



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE MOLISE
ESERCIZIO 2019**

sintesi della relazione di accompagnamento

Ref. Domenico Cerqua

Ref. Ruben D'Addio

udienza del 20 novembre 2020 – Pres. Lucilla Valente



CORTE DEI CONTI

Analisi economico-finanziaria:

dott.ssa Elisa CIARLO

dott.ssa Carla RICCI

dott.ssa Silvia STORTO

dott.ssa Modestina PETTI

dott. Antonio MEGLIOLA



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE MOLISE
ESERCIZIO 2019**

sintesi della relazione di accompagnamento

Ref. Domenico Cerqua

Ref. Ruben D'Addio

udienza del 20 novembre 2020 – Pres. Lucilla Valente

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE

Pres. Lucilla Valente

Dichiaro aperta l'udienza pubblica sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2019.

La situazione emergenziale dovuta alla diffusione del Covid è ancora in atto, e ciò si percepisce anche e chiaramente nell'odierno giudizio che per la prima volta, in questa regione, si svolge in collegamento da remoto, con le sole "parti" processuali, identificabili nel Presidente della Regione e nel Procuratore regionale, con la trasmissione in *streaming* della parte pubblica del medesimo.

Tutto ciò nel rispetto delle direttive del Presidente della Corte di conti e senza nulla togliere alla solennità dell'evento.

Desidero innanzitutto rivolgere un sentito ringraziamento alle Autorità e tutti coloro che sono collegati da remoto per la partecipazione all'odierna udienza.

Ringrazio, inoltre, il Presidente della Regione, dott. TOMA, i componenti della Giunta e i funzionari preposti ai vari uffici, per la leale collaborazione istituzionale nella fase istruttoria, e la messa a disposizione fino all'ultimo di documentazione ed elementi di informazione essenziali per la formulazione delle valutazioni di pertinenza di questa Sezione.

Un ringraziamento anche al Procuratore regionale Stefano Grossi e al Sostituto Procuratore Generale Stefano Brizzi per la proficua sinergia che si è realizzata.

Nel celebrare il rito solenne del giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Molise non si può fare a meno di ricordare che il *decreto legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 213 del 2012*, ha esteso alle Regioni ad autonomia ordinaria un istituto già previsto per il Rendiconto generale dello Stato, dal Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, di cui al regio decreto n. 1214 del 12 luglio 1934, con un appuntamento istituzionale a

cadenza annuale, consacrato dal legislatore, secondo lo schema procedimentale recato dall'antica previsione normativa, con le formalità della giurisdizione contenziosa e con la presenza del Procuratore regionale nel ruolo di pubblico ministero.

È d'obbligo, altresì, sottolineare il significato di quest'appuntamento istituzionale, deputato alla **verifica della concordanza e veridicità delle risultanze del rendiconto, e, quindi, della regolarità ed affidabilità della gestione del bilancio e del patrimonio**, in termini di rispetto dei vincoli finanziari nazionali e comunitari, in tema di saldi di finanza pubblica e di equilibrio complessivo dei bilanci.

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

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

Ormai riconosciuto come *"bene pubblico"* il bilancio è da intendersi non più solo rappresentazione delle principali scelte gestionali di entrata e spesa, ma anche come strumento per la realizzazione dei diritti inviolabili e dell'eguaglianza sostanziale, solennemente affermati dagli artt. 2 e 3 secondo comma della Costituzione. Così inteso, il bilancio costituisce un insieme di valori, nei cui confronti la Corte dei conti, organo magistratuale di rilevanza costituzionale, in posizione di terzietà e indipendenza, attraverso le sue funzioni di controllo viene ad assumere il ruolo di custode al servizio dello Stato-comunità e dei cittadini.

Il Procuratore regionale interviene, nel rispetto del principio del contraddittorio, quale pubblico ministero contabile in funzione requirente, per formulare specifiche richieste conclusive sulla base delle risultanze del rendiconto e in sintonia con la tipica funzione di promotore di giustizia, che l'ordinamento gli assegna a tutela degli interessi finanziari e patrimoniali della pubblica amministrazione nonché degli interessi generali della collettività (Corte cost. n.89/2017).

La **pronuncia** che ne segue, emessa in nome del popolo italiano, risponde al disegno

costituzionale che fonda la missione della Corte dei conti di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario e della corretta gestione delle pubbliche risorse, sulla **duplicità delle funzioni del controllo e della giurisdizione contabile** a essa intestate dagli articoli 100 e 103 della Costituzione.

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

In questo panorama normativo, il **rendiconto regionale** rappresenta il momento conclusivo del complessivo ciclo di bilancio dell'Ente regionale, sul quale si pone il giudizio di parifica.

La **giurisprudenza costituzionale** ha evidenziato che il giudizio di parifica non consiste solo in una mera verifica della conformità delle poste rendicontate alla legge che autorizza il bilancio, ma implica un controllo atto a presidiare un equilibrio effettivo di bilancio, nel quale dunque diventa centrale la correttezza della determinazione del risultato di amministrazione, il quale configura *“l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che [...] riguarda non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio”* (Corte cost., sent. n. 89/2017).

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

Si perviene, dunque, in data odierna alla conclusione di una complessa attività istruttoria, eseguita da questa Sezione di controllo nel rispetto del principio del contraddittorio con l'Amministrazione regionale su tutti i profili sottoposti a verifica, e concentrata in un arco temporale assai ristretto e in termini differiti rispetto alla nuova scadenza fissata dal legislatore per l'esercizio dei controlli, non avendo la regione Molise – e questo va ricordato - osservato il termine seppure prorogato dal legislatore al 30 giugno, per l'approvazione del rendiconto.

La Sezione, nelle proprie verifiche, ha tenuto in debita considerazione sia il grado di adattamento da parte dell'Ente alle osservazioni mosse nella relazione sul rendiconto dell'esercizio precedente, sia le difficoltà contabili, dovute anche ad una complessa situazione debitoria risalente nel tempo e, peraltro, non del tutto chiara e definita, inserita in un quadro

istituzionale particolare, che vede la Regione Molise sottoposta a piano di rientro in sanità e a commissariamento, in piena operatività di norme che hanno consacrato la scissione fra la figura del Presidente di Regione e quella del Commissario.

L'osservanza del principio della continuità della gestione con gli esercizi finanziari precedenti comporta, quale primaria conseguenza, l'impossibilità di prescindere dalla considerazione delle situazioni pregresse le quali, peraltro, nel caso in esame, sembrano sedimentare in un quadro di confusione di ruoli e di conti e su posizioni che meriterebbero chiarezza legislativa ed amministrativa una volta per tutte.

È d'obbligo avvertire che obiettivo imprescindibile per la Regione deve rimanere il risanamento del bilancio, e in particolare del settore sanitario, in assenza del quale la stessa rischia di sottrarre ulteriori risorse ai cittadini, qualora si raggiungessero livelli eccessivi ed insostenibili di indebitamento. Valga l'avvertenza che solo un'amministrazione con un bilancio in equilibrio finanziario strutturale è in grado di offrire e mantenere livelli adeguati di prestazioni alla propria collettività.

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

Tali assunti sono tanto più cogenti nel contesto attuale che necessita di adeguate politiche di bilancio che siano in grado di favorire reali percorsi di ripresa del paese ed un adeguato uso delle risorse per contrastare gli effetti economici negativi del fenomeno pandemico.

Venendo all'odierno giudizio, e sotto il profilo procedurale, va ricordato che nonostante la pandemia e la particolare situazione in cui si è svolta l'attività dell'ufficio, la Sezione non ha ristretto a linee essenziali l'esame del rendiconto, ma ha affiancato l'analisi dello stesso con una procedura di stima sull'attendibilità e affidabilità degli aggregati contabili, adottando un campionamento statistico numerico e monetario le cui modalità sono state esternate all'Amministrazione regionale con due deliberazioni, i cui allegati contengono sia la descrizione della metodologia utilizzata, sia l'indicazione dei capitoli risultanti estratti a seguito della sua applicazione, nonché l'elenco dei mandati da sottoporre al controllo.

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

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

Al termine di questo breve *excursus*, concludo esprimendo un sincero ringraziamento ai Colleghi e al Personale amministrativo tutto, che con grande dedizione hanno voluto impegnarsi nello scrutinio degli atti oggetto dell'odierno giudizio, in tempi ristretti ed in condizioni ancora più onerose, non avendo potuto utilizzare la sede e con il ricorso a nuove metodologie di lavoro verso le quali hanno dimostrato grande capacità di adattamento e un grande senso di responsabilità.

Cedo ora la parola ai relatori, il **Dr Cerqua** che illustrerà le considerazioni oggetto della relazione allegata alla decisione di parifica per ciò che concerne l'analisi finanziaria e il conto del patrimonio, il settore dei trasporti e il settore sanitario, e a seguire al **dr. D'Addio** sul rispetto dei saldi di finanza pubblica, sull'indebitamento regionale, gli esiti delle verifiche di regolarità intrinseca ed estrinseca, i controlli interni, il personale e le partecipate regionali.

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



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

sintesi della relazione di accompagnamento

Ref. Domenico Cerqua

1 LA GESTIONE DI COMPETENZA. LE ENTRATE

Dalle risultanze della gestione delle entrate regionali nell'esercizio 2019 emerge che, a fronte di previsioni definitive di competenza per euro 2.111.026.477,77 (escluso l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente e il fondo pluriennale vincolato di parte capitale e di parte corrente), sono state accertate entrate per **euro 1.184.598.660,44**, pari al 56,11% delle previsioni.

