



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE MOLISE
ESERCIZIO 2022

Sintesi della relazione di accompagnamento

Primo Ref. Domenico Cerqua

Primo Ref. Ruben D'Addio

Ref. Emanuele Petronio

Udienza del 23 ottobre 2024 - Pres. Lucilla Valente



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE MOLISE ESERCIZIO 2022

Sintesi della relazione di accompagnamento

Primo Ref. Domenico Cerqua

Primo Ref. Ruben D'Addio

Ref. Emanuele Petronio



Udienza del 23 ottobre 2024 - Pres. Lucilla Valente

Analisi economico-finanziaria:

dott.ssa Elisa CIARLO

dott.ssa Maria Pia CONCETTI

dott. Angelo DELLI QUADRI

dott. Antonio MEGLIOLA

dott.ssa Carla RICCI

dott.ssa Silvia STORTO

dott.ssa Manuela TROMBETTA

INDICE

(Presidente Lucilla Valente)

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE	3
-----------------------------------	---

(Primo Referendario Domenico Cerqua)

1 LA GESTIONE DI COMPETENZA. LE ENTRATE	12
---	----

2 LA GESTIONE DI COMPETENZA. LE SPESE	13
---	----

3 IL RENDICONTO 2022. I RISULTATI DELLA GESTIONE FINANZIARIA	14
--	----

3.1 CONTENUTO DELLA PROPOSTA DI RENDICONTO 2022. OSSERVAZIONI.	15
---	----

3.2. RISULTATO DI GESTIONE E DI AMMINISTRAZIONE 2022. CRITICITÀ	18
---	----

4 SANITÀ	24
----------------	----

4.1 I SOGGETTI TITOLARI DI COMPETENZE IN MATERIA DI SANITÀ REGIONALE	25
--	----

4.2 INCIDENZA DELLA SPESA SANITARIA E FINANZIAMENTO DEL FABBISOGNO REGIONALE	26
--	----

4.3 RISORSE E INTERVENTI DESTINATI A IMPLEMENTARE IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	29
--	----

4.4 EQUILIBRI DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE	31
---	----

(Primo Referendario Ruben D'Addio)

5 I SALDI DI FINANZA PUBBLICA	40
-------------------------------------	----

6 L'INDEBITAMENTO REGIONALE	41
-----------------------------------	----

(Referendario Emanuele Petronio)

7 GLI ESITI DEL CONTROLLO DI ATTENDIBILITÀ REGOLARITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI	43
--	----

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE

Pres. Lucilla Valente

Dichiaro aperta l'udienza pubblica sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2022.

Desidero, innanzitutto, rivolgere un saluto alle Autorità e a tutti i cortesi Ospiti intervenuti per seguire l'udienza, anche in streaming, in questa bellissima sede grazie alla disponibilità del Prefetto che gentilmente ci ha accolto.

Un saluto particolare, anche a nome di tutti i magistrati e gli amministrativi in servizio in Molise mi sento di indirizzare al Pres. della Corte dei Conti dr Guido Carlino che ci ha voluto onorare della sua presenza.

Saluto altresì le parti processuali del presente giudizio, identificabili nel Presidente della Regione e nel Procuratore regionale.

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

Va evidenziato, tuttavia, che l'odierno giudizio si celebra sul **rendiconto 2022** in completa disarmonia con la fisiologica tempistica, prevista dalla norma, attenta alle scansioni temporali del ciclo di bilancio (principio contabile applicato 4.1 allegato 4.1 del decreto legislativo numero 118 del 2015) che vede l'adozione del disegno di legge del rendiconto da parte della Giunta regionale entro il 30 Aprile dell'anno successivo, cui segue l'approvazione con legge da parte del Consiglio regionale entro il 31 luglio, dopo l'intervenuta parifica da parte della Sezione regionale di controllo.

Il rispetto di tale tempistica favorisce la possibilità dell'Organo esecutivo regionale di apportare dopo la parifica le misure correttive conseguenti al *decisum* della Sezione.

