 delle prestazioni ospedaliere sono rideterminate in diminuzione nella misura del 6,8519 per cento. Il provvedimento è stato emesso in attuazione del citato art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, a norma del quale, nel testo vigente al momento della proposizione dei ricorsi, «[a] tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014”*.

Tale disposizione normativa assegna alla Regione la potestà di fissare in via autoritativa i limiti massimi di spesa sostenibile per le singole istituzioni sanitarie in coerenza con l'esigenza che l'attività dei vari soggetti operanti nel sistema sanitario si svolga nell'ambito di una pianificazione finanziaria [*"Spetta ad un atto autoritativo e vincolante di programmazione regionale, e non già ad una fase concordata e convenzionale, la fissazione del tetto massimo annuale di spesa sostenibile con il fondo sanitario per singola istituzione o per gruppi di istituzioni, nonché la determinazione dei preventivi annuali delle prestazioni"* (Consiglio Stato, Ad. plenaria, 3 aprile 2012, n. 3)].

Anche in riferimento al complesso istituto della "mobilità sanitaria", poi, sono necessari atti imperativi traducibili in accordi bilaterali tra Regioni confinanti al fine di disciplinare i reciproci rapporti di erogazione dei servizi di assistenza ospedaliera e specialistica.

Nella Regione Molise, in ragione dell'intervenuto commissariamento, la competenza alla sottoscrizione dei contratti interregionali bilaterali in materia di mobilità sanitaria è stata espressamente assegnata alla Struttura commissariale con la deliberazione di nomina del Consiglio dei Ministri del 7 dicembre 2018.

A questo proposito il Tavolo tecnico e il Comitato da anni ormai rilevano criticità circa il costante superamento dei tetti di spesa.

Preme qui segnalare in particolare quanto riportato nel verbale di riunione del 19 aprile 2019, in cui il Tavolo e il Comitato, nel ribadire alla Struttura commissariale il necessario rispetto del budget per il 2018, raccomandavano di evitare l'inserimento di clausole che potessero determinare il superamento di detto limite, sia per i residenti che per i non residenti.

Dallo stesso verbale emerge un aspetto molto preoccupante e tale da meritare la dovuta attenzione del Requirente contabile, nella parte in cui si

richiamava “*la struttura commissariale al corretto governo delle strutture private accreditate evitando il ripetersi di situazioni pregresse che avrebbero dovuto essere definitivamente risolte, evitando il ripetersi del circolo vizioso: extrabudget – contenzioso – maggior riconoscimento” [enfasi aggiunta].*

Anche nel successivo verbale del 24 luglio 2019, oltre a ribadire la necessità di fronteggiare le ripercussioni contabili conseguenti alla fatturazione di prestazioni extrabudget per pazienti extraregionali, si richiedeva chiaramente di “*controllare le prestazioni rese dalle strutture private accreditate a gestione diretta, al fine di evitare il costante ripetersi di tale situazione, stante anche la chiusura delle partite pregresse avvenuta nel 2015 con le due strutture, con il riconoscimento di 84 mln di euro (46 mln di euro per Neuromed e 38 mln di euro per Cattolica e Fondazione G.P.II) cui era collegata peraltro la chiusura definitiva del contenzioso*”.

Sempre con riferimento all’esercizio 2019, dal verbale del 18 maggio 2020 risulta che Tavolo e Comitato hanno ribadito, ancora una volta, la necessità di un adeguato presidio dell’esigenza di contenere la spesa effettuata dagli erogatori privati accreditati presenti in regione, rimarcando che la produzione di extrabudget non appariva governata in maniera appropriata: infatti, il budget risultava superato per 26,749 milioni di euro (di cui circa 21 mln di euro attribuibili alla sola Neuromed). ^[14]

Le prestazioni extrabudget dei privati accreditati hanno creato [e continuano a creare] contenziosi che, se da un lato producono maggiori oneri a carico del S.S.R., dall’altro lo svuotano di funzioni, facendo registrare sempre maggiori inefficienze nella gestione.

¹⁴ Anche per l’edizione 2020 dell’Indice di Demoskopika, il Molise confermava il primato relativo alla mobilità sanitaria attiva in Italia rispetto. In particolare, il Molise, con 132,1 punti, manteneva la prima posizione della relativa graduatoria parziale, l’indice di “attrazione” che individua la percentuale, in una determinata regione, dei ricoveri di pazienti residenti in altre regioni sul totale dei ricoveri registrati nella regione stessa, che in Molise, per l’appunto, era pari al 30,8%.

Per l'esercizio 2020 i tetti di spesa sono stati fissati con decreto del Commissario *ad acta* n. 56 del 30 settembre 2020 ^[15], prevedendosi per le prestazioni dei privati i seguenti limiti:

- | | |
|---------------------------------|-------------------------|
| 1. Fondazione Giovanni Paolo II | totale euro 37.142.828; |
| 2. IRCSS Neuromed | totale euro 41.815.093; |
| 3. altri privati A.S.Re.M | totale euro 21.693.056. |

Ancora una volta, però, le Strutture private convenzionate hanno tenuto condotte divergenti: da un lato, infatti, non hanno sottoscritto i rispettivi contratti per la fornitura di prestazioni sanitarie di assistenza ospedaliera e specialistica ambulatoriale; dall'altro lato - e al contempo - hanno promosso contenziosi giurisdizionali avverso il provvedimento commissariale citato, che allo stato non risulta ancora definito.

In più si aggiunga che, analogamente a quanto verificatosi negli anni precedenti, anche per il 2020 si registra un extrabudget fatturato ma non contabilizzato di 20,647 mln di euro, di cui 4,311 mln di euro riferito a Gemelli Molise e 16,336 mln di euro riferito a Neuromed; risultano, poi, fatture per circa 30,788 mln di euro di competenza dell'esercizio, regolarmente emesse dalle richiamate strutture accreditate e registrate nel programma di contabilità utilizzato dalla Regione entro il termine dell'esercizio 2020, ma non impegnate al 31 dicembre 2020.

All'extrabudget fatturato non sono seguite apposite note di credito come il principio di prudenza avrebbe dettato, bensì risulta l'iscrizione da parte dell'A.S.Re.M. a carico del conto economico del IV trimestre 2020, in un apposito accantonamento per rischi connessi all'acquisto di prestazioni da privato.

¹⁵ Avente ad oggetto la "Definizione dei limiti massimi di finanziamento delle prestazioni sanitarie di assistenza ospedaliera e specialistica ambulatoriale erogate dagli operatori privati accreditati, acquisibili dal Sistema Sanitario Regionale per l'anno 2020"

Questi rilevanti importi incidono sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione e sugli equilibri di bilancio e, con ogni probabilità, potrebbero alimentare il meccanismo vizioso del contenzioso prospettato nei verbali del Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, di cui si è ampiamente detto.

Gli organi di verifica, occorre prenderne atto, hanno più volte richiamato l'attenzione della Struttura commissariale sulla circostanza che il Servizio sanitario della Regione Molise continua a produrre rilevanti deficit di gestione e a presentare una situazione sanitaria compromessa dal grave disordine contabile, che rende il bilancio pubblico di fatto inattendibile.

In particolare, emerge una generale inattendibilità storica degli accertamenti e del processo di rilevazione delle entrate, nonché degli impegni e del processo di rilevazione delle spese.

L'inadeguatezza nella gestione di tali fenomeni contabili rende ancora incerta la capacità dell'Ente di rendicontare efficacemente le proprie entrate per cassa e per competenza e di effettuare puntuali e precisi trasferimenti al S.S.R.

In conclusione, resta confermato che la Regione Molise continua a registrare rilevanti disavanzi di gestione annuali, nonostante i cospicui aiuti finanziari riconosciuti con l'Accordo Stato-Regioni del 3 agosto 2016.

Pertanto, non può non manifestarsi forte preoccupazione in ordine alle rilevanti criticità che continuano a registrarsi nell'attuazione del Piano di rientro della Regione Molise, aggravate dalle criticità emerse nella gestione della emergenza sanitaria.

Il che determina un sempre maggior impegno del Requirente contabile nella verifica di ogni condotta non conforme a legge, che provochi pregiudizio

all'Erario e alla Comunità.

2.5. Il trasporto pubblico

Il settore del trasporto pubblico presenta risalenti criticità riconducibili, in estrema sintesi: ^[16]

1) ai ritardi nell'adozione del piano regionale dei trasporti, atto che *“definisce i limiti territoriali dei bacini di traffico e contiene tutti gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali necessari per la successiva elaborazione dei piani di bacino da parte delle province e dei piani urbani del traffico da parte dei comuni”*.

Al fine, è stata stipulata una convenzione *ex art.* 15 della legge n. 241/1990, di collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, finalizzata appunto alla formulazione degli strumenti programmatici necessari.

In ultimo, con deliberazione n. 125 del 14 maggio 2021, la Giunta regionale ha proceduto ad approvare gli elaborati del Piano regionale dei trasporti, demandando al IV Dipartimento tutti i successivi adempimenti necessari alla definitiva approvazione da parte del Consiglio regionale;

2) ai ritardi nell'avvio della gara ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio extraurbano.

