



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PRESSO LA SEZIONE
GIURISDIZIONALE PER IL MOLISE

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE MOLISE
ESERCIZIO 2019

**Requisitoria del Procuratore regionale
Stefano Grossi**

Udienza del 20 novembre 2020 – Presidente Lucilla Valente



CORTE DEI CONTI

Hanno collaborato:

Il Procuratore Regionale – Consigliere Stefano GROSSI

Capitolo 2.1. I principali dati del rendiconto

Capitolo 2.2. I risultati della gestione 2019

Capitolo 2.4. Il disavanzo sanitario

Capitolo 2.5. I Controlli interni

Il Sostituto Procuratore Generale - Referendario Stefano BRIZI

Capitolo 1.1 La procedura della parifica del rendiconto

Capitolo 1.2 Il ruolo del Procuratore Regionale nel giudizio di Parificazione e sua natura

Capitolo 2.3 Le società partecipate della Regione Molise

Capitolo 2.6. La spesa del personale

REQUISITORIA DEL PROCURATORE REGIONALE

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 2019, 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. Introduzione	pag. 3
1.1. La procedura della parifica del rendiconto	pag. 3
1.2. Il ruolo del Procuratore Regionale nel giudizio di Parificazione e sua natura	pag. 7
2. Considerazioni	pag. 13
2.1. I principali dati del rendiconto	pag. 13
2.2. I risultati della gestione 2019	pag. 15
2.3. Le società partecipate della Regione Molise	pag. 35
2.4. Il disavanzo sanitario	pag. 44
2.5. I Controlli interni	pag. 50
2.6. La spesa del personale	pag. 54
3. Conclusioni	pag. 61

Saluti

Signor Presidente,

porgo anzitutto un sentito ringraziamento alle illustrissime autorità e alle Signore ed i Signori qui intervenuti.

1. Introduzione

Nell'udienza di questa mattina, come è ormai noto, si procede all'esame del Rendiconto Generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019 e alla sua parificazione.

Preliminarmente è mia intenzione soffermarmi sul rilievo fondamentale che oggi costituisce l'esame dei conti pubblici da parte degli organismi autonomi e indipendenti presenti nel nostro ordinamento e sulle conseguenze che tale controllo possiede nella responsabilizzazione dei cittadini.

1.1. La procedura della parifica del rendiconto

Il procedimento che porta alla decisione della Sezione Regionale di controllo sulla parificazione del rendiconto regionale, come è stato già ricordato in occasione dei precedenti giudizi di parifica, segue le forme della giurisdizione contenziosa.

Il referente normativo di tale procedimento è individuabile nell'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 7 dicembre 2012, n. 213, il quale

testualmente 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 dell’art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, quindi, la parificazione del bilancio era prevista solo per lo Stato e per le autonomie speciali. Per effetto della richiamata disposizione, la stessa parificazione è oggi estesa alle Regioni a statuto ordinario, tra le quali il Molise.

Il comma 5, dell’art. 1 del citato d.l. 174/2012, come convertito dalla legge 213/2012, rinvia espressamente agli art. 39, 40 e 41 del r.d.1214/1934 in tema di rendiconto generale dello Stato. A questa Procura preme porre l’attenzione sul citato 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 nella 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”.

Anche per questa annualità assumono particolare rilievo le indicazioni procedurali contenute nella nota del Presidente della Corte dei conti n. 1250/2018/PRES del 19 maggio 2018.

Con tale nota si è effettuata una sintetica ricognizione delle prime esperienze applicative relative alle parifiche regionali e delle prassi interpretative instaurate e condivise. In particolare, si è sottolineato 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 evidenzia 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 i 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 argomentazioni offerte dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 181/2015 che, in sostanza, chiarisce che il procedimento di parifica davanti alla Sezione

di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, ma la funzione svolta dalla Corte dei conti in quella sede è, sotto molteplici aspetti, analoga 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, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi all'interno della pubblica Amministrazione.

Accanto alla decisione sulla parificazione (deliberazione) del rendiconto regionale, il legislatore ha previsto la relazione, che viene approvata dalla Sezione di Controllo e che contiene un'articolata e compiuta analisi della gestione regionale svolta nell'anno oggetto del giudizio. Ciò in coerenza e analogia con quanto previsto dall'art. 4 del r.d. n. 1214/1934, a cui l'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 e una parte in diritto e si conclude con un dispositivo in grado di incidere sulle posizioni giuridiche dell'Ente regione, 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 Procuratore Regionale nel giudizio di Parificazione e sua natura

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

Tale intervento trova la propria fonte normativa nell'art. 18 del regio decreto 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 regio decreto 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 suddetto giudizio di parificazione, quindi, assume le vesti di interveniente necessario, potendosi considerare un osservatore della legalità finanziaria.

Il ruolo processuale della Procura regionale della Corte dei conti, nell'ambito giudizio di parificazione dei rendiconti, infatti, è volto 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 funzionale al rispetto dei vincoli di matrice comunitaria assunti dallo Stato Italiano in sede UE (art. 11 e 117 della Costituzione).

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 di Controllo delineano il *petitum* e la causa petendi dei giudizi de quibus; le Procure regionali non hanno a disposizione spazi autonomi di ampliamento della istruttoria. Restano, tuttavia, fermi i poteri e la piena autonomia degli Uffici requirenti di conoscere, verificare e valutare gli atti, i fatti e i dati esposti nelle relazioni conclusive delle Sezioni: nell'ambito di tale giudizio le conclusioni rassegnate dalle Procure possono far emergere 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. Si tratta, in sintesi, di fenomeni e criticità in grado di pregiudicare la corretta, sana e oculata gestione finanziaria, economica e patrimoniale, e quindi 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 "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 dal richiamato art. 1, comma 5, del d. l. 174/2012.

La presente relazione è stata pensata e predisposta osservando i fatti

giuridici alla luce di cinque diverse considerazioni, di seguito compendiate, che costituiscono strumenti di analisi tecnico-giuridica, guidati dalla “stella polare” della legalità costituzionale della legislazione regionale (Corte costituzionale n. 196/2018 e 146/2019) e di legalità dell’azione amministrativa.

La prima considerazione è dedicata all’esame e all’apprezzamento dei principali dati del rendiconto, dai quali emerge un quadro di gestione altamente critico che postula una urgente e improcrastinabile attivazione di interventi di miglioramento dei risultati e di adozione delle necessarie misure di recupero di incremento dell’efficienza amministrativa e contabile.

La seconda considerazione è afferente alle partecipazioni societarie della Regione Molise. Verrà evidenziata come, nonostante le criticità emerse nei giudizi di parificazione dei rendiconti annualità 2017 e 2018, la Regione non abbia in alcun modo tenuto conto delle argomentazioni esposte nelle precedenti deliberazioni n. 108/2018/PARI e n. 121/2019/PARI.

La terza considerazione è stata svolta con riferimento al disavanzo sanitario della Regione Molise che, sin dal 2007, è sottoposta al Piano di rientro dello stesso. Purtroppo, la gravità del disavanzo finanziario della Regione Molise ha conquistato l’evidenza anche a livello nazionale. Dai dati indicati nella Parte Terza – La sanità ed il nuovo Patto della salute, Tavola A3.1 – del Rapporto di coordinamento di finanza Pubblica, il Molise risulta avere il primato della regione con il peggiore disavanzo sanitario.

La quarta considerazione ha per oggetto il sistema dei controlli interni

regionali.

La quinta considerazione è relativa alla spesa del personale, quale spesa corrente notoriamente rigida, difficilmente comprimibile, benché il suo contenimento rappresenta un tema centrale per la gestione finanziaria degli enti territoriali e del coordinamento della finanza pubblica.

Tutte le precedenti considerazioni debbono essere lette alla luce del principio di legalità non solo dell'azione amministrativa di cui all'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. n. 241, ma anche e soprattutto alla luce del 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 giurisprudenziale consolidato del Giudice delle leggi, il quale abilita le Sezioni di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale come giudice a quo 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 costituzionale sentenza n. 181/2015).

Come già ricordato, nelle precedenti Relazioni di questa Procura, il Giudice delle leggi nella sentenza del 27 aprile 2017, n. 89 ha affermato che, anche nella parifica del rendiconto regionale, ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è possibile sollevare la questione di legittimità

costituzionale in via incidentale, nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità della Corte dei Conti, ossia l'applicazione di norme di legge e l'esito del procedimento vincolato al parametro normativo (Corte Cost., 23 luglio 2015, n. 181) ed ha individuato analiticamente le condizioni per promuovere tale questione di legittimità costituzionale in:

“applicazione di parametri normativi”, con particolare riferimento, nel caso di specie, al d. lgs. 23 giugno 2011 n. 118;

“giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte”, con riferimento all'impugnazione della decisione adottata nel giudizio di parificazione dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione;

“pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica dalla sezione di controllo della Corte dei conti che nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica. In entrambe le ipotesi è contemplato anche il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale”.