Le riscossioni in conto competenza ammontano a **euro 902.788.759,13** e rappresentano il 76,21% degli accertamenti. Pertanto, le somme non ancora riscosse, che costituiscono residui attivi formati nell'esercizio 2019, ammontano a euro 281.809.901,31, pari al 23,79% degli accertamenti.

Sul piano qualitativo, il 62,21% del totale degli accertamenti, pari a euro 736.903.106,14, è riferito alle entrate di cui al *Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*. Dei restanti importi, solo lo 0,92% è relativo alle entrate di cui al *Titolo III - Entrate extratributarie* e il 9,17% degli accertamenti è imputato al *Titolo IV - Entrate in conto capitale*.

In rapporto al precedente esercizio, le entrate **accertate** nel 2019 segnano una diminuzione del 3,86% rispetto all'esercizio 2018. Ancor più ampia, e pari al 12,22%, è la flessione delle **riscossioni**.

Concentrando l'analisi sui dati riguardanti le entrate di cui al Titolo I, nel 2019 si evidenzia un aumento degli accertamenti del 4,80%. Il medesimo *trend* positivo si riferisce anche alle riscossioni di competenza, che aumentano del 2,04% rispetto al 2018. Tuttavia, le riscossioni totali (comprehensive di quelle in conto residui) seguono un andamento opposto, registrando una diminuzione del 6,53% rispetto al 2018.

I dati evidenziano persistenti difficoltà, già emerse negli scorsi esercizi, nel riscuotere le entrate tributarie accertate negli esercizi pregressi. Presumibilmente, su tali criticità sono destinati, purtroppo, negativamente a incidere gli effetti della grave crisi pandemica in atto, sia in ragione dei provvedimenti di dilazione o sospensione di adempimenti fiscali finora adottati che del peggioramento delle condizioni economiche e finanziarie di un ampio numero di contribuenti.

2 LA GESTIONE DI COMPETENZA: LE SPESE

Sul lato della spesa, nell'esercizio 2019 gli **impegni** iscritti in bilancio sono risultati pari a **euro 1.189.592.488,97**, registrando una diminuzione del 3,83% in rapporto al 2018. Tra l'altro, le riduzioni hanno interessato il *Titolo 2 - "spese in conto capitale"* (- 21,75%), mentre nel 2019 è continuato un *trend* di crescita delle registrazioni effettuate sul *Titolo 1 - "spese correnti"* (+2,54%) rispetto all'esercizio precedente.

I **pagamenti** in conto competenza nel 2019 ammontano a **euro 893.447.989,71** e risultano anch'essi in diminuzione sia rispetto al 2017 (- 10,61%) che al 2018 (- 11,61%). Analizzando il loro andamento per ciascun titolo della spesa, si rileva la diminuzione, rispetto al 2018, dei pagamenti riguardanti - tra gli altri - il *Titolo 4 - "rimborso di prestiti"* (- 17,83%), il *Titolo 1 - "spese correnti"* (- 11,46%) e, infine, il *Titolo 2 - "spese in conto capitale"* (- 4,53%).

La *spesa corrente* regionale integra la quota percentualmente più alta della spesa complessiva, pari al 74,03%. Al contrario la spesa d'investimento, con cui - come noto - l'Ente contribuisce a formare il capitale produttivo della comunità e, quindi, al suo sviluppo, è pari solamente all'11,75% di tutta la spesa impegnata.

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

L'analisi di dettaglio della spesa classificata per singole missioni evidenzia, dunque, che la quota più cospicua delle risorse regionali è stata destinata alla spesa sanitaria: la *missione 13 - "Tutela della salute"* ha, infatti, assorbito nel 2019 il **60,39% delle risorse** complessivamente impegnate in bilancio (valore non dissimile rispetto al 2017, in cui si attestava al 60,56%, ma in aumento rispetto al 56,39% registrato nel 2018). Il complesso della spesa sanitaria impegnata nel 2019 cresce, in valori assoluti, rispetto all'esercizio precedente del 2,97%. Tuttavia, all'incremento degli impegni non è seguito un correlato aumento dei pagamenti, che hanno al contrario subito una considerevole flessione sia rispetto al 2018 (-13,57%) che riguardo al 2017 (- 12,21%).

All'attività istituzionale dell'Ente nel corso del 2019 sono state destinate maggiori risorse rispetto ai due esercizi precedenti. Infatti, gli impegni di cui alla *missione 01 - "Servizi istituzionali e generali, di gestione"* sono aumentati di euro 21.776.269,03 (+29,28%) rispetto al 2017 e di euro 7.447.952,49 (+8,40%) rispetto al 2018.

Più articolato è l'andamento della spesa riguardante la tutela del territorio. Al riguardo, se da un lato si registrano forti riduzioni degli impegni di cui alla *missione 03 - "Ordine pubblico e sicurezza"* (- 25,07% rispetto al 2017 e - 50,88% rispetto al 2018) e alla *missione 09 - "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"* (- 46,51% rispetto al 2017 e - 51,65% rispetto al 2018), dall'altro lato si accerta un considerevole incremento della spesa impegnata alla *missione 08 - "Assetto del Territorio e edilizia abitativa"*, che ha raggiunto nel 2019 l'importo di euro 3.713.049,86 (nel 2018 erano stati impegnati euro 2.642.662,38).

3 IL RENDICONTO 2019. I RISULTATI DELLA GESTIONE FINANZIARIA

Come rilevato dal Presidente, il giudizio di parificazione non può essere confinato nei ristretti limiti di un controllo di conformità tra scritture e conto generale del bilancio. Infatti, la disciplina giuridica che regola la materia della rendicontazione (in primo luogo, L. 243/2012 nonché D.Lgs. 118/2011 e successive modifiche) è preordinata al perseguimento dell'interesse al mantenimento degli equilibri di bilancio, che trova fondamento, in primo luogo, nei principi enunciati dall'articolo 81 della Costituzione.

Per tali motivi, assume rilevanza fondamentale l'esame delle modalità di determinazione del risultato di amministrazione, finalizzato alla verifica della correttezza della sua quantificazione.

Ciò posto, il saldo della **gestione di competenza** potenziata della Regione Molise per l'anno 2019, calcolato aggiungendo al saldo tra il totale delle entrate accertate e delle spese impegnate (euro - 4.993.828,53) il saldo del Fondo pluriennale vincolato (pari a euro 9.661.891,57), risulta positivo e pari a euro 4.668.063,04, in aumento rispetto al 2018.

Anche il risultato contabile di amministrazione (determinato, come previsto dall'articolo 42, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011, considerando il fondo cassa al 31 dicembre 2019 unitamente alla somma algebrica dei residui attivi e passivi accertati a fine esercizio nonché del Fondo pluriennale vincolato per spese correnti e in conto capitale) al 31 dicembre 2019 risulta positivo e pari a **euro 97.873.428,63**, ma con un peggioramento del 27,53% rispetto all'esercizio precedente (in cui risultava di euro 135.048.677,02).

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

In particolare, al risultato contabile di amministrazione di **euro 97.873.428,63** occorre sottrarre la parte accantonata, di **euro 341.958.741,61**, e la parte vincolata, pari a **euro 270.361.471,32**.

Ne consegue che il risultato positivo di amministrazione è interamente assorbito dall'esigenza di dare copertura agli accantonamenti ed ai vincoli esistenti, determinando un risultato effettivo di esercizio *in disavanzo per il considerevole importo di euro 514.446.784,30*.

Il risultato finanziario effettivo (totale parte disponibile) risulta peggiorato rispetto all'esercizio precedente; soprattutto, la Regione Molise non ha rispettato l'obiettivo intermedio previsto per l'esercizio 2019, con la conseguenza che il saldo di cui alla lettera "E" esprime un disavanzo di amministrazione "ordinario" ai sensi dell'articolo 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118/2011.

Merita di essere fin d'ora evidenziato che il peggioramento è dovuto, tra l'altro, alla rimarchevole e positiva attività intrapresa, di cancellazione di residui attivi inesigibili e di riconoscimento di debiti fuori bilancio al fine di ricondurre la gestione finanziaria nell'alveo del rispetto del principio di competenza. Si tratta di iniziative che occorre proseguire con impegno, anche al fine di fronteggiare i gravi squilibri emersi, in buona parte ascrivibili ad estese irregolarità che hanno caratterizzato le pregresse gestioni contabili.

* * *

Anche nel corso del 2019 sono pervenute fatture per euro 32.999.862,93 in relazione alle quali, non risultando sollevate contestazioni, è però mancata la registrazione dell'impegno di spesa. La criticità, in particolare, attiene a valori corrispondenti al citato importo diminuito di euro 24.970.165,56 in relazione a fatture per prestazioni sanitarie *extrabudget*, per le quali - come si preciserà trattando del settore sanitario - non possono ritenersi integrati i requisiti della certezza, liquidità ed esigibilità dell'obbligazione.

* * *

Nella parte accantonata sono, tra gli altri, indicati i seguenti fondi: *Fondo crediti di dubbia esigibilità* (euro 25.844.692,69), *Fondo anticipazioni liquidità* (euro 292.804.024,42), *Fondo perdite società partecipate* (euro 1.089.214,00), *Fondo contenzioso* (euro 5.552.490,84).