Il regolamento (CE) n. 1370/2007, come modificato dal regolamento n. 2338/2016, ha previsto (come modalità ordinaria) la procedura di affidamento mediante gara e (come modalità facoltative) la gestione diretta e l'aggiudicazione mediante affidamento diretto ad un soggetto distinto.

Il Legislatore italiano ha consentito tutte e tre le possibilità; peraltro, il d.l. 24 aprile 2017, n. 50, nell'innovare i criteri di finanziamento del *“Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale,*

¹⁶ Per una più analitica descrizione, si rinvia alla Relazione di accompagnamento.

anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario”, ha promosso l’utilizzo di procedure a evidenza pubblica attraverso la previsione di penalizzazioni nella ripartizione del Fondo TPL, in caso di diversa opzione;

3) al persistere in via transitoria, anche per il 2020, di un assetto frammentario del servizio di trasporto su gomma, basato su contratti in regime di proroga (contratti ponte). ^[17]

La situazione, ovviamente, è dovuta alla mancata indizione della gara per l’affidamento del servizio, condizionata anche dalle vicende relative alla scelta di articolare la procedura in uno o due lotti.

Dopo l’intervento dell’Autorità Garante della concorrenza e del mercato (delibera del 29 aprile 2020), con l’art. 7 della legge regionale n. 1 del 4 maggio 2021 il testo normativo di riferimento (art. 13, comma 2, della legge regionale n. 19/2000) è stato modificato, essendosi inserito il richiamo puntuale alla disciplina europea e sostituendo le parole “*è messa a gara in un lotto unico*” con le parole “*si considera unico bacino di mobilità*”. ^[18]

Il 6 agosto 2021, infine, la Giunta regionale ha assunto una delibera di “indirizzo” propedeutica all’indizione della gara per il trasporto pubblico locale su gomma;

4) all’esistenza di un corposo contenzioso con le aziende affidatarie dei servizi di trasporto pubblico locale in regime di proroga.

Le ragioni di tale fenomeno si collegano principalmente alla tematica delle “compensazioni”, che consistono nella corresponsione di contributi rivolti a

¹⁷ Con delibera n. 644 del 09 agosto 2011 la Giunta regionale aveva provveduto ad approvare i contratti con le imprese esercenti il TPL, validi fino all’aggiudicazione della gara pubblica.

¹⁸ La norma, quindi, così dispone attualmente: “*Ai fini di cui al comma 1, l’affidamento del servizio di trasporto pubblico locale extraurbano ha luogo mediante l’esperimento di una gara a procedura aperta e l’aggiudicazione è effettuata secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi del Regolamento (CE) 23 ottobre 2007, n. 1370, e per quanto compatibile ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). La rete regionale dei servizi minimi di trasporto pubblico locale extraurbano si considera unico bacino di mobilità*”.

“remunerare” oneri direttamente collegati al servizio prestato dalle società affidatarie per soddisfare interessi di rilevanza pubblica nel sistema dei trasporti, con esclusione quindi di ogni attività, contestualmente esercitata, che possa essere riferita solo a ragioni meramente speculative.

Tale sistema di compensazione, che trova sponda nella stessa giurisprudenza europea, incline a considerarlo estraneo al fenomeno degli aiuti di Stato, ha incontrato punti di attrito riferiti al metodo di calcolo dei benefici, favoriti da una situazione di scarsa trasparenza originata dall’assenza di dati attendibili di contabilità regolatoria, quale elemento fondamentale per un’adeguata gestione dei contratti di servizio e, in particolare, per una corretta quantificazione delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico; circostanze che hanno provocato per le imprese l’insorgere di notevoli incertezze. ^[19]

A ciò si aggiunga (cfr. le risultanze del giudizio di parifica anno 2019), che nel corso degli anni (risalenti addirittura al 2008) le ditte avrebbero costantemente beneficiato del vantaggio di compensazioni erogate non tenendo alcun conto delle detrazioni dei ricavi tariffari e di ogni altro ricavo connesso all’assolvimento degli obblighi di servizio, favorite al riguardo dal mancato assolvimento dell’obbligo di sottoporre al vaglio dell’Ente regionale i rispettivi bilanci.

In questa situazione si assiste, quindi:

- all’insorgere di contenziosi per il recupero degli importi compensativi non giustificati dalla realtà aziendali – “sovra compensazioni” (per il vero, nel corso dell’audizione del 12 ottobre 2021 i rappresentanti regionali hanno precisato che l’unica ditta in relazione alla quale, allo stato, sono terminate le verifiche

¹⁹ il nuovo sistema di compensazione, vigente nella regione Molise, è stato approvato previo affidamento di uno studio ad apposito gruppo di esperti, finalizzato alla valorizzazione economica della nuova rete di TPL. I risultati dello studio, fondato sull’analisi dei bilanci aziendali, come previsto dal Regolamento (CE) 1370/2007, hanno costruito la base di trattativa con le aziende per la determinazione del costo e del compenso da prevedere nei contratti di servizio “provvisori”, corrispondente, per tutti gli obblighi assunti dalle ditte, a uno specifico importo per chilometro (al lordo dell’IVA).

risulta versare in condizione opposta; è inoltre emerso, in sede istruttoria, che, ad alcuni importi relativi a recuperi per sovra compensazioni, comunicati dall'Ente in sede di giudizio di parifica dell'esercizio 2019, molte ingiunzioni di pagamento adottate nei confronti delle aziende sono state sospese, e, in qualche caso, già annullate dal Tribunale di Campobasso);²⁰

- all'insorgere di contenzioni instaurati dalle ditte per mancata corresponsione dei compensi dovuti.

Molti di questi contenziosi si riferiscono a somme già corrisposte dalle aziende in relazione al contratto collettivo nazionale di lavoro per gli anni 2014 e seguenti, importi che secondo le ditte attrici, in base a un preciso orientamento giurisprudenziale, non costituirebbero una componente del contributo chilometrico ordinario. La tesi è stata confermata dalla pronuncia definitiva della Corte di Appello di Campobasso, n. 212/2020, per cui l'Ente appare esposto a una significativa probabilità di soccombenza relativamente agli altri procedimenti aventi il medesimo *petitum*.

Altra criticità riguarda l'effettuazione di corse aggiuntive a causa di restrizioni alla capienza dei mezzi dovute alla pandemia da Covid, fenomeno che ha generato ulteriori contenziosi, a fronte di ritardati o mancati pagamenti da parte dell'Ente.

Il quadro debitorio, conseguente a quanto rappresentato, appare di particolare gravità, atteso che gli esborsi, cui potrebbe/dovrebbe essere tenuto l'Ente "per le cause definite o in via di definizione", ammonterebbero all'incirca ad euro 13.033.412,00.

A fronte di specifica richiesta istruttoria del luglio 2021, la Regione ha rappresentato che, secondo dati comunicati per le vie brevi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, le cause che potranno gravare sul bilancio regionale

²⁰ Cfr. quanto già detto in tema di dubbia esigibilità, *retro*, paragrafo "2.2. Risultato di amministrazione 2020".

nell'anno in corso riguardano solo il procedimento Autolinee ATM per un importo di euro 1.483.543,00.

Inoltre, ha comunicato di avere attivato la procedura per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio per alcuni procedimenti (Autolinee Bernardo euro 13.204,81; Autolinee Sat euro 22.770,51; Autolinee Santoro Aldo euro 22.949,67).

Altre posizioni riguarderebbero la sentenza TAR Molise n. 59/2021 (si è rappresentato che sarebbero stati certificati crediti per l'importo di 430.562,97 euro), la sentenza n. 60/2021 (credito maturato per interessi passivi da Larivera Immobiliare pari a 221.272,13 euro), l'ordinanza del Tribunale di Campobasso n. 481/2021 del 12 maggio 2021 (credito per interessi moratori di 179.792,20 euro), l'ordinanza n. 30 del 17 maggio 2021 (debito nei confronti di ATM); contenziosi "CCNL 2019 - Proposta transattiva" euro 1.213.860,00 e "ATM/Regione. Ricorso per ottemperanza sentenza SATI RG 125/2018".

Appare, quindi, chiaro che l'Ente non è stato in grado di far fronte con regolarità nemmeno all'adempimento di obbligazioni "ordinarie", quali, ad esempio, la liquidazione dei corrispettivi dei contratti, non procedendo, dunque, ad effettuare i pagamenti dovuti nei confronti delle imprese creditrici.

Appare, altresì, ancora una volta chiaro che l'Ente non ha appostato sufficienti somme nel fondo rischi per contenzioso per coprire eventuali importi in caso di soccombenza in giudizio: il Collegio dei Revisori, nella relazione al rendiconto generale della regione Molise - esercizio finanziario 2020, allegato al verbale redatto in data 26 luglio 2021, ha infatti rilevato che il Fondo rischi legali per contenzioso risulta iscritto in bilancio per euro 1.000.000,00;

5) alla mancanza di adeguate risorse economiche, a copertura del contratto di servizio con Trenitalia.

Il 3 luglio 2017 è stato sottoscritto l'Atto di rinnovo del contratto di servizio con Trenitalia S.p.A. per il periodo 2015-2023 per l'effettuazione, con decorrenza 1° gennaio 2017, dei servizi ferroviari di trasporto pubblico di interesse regionale e locale che fanno seguito a quelli del contratto di servizio 2009-2014, secondo i patti e le condizioni ivi previsti, nonché dei servizi connessi al trasporto medesimo, come descritti negli allegati all'atto di rinnovo e secondo gli standards qualitativi ivi fissati.