Inizialmente, i parametri costituzionali richiamati dalla Consulta erano quelli previsti dagli artt. 81 e 119 della Costituzione, nonché dalla legge cd. rinforzata del 24 dicembre 2012, n. 243, nonché dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, considerata norma interposta (Corte costituzionale sentenza n. 80/2017).

Successivamente, con la nota sentenza n. 196 del 2018, la Corte costituzionale ha ampliato il novero di detti parametri costituzionali e giudicato ammissibili anche le questioni di legittimità costituzionale in riferimento alla violazione di parametri afferenti al riparto di competenze legislative di cui all'art. 117 della Costituzione; ossia parametri non direttamente e formalmente ascrivibili ai precetti costituzionali di natura finanziaria e contabile.

La Corte costituzionale ha, in estrema sintesi, 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 (art. 117, comma secondo, lettera l, della Cost. in materia di vice-dirigenza)] la stessa non dispone neanche del potere di spesa (nello stesso senso anche la sentenza della Corte costituzionale 146/2019).

Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali è divenuto, quindi, non solo uno strumento efficace nel controllo della finanza pubblica regionale ma anche il luogo processuale che consente di accedere alla giustizia costituzionale, anche al di là dei parametri strettamente tecnico contabili e finanziari.

L'odierno giudizio è stato preceduto da una intensa fase istruttoria, al quale la Procura, in osservanza delle direttive impartite dal Procuratore Generale, ha preso parte attiva, presenziando agli incontri fissati a tal fine dalla

Sezione di Controllo e interloquendo con i rappresentanti dell'Amministrazione regionale.

Dal canto suo la Sezione di Controllo ha sempre comunicato tempestivamente a questa Procura le informazioni e i dati emersi dall'istruttoria, in un costante dialogo improntato alla massima collaborazione tra gli Uffici.

A conclusione dell'istruttoria la Sezione ha fissato l'odierna udienza, disponendo la trasmissione all'Amministrazione e a questo Pubblico Ministero, della relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione.

2. Considerazioni

2.1. I principali dati del rendiconto

L'esame dei documenti contabili e delle risultanze istruttorie, acquisite dalla Sezione Regionale di Controllo sui diversi ambiti e profili della gestione economico-finanziaria della Regione Molise, consente a questa Procura contabile di effettuare alcune considerazioni di carattere generale.

In termini assolutamente generali la valutazione complessiva degli esiti della gestione e dell'andamento della medesima fanno propendere per ritenere sussistenti ancora molteplici aree che richiedono urgente attenzione per interventi di miglioramento dei risultati e per l'attivazione di misure di recupero e/o d'incremento dell'efficienza amministrativa e contabile.

Suscita particolare interesse l'affermazione della locale Sezione di Controllo che ha riscontrato l'attivazione da parte della regione Molise di un percorso di adeguamento ai rilievi e alle osservazioni contenuti nella relazione del 2018 evidenziando, però, che "il recepimento dei rilievi mossi si è dimostrato solo formale e non è il risultato di scelte allocative effettive e sostenibili". Spiace leggere che "il percorso di progressiva riconduzione a comportamenti contabili nell'organica disciplina appare intrapreso dalla Regione solo nella parte finale dell'esercizio 2019 peraltro non interessando in modo omogeneo la gestione dei diversi settori amministrativi".

In tale contesto sembra assolutamente opportuno ricordare il valore fondamentale della trasparenza dei conti pubblici, da interpretare anche come completezza ed intelligibilità dei dati finanziari di bilancio. Infatti, in sintonia con il fondamentale principio democratico del controllo-informazione che misura anche la trasparenza dei conti pubblici, il giudizio di parificazione è un fondamentale istituto di garanzia poiché, per il suo tramite, le Assemblee rappresentative e, quindi, indirettamente i cittadini, prendono conoscenza dell'operato degli organi esecutivi, titolari della gestione delle risorse finanziarie. Questi ultimi sono posti, pertanto, nella migliore condizione per verificare la rispondenza delle azioni di governo agli obiettivi definiti nella legislazione sostanziale di spesa.

L'efficienza è un tema che afferisce tutte le attività della pubblica amministrazione, non solo di diritto privato ma, a maggior ragione, di diritto

pubblico.

2.2. I risultati della gestione 2019

L'esercizio finanziario 2019 è stato caratterizzato dall'applicazione delle norme contenute nel d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili delle Regioni e degli enti locali, come modificato e integrato dal d. lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

Come si evince dalla relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione, nell'esercizio finanziario 2019 hanno assunto rilevanza fondamentale sia il bilancio di previsione pluriennale che il rendiconto redatti secondo gli schemi previsti dal citato d.lgs. n. 118.

Infatti, nel rispetto delle norme di programmazione della gestione, le Regioni sono tenute a adottare ogni anno il bilancio di previsione le cui indicazioni sono elaborate sulla base delle linee strategiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), da approvarsi con atto del Consiglio Regionale, e nella successiva nota di aggiornamento. La regione adotta, anche in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge di stabilità regionale che reca il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione.

Meritano di essere segnalati per le finalità della programmazione della gestione il piano degli indicatori di bilancio e la legge di assestamento del bilancio regionale.

Il rendiconto della gestione poi conclude il sistema di bilancio della Regione.

Sempre nell'ordine del rispetto delle norme di contabilità pubblica e in particolar modo di quelle che disciplinano la cadenza temporale dell'approvazione dei vari documenti contabili, questa Procura, unitamente alle considerazioni della locale Sezione Regionale di Controllo, evidenzia anch'essa il ritardo con il quale è stato approvato il progetto di legge del rendiconto della Regione Molise.

Sul piano dei termini, l'art. 18 del D. lgs n. 118/2011 specifica che le regioni devono approvare il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da parte della giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di Controllo della Corte dei Conti.

Tale tempistica è stata diversamente riformulata dall'art. 107, comma 1, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, con differimento al 30 giugno 2020 e al 30 settembre 2020 della data ultima per l'approvazione del rendiconto 2019 da parte, rispettivamente, della Giunta e del Consiglio.

Il progetto di rendiconto dell'esercizio 2019 è stato approvato dalla Giunta regionale (deliberazione n. 243 del 20 luglio 2020), oltre il termine del 30 giugno stabilito dal d. l. 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio Sanitario Regionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori ed imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID19) e,

successivamente, è stato trasmesso alla Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti per gli adempimenti relativi al Giudizio di Parificazione di cui all'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 in data 24 luglio 2020.

Tale approvazione è, quindi, avvenuta con ritardo (seppur breve rispetto il precedente esercizio) rispetto al termine previsto dall'articolo 18, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 118/2011 e poi differito con il D.L. 17 marzo 2020, n. 18.

La mancata approvazione tempestiva del rendiconto sta a significare che la Regione Molise per un lasso di tempo superiore a quello previsto dalla legge ha gestito il proprio bilancio di previsione sulla base di dati contabili presunti e relativi ai precedenti esercizi.

La locale Sezione ha rilevato giustamente che il ritardo del complessivo ciclo di bilancio regionale ha imposto tempi differiti rispetto alla scadenza naturale dei controlli ed ha inevitabilmente compreso le attività istruttorie prodromiche al giudizio di parificazione, per la Sezione di Controllo e per questa Procura.

Tale rilievo non potrà essere assolutamente trascurato dall'Ente Regionale in quanto è evidente come detto arco temporale non sia determinato dal legislatore in modo arbitrario, ma sia il frutto di un bilanciamento tra l'esigenza di una tempestiva accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quello inerente alla rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi. Infatti, una

volta accertata l'esistenza di un disavanzo di amministrazione, devono essere immediatamente adottati i provvedimenti di legge (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 per le Regioni; art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000 per gli enti locali) per il ripianamento dello stesso.

Tale ritardo, inoltre, è sanzionato come previsto dall'art.9, comma 1, sexies del D. L. 24/06/2016 n. 113 convertito dalla L. 7/08/2016 n. 160, che vieta alle Regioni ed alle Province autonome, in caso di ritardo oltre il 30 aprile nell'approvazione preventiva del rendiconto da parte della Giunta, propedeutica alla parifica da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, 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.