Rinviando alla Relazione per l'analisi dettagliata dei saldi citati, in questa sede sono svolte brevi osservazioni riferite al fondo crediti e al fondo contenzioso.

La determinazione dell'importo da accantonare a titolo di FCDE è scaturita dall'applicazione della metodologia indicata nell'"Esempio numero 5", riportato nell'appendice all'allegato 4/2 al decreto legislativo 118/2011, alla "tipologia" di entrata 101 del Titolo I delle entrate.

Non è stato ritenuto di effettuare accantonamenti in relazione alle pertinenti tipologie di cui al Titolo III delle entrate. Inoltre, la Regione ha inteso assoggettare a minore percentuale di

accantonamento i valori conservati su uno specifico capitolo di bilancio (n. 14003), in applicazione della disciplina specifica dei casi di "entrate di nuova istituzione (per le quali non esiste una evidenza storica)" di cui al citato "Esempio". Tenuto conto dell'oggetto dell'entrata (tassa automobilistica), la Sezione evidenzia che non si è, nella specie, al cospetto di nuove entrate che giustificerebbero tale scelta contabile, che si traduce in una minore quantificazione del FCDE complessivo.

Con riferimento al fondo contenzioso, nella relazione alla proposta di rendiconto 2019 la Regione Molise ha precisato che l'accantonamento è stato effettuato muovendo dal valore iscritto nel 2018, diminuito dell'importo corrispondente alla regolarizzazione di contenziosi precedentemente in atto e giunti nel frattempo a conclusione. Peraltro, il Servizio Avvocatura regionale non aveva riscontrato, alla data di elaborazione del rendiconto, la richiesta di monitoraggio del contenzioso in essere con conseguente relativa stima della possibile soccombenza.

Tenuto conto delle circostanze emerse in sede istruttoria e della non attendibilità dei valori del 2018, nonché in assenza di allegazione di una concreta attività di stima, la Sezione condivide, sul punto, i contenuti del parere reso dall'Organo di revisione nel senso di ritenere il fondo accantonato sottostimato rispetto al volume dei contenziosi in essere al 31 dicembre 2019, tra i quali è già sufficiente richiamare l'ingente valore delle controversie che interessano il settore dei trasporti e quello sanitario.

* * *

La Giunta regionale, con la deliberazione n. 216, del 2 luglio 2020, ha provveduto al **riaccertamento ordinario dei residui** della gestione finanziaria 2019 come previsto dall'articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011.

I residui attivi conservati alla chiusura dell'esercizio sono pari a **euro 699.142.014,20**, di cui euro 281.809.901,31 derivanti dalla gestione di competenza ed euro 417.332.112,89 derivanti dalla gestione dei pregressi residui.

Va segnalata la cancellazione di residui attivi per euro 47.454.947,12 (di cui euro 5.148.829,54 afferenti al perimetro sanitario), riferiti nella misura di euro 47.309.089,59 a residui relativi ad annualità antecedenti al 2015, per una percentuale pari al 99,44.

Emerge, dunque, l'intento di assegnare priorità ai residui maggiormente risalenti, come da tempo sollecitato dalla Sezione. La circostanza denota la 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. Per completezza, va tuttavia osservato che il dato risulta influenzato dalla cancellazione di euro 31.886.963,80 specificamente risalenti al solo anno 2010, nonché che al 31 dicembre 2019 risultano ancora iscritti nel conto del bilancio presunti crediti per **euro 24.455.538,08** provenienti dal periodo 1985-2009, alcuno dei quali accantonato nel risultato di amministrazione.

Particolari criticità emergono con riferimento alla conservazione, tra i residui attivi vetusti, di presunti crediti afferenti alla *gestione sanitaria*, per i quali va rimarcata l'assenza di ogni attività di riconciliazione delle partite debitorie e creditorie tra il bilancio dello Stato e della Regione, nell'ambito della quale la Regione avrebbe dovuto, da lungo tempo, verificare la sussistenza delle ragioni del loro mantenimento.

Infine, risultano conservati nel conto del bilancio residui passivi per complessivi **euro 608.505.321,70**, di cui euro 296.144.499,26 derivanti dalla gestione di competenza ed euro 312.360.822,44 dalla gestione dei residui nell'esercizio 2019. Sul punto appare particolarmente rilevante l'intrapresa opera di conciliazione con le partite creditizie iscritte nei bilanci comunali, al fine di garantire la corretta determinazione dei rispettivi saldi contabili ed assicurare la provvista di risorse finanziarie indispensabili alla cura degli interessi delle comunità locali.

4 STATO PATRIMONIALE E CONTO ECONOMICO

La gestione economica al 31 dicembre 2019 si chiude con un risultato di esercizio negativo pari a euro - 91.760.937,69. Tale valore risulta particolarmente peggiorativo rispetto all'esercizio precedente, al termine del quale era indicato in euro 5.419.746,67.

Incidono, inoltre, mancate rilevazioni conseguenti alla presenza di *debiti fuori bilancio* emersi sia nell'indagine a campione che dall'esame del macroaggregato di spesa 110, comprese richieste di pagamento per le quali non è stato assunto alcun impegno di spesa, non procedendosi di conseguenza ad alcuna liquidazione.

Si aggiunge che anche per l'esercizio 2019 alla voce del Conto economico relativa alle *svalutazioni delle immobilizzazioni* la Regione Molise non indica nessun valore, contrariamente a quanto richiesto dal paragrafo 4.19 dell'allegato 4/3 al D.Lgs. 118/2011, secondo cui in essa devono essere considerate le perdite durevoli di valore delle immobilizzazioni immateriali, materiali e finanziarie.

Dai rilievi esposti si evince l'esistenza di una complessiva *inattendibilità* delle voci di costo esposte nel Conto economico 2019, che appaiono sottostimate.

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

Infatti, sebbene in relazione all'esercizio 2019 appaia - per la prima volta - impostata un'embrionale attività di rilevazione delle poste di bilancio ancorata ai principi che presidiano la corretta e veritiera rappresentazione economico-patrimoniale dei dati contabili, il percorso intrapreso appare tuttavia ancora allo stato iniziale.

Tra le altre, evidenti criticità riguardano la voce "*Mobili ed arredi*", per la quale il valore rappresentato nello stato patrimoniale è di euro 2.196,00, palesemente incongruo se rapportato alle dimensioni e al rilievo della Pubblica amministrazione di riferimento. Alle stesse conclusioni deve giungersi, con riferimento alle voci della sezione "*Attivo circolante*", per il valore delle *rimanenze*, indicato come pari a zero: l'incongruità del dato induce a ritenere il mancato ricorso al registro di magazzino o ad inventari (ovvero, a tutto concedere, il loro mancato aggiornamento).

5 SANITÀ

La gestione delle entrate e delle spese sanitarie richiede una trattazione specifica, coinvolgendo ampia parte delle risorse complessive della Regione e presentando numerose criticità.

Nel 2019 le entrate sanitarie di competenza ammontano a **euro 768.743.660,54** in termini di accertamenti, con un grado di incidenza sulle entrate complessive **pari al 64,89%**, mentre gli incassi sanitari (sia in conto competenza che in conto residui) sono pari a euro 643.810.362,65 e rappresentano il **61,05% degli incassi** regionali complessivi.

La spesa sanitaria ammonta a euro 767.965.735,35 in termini di impegni e a euro 636.587.101,55 in termini di pagamenti, rispettivamente **pari al 64,56% e al 59,85%** del totale degli impegni e dei pagamenti regionali.

Nel corso della Conferenza Stato-Regioni del 6 giugno 2019 sono state sancite le Intese tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano concernenti l'individuazione di misure di razionalizzazione e di efficientamento della spesa del Servizio Sanitario Nazionale. A seguito di tali Intese, il cosiddetto "*fabbisogno indistinto*" della Regione Molise per l'anno 2019 è stato quantificato in euro 572.308.219,00, suddiviso nelle seguenti componenti:

- prevenzione: euro 28.235.563,00;
- distrettuale: euro 291.047.804,00;
- ospedaliera: euro 253.024.852,00.

Peraltro, tenuto conto delle ulteriori quote previste (fibrosi cistica, piano nazionale vaccini e processi di assunzione e stabilizzazione del personale del SSN), il totale del fabbisogno indistinto per l'anno 2019 ante mobilità ascende a **euro 574.070.570,00**, cui va aggiunta ancora la quota premiale attribuita ai sensi dell'articolo 9 comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, che ammonta a euro 5.987.986.

Il fabbisogno indistinto, determinato al netto della quota premiale (euro 574.070.570), è stato finanziato come segue:

- dalla Regione Molise per euro 12.952.736,00 mediante entrate proprie;
- per euro 10.039.436,00 attraverso il gettito IRAP;
- per euro 35.829.668,00 mediante il gettito derivante dall'addizionale regionale IRPEF;
- per euro 513.460.565,00 mediante la ripartizione del fondo perequativo introdotto dal D.Lgs. n. 56/2000;

- per euro 1.788.165,00 con il Fondo sanitario nazionale.