Le risultanze istruttorie hanno ancora attestato, al riguardo, l'evidente difficoltà della Regione Molise di effettuare una corretta programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese; valga il richiamo

- alla determinazione n. 8053 del 31 dicembre 2020 (sul capitolo di spesa 70029, Funzionamento servizi mobilità su ferro, Oneri pregressi Trenitalia), con la quale è stato assunto l'impegno per l'importo complessivo di 6.440.357,98 euro (*"rinviando ad un successivo atto la conseguente liquidazione in favore del beneficiario"*) in favore della società Trenitalia per il pagamento relativo a servizi ferroviari resi nel terzo e quarto trimestre 2019;

- alla deliberazione della Giunta regionale n. 530 del 29 dicembre 2020, relativa alla proposta di legge regionale per il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio per l'importo di euro 6.781.357,98; riconoscimento che, ad oggi, non risulta essere stato approvato con legge regionale;

- alla presenza di fatture relative a servizi già resi, regolarmente registrate nel sistema di protocollo della Regione, per le quali, proprio a causa dell'incapienza dei pertinenti capitoli di bilancio, non si è provveduto al pagamento delle corrispondenti somme; in particolare, su un totale di euro 26.699.887,99 di fatture Trenitalia pervenute nel 2020, risultano impegnate e pagate somme solo

per euro 5.813.196,98; ^[21]

- alla delibera n. 540 del 28 dicembre 2019, con la quale la Giunta regionale ha approvato il Piano di rientro del debito della Regione Molise verso Trenitalia S.p.a., originato dal contratto di servizio per il trasporto pubblico ferroviario 2015-2023, per i servizi ferroviari resi nell'anno 2018 (per un totale di euro 21.636.285,00, inclusi euro 1.484.440,00 quali interessi al 2% per la dilazione dei termini di pagamento, e per euro 2.015.184,50 verso l'Erario per IVA al 10%) da corrispondere in rate semestrali dal 2019 al 2023.

2.6. Le società partecipate della Regione Molise

Il D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, intitolato "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" [oggetto di modifiche e integrazioni ad opera del D.lgs. 16 giugno 2017, n. 100], detta disposizioni che regolano "*la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni, da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta*".

Il Legislatore, tra l'altro, ha previsto la "*razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*" [art. 20 D.lgs. citato] e la "*revisione straordinaria delle partecipazioni*" [art. 24 D.lgs. citato], imponendo alle amministrazioni pubbliche l'adozione di piani periodici e provvedimenti ricognitivi *una tantum*, con l'obiettivo, fissato all'art. 1 D.lgs. citato, di assicurare l'efficiente "*gestione delle partecipazioni pubbliche*", la "*tutela e promozione della concorrenza e del mercato*", nonché la "*razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica*".

²¹ Il Collegio dei revisori ha osservato che le fatture di cui trattasi "*essendo state accettate e rivenienti dal citato contratto di servizio*" rappresentano debiti certi, liquidi ed esigibili e, come tali, devono essere immediatamente portati a riconoscimento, quali debiti fuori bilancio, e finanziati con risorse dell'ente. "*Il tardivo pagamento delle predette fatture, oltre che incidere sulla tempestività dei pagamenti, potrebbe determinare ulteriori aggravii di spesa per ritardato pagamento ed eventuali spese di esecuzione che sicuramente determinerebbero danno erariale*".

In tale contesto normativo è evidente l'importanza delle funzioni di controllo e monitoraggio attribuito dall'ordinamento alla Corte di conti *in subiecta materia*.

A tal fine si impone alle pubbliche amministrazioni l'adempimento di puntuali obblighi informativi destinati a soddisfare le esigenze istruttorie e decisorie delle Sezioni regionale di controllo: dall'invio dell'atto di costituzione di una società o di deliberazione di una partecipazione (art. 5, comma 3), alla trasmissione della deliberazione di nomina del consiglio di amministrazione (art.11, comma 2), alla comunicazione in caso di crisi di impresa (art. 14, comma 5), alla comunicazione del piano di razionalizzazione (art. 20) e del documento di revisione straordinaria (art. 24).

Si tratta, come è intuibile, di obblighi informativi funzionali a consentire alla Corte dei conti l'esercizio delle sue prerogative costituzionali (articoli 100 e 103 della Costituzione).

Le risultanze documentali degli atti del presente giudizio di parifica mostrano che, con deliberazione di Giunta Regionale 29 dicembre 2020, n. 532, la Regione Molise ha approvato la *“Revisione periodica e straordinaria delle partecipazioni societarie detenute direttamente o indirettamente dalla Regione Molise”*.

Nell'esercizio 2020, le partecipazioni societarie risultano essere n. 32; il valore complessivo delle relative quote societarie in possesso della Regione Molise, peraltro, non risulta valorizzato e/o comunicato dall'Ente, per cui l'ultimo valore delle medesime va fatto risalire all'esercizio finanziario 2018, quando ammontava ad euro 40.782.640,51.

Come già verificatosi per il rendiconto dell'esercizio 2019, anche per l'esercizio 2020 la deliberazione giuntale di revisione è corredata dalla relazione sul *“Ruolo strategico delle società partecipate ed indirizzi di razionalizzazione per l'anno 2021”*.

Ciò premesso, per una maggiore comprensione del fenomeno, occorre soffermarsi brevemente sulla funzione che, in concreto, hanno assolto le richiamate relazioni e quale utilità le stesse abbiano per il socio Regione.

Al fine, torna utile richiamare alcuni passaggi della requisitoria svolta in occasione della parifica del precedente rendiconto 2019, nella quale si ebbe ad osservare quanto segue: *“Rispetto ai precedenti anni questa Procura evidenzia come la Regione apparentemente e formalmente sembra aver posto una maggiore attenzione alle strategie di razionalizzazione delle partecipazioni per l'anno 2020 ... è, infatti, presente una relazione che enuncia e definisce il ruolo strategico e il percorso di razionalizzazione per il prossimo futuro (anno 2020) delle società partecipate della Regione Molise ... Tuttavia, nella sostanza, al netto delle ipotetiche e paventate strategie future, questa Procura regionale non può che manifestare orientamento adesivo alle argomentazioni della Sezione di controllo in merito alle non realizzate azioni di razionalizzazione e dismissione annunciate ormai da anni che sono immotivatamente omesse ...”*; *“l'occasione della redazione della relazione sul ruolo strategico, di recente introduzione, non deve trasformarsi in una forma di ulteriore procrastinazione di interventi che oramai si rendono necessari e urgenti, alla luce delle croniche e molteplici criticità in cui versa il sistema degli organismi partecipati regionali”*.

Le osservazioni appena esposte risultano tutt'ora attuali e pertinenti alla luce delle decisioni (non) assunte dalla Regione e delle argomentazioni formulate dalla Sezione di controllo in occasione delle verifiche sulla gestione 2020.

Anche per quest'ultima, invero, si è nuovamente rilevato il permanere delle *“diffuse e, ormai, consolidate”* criticità già illustrate in occasione dei giudizi di parificazione dei rendiconti 2018 e 2019.

Dalla lettura degli atti emerge, infatti, per la gestione 2020, il seguente quadro delle società interessate da procedure liquidatorie, fallimentari e concordatarie.

A) Partecipazioni dirette

- Autostrada del Molise S.p.A., partecipazione al 50%, in liquidazione;
- GAM S.r.l., partecipazione al 100%, in concordato preventivo;
- KORAI S.r.l., partecipazione al 100%, in liquidazione (interessata da procedura di fusione per incorporazione);
- Consorzio Geosat, partecipazione all'1%, in liquidazione;
- Campitello Matese S.c.p.a., partecipazione al 96,79%, in liquidazione (interessata da procedura di fusione per incorporazione);
- Confidi Italia consorzio nazionale fidi e garanzie S.c.p.a., partecipazione allo 0,05%, in liquidazione;
- SV.IM Consorzium consorzio per lo sviluppo delle imprese S.c.p.a., partecipazione allo 0,05, in liquidazione.

B) Partecipazioni indirette tramite Finmolise S.p.a.

- Finmolise Sviluppo e servizi S.r.l., partecipazione al 100%, in liquidazione;
- LTM S.p.a., partecipazione al 100%, in liquidazione;
- Consorzio Agri Sviluppo 2000 S.c.a.r.l., partecipazione al 32,12%, in liquidazione coatta amministrativa;
- Coteb S.c.a.r.l., partecipazione al 79,05%, in liquidazione coatta amministrativa;
- Matese per l'occupazione S.c.p.a., partecipazione al 15,02%, in liquidazione;
- Ifim S.p.a., partecipazione al 35%, in procedura fallimentare;
- Flexopack S.p.a., partecipazione al 14,13%, in procedura fallimentare;
- Molise Innovazione S.c.p.a., partecipazione all'11,76%, in concordato preventivo;
- Innova S.c.a.r.l., partecipazione al 10,89%, in liquidazione;
- T.S.M. S.p.a. Stamperia del Molise, partecipazione al 6,1%, in liquidazione.