Nell'ambito del rispetto delle norme della contabilità pubblica questa Procura, sempre secondo quanto puntualmente è stato evidenziato nella prima parte della relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione della locale Sezione di Controllo, stigmatizza la circostanza, già oggetto di rilievo negli esercizi pregressi, che la proposta di rendiconto di cui alla Delibera di G.R. n. 243/2020 non risulta corredata del parere dell'organo di revisione, così come previsto dall'art. 11, comma 4, del d.lgs.118/2011.

Tale parere, infatti, è stato trasmesso dal Collegio dei Revisori solo il 15 ottobre 2020.

Le principali risultanze del rendiconto possono essere così riepilogate.

Il complesso delle entrate della Regione Molise, per l'esercizio finanziario 2019, è stato stimato in 2.409.288.314,06 di euro per la competenza ed in 2.935.840.056,52 di euro per la cassa.

Con riferimento al totale generale delle entrate di competenza, la previsione definitiva (pari a 2.530.583.619,67 di euro) evidenzia un aumento, rispetto a quella iniziale, di 121.295.305,61 di euro, pari al 5.03%.

Se si considerano le entrate al netto dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato di parte corrente e capitale, nell'esercizio 2019, a fronte di previsioni definitive per 2.111.026.477,77 di euro, si sono registrati accertamenti per 1.184.600.000,00 e riscossioni per 902.790.000,00 di euro.

Le riscossioni in conto competenza, pari a 76,21% dei suddetti accertamenti, registrano una diminuzione del 5,75% rispetto al 2017 e del 7,10% rispetto al 2018.

Per quanto concerne, invece, le riscossioni complessive (competenza e residuo) le stesse ammontano nel 2019 a 1.054.600.729,08 di euro, pari al 8,41% in meno rispetto al 2017 e al 12,22% in meno rispetto al 2018.

Nell'esercizio 2019 la previsione definitiva complessiva delle entrate tributarie (di 710.723.279,09 di euro) è aumentata dello 1,51% rispetto all'esercizio precedente. Gli accertamenti totali (pari a 704.839.713,61 di euro) sono aumentati del 3,51% rispetto all'esercizio 2018 e le riscossioni totali (di 589.126.648,87 di euro) sono aumentate del 2.08% rispetto all'esercizio 2018.

Dell'intera somma accertata nel titolo primo delle entrate il 78,89%, pari a 590.372.413,19 di euro, è stato destinato al finanziamento della sanità con un incremento dell'1.53% rispetto al 2018.

Come evidenziato nella relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione, nel 2019 si registra un miglioramento dell'affidabilità delle previsioni iniziali di competenza, data dal rapporto tra le previsioni iniziali e quelle definitive. Tale indicatore nell'esercizio 2019 si attesta al 97,72%, mentre nel 2017 registrava il 92,38% e nel 2018 era pari al 85,71%.

Nel 2019 si registra, inoltre, un peggioramento sia della capacità di accertamento che della capacità di riscossione.

La capacità di accertamento delle entrate (al netto delle partite di giro e dell'avanzo di amm.ne e del FPV), nel 2019 è del 69,44%. Negli esercizi precedenti si attestava all'84,60% (esercizio 2017) e al 74,47% (esercizio 2018).

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

Stesso andamento ha seguito la capacità di riscossione è passata dall'76,19% (dato del 2018) al 73,60% registrato nel 2019. L'indice determina quanta parte delle risorse giuridicamente esigibili riesce a tradursi in effettivi introiti per l'ente.

Anche la velocità di gestione, che determina la capacità della struttura amministrativa di completare, nel corso dell'esercizio, l'intera gestione

dell'entrata, realizzata nell'esercizio 2019 (51,11%) ha fatto registrare il peggior dato del triennio (nel 2017 era del 68,28% e nel 2018 era del 56,74%).

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

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'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.

I residui attivi conservati alla chiusura dell'esercizio 2019 sono stati pari a 699.142.014,70 euro, di cui 281.809.901,31 euro derivanti dalla gestione di competenza (entrate accertate ed esigibili nell'esercizio, ma non riscosse) e 417.332.112,89 euro derivanti dalla gestione dei residui, all'esito della riscossione e del riaccertamento degli stessi.

Con il riaccertamento ordinario è stato rideterminato il Fondo pluriennale vincolato (F.P.V.) iscritto nella spesa dell'esercizio 2019 per un importo complessivo di 41.101.120,28 euro (di cui 38.265.925,97 euro relativi FPV di competenza e 2.835.194,31 di euro al FPV degli anni precedenti da reimputare).

A seguito delle operazioni di riaccertamento sono stati eliminati residui attivi per 47.454.947,12 euro perché riconosciuti assolutamente inesigibili ed insussistenti. Condividendo l'analisi della locale Sezione di Controllo, questa Procura invita la Regione ad operare la cancellazione dei residui attivi più vetusti, sui quali l'Ente non ha registrato alcuna riscossione (vedasi i crediti verso Erim/Molise Acque di € 5.427.961,95 e crediti su partite di giro e conto terzi per un importo pari a euro 2.311.934,23).

A questo riguardo si condividono le raccomandazioni della locale Sezione di Controllo che ritiene sussistano ancora residui attivi ante 2007 (1985 - 2006) per l'importo di 21.452.286,44 e sui quali l'Amministrazione regionale dovrebbe provvedere alla sua eliminazione e/o cancellazione.

Passando poi alla gestione delle spese, dall'analisi della relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione si evince che nel 2019 sono state impegnate spese per 1.189.592.488,97 di euro imputate allo stesso esercizio. Gli impegni imputati agli esercizi successivi, per 40.676.868,70 di euro, sono rappresentati nel Fondo Pluriennale Vincolato.

Le economie di competenza, date dalla differenza tra le previsioni definitive di spesa, gli impegni totali e la somma espressa dal Fondo Pluriennale Vincolato, risultano pari a. 1.280.666.828,40 di euro.

La capacità d'impegno dell'esercizio (data dal rapporto fra gli impegni di competenza e gli stanziamenti definitivi di competenza) si attesta al 47,38%, in miglioramento rispetto all'esercizio finanziario 2018 attestato al 44,27% e in

peggioramento rispetto all'esercizio finanziario 2017 attestato al 51,31%.

Questa Procura, condividendo le argomentazioni della locale Sezione di Controllo, sottolinea le difficoltà della Regione Molise di effettuare una corretta programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese; ciò risulta evidente in sede di esame degli ordinativi di pagamento oggetto di campionamento mettendo in evidenza l'esistenza di fatture relative all'acquisizione di beni e servizi forniti o resi nel corso dell'anno 2019, regolarmente registrate nel sistema di protocollo della Regione Molise, per le quali, proprio a causa dell'incapienza dei pertinenti capitoli di bilancio, l'Ente non ha provveduto all'impegno delle corrispondenti somme.

Tale modus procedendi rende inattendibili i dati del rendiconto in quanto il documento contabile non rappresenta completamente e fedelmente tutte le spese di competenza dell'anno.

Questa Procura, condividendo pienamente l'analisi della locale Sezione di Controllo, ha accertato che, nonostante l'Ente sia stato invitato negli esercizi precedenti ad allocare correttamente i capitoli, non sono ancora seguiti i necessari adeguamenti. Non può non essere preoccupata delle gravi irregolarità riscontrate, consistenti in provvedimenti dirigenziali d'impegno con i quali si è provveduto a sanare, con risorse tratte dalla competenza, veri e propri debiti fuori bilancio, che avrebbero dovuto essere riconosciuti secondo le modalità previste dalla disciplina contabile.

La spesa di investimento sebbene rappresenti quella più produttiva in

termini di sviluppo è, invece, pari solamente al 13,04% di tutta la spesa impegnata; tale tipologia di spesa ha registrato un andamento altalenante nell'arco del quinquennio 2015-2019.

Le operazioni contabili riferite ai residui passivi effettuate in sede di ricognizione ordinaria hanno determinato:

- la cancellazione definitiva di residui passivi per un totale di 5.611.635,69 euro;

- la conservazione nel conto del bilancio al 31 dicembre 2019 di residui passivi che ammontano a 608.505.321,70 di euro, di cui 296.144.499,26 di euro derivanti dalla gestione di competenza (spese impegnate ed esigibili, ma non pagate) e 312.360.822,44 di euro dalla gestione dei residui nell'esercizio 2019;

- la rideterminazione del FPV in € 40.676.868,70 a seguito di cancellazione e reimputazione al 2019.