Considerato che le entrate proprie sono contabilizzate direttamente nel conto economico della A.S.Re.M. e non trovano evidenza nella contabilità regionale, la quota di FSN spettante alla Regione Molise risulta pari (se comprensiva della quota premiale) a **euro 567.105.820,00**.

Inoltre, nel 2019 sono stati assegnati alla Regione Molise contributi del F.S.R. vincolato per euro 11.425.103.

Pertanto, il finanziamento complessivo per il 2019 della gestione sanitaria della Regione Molise (“*indistinto*” + vincolato) è risultato pari a **euro 578.530.923,00**.

* * *

Altro importante dato attiene al saldo della *mobilità extraregionale*.

Al riguardo, il valore dato dalla differenza tra il totale dei crediti per mobilità interregionale (mobilità attiva), pari a euro 98.091.281, e il totale dei debiti per mobilità interregionale (mobilità passiva), quantificato in euro 76.316.225, risulta di **euro 21.775.056** che, tenuto conto di taluni conguagli e del saldo negativo di euro 833.708,38 per mobilità internazionale, consente di quantificare il saldo complessivo della mobilità extraregionale 2019 in **euro 19.338.903,62**.

La Regione Molise, anche per il 2019, ha scelto di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario, individuando nella propria struttura organizzativa uno specifico centro di responsabilità denominato “*Gestione Sanitaria Accentrata* – GSA.

* * *

Come noto, l’articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011 prescrive che le Regioni garantiscano “*un’esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un’agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l’esercizio in corso*”.

Si tratta di una previsione funzionale al perseguimento dell’obiettivo di consentire la corretta utilizzazione delle risorse destinate (sia dallo Stato che dalle medesime Regioni) alla spesa sanitaria e, contestualmente, prevenire il rischio di emersione di squilibri.

Nella medesima prospettiva, il legislatore ha previsto (nel citato articolo 20, al comma 2) le modalità di **integrale accertamento e impegno** delle risorse destinate nell'esercizio di competenza.

Infine, a decorrere dall'anno 2013, con l'articolo 3, comma 7, del D.L. 35/2013 (conv. dalla legge 64/2013) è stato introdotto l'obbligo da parte della Regione di **erogare** al proprio Servizio sanitario regionale, entro la fine dell'anno, almeno il 90% (quota aumentata dal 2015 al 95%) delle somme che la Regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale e delle somme che la stessa Regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destina al finanziamento del servizio sanitario regionale, mentre la restante quota deve essere erogata al servizio sanitario regionale entro il 31 marzo dell'anno successivo.

L'analisi condotta dalla Sezione ha evidenziato criticità relative a ciascuno dei profili indicati. Con riferimento all'obbligo di perimetrazione, in sede previsionale, tenuto conto che il bilancio di previsione regionale è adottato secondo lo schema previsto dall'allegato n. 9 del Lgs. n. 118/2011, che non prevede l'articolazione in capitoli, il dettaglio dei singoli capitoli è stato indicato nella relazione allegata al bilancio 2019/2021.

Tuttavia, l'analisi dei dati emergenti dalla relazione e dal sistema di contabilità regionale induce a rilevare che, al fine di verificare l'esatta ricognizione in sede di previsione, nel perimetro sanitario allegato al bilancio gestionale i capitoli del settore sanitario avrebbero dovuto essere ricondotti alle categorie previste dal D.Lgs. n. 118/2011.

Inoltre e soprattutto, è stata riscontrata una mancata e non chiarita coincidenza tra la perimetrazione effettuata a preventivo e quella effettuata a consuntivo.

A quest'ultimo riguardo occorre evidenziare che, con una prima nota del 24 luglio 2020, la Direzione Generale per la Salute della Regione Molise ha comunicato i capitoli appartenenti al perimetro sanitario, muovendo dalla "*missione 13 - Tutela della salute*", in cui - come ricordato - si articola innanzitutto, nell'ambito della contabilità armonizzata, la rappresentazione della spesa. Nell'ambito della missione 13 sono stati indicati alla Sezione i capitoli rientranti nella perimetrazione, suddivisi secondo l'articolazione del citato articolo 20, e i capitoli da escludere. Tuttavia, in esito all'istruttoria svolta, sono stati comunicati dati ulteriori e diversi. Né risultano chiariti i motivi della mancata inclusione, nel perimetro sanitario secondo l'articolazione di cui all'articolo 20 del D.Lgs. n. 118/2011, di ulteriori capitoli individuati dalla Sezione.

Pertanto, dalla lettura dei dati del rendiconto, come già rilevato per il bilancio di previsione, non emerge una chiara determinazione del perimetro sanitario per l'esercizio in esame.

Sono inoltre emerse radicali **incertezze** in ordine alla quantificazione degli importi da accertare annualmente (in particolare, a titolo di IRAP e di Addizionale regionale IRPEF) nel rispetto sia delle previsioni ordinarie di cui al paragrafo 3.7.5 dell'allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011, sia della disciplina specificamente recata dall'articolo 20 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 nel testo vigente, in primo luogo con riferimento alla **esatta quantificazione delle quote di imposta da destinare al finanziamento sanitario corrente e al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso**.

Infine, con riferimento all'obbligo di erogare al Servizio sanitario regionale, entro la fine dell'anno, almeno il 95% delle somme che la regione incassa nel medesimo periodo dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale e delle somme che la stessa Regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destina al finanziamento del servizio sanitario, si rileva che la Struttura commissariale nel 2020 ha diffidato la Regione al trasferimento di rilevanti risorse.

In esito alle verifiche effettuate in relazione alla fiscalità 2015-2018 sono risultati **importi da trasferire** al 31 dicembre 2019, al netto delle somme già trasferite/utilizzate dalla GSA, pari a euro 47.320.022,93.

Tale valore, ove riferito all'analisi dei mandati emessi sui singoli impegni comunicati dalla Regione a fine 2019, risulta pari a euro 32.863.249,01, segnalando una differenza di euro 14.456.773,92.

* * *

Per l'anno 2019, l'indicatore medio annuo di tempestività dei pagamenti, calcolato ai sensi del DPCM 22 settembre 2014, ha evidenziato **un valore pari a 59 giorni per l'A.S.Re.M. e di 125 per la GSA**.

Si evince, pertanto, un netto peggioramento per la GSA rispetto al 2018 (125 giorni a fronte di 85 giorni). Risulta, invece migliorata la *performance* dell'A.S.Re.M., che registra un indicatore pari a 59 giorni (il valore registrato nel 2018 era di 182 giorni).

In sede di controdeduzioni sul punto, il Direttore della Direzione Generale per la Salute ha rappresentato che il peggioramento dell'indicatore sarebbe dovuto unicamente a procedure esecutive - in particolare, decreti ingiuntivi - relative a crediti vantati antecedentemente

all'anno 2006 ed azionate nei confronti della Regione Molise da diversi creditori. La Sezione evidenzia la gravità delle circostanze esposte, riferite all'esistenza di debiti risalenti al 2006 e all'inerzia nei pagamenti, che ha condotto all'attivazione di procedure giudiziarie, con connessi aggravii di spesa per la finanza pubblica.

La Regione Molise, nel corso degli anni, ha accumulato un forte squilibrio finanziario, in parte proveniente da esercizi finanziari pregressi e in parte generato ciclicamente dalla gestione.

Per fare fronte alla parte del disavanzo pregresso non ripianato, la Regione ha effettuato una serie di operazioni complesse, tra cui la contrazione di un mutuo con il MEF, nonché l'accesso alle anticipazioni di liquidità di cui all'articolo 3 del D.L. 35/2013 per circa 254 milioni di euro. Dette operazioni hanno consentito la copertura della situazione creditoria pregressa fino all'anno 2014 della GSA nei confronti del Bilancio regionale. Tuttavia, al 31 dicembre 2019 residua uno *stock* di debito di complessivi 399,651 milioni di euro, come si evince dai bilanci d'esercizio della GSA e dell'A.S.Re.M. (non risultando ancora approvato il consolidato dell'esercizio 2019).

Come accennato, sul bilancio regionale gravano gli oneri annuali di restituzione delle rate di un mutuo contratto nel 2008 per euro 97.000.000,00, corrispondenti alla quota residua di un ben più ampio e risalente debito di circa euro **297.000.000,00**, parzialmente coperto (per circa euro 200.000.000,00) mediante concorso statale al ripiano dei disavanzi 2005 e precedenti, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23.

Anche nel corso dell'esercizio 2019 è stato, pertanto, accertato e, contestualmente, impegnato e pagato l'importo di cui alla rata annuale di rimborso, di euro 6.251.073,52.

* * *

In seguito agli eventi sismici che avevano colpito la Regione Molise tra i mesi di ottobre e di novembre del 2002 era stata disposta la sospensione del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali per i soggetti aventi residenza o sede nelle province di Campobasso e Foggia, comprendente anche la quota a carico dei lavoratori dipendenti.

Peraltro, il beneficio della sospensione dei versamenti **si applicava esclusivamente ai datori di lavoro *privati* aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile.**

Di conseguenza, la giurisprudenza di legittimità e di merito ha costantemente ritenuto che il datore di lavoro pubblico avesse l'obbligo di corrispondere da subito i contributi previdenziali

ed i premi, anche per la quota a carico dei lavoratori, non operando nei suoi confronti alcuna sospensione.