C) Partecipazioni indirette detenute tramite Molise Dati S.p.a.

- Sopros S.p.a., partecipazione al 22,17%, in liquidazione.

D) Partecipazioni indirette detenute tramite Sviluppo Montagna Molisana S.p.a.

- Funivie Molise S.p.a., partecipazione al 100%, procedura di fusione per incorporazione.

E) Partecipazioni indirette detenute tramite GAM S.r.l.

- Avicola Molisana S.r.l., partecipazione al 100%, in liquidazione.

Ebbene, da un raffronto tra i dati del rendiconto 2019 e quelli del rendiconto 2020, emerge un quadro di quasi totale identità che manifesta un immotivato immobilismo della Regione Molise in merito alle società coinvolte in procedure liquidatorie, fallimentari e concordatarie.

Nonostante i propositi contenuti nelle relazioni sul “*Ruolo strategico delle società partecipate ed indirizzi di razionalizzazione*” per gli anni 2020 e 2021, per le seguenti n. 17 società (su n. 32 censite), nulla, in concreto, risulta mutato: • Autostrada del Molise S.p.a., • GAM S.r.l., • KORAI S.r.l., • Consorzio Geosat, • Campitello Matese S.c.p.a., • Finmolise Sviluppo e servizi S.r.l., • LTM S.p.a., • Consorzio Agri Sviluppo 2000 S.c.a.r.l., • Coteb S.c.a.r.l., • Matese per l’occupazione S.c.p.a., • Ifim S.p.a., • Flexopack S.p.a., • Molise Innovazione, • Innova S.c.a.r.l., • T.S.M. S.p.a., • Sopros S.p.a., • Funivie Molise S.p.a., • Avicola Molisana S.r.l.

La Regione Molise, per tali società, continua a riproporre scelte già ipotizzate nei precedenti piani di razionalizzazione e mai concretizzate, ovvero portate a compimento: come accennato, la situazione delle società *de quibus*, interessate dalle predette procedure, risulta sostanzialmente identica all’anno che precede, finanche con immutato apporto partecipativo al capitale sociale.

Sulla questione sono intervenute le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, con l’importante deliberazione n. 19/SSRR/2020 [avente ad oggetto “*Il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute*”

dai ministeri e dagli altri enti pubblici soggetti al controllo delle Sezioni riunite della Corte dei conti (decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175)”, nella quale si legge: “L’analisi degli esiti dei procedimenti di revisione, straordinaria e periodica, ha posto in evidenza la presenza di alcune procedure di liquidazione societaria avviate prima dell’entrata in vigore del Testo unico sulle società pubbliche e non ancora concluse. L’eccessivo prolungamento temporale, oltre a porsi in contrasto con la funzione della procedura liquidatoria (tesa, in base al codice civile, a mantenere in vita la società al solo scopo di pagare i debiti e riscuotere i crediti, nella prospettiva della ripartizione dell’eventuale fondo patrimoniale residuo), non permette di completare l’effettiva attuazione dei processi di revisione in esame, aventi fonte, per le società pubbliche, nell’esigenza di perseguire obiettivi di carattere generale che trascendono gli interessi dei singoli soci (può farsi rinvio ai principi di tutela della concorrenza e del mercato e di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, esplicitati dall’art. 1 del d.lgs. n. 175 del 2016)”.

Il che rende necessario, da parte dei soci, *“un periodico monitoraggio sull’andamento delle procedure di liquidazione in corso”.*

Nell’illustrato conteso appare evidente come le (mancate) decisioni della Regione Molise mortificano e vanificano le predette finalità delle procedure concorsuali, con pregiudizio sia dei creditori societari (che non vedono soddisfatti tempestivamente i crediti), sia dell’Erario: sotto quest’ultimo profilo, infatti, la Regione, oltre a pagare gli interessi sui ritardati pagamenti, non provvede alla pronta riscossione dei propri crediti nei confronti dei debitori.

La Sezione regionale di controllo, in ordine alla gestione delle partecipate nel 2020, espone alcune criticità che, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, si riportano:

“L’analisi delle schede riferite ad ogni singola società, allegate alla delibera, ripropone, in continuità con gli anni precedenti ... ; è compito dell’Ente regionale curare reali e costanti flussi informativi con le proprie partecipate ... rimane fondamentale

adottare atti di impulso che permettano una reale conoscenza delle procedure di dismissione delle partecipazioni indirette ... la Regione Molise non fornisce, neppure nella relazione sullo stato di attuazione della razionalizzazione, un dettaglio delle attività adottate per la razionalizzazione, il contenimento costi, la fissazione di obiettivi specifici su costi di funzionamento, l'indicazione di modalità di razionalizzazione e l'imposizione di termini ... 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, soprattutto FinMolise S.p.a. ... la Regione non ha fissato gli obiettivi specifici sui costi di funzionamento delle società stesse, ex articolo 19, comma 5, T.U.S.P., che invece impone alle amministrazioni pubbliche socie di stabilire obiettivi specifici, annuali e pluriennali ... La revisione periodica risulta adempiuta solo in parte e nella forma, perché non risponde alla sostanza della ratio normativa..."

Non sussiste dubbio alcuno, insomma, che gli organi regionali si siano resi inadempienti alle misure correttive che da anni la Sezione regionale di controllo séguita a proporre in sede di parifica dei rendiconti; misure, quindi, ormai da ritenere conosciute dall'Ente e sono necessarie perché finalizzate a ricondurre nei parametri di legittimità il fenomeno delle interessenze regionali.

I rilievi e le osservazioni della Sezione regionale di controllo, quindi, hanno evidenziato specifiche violazioni di obblighi di legge a cui non sono seguite specifiche iniziative degli organi regionali.

Le relazioni sul "*Ruolo strategico delle società partecipate ed indirizzi di razionalizzazione*" per gli anni 2020 e 2021 appaiono, a questa Procura regionale, più un adempimento formale che un atto realmente e concretamente teso alla risoluzione delle ormai croniche criticità secondo le misure indicate dalla Sezione di controllo.

E quand'anche l'Ente ritenesse inesistente l'obbligo di recepimento delle misure proposte dalla Sezione di controllo in sede di parificazione, teoria che

qui si avversa, graverebbero comunque sul medesimo gli obblighi informativi espressamente previsti dal legislatore nelle richiamate disposizioni del D.lgs. n. 175/2016, n. 175.

Senza considerare, inoltre, che FinMolise S.p.a. (società *in house* a partecipazione diretta regionale), di rilevanza strategica nell'assetto del settore, non fornisce al socio Regione i dati di bilancio delle partecipazioni indirette (rispetto quasi alla totalità di tali partecipazioni, infatti, si rileva: "*FinMolise S.p.a. non ha fornito dati per aggiornare la scheda*"): tale omissione, quindi, contribuisce a rendere del tutto inattendibili i piani di razionalizzazione e, conseguentemente, i dati esposti a bilancio.

Orbene, a fronte di questo quadro a dir poco improvvido, è necessario ribadire l'esistenza dello specifico obbligo di 'agire informati' che grava sui soci, sugli amministratori e sui sindaci di tutte le società, ivi comprese quelle a partecipazione pubblica.

Compete, quindi, alla Regione Molise governare adeguatamente il flusso delle informazioni con le proprie società partecipate e fornire agli organi di controllo dati attendibili e veritieri; anche perché, come si vedrà, l'art. 11-bis del D.lgs. n. 118/2011 impone alle Regioni di redigere il bilancio consolidato "*con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4*".

Appare quindi evidente che il corretto flusso informativo [società indirettamente partecipata → società partecipata → Regione Molise → Corte dei conti] costituisce il postulato per consentire il normale svolgimento delle attività di controllo e monitoraggio.

In caso contrario, verrebbero in rilievo profili patologici e connesse responsabilità.

A tal riguardo, il Legislatore ha così disposto all'art. 12 del D.lgs. n. 175/2016, recante *“Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate”*:

“1. I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2.

2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione”.

In tale contesto di responsabilità erariale, l'elemento della colpa rileva in due accezioni: colpa nella conoscenza e colpa nell'omessa attivazione.

Sotto il primo profilo, la colpa può consistere anche in un difetto di conoscenza, per non avere rilevato colposamente una illecita gestione. Non è affatto decisivo che nulla traspaia da formali relazioni degli amministratori (e dei revisori), perché l'obbligo di vigilanza impone, ancor prima, la ricerca di adeguate informazioni, in particolare da parte dei componenti dell'organo sindacale, la cui stessa ragion d'essere è il provvedere al controllo sulla gestione.

Sotto il secondo profilo, tali soggetti sono tenuti a conoscere i diritti, le prerogative e gli obblighi specifici attribuiti dal codice civile e dal D.lgs. n. 175/2016, che consentono di attivarsi per sollecitare gli organi sociali al compimento dei propri doveri gestori e sindacali, vigilando per impedire il verificarsi e il protrarsi di situazioni di *mala gestio*. L'inerzia, a fronte dell'illecito altrui, è

dunque in sè colpevole e il disinteresse è già indice di colpa.