La locale Sezione Regionale di Controllo ha riscontrato che l'analisi dei dati appena effettuata ha rilevato un andamento delle poste residuali tendenzialmente peggiorativa rispetto agli esercizi precedenti in quanto l'ente ha dimostrato scarsa capacità di smaltire i residui passivi, con una propensione maggiore ad accumularne rispetto agli anni precedenti. Tale situazione mal si concilia con gli effetti che l'applicazione del principio contabile della competenza potenziata avrebbe dovuto produrre; secondo tale principio, infatti, avvicinando il momento dell'imputazione dell'obbligazione giuridica alla sua scadenza, ovvero al presunto pagamento (attraverso l'utilizzo del

FPV), si dovrebbe favorire una progressiva riduzione delle stesse poste residuali.

Le possibili cause devono sicuramente rinvenirsi, condividendo pienamente le osservazioni della locale Sezione di Controllo, da un lato nella non sempre corretta imputazione in bilancio delle obbligazioni giuridiche, dall'altro che nel bilancio regionale alcune poste sono sottratte a tale regime. Tali sono principalmente le obbligazioni riferite alla spesa sanitaria, dato che il d.lgs. n. 118/2011 prevede che la competenza potenziata non si applica a dette spese.

In ultimo, ma non in ordine di importanza, va considerata la scarsa disponibilità di cassa dell'ente il cui fondo, negli ultimi tre anni, è passato da 250,93 milioni di euro al 1° gennaio 2017 a 47.913.604,83 milioni di euro al 31/12/2019, con una diminuzione del 80,91%.

Analizzando il rispetto del pareggio di bilancio occorre ricordare che con la legge costituzionale n. 1 del 2012 il legislatore ha novellato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, introducendo nell'ordinamento italiano un principio di carattere generale secondo il quale tutte le pubbliche amministrazioni devono assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato e la sostenibilità del debito pubblico, garantendo l'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria.

Alla nuova disciplina è stato dato seguito mediante la legge 24 dicembre

2012, n. 243, così come modificata dalla legge 12 agosto 2016, n. 164, che ha stabilito il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici, la sostenibilità del debito pubblico del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, la predetta legge ha disciplinato, agli artt. da 9 a 12, l'applicazione del principio dell'equilibrio tra le entrate e spese nei confronti delle regioni e degli enti locali.

In ultimo è intervenuto l'art. 1 della legge 11 dicembre 2016 n. 232 (legge di stabilità per l'anno 2017) che ai commi dal 463 al 484 ha introdotto la nuova disciplina del pareggio di bilancio per l'esercizio 2017.

L'art. 1 comma 465 della legge di stabilità 2017 prevede che "Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione" ed, in ultimo, i commi 823 e 824 dell'art.1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 che hanno abrogato il sistema sanzionatorio per mancato conseguimento del saldo dall'esercizio 2018 per gli enti soggetti , e dal 2021 per le regioni a Statuto

ordinario.

Al fine della verifica del rispetto del pareggio di bilancio per l'esercizio finanziario 2019, la Sezione ha richiesto l'invio dei modelli previsti dalla legge concernenti il monitoraggio alle date del 30 settembre e 31 dicembre 2019, nonché la certificazione relativa al rispetto del saldo tra entrate finali e spese finali per l'anno 2019, così come indicato negli allegati del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 28 ottobre 2019 ed eventuali e successive modifiche, integrazioni ed aggiornamenti.

Questa Procura prende atto di quanto accertato dalla locale Sezione di Controllo che ritiene che il pareggio di bilancio per l'anno 2019 risulterebbe non rispettato per 8.870.000,00 di euro.

Occorre evidenziare quanto affermato dalla locale Sezione di Controllo che ha precisato che il mancato impegno di euro 26.889.083,79 fa sì che il pareggio di bilancio non sia rispettato. Infatti, la Regione ha dichiarato di avere un saldo positivo per euro 25.106.000,00 di euro che diminuito del contributo ai saldi di finanza pubblica 2019 di euro 16.236.204,95 darebbe un saldo positivo di euro 8.870.000,00 ma di fatto il non aver impegnato sull'esercizio 2019 ben euro 26.889.083,79 da un risultato negativo pari a euro 14.453.121,16.

La possibilità delle regioni di ricorrere all'indebitamento per finanziare nuove esigenze di spesa è soggetta a stringenti vincoli imposti dalla Costituzione, dalle leggi statali e dalle stesse leggi regionali, a garanzia della corretta gestione delle risorse pubbliche, anche in considerazione degli

obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Al termine dell'esercizio 2019 l'esposizione debitoria regionale derivante da mutui ed altre forme di indebitamento ammonta a 524.560.968,94 euro, di cui 524.215.750,08 euro con oneri a carico della Regione e 345.218,86 euro con oneri a carico dello Stato.

Come già evidenziato nei precedenti giudizi di parificazione, a decorrere dall'esercizio 2013, la Regione Molise ha usufruito delle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013 e ss.mm. e ii. Nell'anno 2019 la stessa, a seguito dell'autorizzazione contenuta nell'art. 1, commi 849-957 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha richiesto un'anticipazione di liquidità per euro 210.345,96 alla Cassa depositi e prestiti, destinata per euro 166.695,66 al pagamento dei debiti della Regione e per euro 34.650,00 al pagamento dei debiti al Servizio Sanitario e restituita entro il 30/09/2019, senza effetti sull'indebitamento dell'Ente.

Tale istituto, ai sensi dell'art. 3, comma 4, dello stesso decreto-legge, è previsto "in deroga all'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all'articolo 32, comma 24, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183", norme che stabiliscono i limiti di indebitamento per le Regioni.

Nella sentenza della Corte Costituzionale n. 181 del 2015 è stato chiarito che l'istituto non assume natura giuridica di indebitamento in senso proprio; tuttavia, anche per l'esercizio 2019, al fine di rappresentare la reale esposizione debitoria, la Sezione ha ritenuto di considerare, oltre le poste che costituiscono

indebitamento in senso proprio, anche le somme riscosse a titolo di “anticipazione di liquidità”, per la cui restituzione è previsto un piano di ammortamento trentennale con impiego di risorse regionali.

Dall’esame del rendiconto della Regione Molise relativo all’esercizio finanziario 2019 si evince che l’ammontare del costo sopportato dalla regione nel 2019 per il rimborso dei prestiti a medio e lungo termine è stato pari a 37.556.755,63 di euro, di cui 22.679.858,49 di euro per il rimborso della quota capitale e 14.926.714,03 di euro a titolo di interessi.

Risulta una diminuzione complessiva delle spese per il rimborso del debito sostenuto dalla regione, in complessiva diminuzione dell’8.29% fra il 2018 ed il 2019 e del 9.41% fra il 2017 ed il 2019.

La Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti ha posto particolare attenzione alle operazioni di finanza derivata, stipulate dalle Regione Molise al fine di formulare osservazioni in merito alla legittimità e regolarità delle gestioni e di proporre le misure di correzione e gli interventi necessari ad assicurare l'equilibrio del bilancio ed il miglioramento dell'efficacia e efficienza della spesa.

In particolare, l’attenzione della Sezione si è soffermata sui differenziali conseguenti alle operazioni di swap, sull’allocazione contabile degli stessi e sui saldi finali negativi che scaturiscono dalla chiusura delle operazioni.

La Regione Molise risulta essere in linea con le disposizioni di cui all’articolo 62 del D.L. n. 112/08, convertito dalla L. n. 133/08, e successive

integrazioni e modificazioni: l'amministrazione regionale non ha stipulato ulteriori contratti derivati, né ha aderito al programma di ristrutturazione del debito previsto dall'art. 45 del d.l. n. 66/2014.

Come ampiamente chiarito dalla locale Sezione di controllo il limite di indebitamento appare formalmente rispettato. Per contro, i contratti in strumenti derivati sono una fonte di una quota rilevante dell'indebitamento complessivo ed hanno generato, nel corso dei 15 anni monitorati, "uscite" pari a circa il 1400% delle "entrate" ed un differenziale complessivo a debito della regione per euro 83.342.715,78.

Anche per questa ragione si condivide l'invito della Sezione a un attento monitoraggio della sostenibilità del debito regionale e si evidenzia la necessità che l'Ente adotti, nella propria autonomia decisionale e gestoria, tutti gli atti ed i provvedimenti ritenuti necessari, al fine di cogliere eventuali opportunità di riduzione degli oneri finanziari.

La spesa per il personale costituisce una parte rilevante della spesa corrente il cui contenimento rappresenta un tema centrale per la gestione finanziaria degli enti territoriali e del coordinamento della finanza pubblica, oggetto di frequenti interventi normativi finalizzati alla sua reale ed effettiva contrazione.