Sulla scorta di tale disposizione, nel 2010 l'INPDAP ha richiesto alle *ex* AA.SS.LL. n. 3 e n. 4 che la restituzione dei contributi previdenziali e assistenziali fosse effettuata non più in forma rateizzata (fino al massimo di 60 mensilità), bensì in un'unica soluzione.

Le *ex* AA.SS.LL. n. 3 e n. 4 (nel 2005 poste in liquidazione) hanno instaurato due distinte azioni giudiziali, definite sia primo grado che in Corte di Appello con sentenze provvisoriamente esecutive di rigetto delle richieste, coltivate fino al giudizio di cassazione.

Da ultimo, la Corte di cassazione, con Ordinanza n. 17631, del 1° luglio 2019, ha definitivamente rigettato il ricorso promosso dalla *ex* ASL 3 (è seguita la rinuncia al ricorso per cassazione da parte della *ex* ASL 4).

Con avviso di addebito notificato in data 16 maggio 2019, l'INPS ha attivato la procedura di riscossione coattiva di un credito pari all'importo complessivo - tra contributi, interessi, sanzioni e oneri - di **euro 86.787.203,11**.

Tenuto conto che all'Azienda sanitaria unica regionale (A.S.Re.M.), che appare erroneamente destinataria dell'avviso di addebito, ai sensi dell'articolo 13 della L.R. istitutiva n. 9/2005 non possono essere accollati i debiti e i crediti delle precedenti Aziende sanitarie, che restano in capo alle gestioni liquidatorie e, per esse, alla Regione Molise, l'obbligo di pagamento non può che incombere su quest'ultimo Ente.

* * *

L'articolo 32 del D.Lgs. n. 118 del 2011 dispone che la gestione sanitaria accentrata presso la Regione predisponga annualmente, e sottoponga all'approvazione della Giunta regionale, tra gli altri, il bilancio d'esercizio consolidato del servizio sanitario regionale.

Il bilancio d'esercizio consolidato deve essere approvato entro il 30 giugno dell'esercizio successivo a quello di riferimento e si compone degli stessi documenti che corredano il bilancio d'esercizio dei singoli enti. Anche la struttura e i contenuti degli allegati richiamano i documenti a corredo dei singoli enti, salva la necessità che la nota integrativa contenga prospetti contenenti informazioni ulteriori.

Per l'anno 2019, il bilancio di esercizio A.S.Re.M. - Azienda Sanitaria Regione Molise è stato approvato con Deliberazione del Direttore Generale n. 408 del 29 giugno 2020.

Inoltre, con determinazione n. 3127 del 22 giugno 2020 - in evidente ritardo rispetto al termine previsto dal legislatore - il Direttore del Servizio Programmazione Economico - finanziaria del SSR ha "adottato" il bilancio di esercizio della GSA per l'anno 2019.

Tenuto conto che l'intervenuta nomina della Struttura commissariale ha determinato un trasferimento di competenze in capo al Commissario *ad acta*, cui la Direzione Generale per la Salute regionale il 27 luglio 2020 ha trasmesso gli atti, la Sezione deve constatare che, a tutt'oggi, è mancata l'approvazione del bilancio d'esercizio consolidato del servizio sanitario regionale per l'anno 2019, in grave violazione del termine stabilito dal citato articolo 32, comma 7, del D.Lgs. 118/2011, mentre solo in data 8 ottobre 2020 risulta approvato, con decreto commissariale n. 59, il bilancio di esercizio consolidato 2018 di ASREM e GSA.

In assenza del consolidato, si illustrano i principali risultati dei bilanci di esercizio dell'Azienda Sanitaria e della GSA, che risultano particolarmente critici.

Infatti, il bilancio d'esercizio dell'A.S.Re.M. mostra una perdita d'esercizio di **euro 109.800.992**, a fronte di un lieve utile conseguito nel 2018 (euro 26.297,00). Il risultato negativo è da attribuire alla differenza di euro 82.452.831 tra costi della produzione (euro 589.114.004) e valore della produzione (euro 506.661.173). A sua volta, l'incremento dei costi della produzione è dovuto, in primo luogo, alla rilevazione degli accantonamenti per rischi di 47.669.645, di cui ben euro 39.611.667 connessi al già richiamato avviso di addebito INPS.

Quanto al bilancio d'esercizio della GSA, dal conto economico si rileva una perdita d'esercizio di euro 10.247.626, in riduzione rispetto al risultato dell'esercizio 2018, mentre dallo stato patrimoniale si evince una riduzione del patrimonio netto, che passa da euro 45.168.825 a euro 36.378.229 (- 19%).

* * *

L'art. 1, comma 174, della L. n. 311/2004 (come modificato dall'art. 1, comma 277 della L. n. 266/2005) prevede che, in presenza di uno strutturale squilibrio di gestione della sanità regionale, le Regioni devono adottare un "*piano di rientro*", finalizzato a ristabilire l'equilibrio economico-finanziario della Regione in relazione al settore sanitario.

I piani di rientro, individuate le cause che hanno determinato l'emergere di significativi disavanzi, si configurano come veri e propri programmi di ristrutturazione industriale che incidono sui fattori di spesa sfuggiti al controllo delle Regioni, tra i quali: superamento dello *standard* dei posti letto e del tasso di ospedalizzazione; consumi farmaceutici; spesa per il

personale; superamento del numero e del valore delle prestazioni acquistate da strutture private (cosiddetto “*budget*”) e relativo sistema di remunerazione; spesa per l’acquisto di beni e servizi; controllo dell’appropriatezza prescrittiva dei medici.

La verifica dell’attuazione del Piano di rientro avviene con periodicità trimestrale e annuale, ferma restando la possibilità di procedere a verifiche ulteriori previste dal Piano stesso o straordinarie ove ritenute necessarie.

In data 27 marzo 2007 è stato sottoscritto l’accordo tra la Regione Molise e i Ministeri interessati, approvato, con deliberazione di Giunta Regionale n. 362 del 30 marzo 2007, unitamente al Piano di Rientro dal disavanzo e di riqualificazione e razionalizzazione del Servizio Sanitario Regionale (Programma Operativo Triennio 2007-2009).

Nonostante il lungo periodo nel frattempo trascorso, in sede di monitoraggio ministeriale il risultato di gestione relativo al IV trimestre 2019 è stato rideterminato in un disavanzo – cui dare copertura – di euro **79,464 milioni**.

* * *

In data 5 febbraio 2020 il Commissario *ad acta* ha adottato il Decreto n. 10, 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 2019. Il decreto ha stabilito nuovi tetti di spesa rispetto a quelli fissati da ultimo nel 2017, distinti in relazione alle prestazioni fornite in favore di soggetti residenti e non residenti, per complessivi euro **100.650.977,00**.

Nella stessa data del 5 febbraio 2020, con Decreto commissariale n. 11, si è provveduto altresì ad approvare lo schema di contratto per l’acquisto dalle strutture private operanti in regime di accreditamento di prestazioni sanitarie di assistenza ospedaliera e specialistica ambulatoriale per l’anno 2019.

Tuttavia, le strutture private hanno finora rifiutato la sottoscrizione dei contratti e promosso giudizi amministrativi allo scopo di ottenere l’annullamento dei provvedimenti.

La rilevanza contabile della controversia emerge con chiarezza ove si consideri che, tra le più delicate problematiche collegate all’emanazione dei ricordati provvedimenti in materia di rapporti con gli operatori privati accreditati, si segnala la necessità di adeguato presidio dell’esigenza di limitare le relative spese, contenendo la produzione di *extrabudget*.

Infatti, per il 2019 il *budget* è risultato superato per complessivi euro **26,749 milioni di euro**, con negativi riflessi sulla contabilità regionale per il riscontrato accantonamento dell'importo corrispondente, iscritto nel CE al IV trimestre 2019 a titolo di *accantonamenti per rischi* connessi all'acquisto di prestazioni da privato.

Sul piano contabile, in ragione dell'intervenuta emanazione del decreto commissariale 10/2019, nonché per l'inammissibilità di un'attività di mera annotazione extracontabile degli importi relativi ad alcuna delle fatture pervenute, di regola da assoggettare a obblighi di rilevazione sia in contabilità finanziaria che economico-patrimoniale, le richieste di pagamento corrispondenti all'*extrabudget* in contrasto con i limiti di spesa non possono, allo stato, che formare oggetto di contestazione, nel contempo non concorrendo a determinare il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019.

6 TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

In sede di esame delle risultanze dell'esercizio 2019 la Sezione ha ritenuto di dedicare un primo approfondimento al tema delle competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale, esteso all'analisi sia delle modalità di gestione del sistema trasportistico di rilievo regionale che dei connessi profili finanziari, in ragione delle criticità esistenti e del rilievo per gli equilibri di bilancio regionali: sulla *missione 10 - Trasporto e diritto a mobilità* nel 2019 sono stati effettuati impegni per euro 66.109.664,72 e pagamenti per euro 46.704.332,29 (in termini relativi e con l'esclusione dei servizi per conto terzi, la missione 10 impegna un volume di risorse inferiore solo alla *missione 13 - sanità* e alla *missione 01*).

Come noto, lo Stato partecipa al finanziamento regionale ordinario del settore attraverso la dotazione annuale assegnata al *Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario*.

Per la Regione Molise, le quote del Fondo risultano ripartite nel 2019 tra un'anticipazione (dell'80% del totale) pari a euro 27.717.150,69 e un saldo di euro 8.844.393,78.

