



CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE PRESSO LA SEZIONE  
GIURISDIZIONALE PER IL MOLISE

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO  
GENERALE DELLA REGIONE MOLISE  
ESERCIZIO 2019

**Requisitoria Orale del Procuratore regionale  
Stefano Grossi**

Udienza del 20 novembre 2020 – Presidente Lucilla Valente



CORTE DEI CONTI

## INDICE

<b>1. Introduzione</b>	<b>pag. 1</b>
1.1. La procedura della parifica del rendiconto	pag. 1
1.2. Il ruolo del Procuratore Regionale nel giudizio di Parificazione e sua natura	pag. 3
<b>2. Considerazioni</b>	<b>pag. 6</b>
2.1. I principali dati del rendiconto	pag. 6
2.2. I risultati della gestione 2019	pag. 7
2.3. Le società partecipate della Regione Molise	pag. 12
2.4. Il disavanzo sanitario	pag. 15
2.5. I Controlli interni	pag. 18
2.6. La spesa del personale	pag. 20
<b>3. Conclusioni</b>	<b>pag. 22</b>

## Saluti

Signor Presidente,

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

### 1. Introduzione

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

#### 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.

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”*.

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 che 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 e che si svolgono all'interno della pubblica Amministrazione

## **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, di necessità, 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 e nell'art. 72 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Il Pubblico Ministero, nel suddetto giudizio di parificazione, quindi, assume le vesti di interveniente necessario, potendosi considerare un osservatore della legalità finanziaria.

Infatti, il ruolo processuale della Procura regionale della Corte dei conti, nell'ambito giudizio di parificazione dei rendiconti, 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).

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.

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.

La **quarta considerazione** ha per oggetto il sistema dei **controlli interni regionali** che ha evidenziato un grave ritardo nella realizzazione del sistema dei controlli interni e la consapevolezza che la normativa dei controlli è vista dalla Regione Molise esclusivamente come un adempimento amministrativo.

La **quinta considerazione** è relativa alla **spesa del personale**, quale spesa corrente notoriamente rigida, difficilmente comprimibile, benché il suo contenimento rappresenti 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.

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”.

## **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.

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.

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

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.

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.

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%.

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.

Nel 2019 si registra, inoltre, un peggioramento sia della capacità di

accertamento che della capacità di riscossione.

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.

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

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 40.676868,70 di euro, sono rappresentati nel Fondo Pluriennale Vincolato.

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.

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%.

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.

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.

Al termine dell'esercizio 2019 l'esposizione debitoria regionale derivante da mutui ed altre forme di indebitamento ammonta a 524.560.968,94 euro.

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.

### **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.

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.

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.

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.

## **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.

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 dei Ministero della Salute e del MEF.

Per l'esercizio 2019 la Regione Molise ha presentato a 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.

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 rilevantisimo 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.

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'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

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.

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.

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.

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

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"*.

## **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