Nell'anno 2019 la spesa sostenuta dalla Regione Molise per le retribuzioni lorde del personale a tempo indeterminato (qualifica dirigenziale e categorie), ammonta a 23.792.814,00 di euro (in aumento rispetto al 2018 che

si assestava in 23.496.020,00 di euro), mentre il totale del costo del lavoro, comprensivo degli ulteriori oneri che concorrono a formare tale aggregato, ammonta ad € 41.845.086,00 di euro, in significativo aumento rispetto al 2018.

Contribuisce a tale risultato l'aumento significativo, rispetto all'anno precedente, delle retribuzioni lorde e degli oneri che concorrono a formare il costo del lavoro.

Si è registrato un significativo aumento delle spese sostenute per le retribuzioni dei direttori generali (più 3,6%) ed una flessione per quelle dei dirigenti (meno 15%). In aumento in termini percentuali le retribuzioni del personale di categoria rispetto al personale dirigente.

Con riferimento alle spese per le retribuzioni lorde, gli arretrati riferiti ad anni precedenti, versati nel 2019, ammontano (dati conto annuale) ad € 451771,00 in significativo aumento rispetto all'anno precedente (+ 98% rispetto al 2018).

A completamento della parte relativa alla spesa del personale, si osserva come l'incidenza di tale tipologia di spesa, come risultante dal conto annuale e comprensiva degli oneri che concorrono a formare il costo del lavoro, risulta in aumento all'anno precedente, attestandosi al 12%.

Si evidenzia, per il 2019, una diminuzione del numero totale del personale a tempo indeterminato che si assesta sulle 523 unità (555 nel 2017, 569 nel 2018), con una diminuzione in percentuale, rispetto al 2018, del 8,1%.

L'analisi generalizzata dei dati inerenti all'entità della dotazione

organica complessiva della regione Molise ha fatto registrare, negli ultimi dieci anni, una costante diminuzione del personale di ruolo a tempo indeterminato, passando dagli 833 dipendenti del 2009 ai 523 al 31 dicembre 2019.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, come noto, la Regione Molise ha sottoscritto il Piano di Rientro dal debito del disavanzo sanitario in data 27 marzo 2007, in applicazione dell'obbligo disposto dalla legge n. 311/2004 (finanziaria per il 2005) e dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 di proporre un Piano di rientro dal deficit sanitario accertato, per la cui attuazione è stato nominato un Commissario ad acta. Al termine del triennio di vigenza del Piano la Regione Molise non ha raggiunto gli obiettivi strutturali ed economico-finanziari ivi previsti per cui, ai sensi dell'articolo 2, commi 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009 n. 191, l'originario Piano di rientro della Regione Molise è proseguito secondo programmi operativi, predisposti dal Commissario ad acta.

Il fabbisogno indistinto 2019 della Regione Molise è determinato in € 572.308.219.

Il fabbisogno così determinato, al netto della quota premiale, che ammonta a € 574.070.570, è stato finanziato dalla Regione Molise per € 12.952.736 mediante entrate proprie; per € 10.039.436 attraverso il gettito IRAP; per € 35.829.668 mediante il gettito derivante dall'addizionale regionale IRPEF; per € 513.460.565 mediante la ripartizione del fondo perequativo introdotto dal d.lgs. n. 56/2000; per € 1.788.165 con il Fondo sanitario nazionale.

In conclusione, il finanziamento complessivo per il 2019 della gestione sanitaria della Regione Molise (indistinto e vincolato) è pari ad euro 578.530.923.

Si prende atto che, alla data odierna, come per l'esercizio 2018 si deve constatare la mancata approvazione del bilancio d'esercizio consolidato del Servizio Sanitario regionale per l'anno 2019, in grave violazione del termine stabilito dall'art. 32, comma 7, del D. lgs 118/2011 (30 giugno 2020).

Il bilancio d'esercizio dell'A.S.Re.M. mostra una perdita d'esercizio di euro 119,819 mln che con le pertinenti coperture si attesta in 79.464 mln di euro rispetto alla perdita di 15.620 mln di euro dell'esercizio 2018.

In conclusione, come anche si evince dalla relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione, risulta che la Regione Molise non ha dato compiuta e completa attuazione a quanto previsto dal legislatore in tema di armonizzazione dei sistemi contabili nel settore sanitario nel titolo II del D. Lgs. n. 118/2011 ed è in controtendenza rispetto alle altre regioni in piano di rientro in quanto, nonostante i cospicui aiuti finanziari ricevuti dallo Stato e dalle altre regioni, continua a peggiorare il proprio disavanzo.

Risultano presenti tutte le condizioni per l'applicazione degli automatismi fiscali previsti dalla legislazione vigente, vale a dire l'ulteriore incremento delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale regionale all'IRAP per l'anno d'imposta in corso, rispettivamente nelle misure di 0.15% e 0.30% oltre che il divieto di effettuare spese non obbligatorie da parte del bilancio

regionale fino al 31.12.2021.

Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 evidenzia un saldo positivo di € 97.873.428,63 in peggioramento rispetto all'esercizio del 2018 che si assestava in un saldo positivo pari ad euro 135.048.677,02.

Il risultato di amministrazione accertato nel rendiconto dell'esercizio 2019 è, tuttavia, condizionato negativamente dalla presenza di quote vincolate ed accantonate, per vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili, da trasferimenti, da mutui e altri finanziamenti, da altri vincoli attribuiti dall'ente stesso. Pertanto, come anche chiarito dalla locale Sezione Regionale di Controllo nella relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione, si evidenzia come il risultato positivo di amministrazione rimanga interamente assorbito dall'esigenza di dare copertura agli accantonamenti ed ai vincoli esistenti, determinando un risultato effettivo di esercizio in disavanzo per l'importo di 514,45 milioni.

E' facile evincere che nel rendiconto 2019 si registra un peggioramento della parte disponibile rispetto all'esercizio 2018, che rimane negativa per euro 514.446.784,30. Ciò è da attribuire principalmente alla flessione del 27.53% del risultato contabile di amministrazione e, in minor misura, della parte accantonata (- 3,78%) e della parte vincolata (-7,22%).

2.3. Le società partecipate della Regione Molise

Come ben evidenziato dalla locale Sezione di Controllo Molise, la quale ha meritoriamente portato avanti un'indagine avviata con molta intensità nel corso della scorsa annualità, la Regione non ha in alcun modo tenuto conto delle "diffuse e, ormai, consolidate" criticità già illustrate in occasione della parificazione del rendiconto 2018.

La stessa Regione non ha, inoltre, tenuto in considerazione le misure di correzione proposte dalla Sezione di Controllo nell'ambito della relazione allegata alla decisione di parificazione del rendiconto 2018, formulate ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.l. 174/2012.

Se da un lato, infatti, è vero che le già menzionate proposte non hanno carattere vincolante per la Regione (Corte cost. n. 39 e n. 40/2014), dall'altro è altrettanto vero che le osservazioni della Sezione hanno evidenziato specifiche violazioni di obblighi di legge, obblighi ai quali la Regione era (ed è) comunque tenuta a adeguarsi.

La Regione, quindi, pur se espressamente resa edotta dalla Sezione di Controllo in merito ad azioni necessarie per ricondurre a legittimità il fenomeno delle interessenze regionali, ha ritenuto consapevolmente di non adempiere a quanto stabilito dal legislatore statale con il Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), in materia di razionalizzazione delle partecipazioni.

La Regione Molise, con Deliberazione di Giunta Regionale 30 dicembre

2019 n. 559, ha approvato la revisione periodica delle partecipazioni societarie detenute direttamente ed indirettamente, quale aggiornamento del Piano Operativo di razionalizzazione già adottato dalla Regione ai sensi dell'articolo 1, comma 612, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Deliberazione di Giunta Regionale n. 497 del 23 settembre 2015) e del Piano di revisione straordinaria di cui alla Deliberazione di Giunta Regionale n. 360 del 2017.

Il valore complessivo delle quote societarie della Regione Molise nel 2018 era stato valorizzato nella relazione dei revisori dei conti in €40.782.640,51; per il 2019, invece, tale valore non è stato né comunicato, né valorizzato dagli stessi revisori contabili.

Rispetto ai precedenti anni questa Procura evidenzia come la Regione apparentemente e formalmente sembri aver posto una maggiore attenzione alle strategie di razionalizzazione delle partecipazioni per l'anno 2020. Come ben evidenziato dalla Sezione di controllo, 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. Essa risulta essere redatta dal Direttore del Dipartimento II/Risorse finanziarie - Valorizzazione ambiente e Risorse naturali - Sistema regionale ed Autonomie Locali, in coerenza con le linee guida del M.E.F..

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”.

Osserva questo Ufficio che 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.

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. 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 locale sezione di Controllo in merito alla legittimità, efficienza ed economicità connesse alla creazione del nuovo soggetto.