Il disegno di legge di Rendiconto 2022 (DGR n. 289 del 25 settembre 2023) approvato dalla Giunta regionale a settembre 2023, e inviato alla Sezione per il conseguente giudizio, a novembre 2023, è stato tradotto dal Consiglio regionale in legge a dicembre 2023, senza attendere lo svolgimento dell'istruttoria tempestivamente avviata dalla Sezione, in violazione delle disposizioni di legge ordinaria e costituzionale in materia di competenza della Corte dei conti ed equilibri di bilancio, nonché degli elementari obblighi di leale collaborazione, presidiati dagli artt. 5, 100, 103, 119 e 120 della Costituzione.

Questa Sezione ravvisava la violazione della funzione stessa cui è preordinato il giudizio di parifica, incidendo l'adozione della legge di Rendiconto sul diritto-dovere della Corte dei conti di accertare, in esito a un procedimento contenzioso caratterizzato da approfondito contraddittorio, i corretti valori delle poste contabili, e valutava, più in generale, che l'intera attività legislativa regionale in materia di bilancio per gli esercizi 2021 e 2022, seguita alla sospensione del giudizio di parifica del rendiconto 2021, presentava possibili vizi di costituzionalità.

Di conseguenza, a gennaio 2024 (ord. n. 9/2024/PARI del 19 gennaio 2024), in pendenza del giudizio di costituzionalità sulla legge di rendiconto 2020 e di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 (reg. ord. n. 52/2023), sollevato dalla Sezione (ord. 10/2023), nonché di un ulteriore e separato giudizio *ex* 127 Cost. sulla Legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27, di approvazione del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021 - la cui definizione da parte della Consulta appariva propedeutica alla decisione riguardante la parifica del rendiconto 2022, considerato il suo carattere logicamente pregiudiziale - veniva sospesa ogni ulteriore decisione sul Rendiconto 2022, in ossequio al "*principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., [che] esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie. [...]; principio di continuità del bilancio che, invero, è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi.*" (Corte cost., sentenza 5 marzo 2018, n. 49).

A seguito del deposito delle pronunce della Consulta n. 39/2024 (dell' 11 marzo 2024) di totale accoglimento della prospettazione della Sezione e n. 58/2024 (del 18 aprile 2024) sul Rendiconto 2021 a iniziativa del Governo, la Sezione, nell'udienza pubblica del 17 aprile, dava ampia trattazione della questione delle conseguenze della caducazione del rendiconto 2020 e delle leggi di previsionale 2021; nell'udienza del 24 maggio prendeva atto dell'approvazione con LR 3/2024 del 21 maggio 2024 di un rendiconto 2020, sostanzialmente conforme ai principi di veridicità e attendibilità, con un peggioramento del saldo da - 494 mln di euro a -589 mln. Prospettava, altresì, possibili questioni di costituzionalità¹, fra le tante proprio sulla legge di approvazione del rendiconto 2022, che aveva impedito lo svolgimento del procedimento di parifica, e accordava alla richiesta delle parti di ulteriore rinvio onde consentire alla Regione Molise di valutare la rimozione delle disposizioni di legge riconosciute di dubbia costituzionalità (ord coll. n. 63/2024/PARI del 3 giugno 2024)

Seguiva l'udienza del 25 giugno, di chiusura del giudizio di parifica sul Rendiconto 2021 rimasto sospeso. Il Consiglio regionale approvava il Rendiconto 2021 (L.R. n. 5 del 17 luglio 2024) con un peggioramento del saldo da - 493 milioni circa a - 583 milioni conformandosi alle valutazioni della Sezione; inoltre, procedeva all'abrogazione della legge n. 9 del 2023, recante "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022" scongiurando un possibile ritorno di questa Sezione alla Consulta.

Ne è seguita la ripresa delle attività di istruttoria riguardanti i contenuti dello schema di rendiconto trasmesso, così rispettando l'ordinario iter procedimentale (contraddittorio, udienza di parifica elaborazione della relazione...) delineato dall'articolo 1 comma 5 del decreto legge n. 174 del 2012, in combinato disposto con gli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al Regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214.