È, quindi, preciso onere di questo Requirente sollecitare l'attenzione [degli organi di governo regionale, degli organi delle società partecipate, dei soci, degli amministratori e dei sindaci] su competenze, responsabilità, diritti e prerogative, nonché sugli obblighi previsti a loro carico dalla normativa citata [codice civile e D.lgs. n. 175/2016, in materia di società partecipate] ed, altresì, dall'art. 1, comma 3 della legge 14 gennaio 1994 e dall'art. 52, comma 6, del codice di giustizia contabile, che per completezza espositiva si riportano, senza ulteriori commenti:

- art. 1, comma 3 della legge 14 gennaio 1994: *“Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata”*;

- art. 52, comma 6, del codice di giustizia contabile: *“Resta fermo l'obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione”*.

2.6.1. Il bilancio consolidato

La Regione Molise, con deliberazione di Giunta del 28 dicembre 2019, n. 545, ha provveduto a definire il Gruppo Amministrazione Pubblica [GAP] e a delimitare il perimetro di consolidamento per il consolidato 2019.

Con deliberazione del 10 novembre 2020, n. 424, oggetto di rettifica con deliberazione 15 dicembre 2020, n. 480 (che ha fatto seguito alla deliberazione della Sezione del controllo n. 79/2020/PARI, concernente la parificazione del

rendiconto 2019), la Giunta regionale ha proposto al Consiglio regionale lo schema di bilancio consolidato della Regione per l'esercizio 2019.

Con deliberazione del 28 dicembre 2020 n. 317, il Consiglio regionale ha approvato il bilancio consolidato, comprensivo degli enti e organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate della Regione ai sensi degli artt. 11-bis e 68 del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche.

Se dunque la Giunta ha adottato la deliberazione propositiva del consolidato, con i relativi allegati, entro il termine emergenziale del 30 novembre ^[22], il Consiglio ha definitivamente approvato il documento a termine scaduto.

Deve darsi atto che il GAP 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.

Premesso che scopo della redazione del bilancio consolidato è l'ottenimento di una rappresentazione veritiera e corretta della situazione finanziaria e patrimoniale, nonché del risultato economico, con riferimento alla complessiva attività svolta dall'Ente Regione attraverso i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate, sopperendo quindi a ogni carenza informativa e ottenendo una visione completa delle consistenze patrimoniali, finanziarie ed economiche del gruppo, l'Ufficio requirente registra al riguardo diversa criticità.

Dall'esame della documentazione, dei dati e delle informazioni, resi disponibili, si rileva in prima istanza un vulnus nella fruizione di un effettivo quadro complessivo poiché, nel calcolare le soglie di rilevanza per l'inclusione nel GAP, sette tra enti e società sono stati esclusi dal consolidamento per im-

²² L'articolo 110, comma 1, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 [cd. "Decreto Rilancio"], convertito in l. 17 luglio 2020, n. 77, ha stabilito il differimento, dal 30 settembre 2020 al 30 novembre 2020, del termine per l'approvazione del consolidato 2019.

possibilità di reperire elementi data la carenza di documenti o la mancata approvazione di bilancio/rendiconto (cfr. Relazione sulla gestione consolidata, approvata con deliberazione consiliare), dal che deriva il conseguente mancato allineamento delle risultanze contabili dei singoli enti con la capogruppo.

In ogni caso, il risultato economico negativo di euro 67.710.510,36 (rettificato in euro 86.749.454,27) e il patrimonio netto consolidato negativo di euro 167.754.859,41, nonché l'approssimazione nelle valutazioni tecniche analitiche, determinano una valutazione complessivamente negativa, così come del resto sottolineato anche nel parere del Collegio dei Revisori della Regione del 21 dicembre 2020.

Le criticità quivi esposte comportano importanti ripercussioni negative sul bilancio regionale, tali da indurre la Procura regionale a condividere le conclusioni della Sezione di controllo in ordine alle perduranti e rilevanti problematiche di comunicazione e consolidamento informativi *“che ammantano di maggior cogenza ed urgenza la necessità di attuare puntualmente e compiutamente il sistema conoscitivo del bilancio consolidato regionale”*.

In merito al sistema dei controlli interni della Regione Molise, seppure sia stata confermata la presenza, in Regione di una Struttura deputata al controllo sugli organismi partecipati, questo Requirente evidenzia il carente quadro conoscitivo circa il *modus operandi* della stessa in ordine alla natura del flusso informativo con le partecipate e alla mancata indicazione del budget, che rappresenta la concretizzazione in veste formale degli obiettivi e delle risorse assegnate.

Invero, posto che le società partecipate erogano servizi pubblici e/o svolgono attività per conto dell'Ente, i relativi controlli devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, del budget, delle risorse assegnate, degli impegni as-

sunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario.

Quest'ultimo organizza un idoneo sistema informativo, finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra sé e le società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle stesse, i contratti di servizio, la loro qualità e il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica.

Orbene, è proprio sulla base di tali informazioni che l'Ente effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il suo bilancio.

Va, quindi, rimarcata l'importanza di controlli effettivi circa l'efficacia dell'azione degli organismi partecipati, intesa come capacità di conseguire gli obiettivi prefissati; attività rispetto alla quale l'individuazione del budget rappresenta un elemento imprescindibile, la cui mancanza depotenzia il controllo stesso.

Tra le ulteriori criticità meritevoli di segnalazione vi è quella relativa alla verifica effettuata dalla Sezione regionale di controllo circa gli obblighi di trasparenza previsti dal D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come novellato dal D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 e dal D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Sul punto si è rilevato, nonostante minimi miglioramenti, il complessivo inadempimento degli obblighi di trasparenza, sia da parte della Regione sia da parte delle singole partecipate.

Emerge dagli atti infatti, che, il sito web della Regione Molise, nella sezione "Amministrazione trasparente", reca una sottosezione dedicata agli OO. PP. ove, ai sensi e per gli effetti dell'art. 22 del D.lgs. n. 33/2013, dovrebbero trovare pubblicazione i principali dati societari, con aggiornamento degli stessi

a cadenza almeno annuale.

Dalle risultanze istruttorie è emerso che la sottosezione “Società partecipate” reca un collegamento ad una pagina ove sono riportati i provvedimenti di ricognizione e razionalizzazione degli OO.PP. della Regione aggiornati al 2019 e nella Sezione “Amministrazione Trasparente”, tramite rimando ai “Bilanci enti dipendenti e società partecipate (*ex art.* 11 del D.Lgs. n. 118/2011)” risultano solo i bilanci non aggiornati di alcune partecipate.

Manca altresì l’informazione relativa all’onere complessivo gravante per l’anno, a qualsiasi titolo, sul bilancio dell’amministrazione regionale.

Dalla sezione Enti controllati si accede alla sottosezione intitolata “Società partecipate”, che risulta immodificata rispetto all’anno precedente, quindi al penultimo provvedimento di revisione periodica (D.G.R. n. 559/2019).

Detta sottosezione, tuttora distinta in due parti, rimanda alle partecipate *in house*, individuate in apposita pagina *web* con i dati di riferimento.

L’ulteriore consultazione, operata digitando sulle singole denominazioni sociali, rimanda a una pagina in cui, almeno di regola, sono riportati il sito web, gli atti di Giunta Regionale, una scheda relativa alla società, lo Statuto della stessa, nonché (sempre se esistenti) le partecipazioni indirette, per le quali sono redatte una scheda-società e viene riportato lo Statuto.

Non risultano, però, pubblicate le deliberazioni di indirizzo con cui la Regione “gestisce” le proprie partecipazioni, mancano le attestazioni relative all’esercizio del controllo analogo, mancano (ai sensi di quanto chiarito dall’A.N.AC. nella delibera n. 1134/2017, con riferimento agli obblighi di pubblicazione di cui all’art. 14, D.lgs. n. 33/2013) gli statuti o le deliberazioni che dispongono in merito alla gratuità o meno delle funzioni esercitate dai titolari degli organi di indirizzo generale.

Mancano, infine, gli atti relativi al personale, soprattutto in applicazione

della normativa prevista dal T.U.S.P.

Quanto all'applicazione della disciplina sulla trasparenza da parte delle società partecipate, dalla verifica dei siti web di quelle riferite alla Regione Molise sono altresì emerse molteplici criticità, quali ad esempio la presenza di siti ancora in lavorazione/aggiornamento, ovvero non rispondenti pienamente ai requisiti normativi.

Tutto quanto innanzi premesso, il mancato assolvimento degli obblighi di trasparenza, sia da parte della Regione, sia da parte delle singole partecipate, rappresenta una violazione gravissima in quanto le disposizioni contenute nel D.lgs. n. 33/2013 integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche, ad evidenti fini di trasparenza, prevenzione e contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione.