Dagli atti emerge, infatti, per un verso, una precisa scelta regionale di mantenere lo status quo con riferimento alle partecipazioni dirette in Fin Molise S.p.a, Sviluppo Italia Molise S.p.a. e Molise Dati S.p.a.; per un altro, la Regione continua a riproporre scelte di dismissioni (a vario titolo denominate messa in liquidazione, recesso, cessione della partecipazione a titolo oneroso,

scioglimento), già ipotizzate in precedenti piani di razionalizzazione, ma tuttora non avviate o non attuate e già oggetto di osservazioni e rilievi della Sezione e di questo Ufficio requirente.

In prima approssimazione, osserva la Procura come per le citate partecipazioni dirette (FinMolise S.p.a, Sviluppo Italia Molise S.p.a. e Molise Dati S.p.a) la razionalizzazione dovrebbe avvenire mediante asserita riduzione dei costi, aggiornando il tempo di attuazione stimato al 31 dicembre 2020. Considerato che a tale data manca circa un mese, già oggi si potrebbe aver contezza del monitoraggio dei costi, almeno come proiezione di almeno 11/12 dei costi di esercizio.

A detta della Regione, quindi, la razionalizzazione delle predette partecipazioni dirette si dovrebbe realizzare mediante una non dimostrata riduzione dei costi (ferme restando tutte le altre condizioni giuridiche ed economiche); tale operazione appare non coerente con la precedente strategia di una eventuale fusione per incorporazione della Sviluppo Italia Molise S.p.a. in FinMolise S.p.a, che pertanto è da ritenersi non più attuale.

Come accennato da questa Procura ed esaustivamente illustrato dalla Sezione di controllo, risultano ancora presenti operazioni di dismissioni previste e annunciate da anni, e mai avviate o attuate.

È solo il caso di evidenziare:

- Sviluppo Montagna Molisana S.p.a dismissione annunciata sin dalla revisione del 2015, non risulta avviata;

- Ind.Al.Co. S.p.a., il recesso dalla società non risulta attuato;
- Energia Verde S.r.l. la cessione a titolo oneroso non risulta attuata
- Consorzio Geosat Molise, dismissione prevista sin dal 2015, è in corso lo scioglimento
- SVI.R. Moligal S.r.l.: il recesso dalla società non risulta attuato;
- Molise Sviluppo S.c.p.a. la messa in liquidazione della società non risulta avviata;
- FinMolise Sviluppo e Servizi S.r.l. in liquidazione, lo scioglimento della società non risulta attuato;
- L.T.M. S.p.a. in liquidazione, lo scioglimento della società non risulta attuato;
- Consorzio Agri Sviluppo 2000 Scarl in liquidazione, lo scioglimento della società non risulta attuato.
- Coteb S.c.a.r.l. in liquidazione: lo scioglimento della società non risulta attuato;
- Matese per l' occupazione S.c.p.a. in liquidazione, lo scioglimento della società non risulta attuato;
- IFIM S.p.a. in liquidazione, lo scioglimento della società non risulta attuato;
- FLEXOPACK S.p.a. in procedura fallimentare, lo scioglimento della società non risulta attuato;
- Molise Innovazione S.c.p.a. in concordato preventivo, lo

scioglimento della società non risulta attuato;

- Banca Popolare delle Province Molisane, la cessione della quota a titolo oneroso non risulta avviata;
- SOPROS S.p.a. in liquidazione, lo scioglimento della società non risulta attuato;
- S.C.I. S.r.l., la prevista liquidazione della società non risulta avviata;
- Avicola Molisana S.r.l. in liquidazione, lo scioglimento della società non risulta attuato.

Ad avviso della Procura si tratta di una situazione grave ed allarmante, in quanto evidenzia una scarsa propensione degli organi regionali a portare a compimento scelte che puntualmente vengono riproposte all'attenzione della Corte dei conti. Emerge in estrema sintesi una sorta di immobilismo consapevole degli organi regionali come se gli interessi economici fossero nella piena disponibilità degli stessi.

Questo Ufficio ritiene necessario richiamare l'attenzione sulla natura indisponibile degli interessi economici erariali. Anche per tali ragioni il legislatore statale con il richiamato d.lgs. 175/2016 prevede la stringente disciplina in tema di soccorso finanziario e di sue eccezionali deroghe (art. 14), e richiede la motivazione analitica (art. 5) che dia contezza "anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di

efficacia e di economicità dell'azione amministrativa”.

Passando poi al bilancio consolidato della Regione Molise, con deliberazione di Giunta Regionale del 30 settembre 2019, n. 368, successivamente modificata con deliberazione di Giunta Regionale dell'11 dicembre 2019, n. 502, l'organo giuntale ha proposto al Consiglio regionale lo schema di bilancio consolidato della Regione per l'esercizio 2018.

Con deliberazione del 19 dicembre 2019 n. 427 il Consiglio regionale ha approvato il bilancio consolidato, comprensivo degli enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate della Regione ai sensi degli artt. 11 bis e 68 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche.

Dall'esame della documentazione, dei dati e delle informazioni resi disponibili, la Procura regionale, pur dando atto alla Regione Molise- Servizio Risorse Finanziarie, Bilancio e Ragioneria Generale - e al Nucleo Regionale dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), di avere organizzato nel mese di gennaio 2020 un evento formativo volto ad approfondire gli aspetti del consolidamento de quo, ritiene di 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”.

Tra le ulteriori criticità meritevoli di segnalazione vi è quella relativa alla

verifica effettuata dalla Sezione del Controllo circa gli obblighi di trasparenza previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 come novellato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 e dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

La Sezione di controllo ha rilevato, seppur con minimi miglioramenti, la non corretta applicazione della disciplina relativa alla trasparenza sopra richiamata da parte delle società partecipate.

Emerge dagli atti che, fatta eccezione per la FinMolise S.p.a, sia l'Amministrazione regionale sia gli altri organismi partecipati dalla Regione Molise non sono in regola con gli obblighi di pubblicazione sanciti dalla normativa citata. Si tratta di una violazione gravissima in quanto le disposizioni contenute nel decreto 33/2013, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'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 si pongono in netto contrasto con i principi generali enunciati dall'articolo 1, del d.lgs. 33/2013, che la Procura intende richiamare testualmente:

“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”.

Poiché dall'esame svolto dalla Sezione 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'articolo 20, comma 4 e dall'articolo 47, del d.lgs. 33/2013.

2.4. Il disavanzo sanitario

Come costantemente ribadito nei precedenti giudizi di parifica, la Regione Molise è sottoposta, sin dal 2007, al Piano di rientro dal disavanzo sanitario, il cui rispetto è soggetto al monitoraggio da parte del Tavolo di verifica degli adempimenti e del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza.

È noto che nell'aprile 2014 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha attivato, nei confronti del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano, la procedura di diffida prevista dall'art. 2, comma 84, della l. n. 191/2009. Ove il Presidente - Commissario non adempia in tutto o in parte gli obblighi, anche temporali, derivanti dal Piano di rientro, indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 Cost., adotta tutti gli atti necessari; inoltre la disposizione autorizza il Governo a nominare - in sostituzione del Presidente della Regione - uno o più commissari ad acta 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, inoltre, la Regione è stata diffidata a presentare istanza di accesso all'anticipazione di liquidità di cui all'art. 3, comma 3, del d. l. n. 35/2013, convertito con 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 milioni.

La Regione Molise, in data 3 agosto 2016, ha approvato il Programma

Operativo Straordinario 2015-2018, predisposto secondo quanto previsto dall'art. 604 della Legge di stabilità 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 è impegnato 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, ove si prevede che il mancato recepimento delle prescrizioni comporta la decadenza dell'Accordo stesso.

Si ricorda che nella seduta della Conferenza Stato - Regioni del 23 dicembre 2015 si è 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.

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

Il Consuntivo 2018 presentava 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, per 13.635 mln di euro, residuava un disavanzo non coperto di 15,620 mln di euro.

Per quanto riguarda le annualità 2019-2021 la struttura commissariale ha provveduto a redigere un Programma Operativo che, allo stato, è in corso di approvazione da parte del Ministero della Salute e del MEF.

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 l'esercizio 2019 la Regione Molise ha presentato al Consuntivo, dopo la riunione con il Tavolo e Comitato tecnico del 18 maggio 2020, un disavanzo ante coperture di 82,751 mln di euro che, dopo il conferimento delle aliquote fiscali preordinate dal piano di rientro, si attesta su 79,464 mln di euro.