L'odierno appuntamento, - superfluo ricordarlo - è deputato alla verifica della

¹ Legge regionale 28 dicembre 2023, n. 9 ("*Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022*") e alla legge regionale 15 dicembre 2023, n. 6 ("*Bilancio di previsione della Regione Molise 2023-2025*"), nonché della costituzionalità delle seguenti leggi: L.R. 24 maggio 2022, n. 9 ("*Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2022 - 2024*"); L.R. 31 dicembre 2022, n. 27 ("*Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021*"), ove non dichiarata, nelle more, dalla Corte costituzionale; L.R. 19 settembre 2023, n. 4 (articoli 2 e 3); L.R. 29 dicembre 2023, n. 10 ("*Assestamento del bilancio di previsione della regione Molise 2023- 2025*"), per contrasto con gli artt. 81, 97, 100, 103, 117 e 119 della Costituzione.

concordanza e veridicità delle risultanze del rendiconto, e, quindi, della regolarità ed affidabilità della gestione del bilancio e del patrimonio, in termini di rispetto dei vincoli finanziari nazionali e comunitari, in tema di saldi di finanza pubblica e di equilibrio complessivo dei bilanci, in buona sostanza di *“controllo e garanzia della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione in termini di entrate e di spese”* (Corte costituzionale sentenza n 121 del 1966).

La precisazione appare importante, stante il defatigante processo di riallineamento dei conti cominciato in questa Regione da qualche anno e di recente agevolato anche da normative nazionali di esclusivo favore per la stessa, ma non ancora concluso (art. 12bis, comma 3, del Decreto - legge 10 maggio 2023, n. 51 convertito dalla legge 3 luglio 2023, n. 87; art. 9, comma 10, del Decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 convertito dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191; art. 1, comma 455 e ss., della legge 30 dicembre 2023 n. 213).

Infatti, va sottolineato che il disegno di legge sottoposto all'odierno giudizio risalente a settembre 2023 (Deliberazione di Giunta regionale n. 289 del 25 settembre 2023) sconta il mancato aggiornamento e riallineamento, secondo il principio di continuità dei bilanci, agli atti solo a metà del 2024 resi veritieri con la riapprovazione e il peggioramento dei saldi.

La Sezione offriva all'Ente la possibilità di integrare i documenti già depositati alla luce delle intervenute modifiche dei Rendiconti 2020 e 2021, possibilità che veniva disattesa con la conferma dell'originaria bozza di rendiconto in data 5 settembre 2024 con DGR n. 423.

Il principio di continuità già ricordato, implica che *“i dati contabili nel quadro della naturale successione temporale delle singole annualità, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e apertura dei conti e in tutti i documenti contabili (paragrafo 11 dell'Allegato 1 del d. lgs. N. 118 del 2011). Le risultanze dell'annualità precedente rappresentano infatti un dato di riferimento del successivo orizzonte temporale, incidendo direttamente sulla programmazione”* (sent. n. 39 /2024 CC).

Alto è stato e sarà l'impegno della Sezione nell'esercizio del procedimento di parifica, connotato, come ribadito dalla Consulta, da parametri distintivi precisi quali: la garanzia imparziale dell'equilibrio economico finanziario della corretta gestione delle risorse pubbliche, per il miglioramento dell'efficienza ed efficacia della spesa pubblica, e la

vigilanza della Corte sui principi della sana gestione finanziaria presidiati dall'art 81 della Costituzione, con lo svolgimento di una funzione di *“garanzia di controllo esterno rigorosamente neutrale e disinteressato, preordinato alla tutela del diritto oggettivo”* (Corte costituzionale, sentenza n. 80 del 2021), in un procedimento, come puntualizzato dalla Consulta, (in ultimo sentenza n. 184/2022), con caratteri tali che *“..lo hanno reso «ascrivibile al novero dei “controlli di legittimità-regolarità” (sentenza n. 101 del 2018)» (sentenza n. 189 del 2020)”,* ravvisabili *“essenzialmente nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi nella possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile.*