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

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

Ciò posto, ai precedenti gestori sono stati proposti la nuova rete e i programmi di esercizio corrispondenti, attraverso affidamento diretto e sottoscrizione di *contratti di servizio* destinati a conservare validità solo fino all'aggiudicazione della richiamata gara pubblica avente ad oggetto i servizi del bacino unico regionale di TPL.

Il contenuto dei contratti di servizio regolamenta, ovviamente, anche le modalità di determinazione della compensazione del servizio.

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

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

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

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

Infatti, nel corso del 2019, all’esito di un articolato procedimento che ha richiesto l’acquisizione del prescritto parere da parte dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti “*favorevole all’articolazione del bacino di mobilità della Regione Molise in due lotti di affidamento*”, è stata discussa in Consiglio regionale la proposta di modificare sul punto in esame la legge regionale 19/2000, che prevedeva la messa a gara in unico lotto della rete extraurbana dei servizi minimi

di trasporto pubblico locale. Tuttavia, l'articolo 2, comma 1, della successiva legge 30 dicembre 2019, n. 22 ha confermato, al riguardo, la precedente versione del testo normativo.

Si è pertanto determinata l'attuale stasi procedimentale, su cui hanno inciso, nel corso del 2020, due importanti sopravvenienze: un parere dell'*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, secondo cui quanto previsto in materia di lotto unico di gara appare in contrasto con i principi fondamentali e le disposizioni poste a tutela della concorrenza di cui agli articoli 49 e 56 del TFUE e agli articoli 3, 41 e 117 della Costituzione, e un ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri finalizzato alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, della citata legge regionale 30 dicembre 2019, n. 22, peraltro per profili diversi dal tema del numero dei lotti di gara.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

sintesi della relazione di accompagnamento

Ref. Ruben D'Addio

7 I SALDI DI FINANZA PUBBLICA

Dall'elenco delle opere finanziate dagli spazi acquisiti col patto di solidarietà nazionale verticale, emerge che la Regione non ha assunto gli impegni per i nuovi investimenti entro il 31 luglio 2019 e che taluni impegni non concernono investimenti nuovi o aggiuntivi, bensì rifinanziamenti di precedenti opere.

La certificazione resa dalla Regione Molise evidenzia una differenza positiva tra il saldo entrate-spese finali nette e l'obiettivo, ex articolo 1 comma 833 legge 30 dicembre 2018, n. 145, di euro 8.870.000,00 (= saldo 25.106.000,00 - obiettivo 16.236.000,00).

Dal sistema contabile regionale risulta per il 2019 il mancato impegno dell'importo di euro 32.999.862,93 contabilizzato in fatture pervenute alla Regione e non impegnate, cui vanno sommati gli importi contabilizzati nelle fatture di competenza 2019, seppur trasmesse nel 2020. Esse afferiscono a rapporti intercorrenti tra l'Ente e suoi creditori, fondati su contratti che definiscono in maniera puntuale i corrispettivi dei servizi resi.

In generale e per quanto attiene al riflesso sui saldi di finanza pubblica, non è impedita l'esigibilità dei crediti contabilizzati nelle fatture ricevute e non contestate dalla Regione, né è eliso l'obbligo per quest'ultima di impegnare somme corrispondenti al relativo l'importo nel corso del 2019, al sorgere della relativa *“obbligazione giuridicamente perfezionata”* e con imputazione *“nell'esercizio in cui risulta adempiuta completamente la prestazione da cui scaturisce l'obbligazione per la spesa corrente”*.

Dato che l'importo totale non impegnato è superiore non solo alla differenza fra saldo e obiettivo, ma anche al maggior saldo del pareggio di bilancio certificato dall'Ente, il pareggio di bilancio per l'esercizio 2019 non appare rispettato.

8 L'INDEBITAMENTO REGIONALE

La disponibilità residua di indebitamento per il 2019 è positiva e pari ad euro 13.303.752,00, da cui il rispetto del limite di indebitamento regionale.

Al termine del 2019 l'esposizione debitoria regionale derivante da mutui ed altre forme di indebitamento ammonta ad euro 524.560.968,94; il debito a carico della Regione è composto da mutui per euro 92,07 milioni, prestiti obbligazionari per euro 139,34 milioni e anticipazioni di liquidità per euro 292,80 milioni.

Dal rendiconto regionale 2019 si desume che il peso sopportato nell'esercizio per il rimborso dei prestiti a medio e lungo termine è stato pari ad euro 22.679.858,49 per il rimborso della quota capitale ed euro 14.926.714,03 a titolo di interessi: risulta una diminuzione complessiva delle spese per il rimborso del debito sostenute dalla Regione, dell'8,29% fra il 2018 ed il 2019 e del 9,41% fra il 2017 ed il 2019. Analoga diminuzione del 3,99% riguarda i prestiti obbligazionari fra il 2018 ed il 2019.

I contratti in strumenti derivati, fonte di una quota rilevante dell'indebitamento, hanno generato, nel corso dei 15 anni monitorati, "uscite" pari a circa il 1400% delle "entrate", con differenziale complessivo a debito regionale per euro 83.342.715,78.

Tuttavia, essi offrono alcuni profili problematici di carattere contrattuale e gestionale, rilevanti ai fini della sana gestione finanziaria regionale.

Pare profilarsi una spada di Damocle d'invalidità di simili pattuizioni, che a sua volta potrebbe derivare dai vizi, dell'atto autorizzativo presupposto, di incompetenza o di difetto di motivazione o di violazione dello Statuto o della legge di ordinamento contabile regionali, della legge finanziaria autorizzativa, del "divieto di speculazione pubblica" o dei canoni amministrativi di "buon andamento contabile" e di "evidenza pubblica", ovvero risiedere originariamente nei medesimi patti, per carenza di legittimazione negoziale della Regione in ordine alla speculazione o per pari violazione del "divieto di speculazione pubblica" o per violazione della forma linguistica scritta italiana.

Quanto ai profili prettamente gestori delle operazioni, la Regione dovrebbe rendere uno *standard* minimo di informazione contabile, rappresentato dal saldo dei flussi finanziari e dal valore "*mark to market*" di ciascun contratto per singolo esercizio.

Si evidenzia ancora una volta la necessità che l'Ente adotti gli atti ed i provvedimenti necessari, al fine di cogliere eventuali opportunità di riduzione degli oneri finanziari.

9 VERIFICHE DI REGOLARITA' "INTRINSECA" ED "ESTRINSECA"

Questa Sezione ha attivato per l'esercizio 2019, in linea con gli esercizi pregressi, una procedura di stima delle attendibilità ed affidabilità degli aggregati contabili, mediante campionamento statistico numerico e monetario, per individuare le unità da sottoporre a controllo.

Oltre alla parte sanitaria, sono stati campionati ed analizzati 36 capitoli e 173 mandati di pagamento di "gestione ordinaria".

In sede di contraddittorio pre-parifica, la Regione ha fornito taluni chiarimenti per soli 11 capitoli, senza fugare complessivamente i dubbi sollevati dalla Sezione di Controllo.

Le maggiori criticità rilevate dall'esame dei menzionati capitoli e correlativi mandati di pagamento, idonee ad incidere sull'attendibilità dei dati esposti nel Rendiconto, possono essere riassunte nella seguente schematizzazione:

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

L'analisi ha consentito di evidenziare che molti impegni esaminati rappresentano mere prenotazioni di spesa, per mancanza degli elementi costitutivi dell'impegno e di idoneo collegamento ad obbligazioni perfezionate.

L'omessa assunzione di taluni impegni di spesa, secondo il principio applicato della contabilità finanziaria, ha riguardato soprattutto la gestione di progetti per cui, con unica determinazione dirigenziale, sono stati assunti impegni a valere su diversi capitoli di bilancio senza specificare il creditore, l'importo da pagare, il titolo del debito o l'esigibilità.

Emergono criticità di impropria conservazione di residui passivi e di errata costituzione del Fondo Pluriennale Vincolato.

Spesso gli impegni di spesa sono stati assunti posteriormente al sorgere dell'obbligazione.

Si è riscontrata ancora l'imputazione della medesima fattura a più capitoli di bilancio, per mancanza di copertura sul singolo capitolo di riferimento.

L'esame dei mandati, in molti casi, ha registrato l'errata attribuzione della nomenclatura SIOPE.

Anche per l'esercizio 2019, sono emersi debiti fuori bilancio non riconosciuti, mentre l'analisi dei capitoli di spesa denota l'incapacità della Regione Molise di condurre una corretta programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, *sub specie* di sottostima degli stanziamenti rispetto alle effettive necessità.

Si riscontra la prassi regionale di imputare impegni di spesa e pagamenti ad esercizi successivi a quello di competenza.

Dubbi sorgono sulla legittimità dell'affidamento del servizio specialistico per le attività di analisi dei processi relativi agli ambiti del bilancio consolidato, per la riconciliazione dei capitoli di entrata e di uscita rientranti nel perimetro sanitario regionale, nonché per una più idonea analisi e adeguamento gestionale al principio della competenza finanziaria potenziata (cap. 12611): tale attività appare tipicamente spettante all'Ente regionale, a mezzo del personale in organico, senza possibilità di esternalizzazione.