È da segnalare, come tra l'altro esaminato dal Tavolo tecnico di verifica degli adempimenti, il ritardo nel pagamento dei fornitori da parte, soprattutto, del G.S.A. rispetto all'A.S.Re.M.

Per l'anno 2019 si è accertato che l'indicatore medio annuo di tempestività dei pagamenti ha evidenziato un valore pari a 59 giorni per l'A.S.Re.M e di 125 per la GSA. Rispetto al 2018, quindi, risulta un netto peggioramento per la GSA, è invece migliorata la performance dell'A.S.Re.M che registra un indicatore pari a 59 giorni rispetto al valore registrato nel 2018 di 182 giorni.

A tal proposito anche Tavolo e Comitato, ribadiscono la necessità di predisporre uno specifico piano di intervento inerente il percorso teso al rispetto dei tempi di pagamento e richiamano quanto previsto dalla legge di bilancio per l'anno 2019, articolo 1, comma 865, in merito agli obiettivi dei Direttori generali con riferimento ai tempi di pagamento laddove si dispone di subordinare almeno il 30% dell'indennità di risultato al rispetto dei tempi di pagamento.

Un rilevante ambito sul quale questa Procura intende riferire è il controllo effettuato dalla locale Sezione sui contratti di acquisto di beni e servizi che molto spesso presentano numerose criticità.

Il legislatore ha chiaramente previsto, con il dichiarato intento di contenere e razionalizzare la spesa sostenuta dagli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, che gli stessi enti debbano operare con gli approvvigionamenti utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni quadro stipulate a livello nazionale.

La violazione di tale precetto, da un lato costituisce illecito disciplinare e determina la nullità del contratto stipulato dall'ente, dall'altro, integra una fattispecie tipizzata di responsabilità per danno erariale a quella, più generale, prevista nel caso di elusione delle regole che impongono l'espletamento di procedure di evidenza pubblica.

A questo riguardo non può non essere segnalata un'importante attività istruttoria di questa Procura contabile, in dirittura d'arrivo con le contestazioni finali, che porterà a contestare proprio un rilevantissimo danno erariale scaturente dall'affidamento di servizi ospedalieri senza la preventiva gara e con la sussistenza di prezzi notevolmente superiori rispetto a quelli praticati nelle altre realtà regionali.

Per quanto concerne la spesa farmaceutica risulta che la regione Molise ha rispettato il limite della spesa farmaceutica convenzionata.

A ciò si aggiunga che per l'anno 2019, come già evidenziato, non risulta approvato il bilancio d'esercizio consolidato del servizio sanitario regionale, contravvenendo ai dettami dell'articolo 32, comma 7 del d.lgs. 118/2011 (termine del 30 giugno 2019).

Una particolare attenzione merita la vicenda relativa alle problematiche connesse al debito A.S.Re.M./INPS.

La Corte di Cassazione, con Ordinanza, n. 17631 del 1° Luglio 2019, ha definitivamente rigettato il ricorso promosso dalla ASL 3 e, in tale prospettiva, l'INPS, con apposito avviso di addebito, ha richiesto all'A.S.Re.M la somma

complessiva, tra sanzioni, interessi e contributi, di euro 86.787.203,11.

A questo riguardo l'Azienda Sanitaria avrebbe effettuato, nel 2019, un accantonamento per rischi di euro 39.612.000,00 in relazione al predetto avviso di addebito dell'INPS del 24 aprile 2019. La Regione, con la legge regionale 28 settembre 2016 n.11 aveva istituito apposito capitolo per l'assolvimento di parte residua del debito contratto dalle disciolte aziende sanitarie locali nei confronti degli enti previdenziali, derivante dalla sospensione del versamento dei contributi previdenziali conseguenti agli eventi calamitosi dell'anno 2002 (quantificato nella legge in euro 47.175.537,98).

Il rilevante debito che occorre onorare nei confronti dell'INPS, definitivamente accertato dopo l'ordinanza della Corte di Cassazione intervenuta nel luglio 2019, impatta grandemente sui risultati contabili dell'Ente Regionale. Infatti, condividendo le conclusioni della locale Sezione di Controllo, si ritiene che l'intero debito sia da considerare a carico della Regione Molise e non solo la quota parte di euro 47.175.535,98. Questo determina la modifica del disavanzo sanitario complessivo al 31/12/2019 e di quello regionale visto che il primo si dovrebbe ridurre per un valore pari al debito v/INPS, mentre il secondo dovrebbe aumentare di pari importo ovvero della quota parte da imputare sul bilancio di competenza.

Gli organi di verifica, e questa Procura non può che prenderne atto, hanno richiamato più volte l'attenzione della struttura commissariale sulla circostanza che il Servizio sanitario della Regione Molise continua a produrre

rilevanti deficit di gestione e che si rileva da anni una situazione di diffusa irregolarità contabile, un non corretto ed efficace uso delle risorse, nonché un elevato rischio di squilibrio di bilancio.

2.5. I Controlli interni

L'art. 1, comma 6, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, come novellato dall'art. 33, comma 2, lett. a), del D.L. 24 giugno 2014, n. 19 convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, prevede che il Presidente della Regione trasmetta ogni dodici mesi alla Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti una relazione sul sistema dei controlli interni, sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.

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

La relazione annuale del Presidente della Regione Molise, sul sistema dei controlli interni per l'esercizio 2019, è stata trasmessa in data 9 giugno 2020 è stata acquisita tramite il sistema ConTe.

Preme ricordare che questa Procura, in aderenza a quanto più volte segnalato dalla locale Sezione di Controllo nei precedenti giudizi di parificazione del bilancio regionale, ha denunciato la cronica assenza

dell'operatività del sistema dei controlli interni.

Quest'ultimo rappresenta un obiettivo che deve essere perseguito sia dalla parte politica sia dalla burocrazia amministrativa perché consente di dialogare tra essi al fine di meglio comprendere le cause della mancata realizzazione dei programmi.

L'esame di tale relazione, come ben chiarito dalla locale Sezione di Controllo, ha evidenziato ancora una volta un grave ritardo nella realizzazione del sistema dei controlli interni e la consapevolezza che la normativa dei controlli è vista dall'Ente Regionale esclusivamente come mero adempimento amministrativo, non innescando processi tesi a migliorare l'organizzazione dell'ente e la legittimità dell'agire amministrativo dello stesso.

Si evidenzia che la Regione Molise ha realizzato unicamente il controllo di regolarità contabile, il controllo strategico, la valutazione del personale con incarico dirigenziale.

Risultano non eseguiti, all'interno dell'ente, il controllo successivo di regolarità amministrativa, il controllo di gestione, il controllo sulla qualità dei servizi, il controllo sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolamentazione. Inoltre, le ultime tre tipologie di controllo non sono nemmeno previste in alcuna normativa regionale.

Infatti, risulta dalla relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Molise, per l'esercizio finanziario 2019, che nel corso del suddetto anno la Regione non ha

correttamente eseguito l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa, affidato istituzionalmente all'Avvocatura Regionale e sul quale si evidenziano numerosi dubbi e criticità insite nell'affidamento di tale controllo all'Avvocatura Regionale.

La Regione Molise, nonostante la prevista attivazione del controllo di gestione a partire dall'esercizio 2015, nemmeno per il 2019 ha reso operativo il controllo successivo di gestione, non ponendo in essere le attività propedeutiche per la realizzazione di tale controllo, non dotandosi di un sistema di contabilità analitica e non adottando il piano di gestione.

Il controllo successivo, invece, è molto importante perché ha lo scopo di verificare che le direttive impartite dal vertice a tutti gli uffici e servizi periferici siano effettivamente adempiute.

Tale controllo consente di stimolare l'attività di autotutela dell'ente migliorando l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, oltre che ridurre i contenziosi.

Dalla relazione di accompagnamento si apprende che anche per il 2019 il controllo strategico rivela un assetto disorganico. Infatti, proprio la carenza di un'attività programmatica, l'assenza del controllo di gestione, l'inoperatività della contabilità analitica e la disorganica normativa interna dei controlli ha reso inoffensivo tale sistema di controllo che, seppur formalmente, è stato istituito con la D.G.R. n. 574/2018, affidato al Dipartimento I per quanto attiene al coordinamento e al Dipartimento III per quanto riguarda la predisposizione

della reportistica e degli indicatori.

In altri casi, come quello sulla valutazione del personale con incarichi dirigenziali, un controllo sulla qualità dei comportamenti tenuti è stato effettuato ma non è stato invece valutato il grado del raggiungimento degli obiettivi, in quanto l'Ente non ha eseguito il controllo di gestione.