Costituiscono, altresì, esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati delle amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

Le violazioni agli obblighi di pubblicazione illustrate dalla Sezione, quindi, si pongono in netto contrasto con i principi generali enunciati dall'art. 1, nonché con le disposizioni di cui all'art. 22 del D.lgs. n. 33/2013, che opportunamente si richiamano in nota. ^[23]

²³ "Art. 1. Principio generale di trasparenza

1. La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. (comma così modificato dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 97 del 2016)

2. La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino".

"Art. 22. Obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, ciascuna amministrazione pubblica e aggiorna annualmente:

Concludendo, l'Ufficio requirente ribadisce quanto già argomentato nella requisitoria relativa al giudizio di parificazione del rendiconto 2019: dall'esame svolto dalla Sezione regionale di controllo emergono diffuse, rilevanti e reiterate violazioni agli obblighi di pubblicazione, ad avviso della Procura, i tempi sono oramai maturi per avviare necessariamente i procedimenti ai fini dell'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 47 del D.lgs. 33/2013.²⁴

a) l'elenco degli enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati o finanziati dall'amministrazione medesima nonché di quelli per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente, con l'elencazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;

b) l'elenco delle società di cui detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;

c) l'elenco degli enti di diritto privato, comunque denominati, in controllo dell'amministrazione, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate. Ai fini delle presenti disposizioni sono enti di diritto privato in controllo pubblico gli enti di diritto privato sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi;

d) una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'amministrazione e gli enti di cui al precedente comma;

d-bis) i provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto di partecipazioni in società già costituite, gestione delle partecipazioni pubbliche, alienazione di partecipazioni sociali, quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati e razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, previsti dal decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, per ciascuno degli enti di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 sono pubblicati i dati relativi alla ragione sociale, alla misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari. Sono altresì pubblicati i dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo.

3. Nel sito dell'amministrazione è inserito il collegamento con i siti istituzionali dei soggetti di cui al comma 1.

4. Nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti di cui al comma 1, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata ad esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore da parte di uno degli enti e società indicati nelle categorie di cui al comma 1, lettere da a) a c).

5. Le amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo promuovono l'applicazione dei principi di trasparenza di cui ai commi 1, lettera b), e 2, da parte delle società direttamente controllate nei confronti delle società indirettamente controllate dalle medesime amministrazioni.

6. Le disposizioni di cui al presente articolo non trovano applicazione nei confronti delle società, partecipate da amministrazioni pubbliche, con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione europea, e loro controllate”.

²⁴ “Art. 47. Sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici

1. La mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, nonché tutti i compensi cui da diritto l'assunzione della carica, dà luogo a una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della mancata comunicazione e il relativo provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'amministrazione o organismo interessato.

1-bis. La sanzione di cui al comma 1 si applica anche nei confronti del dirigente che non effettua la comunicazione ai sensi dell'articolo 14, comma 1-ter, relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica. Nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui al medesimo articolo si applica una sanzione amministrativa

Tenuto conto che dagli atti, per quanto consta, non risulta che la Regione Molise si sia attivata presso l'ANAC ai fini dell'applicazione della disposizione appena richiamata, la Procura regionale chiede al Collegio regionale di disporre la trasmissione degli atti alla predetta autorità amministrativa.

2.6.2. Partecipate operanti nel settore della montagna. Criticità.

Nella precedente requisitoria, relativa all'esercizio 2019, l'Ufficio di Procura ebbe ad osservare: *“Come illustrato dalla Sezione di controllo, l'unica operazione intervenuta nel 2019 in materia di partecipate è relativa alla fusione per incorporazione delle società Funivie Molise S.p.a. (in dismissione) con la Campitello Matese S.c.p.a. e la Korai S.r.l., entrambe in liquidazione, decisa con legge regionale Molise 11 febbraio 2019, n. 2 [enfasi aggiunta]. Il resto sono meri annunci risalenti anche al 2015, ossia intenti mai concretizzati.*

Su tale operazione di incorporazione che vede coinvolte tre società in dismissione e in liquidazione, la procura condivide totalmente le perplessità formulate dalla in merito alla legittimità, efficienza ed economicità connesse alla creazione del nuovo soggetto”.

La complessa vicenda societaria intercetta, come ben evidenziato dalla Sezione regionale di controllo, la sorte della Sviluppo della Montagna Molisana S.p.a., partecipata al 100% dalla Regione.

Quest'ultima, com'è noto, fu costituita a seguito dello scioglimento della

consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato, ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza, ed il relativo provvedimento è pubblicato nel sito internet dell'amministrazione o dell'organismo interessati. La stessa sanzione si applica nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui all'articolo 4-bis, comma 2.

2. La violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 22, comma 2, dà luogo ad una sanzione amministrativa in carico al responsabile della pubblicazione consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza. La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento.

3. Le sanzioni di cui al presente articolo sono irrogate dall'Autorità nazionale anticorruzione. L'Autorità nazionale anticorruzione disciplina con proprio regolamento, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni”.

società consortile Campitello Matese nel 2009; la finalità di tale costituzione era quella di intraprendere una serie di iniziative per la promozione dello sviluppo delle località montane del Matese.

La Sviluppo della Montagna Molisana, in attuazione del piano industriale e giusta D.G.R. 28 ottobre 2009 n. 1057, ha costituito la Funivie del Molise S.p.a. a socio unico, avente ad oggetto la gestione degli impianti sciistici ed oggi coinvolta nel procedimento di fusione.

Nel tempo, la Sviluppo della Montagna Molisana S.p.a. è rimasta sostanzialmente inoperativa tanto che, con D.G.R. n. 444 del 23 novembre 2020 [enfasi aggiunta] la Giunta ha approvato la proposta di legge regionale “*Scioglimento e liquidazione della società Sviluppo della Montagna Molisana SpA*”.

Successivamente è stata approvata la legge regionale 4 maggio 2021, n. 2 [enfasi aggiunta], che all’art. 5 prevede:

- comma 2: “ *La Finmolise spa, quale organismo in house providing della Regione Molise, 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, ivi compresa la possibilità, qualora ne ravvisi la convenienza e la fattibilità, di acquisire quote societarie della Funivie Molise Spa*”.

- comma 4: “*La società Sviluppo della Montagna molisana spa è sciolta e messa in liquidazione per l'assenza di specifica finalità strategica per la Regione Molise e per il venir meno dei presupposti di strumentalità della partecipazione rispetto al perseguimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione regionale. La Giunta regionale è autorizzata ad adottare gli atti necessari per lo scioglimento e la liquidazione della società, secondo le disposizioni del codice civile, programmando gli opportuni interventi economico-finanziari del caso, previa acquisizione del resoconto delle passività e delle eventuali voci patrimoniali attive a seguito dell'avvio della gestione liquidatoria*”.

In sintesi, la Regione autorizza, al comma 2, la società *in house* FINMOLISE ad “... *acquisire quote societarie della Funivie Molise Spa*”, quest’ultima già coinvolta nell’operazione di fusione con la Campitello Matese S.c.p.a. e la Korai S.r.l., entrambe in liquidazione.

Al comma 4 dispone lo scioglimento e la messa in liquidazione della Sviluppo della Montagna molisana S.p.a..

La complessa vicenda viene giustificata con richiamo all’esigenza di realizzare “*l’obiettivo strategico di razionalizzazione*” in quanto tra i “*citati soggetti societari in questione sussisteva un legame strategico tale da ingenerare l’opportunità di ricorrere ad uno strumento quale un’operazione di fusione per incorporazione ai sensi degli artt. 2501 e seguenti del codice civile, allo scopo di determinare definitivamente l’estinzione delle società già in liquidazione*”.

Sotto il profilo giuridico, come statuito dalla giurisprudenza della Cassazione a Sezioni Unite post riforma (ordinanza 8 febbraio 2006, n. 2637), “*la fusione tra società non determina, nelle ipotesi di fusione per incorporazione, l’estinzione della società incorporata, né crea un nuovo soggetto di diritto, ma attua l’unificazione mediante l’integrazione reciproca delle società partecipanti alla fusione, risolvendosi in una vicenda meramente evolutivo-modificativa dello stesso soggetto giuridico che conserva la propria identità, pur in un nuovo assetto organizzativo*”.

In particolare, nella fusione per incorporazione, la società risultante alla fine delle operazioni è la medesima società che sopravvive in un nuovo assetto organizzativo, conservando intatti, senza soluzione di continuità, tutti i rapporti giuridici attivi e passivi riferibili alla società incorporata.

Dal che, si ipotizza, la vicenda societaria della fusione mediante incorporazione e gli interventi regionali volti a far “traslare” i debiti societari tra società partecipate, configurerebbe una ipotesi di soccorso finanziario occulto.

E ciò trova conferma nella deliberazione n. 456/2020 [25], con la quale la Giunta regionale ha finanziato con proprie risorse un debito di una società partecipata in perdita reiterata.

Se si esamina la sostanza dell'operazione, quindi, appare evidente come essa si ricostruibile non già in termini di formale strategia e razionalizzazione, ma di concreto soccorso finanziario, di abuso del diritto come elaborato dalla giurisprudenza puntualmente richiamata dalla Sezione.

Il divieto di soccorso finanziario è espressione del principio generale secondo cui, per assicurare il corretto uso delle risorse pubbliche e per garantire la libera concorrenza, è necessario superare la logica del salvataggio incondizionato di soggetti in situazione di precarietà economico-finanziaria.

In buona sostanza, per le Amministrazioni pubbliche l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati è fortemente limitata, specie qualora non vi sia una prospettiva di recupero della economicità ed efficienza della gestione.²⁶

In altri termini, l'Amministrazione, che intenda farsi carico dei risultati negativi della gestione di un organismo partecipato, è tenuta a dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali ovvero le ragioni economico-giuridiche dell'operazione.