L'esame dimostra che la Regione Molise ha effettuato talune acquisizioni "fuori dalle ordinarie procedure di spesa".

Scarsa trasparenza consta nella gestione dei mandati di pagamento delle spese di personale, con particolare riguardo ai contratti di Co.co.co..

Spicca, poi, l'emissione di due distinte determinazioni, di apparenti liquidazione e pagamento degli stessi importi, in favore dello stesso beneficiario ed agli stessi titoli e da cui sarebbero originati mandati di pagamento apparentemente duplici e indebiti.

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

10 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NELLA REGIONE MOLISE

La Regione Molise ha recepito al proprio interno le norme statali sui controlli interni, reclutando stabilmente personale da altre P.A. con impegni economici molto rilevanti.

La disciplina dei controlli interni è stata modificata, eppure il sistema dei controlli interni regionali si mostra più confuso e frastagliato.

Il sistema dei controlli interni delineato dalla Direttiva regionale non è stato attuato.

La Regione Molise ha adottato il DEFR 2019/2012, nonché il DEFR 2020/2022, in ritardo rispetto al previsto termine annuale del 30 giugno, impedendo l'efficace attivazione del controllo strategico ad inizio anno.

La Regione non ha costruito il legame tra il bilancio, il Piano esecutivo di gestione e il collegamento con gli obiettivi di performance.

Risultano evidenti lacune ed inottemperanze rispetto agli obblighi di trasparenza.

Nella Regione Molise le funzioni di R.P.C.T. sono assegnate al dirigente che alla nomina ricopriva ulteriori importanti incarichi dirigenziali, fra cui le funzioni di Direttore del Servizio Avvocatura, preposto al controllo di regolarità amministrativa.

Spicca l'omessa pubblicazione da parte della Regione di molti atti, fra cui il Piano delle Performance, il Piano di gestione e la Relazione sulla Performance. Ai singoli obiettivi strategici di ottemperanza agli obblighi di trasparenza, pur inseriti nel Piano della Performance, non corrispondono un coefficiente di valutazione ed un termine finale.

Dall'ottobre 2019 il Nucleo di valutazione della Dirigenza non è ancora costituito, con conseguenze gravissime per la valutazione della dirigenza.

La Regione ha discutibilmente ritenuto di non avvalersi dell'Elenco nazionale dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione della performance.

Non risultano eseguiti i controlli successivi di regolarità amministrativa, di gestione, sulla qualità dei servizi, sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione.

Le operazioni di verifica e controllo contabile preventivo non sono contenute in *report* consultabili o trasmessi agli organi di governo.

Le figure di agente contabile di valori diversi dal denaro, di agente contabile a materia consegnatario di beni inventariati e di controllore del conto degli agenti contabili non sono

individuata; parimenti, non è individuata la figura deputata alla parificazione del conto dell'Economo e non risulta depositato il relativo conto presso la Sezione giurisdizionale regionale.

Nulla si riferisce in ordine all'attività di controllo preventivo amministrativo.

Le c.d. "informazioni trasparenti" risultano carenti o non aggiornate, mentre è discutibile la scelta di inserire nel sistema premiante la "promozione di maggiori livelli di trasparenza".

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è affidato al Servizio Avvocatura regionale, a partire dal 10 giugno 2020, dietro specifica remunerazione. Sono stati campionati 30 atti del secondo semestre 2019, da controllarsi entro il 15 luglio 2020, con scarsa tempestività ed utilità.

Il controllo interno è espressione di una funzione meta-amministrativa e tale qualificazione intimamente amministrativa ne impone lo svolgimento alla medesima Pubblica Amministrazione interessata senza oneri ulteriori, perché rientra nel contenuto minimo indispensabile della prestazione pubblica.

Ulteriore profilo di criticità riguarda l'affidamento del controllo stesso ad un'Avvocatura, tutelata per legge dal divieto di immistione negli affari amministrativi, nonché la configurazione della sua dirigenza.

Al 2019 il controllo di gestione non è ancora operativo, per mancata adozione della contabilità analitica e del Piano dettagliato degli obiettivi. A catena, sono inoperanti anche i collegati controllo strategico e controllo sulla dirigenza.

Dalla Relazione sui controlli interni per i 2019 è emerso che il personale dirigenziale non è stato valutato tenendo conto del grado di raggiungimento degli obiettivi; che l'indennità di risultato è erogata in diretta proporzione al punteggio raggiunto per ciascun fattore valutativo ed in unica soluzione al termine della valutazione.

L'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziato per l'esercizio 2019, non ancora erogato, per i dirigenti è pari ad euro 882.478,32, e quello stanziato per le altre categorie ammonta ad euro 1.109.692,51.

Sia il Piano della Performance 2019/2021 che la definizione degli obiettivi sono stati adottati con grave ritardo, mentre agli obiettivi individuati non corrispondono coefficienti di valutazione.

La "Relazione sulla Performance" (D.G.R. n. 212 del 30 giugno 2020) non è stata validata dal Nucleo Interno di Valutazione, vacante, ed è carente metodologicamente e documentalmente.

Dall'obsoleta "Relazione sulla Performance e sul funzionamento dei controlli interni all'anno 2018" risulta che l'Organismo di valutazione ha rilevato ritardi, criticità ed incoerenze valutative.

Il nuovo sistema di valutazione è intervenuto in forte rispetto alla data di insediamento del nucleo del giugno 2015. L'attività dell'Organismo è stata carente in relazione alle attività di prevenzione della corruzione e di attuazione della trasparenza. L'OIV non ha sollecitato la pubblicazione sul sito regionale delle informazioni sulla *performance*.

Appaiono in liquidazione le indennità ai dirigenti per il 2017: il sistema di valutazione in concreto adottato è quello, obsoleto, approvato nel 2008.

Anche nell'esercizio 2019, l'indennità di risultato corrisposta al personale regionale è stata elargita senza l'osservanza delle norme del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Le carenti attività di programmazione, pianificazione della *performance*, misurazione della *performance* dirigenziale, controllo di gestione, contabilità analitica e la disorganica normativa regionale sui controlli interni hanno paralizzato, anche per il 2019, il controllo strategico.

11 IL PERSONALE

Il ritardo nell'approvazione dello schema di rendiconto e del bilancio consolidato per il 2018 comporta, per la Regione, *ex* articolo 9, commi 1*quinq*ues e 1*sex*ies decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016 n. 160, il divieto di assunzioni in costanza di inadempimento e connessa responsabilità in caso di violazione.

Nella Sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale regionale, la voce Dotazione Organica è aggiornata al 31 dicembre 2015 e necessita di urgente aggiornamento.

La Regione ha provveduto, dal 1° luglio 2019, all'assunzione, con rapporto di lavoro subordinato, a tempo pieno e indeterminato, di n. 10 unità di personale, *ex* articoli 1, comma 796 legge 205/2017 e 30 decreto legislativo n. 75/2017, senza fornire prova del rispetto dei requisiti normativi di tale tipologia di assunzioni e del divieto di assunzione in mancanza di rendiconto approvato; di aver provveduto alla stabilizzazione di 10 unità lavorative "in esecuzione del combinato disposto di cui all'art. 1, co. 795, L. n. 205/2018 e dell'art. 1, comma 6, della L. R. n. 6/2018" (transito del personale provinciale), senza fornire dettagliata evidenza contabile dell'operazione.

In tema di comandi, utilizzazioni e dirigenza, si richiama l'Ente al rispetto del quadro normativo restituito dalla sentenza della Consulta del 30 ottobre 2020 n. 227.

Nulla ha precisato la Regione in ordine ad eventuali contrattualizzazioni, presenti nel biennio precedente, di personale assunto a tempo determinato per lo svolgimento di incarico di funzione.

Non risulta che la Regione Molise abbia adottato nel 2019 il dovuto Piano di azioni positive.

Nel 2019 la spesa regionale per le retribuzioni lorde del complessivo personale a tempo indeterminato è pari ad euro 23,79 milioni (superiore al dato 2018, pari ad euro 23,49 milioni). Il costo annuo del lavoro, comprensivo di oneri, ammonta ad euro 41,84 milioni, in aumento rispetto al 2018 (euro 37,34 milioni). Si segnala - rispetto al 2018 - un aumento delle spese per le retribuzioni dei direttori generali (+ 3,6%) ed un aumento percentuale delle spese per le retribuzioni di categoria.

Si riscontra la criticità del sistema regionale di valutazione del personale descritto genericamente, carente del Nucleo di valutazione e privo della pubblicazione di elementi essenziali.

Per l'anno 2019, l'analisi delle risorse del fondo per il trattamento accessorio rivela che, nella quantificazione provvisoria, le risorse stabili indicate rispettano il limite, così come è verificato il rispetto del limite al fondo accessorio destinato al personale non dirigenziale, quantificato, in via provvisoria, quale fondo per le risorse decentrate.

Dai dati del sistema URBI e della Relazione al rendiconto generale, emerge il rispetto del limite *ex* articolo 1, comma 557-*quater* legge 27 dicembre 2006, n. 296, considerando le stesse voci riportate a formare gli impegni per il personale.

In valore assoluto, aumentano rispetto al 2018 le spese correnti; la quota di spese per il personale si attesta, in aumento rispetto all'anno precedente, al 4,75%; l'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente, al netto di quella sanitaria, sale al 24,85%.