Questa Procura evidenzia anche che, nell'esercizio 2019, l'indennità di risultato corrisposta ai dirigenti, apicali e non, è stata elargita senza l'osservanza dei principi e delle norme contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, dove ogni elargizione deve essere preliminarmente preceduta dalla misurazione, valutazione e trasparenza della performance. Tale incompletezza valutativa consente di ritenere, in aderenza alla locale Sezione del Controllo, che il sistema dei controlli del personale con incarichi dirigenziali risulta insoddisfacente quanto ai metodi ed ai sistemi utilizzati, i quali risultano incompleti, non aggiornati alla normativa vigente e non in grado di assicurare una valutazione integrata ed incrociata alle varie tipologie di controlli interni normativamente previste.

Sulla base di quanto sommariamente evidenziato questa Procura ha percepito, in aderenza alle considerazioni della locale Sezione, che l'attività di controllo amministrativo-contabile sia concepita ed identificata dall'ente con il mero rispetto formale delle leggi e delle norme, mentre tutta l'attività di controllo amministrativo-contabile, sia preventiva che successiva, ha in realtà un preciso obiettivo: quello di favorire la sinergia tra gli organi amministrativi

e garantire il miglioramento dell'azione amministrativa.

In aderenza alle perplessità evidenziate dalla locale Sezione si tratteggia, in aderenza a quanto già segnalato nella precedente Relazione, un sistema dei controlli interni della Regione Molise nell'esercizio di bilancio 2019 che non risulta ancora pienamente realizzato.

Non di poco conto sono le affermazioni della locale Sezione di controllo che conclude l'esame dei controlli interni evidenziando il persistere dell'incapacità dell'Ente di superare l'immobilismo pregresso e di completare l'attuazione di misure e di processi che consentirebbero all'attività amministrativa di essere efficace ed economica e che favorirebbero la partecipazione dei cittadini e degli utenti al processo dell'azione amministrativa.

2.6. La spesa del personale

La spesa per il personale costituisce, come è noto, un fondamentale aggregato della spesa corrente, di rilevante entità, di natura tendenzialmente incompressibile, con effetti sulla rigidità del bilancio; il contenimento di tale spesa corrente rappresenta un tema centrale per la gestione finanziaria degli enti territoriali e del coordinamento della finanza pubblica. La conseguenza è che le disposizioni legislative afferenti a detto contenimento, come ricordato più volte dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 196/2007, n. 69 del 2011, n. 72/2017 e n. 191/2017, costituiscono un principio fondamentale della

legislazione statale.

Nel 2019 la spesa sostenuta dalla Regione Molise per le retribuzioni lorde del personale a tempo indeterminato (di qualifica dirigenziale e non) è stata pari ad euro 23.792.814,00, in aumento rispetto al 2018, ove si attestava ad euro 23.496.020,00.

La spesa lorda di euro 23.792.814,00 è così percentualmente ripartita:

- 15,12%: spesa personale dirigenziale, con un trend in diminuzione rispetto ai dati degli anni precedenti (2017-19,34%; 2018-17,21%). Il personale con qualifica dirigenziale rappresenta il 5,35% del totale del personale;
- 84,88%: spesa personale non dirigenziale, con un trend in aumento rispetto ai dati degli anni precedenti (2017-80,66%; 2018- 82,79%). Il personale non dirigente a tempo determinato rappresenta il 95,03%, del totale del personale.

In generale, secondo quanto illustrato nella Relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione, si evince che negli ultimi dieci anni la dotazione organica della Regione Molise ha subito una costante diminuzione del personale di ruolo a tempo indeterminato, passando da 833 unità del 2009 a 523 unità al 31 dicembre 2019.

La Procura regionale dà atto che il descritto decremento si è registrato nonostante l'Amministrazione regionale abbia assorbito il personale proveniente dall'Agenzia di Protezione civile del Molise e delle provincie di Isernia e Campobasso, per un incremento complessivo pari a 2 posti di

qualifica dirigenziale e 88 unità di personale con qualifica non dirigenziale.

La Regione Molise, inoltre, con D.G.R. n. 289 del 29 luglio 2019, ha approvato il Piano triennale di rilevazione dei fabbisogni professionali della Regione Molise 2019 - 2021 e programmato le iniziative occupazionali.

Con riferimento, quindi, al cd. fabbisogno ordinario, la Regione Molise, similmente alle altre pubbliche amministrazioni, provvede mediante contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato ai sensi degli articoli 35 e 36 del d.lgs. n. 165/2001 e successive modifiche; a tal riguardo la Procura, nel prendere atto dei dati illustrati nella relazione della Sezione, condivide quanto in essa rappresentato.

Sul versante delle forme di lavoro flessibile, la Procura registra al contrario talune criticità rilevanti, come di seguito brevemente rappresentate.

Per “forme di lavoro flessibile” si intendendo le tipologie contrattuali enucleate dall’articolo 36, comma 2 del decreto 165 e 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, tra cui la Regione Molise, possono stipulare i contratti, in precedenza indicati soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle

condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35 del T.U.P.I..

La possibilità di ricorrere a tali forme contrattuali flessibili, inoltre, trova un'ulteriore limitazione nell'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010.

Si riporta, per quanto di interesse, stralcio della disposizione:

“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”.

La Corte costituzionale sul punto, con sentenza n. 173 del 2012, proprio con

riferimento all'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, ha ribadito il valore generale degli obiettivi prefissati dalla norma, 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"*.

La Sezione di controllo, in estrema sintesi, nonostante i limiti di spesa citati, ha rilevato con riferimento quanto segue:

- la spesa per le **collaborazioni coordinate** nel 2019 è aumentata del 77,3% rispetto al 2017 e del 14,2% rispetto al 2018;
- la spesa complessiva **per gli incarichi di studi, ricerca e consulenza** nel 2019 è aumentata del 164,5% rispetto al 2017 e del 59,7% rispetto al 2018.

A tale riguardo la Procura contabile richiama l'ultimo capoverso del citato art.9, comma 28, il quale testualmente recita: *"Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale"*.

Ciononostante, a fronte dei notevoli incrementi percentuali della spesa, la Regione non ha neanche fornito, come si legge nella relazione della Sezione di controllo, dati *"...certi e compiuti al fine di valutare la dimensione del fenomeno, soprattutto con riferimento al rispetto dei limiti di legge"*.

Con particolare riferimento, poi, agli **incarichi di studi, ricerca e consulenza**, la Procura regionale tiene a stigmatizzare la reiterata violazione dell'art. 1, comma 6, del decreto legge n. 101/2013, che impone l'istituzione di specifici

capitoli di bilancio dedicati alle spese per incarichi di studio e di consulenza. Occorre sottolineare che, da quanto emerge dalla Relazione della Sezione, l'illegittimità della condotta posta in essere dalla Regione è stata evidenziata dalla medesima Sezione *“sin dal 2015”*.

Si tratta quindi, ad avviso della Procura, di una condotta reiterata e consapevolmente violativa della disposizione in parola (in quanto è sin dal 2015 che la Sezione rileva la violazione) e che preclude agli organi di controllo l'esercizio delle proprie funzioni finalizzate alla verifica di regolarità-legittimità delle relative gestioni.

La violazione, come ben evidenziato dalla Sezione di controllo *“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”*.

Se si considera, inoltre, il ritardo nell'approvazione dello schema di rendiconto e del bilancio consolidato per il 2018 e l'applicazione del regime sanzionatorio previsto dall'articolo 9, commi 1 quinquies e 1 *sexies* decreto legge 24 giugno 2016 n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016 n. 160 (divieto di qualsivoglia forma di assunzione in costanza di inadempimento e le conseguenti responsabilità in caso di violazione) ad avviso della Procura sussistono tutte le

condizioni necessarie per l'esercizio dell'azione erariale.

Questa Procura, infatti, ritiene che quanto esposto dalla Sezione regionale con riferimento sia alle collaborazioni coordinate, sia agli incarichi di studi, ricerca e consulenza, sia, infine, al precitato ritardo di approvazione dello schema di rendiconto e del bilancio consolidato, costituisca, ai sensi dell'articolo 51 del Codice di giustizia contabile, notizia di danno specifica e concreta e legittima l'Ufficio del Pubblico Ministero all'esercizio dell'azione erariale.

Conclusioni

In considerazione di quanto sopra, chiedo che la Sezione di Controllo della Corte dei Conti per il Molise voglia emettere la pronuncia di parificazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019, con le eccezioni e le riserve contenute nella presente memoria specie riguardo alle rilevanti passività non contabilizzate nell'esercizio finanziario di competenza che producono una sottostima del risultato di amministrazione.

Campobasso, li 20 novembre 2020

Il Procuratore Regionale
Cons. Stefano Grossi