La recente giurisprudenza (sentenza 184 del 2022 e n. 39 del 2024) della Consulta restituisce un quadro complessivamente coerente con la precedente e più risalente giurisprudenza; ribadisce, infatti, la *“funzione certificativa svolta dalla Corte dei conti attraverso il giudizio di parificazione del rendiconto generale”* (sent. 39/2024), [] *“con vincoli quantomeno indiretti conseguenti al giudizio di parifica, consistenti nel dovere per la Regione di esercitare il potere legislativo nel rispetto delle grandezze contabili accertate dalla Corte dei conti.*

In sede di parifica, l'attenzione è sul bilancio, considerato oramai **“bene pubblico”**, da intendersi non più solo rappresentazione delle principali scelte gestionali di entrata e spesa, ma anche come strumento per la realizzazione dei diritti inviolabili e dell'eguaglianza sostanziale, solennemente affermati dagli artt. 2 e 3, secondo comma, della Costituzione (Corte costituzionale sentenze n. 184 del 2016 e n. 80 del 2017), perseguibili solo attraverso *“la legalità finanziaria”*.

In tale mutato quadro costituzionale l'**ausiliarità** dell'attività di parificazione è da ravvisarsi non più nei soli confronti dell'Assemblea legislativa (art. 1, comma 5, terzo periodo, D.L. n. 174/2012), ma anche nei confronti e al servizio dello Stato - ordinamento quale presidio di **interessi “adespoti”** alla sana gestione finanziaria, interessi finanziari della collettività (che difficilmente potrebbero essere mai pregiudiziali in ordinari giudizi), in un quadro di rapporti tra Corte dei conti e Regione (sentenza n.184 del 2022 e 39/2024) che vede *«... sfere di competenza ... distinte e non confliggenti»* (sentenza n. 72 del 2012). Infatti, *l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la “validazione”) del risultato di amministrazione e cioè delle «risultanze contabili della gestione*

finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria”.

Dal **giudizio** di parifica inteso, dunque, a dare certezza e credibilità ai dati finanziari ed ai loro riflessi gestionali, economici e patrimoniali sull'organizzazione e attività della pubblica amministrazione, con riferimento sia allo specifico esercizio finanziario esaminato che alle prospettive di breve e medio periodo, scaturiscono la **decisione** (art. 39 rd 1214/1934) e la **relazione** allegata (art 41, idem) entrambe emanate dalla Sezione di controllo. Le stesse, sebbene teologicamente collegate sono documenti *“collegati ma autonomi, sotto il profilo della ritualità, dell'oggetto e delle finalità”* (SSRRCO Cdc n. 7/QMIG/2013).

La **pronuncia**, emessa in nome del popolo italiano con il *“passaggio in giudicato”* determina l'immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificato. La stessa mette a disposizione anche dell'Ente controllato *“i dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio”.*

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

In questo panorama normativo, il **rendiconto regionale** rappresenta il momento conclusivo del complessivo ciclo di bilancio dell'Ente regionale, sul quale si pone il giudizio di parifica, nel quale dunque diventa centrale la correttezza della determinazione del **risultato di amministrazione**, il quale configura *“l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che [...] riguarda non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio”* (Corte costituzionale sentenza n. 89 del 2017).

La rendicontazione costituisce quindi *“presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo”* poiché *“assicura ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di*

impiego delle risorse e [de]i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale] (sentenza n. 184 del 2016 e sentenza n. 18 del 2019).

A garanzia degli interessi finora ricordati, si pone l'odierno giudizio sul rendiconto generale della Regione Molise per l'anno 2022.