Nel 2019 la Regione Molise ha utilizzato in comando, *ex* articolo 30 decreto legislativo n. 165/2001, due dipendenti di altre Pubbliche Amministrazioni, senza trasmettere alla Sezione i dati relativi.

La spesa complessiva 2019 per il personale regionale a tempo determinato segna complessivi euro 1.689.381,00: essa è aumentata rispetto all'anno precedente, quando contava euro 1.590.885,00.

La legge ha fissato al 1° luglio 2019 la decorrenza del divieto di stipulare *“contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro”*; tuttavia, emerge la stipula, tra il 10 ottobre ed il 30 dicembre 2019, di 13 contratti di collaborazione, per totali di euro 395.000,00.

Le spese complessive per co.co.co. registrano un complessivo di euro 3.779.983,00. Il confronto tra gli importi del Conto annuale ed i prospetti SIOPE evidenzia dei disallineamenti che rendono i dati a disposizione non attendibili. L'Ente non ha indicato, nel caso di contratti coperti da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea, l'elenco completo di tali incarichi, la fonte specifica di finanziamento o l'eventuale quota di cofinanziamento.

La spesa per collaborazioni coordinate nel 2019 è aumentata del 77,3% rispetto al 2017 e del 14,2% rispetto al 2018.

La Regione non ha reso la conoscenza della dimensione quantitativa e giuscontabile del ricorso ad incarichi di consulenza. Il confronto della relativa spesa complessiva (nel 2019, pari ad euro 1.244.336,00) con i dati del biennio precedente evidenzia, per il 2019, un incremento notevole,

pari al 164,5% del 2017 e del 59,7% del 2018: sono riscontrati disallineamenti tra i dati relativi alle spese effettivamente sostenute nel 2019 del conto annuale e quelli dei prospetti SIOPE.

La Regione non ha fornito riscontro 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 provato l'adozione di criteri e limiti a tali voci di spesa.

Nella situazione, punteggiata di molteplici e reiterate violazioni della disciplina vigente, spiccano croniche criticità nella gestione contabile del personale, che non dimostrano ossequio alla *ratio* normativa di organizzazione, razionalizzazione e contenimento della spesa, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica nazionale, derivanti direttamente dall'assolvimento degli obblighi dell'Italia nei confronti dell'Unione Europea.

12 LE PARTECIPATE REGIONALI

La revisione ordinaria evidenzia anche per l'anno in esame criticità che imporrebbero *ex lege* la dismissione di partecipazioni, cui non sono seguite azioni effettive o tempestive.

La Regione socia deve curare costanti flussi informativi con le proprie partecipate; il permanere delle partecipazioni, seppur nello stadio della liquidazione, non esime l'Ente dal necessario esercizio del controllo sulle proprie società partecipate.

La Regione ammette di non aver *"fissato, con proprio provvedimento, obiettivi specifici sui costi di funzionamento della partecipata"* da contenere; anche laddove si prevede il *"mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società"*, manca un programma specifico di intervento.

La revisione periodica delle partecipazioni per l'anno 2018 indicava la razionalizzazione di Funivie del Molise S.p.a. mediante *"cessione della partecipazione a titolo oneroso"* e confermava la dismissione delle altre due società, Campitello Matese S.c.p.a. in liquidazione e Korai s.r.l. in liquidazione; invece, l'unica operazione intervenuta nel 2019 è la fusione delle tre società, mediante incorporazione delle ultime due nella prima, rogata il 25 febbraio 2020.

Non sono espresse le ragioni di congruità della fusione rispetto allo scopo *"di definire un nuovo modello di gestione del comparto della Montagna molisana"* ex articolo 1 legge regionale 11 febbraio 2019, n. 2. Non è stato trasmesso alla Sezione il piano imprenditoriale e la relazione tecnica sottese all'operazione di fusione societaria.

In (legittimamente presunta, perché *quod non est in actis non est in mundo*) mancanza di un piano industriale di fusione motivato, in carenza di serie prospettive di perseguimento dell'interesse pubblico concreto, eppure nella certezza dell'aggravio per le casse pubbliche, il coinvolgimento nella fusione di tre società già in dismissione per risultati negativi desta perplessità sulla legittimità, efficienza ed economicità connesse alle basi di creazione del nuovo soggetto: la fusione, confondendo le situazioni patrimoniali delle tre società, rischia di dissimulare un indiretto soccorso a quelle fra loro in sistematica perdita di esercizio, che assorbirebbero *in toto* le disponibilità finanziarie delle partecipanti alla fusione che siano *in bonis*, predestinando il nuovo soggetto unitario al rischio fallimentare.

Il flusso informativo del bilancio consolidato regionale non rende un quadro completo o aggiornato dei profili organizzativi e gestionali.

Con particolare riferimento alle due società controllate direttamente al 100% eppure escluse dal consolidato, la ricognizione dell'impossibilità di ottenere informazioni necessarie al consolidamento si giustappone alla passività o alla stagnazione delle attività sociali.

Anche per il 2019, il controllo non è stato realizzato nel rispetto della legge e delle direttive regionali, ovvero in maniera completa e sistematica, seppur rappresenti condizione legittimante gli affidamenti diretti alle partecipate, in alternativa all'esternalizzazione.

Il Fondo Perdite Società Partecipate, per il 2019, è determinato in euro 1.089.214,00, in aumento rispetto al 2018 (euro 658.355,75), assorbito per intero dal solo risultato negativo della partecipata Sviluppo Montagna Molisana S.p.a..

Il Fondo è stato costituito prendendo a base valori in larga parte precedenti il 2019, con necessità di aggiornare costantemente i valori di bilancio degli enti partecipati, per tessere una relazione immediata tra le dinamiche economico-finanziarie degli organismi partecipati e quelle dei soci affidanti.

Non constano attività di riconciliazione dei dati o di verifica dei rapporti creditori/debitori fra la Regione e gli enti variamente collegati.

Permane il complessivo inadempimento degli obblighi di trasparenza, sia da parte della Regione sia da parte delle singole partecipate.

Le retribuzioni del personale dipendente delle partecipate per il 2019 sono state oggetto di sintetica informativa, ma senza motivare le ragioni degli aumenti retributivi dei 4 dirigenti rispetto all'anno precedente, per complessivi euro 261.339,59.

I principali dati di sintesi delle società partecipate Autostrada del Molise, GAM S.r.l., Sviluppo Montagna Molisana, Zuccherificio del Molise, Korai S.r.l. e Geosat Molise non sono aggiornati al 2019.

Si annota la difficoltà finanziaria di Molise Dati S.p.a. per lo squilibrio temporale tra l'esigibilità immediata dei debiti verso fornitori e l'esigibilità incerta e differita dei crediti verso la Regione.

Dal 2012, la Regione ha iniziato ad acquistare prodotti informatici direttamente da terzi, diventati, di fatto, partner della Regione in tale materia. La Regione, sin dal luglio 2015 era a conoscenza delle gravi inefficienze operative della propria in house. Da ultimo, ha stabilito di autorizzare la nomina di un terzo quale "*Responsabile esterno del trattamento dei dati e di disciplina dei trattamenti da parte dello stesso*", comprimendo ulteriormente l'ambito di attività *in house* resa in favore della Regione, peraltro in settori sensibili di trattamento e sicurezza dati. Riconoscere

che Molise Dati S.p.a. non è dotata delle risorse per produrre e sviluppare *software* per la Regione Molise equivale ad ammettere l'impossibilità oggettiva di quest'ultima di realizzare l'oggetto sociale, la missione istituzionale e la ragion d'essere quale società *in house*, con tutte le conseguenze *ex* articoli 20 e 24 T.U.S.P..

La Regione ha ripristinato il funzionamento di Sviluppo della Montagna Molisana S.p.a., designando nuovi vertici sociali, mentre nei precedenti atti di razionalizzazione figurava l'esito della ricognizione nella sua "*messa in liquidazione*" entro il "*31/12/2020*". Il bilancio evidenzia una perdita d'esercizio 2019 di euro 1.089.214,00 consecutiva ai precedenti esercizi. I costi della produzione ammontano ad euro 28.550,00, sostanzialmente costituiti da compensi ad amministratori e sindaci. L'Amministratore unico ha rimesso "*al socio unico le decisioni ex art. 2447 c.c. ed ex art. 14 del D.Lgs. n. 175/2016*"; la Regione ha espresso un atteggiamento attendista, a fronte di decisioni improcrastinabili perché foriere di inutili aggravii economici in ultima istanza per l'erario pubblico. Peraltro, la citata fusione della sua controllata (Funivie del Molise S.p.a.) mediante incorporazione di due società in liquidazione non pare assicurare un futuro alla stessa controllante.

INDICE

introduzione del presidente	1
1 La gestione di competenza. le entrate	7
2 La gestione di competenza: le spese.....	8
3 Il rendiconto 2019. i risultati della gestione finanziaria	10
4 Stato patrimoniale e conto economico	14
5 Sanità.....	15
6 Trasporto pubblico locale	24
7 I saldi di finanza pubblica	28
8 L'indebitamento regionale.....	29
9 Verifiche di regolarita' " <i>intrinseca</i> " ed " <i>estrinseca</i> "	31
10 Il sistema dei controlli interni nella Regione Molise	33
11 Il personale.....	36
12 Le partecipate regionali	39

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