Tali motivazioni, che devono essere fondate sulla possibilità di assicurare una continuità aziendale finanziariamente sostenibile, richiedono una previa e

²⁵“La deliberazione reca nell'intestazione l'indicazione “*Modello B (Atto d'iniziativa delle Strutture dirigenziali che non ha oneri finanziari)*”; il dispositivo recita:

1) di prendere atto della nota endoprocedimentale dell'Amministratore Unico della Funivie Molise spa, acquisita al protocollo della Regione Molise al n. 178372, del 18.11.2020, ricostruttiva 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;
2) di autorizzare il Direttore del Servizio Riforme Istituzionali Controllo Enti locali e sub regionali ad effettuare gli adempimenti amministrativo contabili indispensabili per l'erogazione in favore della Funivie Molise spa delle somme così come indicate al precedente punto 1), da imputare sul cap. 61066 (01.03.01.104) denominato "Funivie del Molise oneri del personale per liquidazione società Korai".

²⁶ Si ricorda che, in caso di crisi d'impresa di società partecipate che gestiscono servizi di pubblico interesse, è necessario predisporre un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore, ove esistente, e comunicato alla Corte dei conti, ai sensi dell'art 14, comma 5, D.lgs. 175/2016.

adeguata verifica delle criticità all'origine delle perdite nonché un'accurata valutazione circa l'opportunità della conservazione dell'organismo partecipato o del mantenimento della partecipazione.

La motivazione della decisione, quindi, deve mostrare la conformità ai parametri della legalità finanziaria e ai principi di efficienza, efficacia ed economicità su cui l'azione amministrativa si deve reggere, secondo gli artt. 1 e 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e l'articolo 97 della Costituzione.

La razionalità economica induce ad escludere, di regola, l'ammissibilità di soccorso finanziario nei confronti di società e organismi partecipati che siano privi di una seria possibilità di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione.

Un intervento di sostegno finanziario non è dunque obbligatorio e, qualora sia comunque deliberato, deve essere fondato su un interesse pubblico puntuale e concreto in relazione ad adeguati piani di risanamento e ristrutturazione aziendale finalizzati al recupero dell'equilibrio economico.

Un programma o una prospettiva, quindi, che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo, ponendo in concreto un freno alla distorta prassi di procedere a ricapitalizzazioni ed altri trasferimenti straordinari per coprire perdite strutturali, dovendosi oltretutto tener conto delle disposizioni eurounitarie che vietano agli operatori economici di beneficiare di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare le fisiologiche dinamiche concorrenziali del mercato (*in terminis* la consolidata giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo).

Nella vicenda che ne occupa la Regione manifesta l'intento di procedere alla razionalizzazione mediante fusione "*per lo sviluppo della montagna molisana ... per rilanciare la filiera che caratterizza il sistema produttivo montano ...*", affer-

mando che *“L'operazione in questione, lo si ribadisce, risponde ad una precisa strategia regionale diretta a porre le basi di economicità ed efficienza e di messa in sicurezza dell'organismo incorporante e contestualmente di chiusura delle pendenze debitorie derivanti dalla procedura liquidatoria della Korai Srl”*.

Ma tutto ciò palesa la difformità, rispetto al vigente quadro normativo, della scelta di procedere a operazioni di fusione societaria facendo perno su partecipazioni che debbono essere dismesse mediante liquidazione o alienazione; e ciò non solo nel caso di fusione per incorporazione della società in perdita nella società in utile, ma anche nell'ipotesi inversa, poiché, in entrambe le evenienze, le diseconomie strutturali e le criticità della società da dismettere si estenderebbero alla società in utile, in palese contrasto con i principi di sana gestione di buon andamento della pubblica amministrazione.

È ovvio che, pur esercitandosi una potere discrezionale, per non eccedere dai limiti razionali, entro i quali l'ordinamento ne riconosce la legittimità, si debba tener conto dell'opzione che sia più confacente alle specifiche esigenze da soddisfare e conforme alla peculiare situazione economica della società da far cessare, alla luce dei criteri di economicità, efficacia ed efficienza delle decisioni amministrative.

Pertanto, la messa in liquidazione sarà la via preferibile per le società strutturalmente in perdita, per le società strumentali e per tutti quegli asset societari che non trovano collocazione sul mercato a causa della diserzione della procedura di alienazione ad evidenza pubblica

Il Legislatore, in sostanza, ha escluso dal novero delle operazioni rivolte a scongiurare dismissioni di società ogni manovra finanziaria di ricostituzione occulta di perdite gestionali, che si traduca in un finanziamento gravante sul socio pubblico, erogato a titolo di soccorso alla società che versa in disequilibrio gestionale: in siffatte ipotesi l'Amministrazione, pur al cospetto di perdite

che obbligherebbero all'adozione degli opportuni provvedimenti di liquidazione, provvede a soccorrere la società in modalità che determinano l'elusione dei meccanismi di tutela della sana gestione finanziaria della partecipata.

L'abbandono della logica del "salvataggio a tutti i costi" di strutture e organismi partecipati o variamente collegati alla P.A. che versano in situazioni di irrimediabile dissesto vale, a maggior ragione, in una fase della vita sociale (quella della liquidazione) in cui la società ancora esiste ma non opera.

L'avvenuta deliberazione dello stato di liquidazione, infatti, è indicativa della volontà di far cessare il ciclo di reddito dell'azienda, per la strutturale incapacità di generare *cash flow* o comunque per mera volontà dei soci. In tale situazione, invero, come più volte ribadito dalla magistratura contabile, appare assai arduo, se non impossibile, rinvenire un interesse dell'Ente pubblico all'accollo del debito verso terzi risultante all'esito della procedura di liquidazione.

2.7. I controlli interni

A) L'analisi della Relazione sui controlli interni nell'ambito del giudizio di parificazione del bilancio regionale consente, in termini generali, una più compiuta verifica dell'attività gestionale dell'ente.

La Relazione annuale del Presidente della Regione Molise, concernente il sistema dei controlli interni per l'esercizio 2020, è stata trasmessa alla Sezione regionale di controllo con nota del 2 settembre 2021. ^[27]

Al riguardo occorre rilevare, aderendo a quanto più volte segnalato dalla Sezione di controllo territoriale e ancora nell'ultima Relazione di accompagnamento, la cronica assenza dell'operatività del sistema dei controlli interni nella

²⁷ L'obbligo discende dall'at. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito, con modificazioni, in l. 7 dicembre 2012 n. 213, come novellato dall'art. 33, comma 2, lett. a), del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 convertito in legge 11 agosto 2014 n. 116

Regione Molise.

L'obiettivo di realizzare efficaci controlli interni rappresenta, invece, una finalità che deve essere perseguita sia dalla parte politica *tout court* che dall'apparato amministrativo regionale, anche perché costituirebbe un forum per un adeguato dialogo tra i due piani di governo, in modo da rendere intelligibili le cause della mancata realizzazione di programmi e consentire l'adozione di interventi correttivi.

Sul tema va premesso che la legge regionale 18 aprile 2014, n. 11, all'art. 10, ha istituito il sistema dei controlli, che consta delle seguenti tipologie: a) valutazione e controllo strategico (in ordine a risultati conseguiti e obiettivi predefiniti); b) controllo di gestione; c) controllo di regolarità amministrativa e contabile; d) valutazione dei dirigenti; e) controllo sugli enti del sistema regionale.

La disciplina di dettaglio è stata adottata con:

- la D.G.R. n. 376/2014 (approvativa della Direttiva sui controlli interni della Regione) che fissava, in via sperimentale, al 1° gennaio 2015 la data di avvio del sistema dei controlli, prevedendo l'accentramento dei diversi tipi di controllo in capo a pochi Servizi (*Servizio Avvocatura regionale e Servizio controllo strategico, riforme istituzionali e controllo enti locali e sub-regionali*).
- la D.G.R. n. 574/2018, che, riorganizzate le Strutture dirigenziali della Giunta regionale, ha distribuito tra le medesime le tipologie di controllo, ad eccezione del controllo successivo di regolarità amministrativa che è rimasto attribuito all'Avvocatura Regionale).

All'esito di tale revisione è risultato un sistema disorganico, si potrebbe dire); tanto che la stessa Regione ha ammesso che dovranno essere adottate nuove norme atte a completare la disciplina di alcune forme di controllo.

Del resto, la stessa programmazione, che costituisce il “montante” cui riferire i controlli, suscita perplessità poiché ancora una volta, rispetto all’esercizio di riferimento, il Documento di economia e finanza regionale – DEFR (che ne costituisce la rappresentazione) non è stato adottato nei tempi di legge. [28]

Inoltre, dalla verifica dell’attività di programmazione regionale collegata al DEFR è emerso che la stessa non è stata eseguita in conformità alle previsioni normative, che non risultano rispettate nella parte in cui stabiliscono che il sistema di programmazione deve essere in grado di costruire il legame tra le articolazioni di bilancio, il Piano esecutivo di gestione e il collegamento con gli obiettivi di *performance*.

Riguardo, poi, al rispetto degli obblighi anticorruzione, va rilevato nella Regione Molise non sono attivate le forme di verifica previste dal D.lgs. n. 33/2013, circa il tempestivo e corretto esercizio degli adempimenti in tema di pubblicità e trasparenza.

Sul punto, va rimarcato che la Regione, contrariamente a quanto da essa relazionato, è risultata destinataria di provvedimento sanzionatorio da parte dell’ANAC per la omessa adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) relativo al triennio 2018-2020.

Ulteriori rilevanti criticità devono essere sottolineate con riferimento agli adempimenti che le norme di legge prevedono in relazione alle figure del Responsabile dell’anticorruzione e della trasparenza (RPCT) e all’Organismo interno di valutazione (OIV).

Sul primo aspetto va segnalato che, nonostante le censure già in passato formulate dalla Sezione di controllo, nell’annualità in esame le funzioni del RPCT sono state ancora esercitate allo stesso Dirigente che ha ricoperto, nel

²⁸ Delibera consiliare n. 100 del 20.4.2020, a seguito della proposta di Giunta regionale formulata con D.G.R. n. 35 del 21.1.2020, intervenuta in ritardo rispetto al termine del 30.06.2019

recente passato, ruoli di diretta e fiduciaria collaborazione con organi di direzione politica e di governo, in una posizione quindi di incompatibilità rispetto ai principi in tema di pubblicità, trasparenza e anticorruzione. ^{é29*}

Del pari, deve essere considerata un *vulnus*, per i medesimi principi, la circostanza che l'OIV, le cui funzioni per l'Ente risultano coincidere con le funzioni e le attribuzioni del Nucleo Interno di Valutazione, non è stato regolarmente e tempestivamente formato.

Invero la procedura di individuazione dei componenti del nuovo Nucleo di valutazione per la dirigenza, avviata con D.G.R. n. 224/2019, ha avuto esiti approvati solo con D.G.R. n. 131/2021, per di più caratterizzati dalla mancata nomina di uno dei tre componenti, con le gravi conseguenze (già rilevate lo scorso anno dalla Sezione) quali la mancata attivazione delle prerogative in materia di valutazione della dirigenza.

Inoltre, non è attivata la pubblicazione sul sito istituzionale dei nominativi dei componenti del nuovo Nucleo di Valutazione e dei relativi *curricula*, in violazione dell'art. 10, comma 8, del D.lgs. n. 33/2013. ^{é30*}

B) L'analisi della Relazione, operata dalla Sezione di Controllo, evidenzia che la Regione Molise ha eseguito, nel corso dell'esercizio 2020, il controllo preventivo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo strategico, la valutazione del personale con incarico dirigenziale, il controllo sulla qualità della legislazione, il controllo sui fondi comunitari e talune forme di controllo amministrativo-contabile sulle risorse finanziarie collegate all'emergenza sanitaria COVID-19.

²⁹ In sede di deduzioni si è dato atto della nomina del nuovo responsabile avvenuta con DGR n. 101/2021 e si è dato atto della difficoltà di reperire, tra il personale dirigenziale, una unità che negli ultimi anni abbia svolto incarichi di funzioni dirigenziali in settori strategici.

³⁰ In sede di deduzioni si è dato atto che i nominativi sono stati pubblicati nella sezione "*consulenti e collaboratori*", assicurando che si avrà cura di provvedere - nell'ambito della declinazione del piano di riordino della sezione "amministrazione trasparente" del sito web istituzionale - a rendere immediatamente visualizzabili i dati informativi sui titolari delle funzioni di OIV.

Due rilievi premono:

- dalla Relazione di accompagnamento si apprende che anche per il 2020 il controllo strategico ha rivelato un assetto disorganico e frammentato, risultando non effettuato dall'Ente in maniera compiuta poiché sono state approntate unicamente le fasi discendenti del processo (come l'attribuzione di risorse a Missioni e Programmi di spesa), mancando invece le necessarie rilevazioni in corso di esercizio (fase ascendente) effettuate sulla base di una precisa metodologia ancora non definita dalla Regione;
- riguardo alla valutazione del personale con incarichi dirigenziali occorre, poi, rilevare che il grave ritardo intervenuto nella nomina del nuovo Nucleo di valutazione interno, avvenuta solo con la già citata D.G.R. n. 131/2021, ha pregiudicato tale attività di valutazione per tutto il 2020, tanto che nella Relazione regionale si legge che *“non sono state espresse valutazioni sugli obiettivi assegnati al personale con qualifica dirigenziale”* e che *“per l'anno 2020 non è stata conclusa la procedura di valutazione né si è proceduto al pagamento dell'indennità di risultato”*.

Si aggiunga ancora, sul tema, che l'Ente non ha rispettato nemmeno i tempi che egli stesso si è imposto (con D.G.R. n. 121/2018) in relazione alle fasi del processo di valutazione del personale nel ciclo della *performance*.

Alla luce delle diverse criticità riscontrate, quindi, questo Requirente, in adesione all'avviso della Sezione di controllo, deve ritenere non validamente eseguito, rispetto alle fasi e ai tempi previsti, il sistema di misurazione e valutazione del personale seguito dall'Ente nell'anno 2020: a titolo esemplificativo, il Piano della *performance* del triennio 2020/2022 è stato adottato il 20 settembre 2020 invece che entro il 31 gennaio 2020; i Piani degli obiettivi, per personale dirigenziale apicale, per personale non apicale e P.O., non risultano pubblicati sul sito; ancora, quanto al ciclo della *performance*, esso non risulta concluso, stando a quanto esposto dalla stessa Relazione del Presidente della Regione).

C) Risultano, invece, del tutto ineseguiti il controllo successivo di regolarità amministrativa e il controllo di gestione.

Sul primo (controllo successivo di regolarità amministrativa), affidato istituzionalmente all'Avvocatura regionale, l'Ente ha addotto a giustificazione il rilievo già mosso dalla Sezione di Controllo, secondo il quale vi è una insuperabile criticità al riguardo, poiché le funzioni dell'Avvocatura sono tutelate per legge dal divieto di immistione negli affari amministrativi.

La Relazione della Regione, comunque, riferisce che sarebbe in corso di elaborazione una proposta che conduca alla rivisitazione della Direttiva generale sui controlli interni, che si adegui ai rilievi della Corte; il che è auspicabile che si definisca sollecitamente, in quanto il controllo successivo di regolarità amministrativa assume notevole rilevanza; così come si deve auspicare che non sia prevista una remunerazione accessoria per l'attività di controllo di regolarità amministrativa, previsione che contrasterebbe con il rispetto della missione istituzionale senza maggiori oneri per la finanza pubblica.

Valga quindi, anche per questa seconda tipologia, l'auspicio che sia attivata e resa operativa a strettissimo giro.

D) Condividendo le perplessità evidenziate dalla Sezione di controllo territoriale, dunque, il Requirente contabile contesta l'esistenza di un sistema di controlli interni della Regione Molise, nell'esercizio di bilancio 2020, non ancora pienamente realizzato e, per di più, attinto da criticità operative rispetto alle quali occorre un intervento urgente che vi ponga rimedio.

3. CONCLUSIONI

In base alle argomentazioni che precedono, la Procura contabile presso la Sezione giurisdizionale per Molise, con riferimento al rendiconto della Regione Molise concernente l'esercizio 2020, chiede alla Sezione di controllo per il Molise:

1) di verificare l'incidenza delle seguenti poste, ai fini della determinazione del disavanzo al 31 dicembre 2020 e, di conseguenza, della parifica del rendiconto:

a) Fondo crediti di dubbia esigibilità, in relazione soprattutto ai residui attivi concernenti: *“proventi derivanti da infrazioni alle norme sui tributi propri regionali e da sanzioni amministrative”*; *“sanzioni derivanti da verifiche impianti termici”*; *“recuperi aziende affidatarie servizi TPL per sovra-compensazione: “Recupero somme relative ad interventi finanziari tramite FINMOLISE - incarico fiduciario”*;

b) Fondo accantonamento residui perenti;

c) Fondo contenzioso;

2) di verificare i dati relativi alla spesa per il personale, specie riguardo al rispetto dei limiti in tema di forme contrattuali flessibili;

3) di escludere dalla dichiarazione positiva di parifica:

a) i fondi accantonati, nella parte in cui non comprendono quote a titolo di perdite di società partecipate;

b) la rendicontazione della gestione delle partecipazioni societarie, specie con riguardo alle partecipate operanti nel settore della montagna;

4) di disporre la trasmissione degli atti all'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC per ogni valutazione in tema di applicazione dell'art. 47 del D.lgs. n. 33/2013;

5) di sollevare questione di costituzionalità dell'art. 29-bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7, introdotto dall'art. 11 della legge della Regione Molise 28 maggio 2002, n. 6, poi modificato/integrato dalla legge della

Regione Molise 6 settembre 2005, n. 30 e dalla legge della Regione Molise 2 ottobre 2006, n. 33 [per contrasto: a) con l'art. 117 della Costituzione, stante la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata in materia al legislatore statale; b) con gli artt. 81 e 97, primo comma, della Costituzione, stante l'incidenza negativa sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico], riservando all'esito la pronuncia in tema di parifica sulla spesa concernente la cd. "area quadri";

6) di rimarcare la necessità dell'adeguamento ai principi di corretta gestione della spesa sanitaria per il profilo dell'extrabudget.