L'osservanza del principio della continuità della gestione con gli esercizi finanziari precedenti (Corte costituzionale sentenze n. 274 del 2017, n. 49 del 2018 e n. 105 del 2019) ha comportato, quale primaria conseguenza, l'impossibilità di prescindere, nelle analisi, dalla considerazione delle situazioni pregresse, oltreché del grado di adattamento da parte dell'Ente alle osservazioni mosse sugli esercizi precedenti, conformemente ai dettati della Corte costituzionale secondo la quale *"la trasparenza dei conti e la tempestività degli interventi correttivi assumono valore fondamentale per evitare che il rinvio a futuri esercizi delle misure di risanamento aggravi l'esercizio del mandato dei futuri anni e faccia ricadere il peso del risanamento sulle future generazioni"* (Corte costituzionale sentenza n. 18 del 2019).

Del resto *"ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi"* per cui *"in caso di errata determinazione del risultato ne "risulta [...] coinvolto in modo durevole l'equilibrio di bilancio"*. Ne consegue che *"prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto "domino" nei sopravvenienti esercizi pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento"* (Corte costituzionale sentenza n. 89 del 2017).

Un'ultima notazione riguarda il profilo procedurale.

Anche per l'esercizio 2022, la verifica dell'affidabilità e della regolarità dei conti della Regione è stata effettuata previa applicazione di un campionamento statistico numerico e monetario, in linea con il sistema MUS (Monetary Unit Samplig) che la Corte dei Conti europea utilizza per gli accertamenti, nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità (Declaration d'assurance - DAS).

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

Le valutazioni complessive delle attività di controllo svolte saranno contenute nella relazione che verrà annessa alla decisione di parifica e si articolerà in tre volumi.

Concludo esprimendo un sincero ringraziamento ai Colleghi e al Personale amministrativo tutto, parte attiva e fondamentale nello scrutinio degli atti oggetto dell'odierno giudizio.

Ringrazio anche la Procura regionale per la proficua sinergia che si è realizzata e la Regione Molise per l'interlocuzione istituzionale in fase istruttoria.

Dopo le illustrazioni dei singoli relatori ai quali cederò via a via la parola, ci sarà la requisitoria orale del Pubblico ministero rappresentato dal Procuratore regionale della Corte dei conti per il Molise, dott. Antonio D'Amato, ed infine cederò la parola al Presidente della Regione, Ing. Francesco Roberti.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

sintesi della relazione di accompagnamento

Primo Ref. Domenico Cerqua

1 LA GESTIONE DI COMPETENZA. LE ENTRATE

Dalle risultanze della gestione delle entrate regionali nell'esercizio 2022 emerge che, a fronte di previsioni definitive di competenza per 1 miliardo e 825 milioni di euro (escluso l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente e il FPV di parte capitale e di parte corrente), sono stati disposti *accertamenti* per **1 miliardo 378 milioni di euro**, pari al 75,47% delle previsioni.

Le *riscossioni* in conto competenza, ridotte rispetto al precedente esercizio, ammontano a **987,72 milioni di euro**. Il loro rapporto rispetto agli accertamenti misura la cosiddetta "*velocità di riscossione*" delle entrate, che con specifico riferimento a quelle correnti è del 77,41%.

Per differenza, le somme accertate ma ancora non riscosse - residui attivi dell'esercizio - ammontano a 390,00 milioni di euro (28,31% degli accertamenti).

Sul piano qualitativo, il 56,77% del totale degli accertamenti è riferito alle entrate di cui al *Titolo I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*. Dei restanti importi, il 18,14% è imputato al *Titolo II - Trasferimenti correnti*, mentre solo lo 0,51% è relativo alle entrate di cui al *Titolo III - Entrate extratributarie*. Gli accertamenti delle entrate in conto capitale (*Titolo IV*) sono pari al 14,59% del totale.

In rapporto al precedente esercizio, le entrate complessivamente accertate nel 2022 registrano un aumento del 3,14%.

Al contrario, si rileva un calo del 5,89% delle riscossioni.

L'analisi svolta sui dati riguardanti le entrate di cui al *Titolo I* (che costituiscono la fonte più significativa delle risorse regionali) evidenzia un aumento degli accertamenti del 4,19%. Il medesimo *trend* positivo si riferisce anche alle riscossioni di competenza, che subiscono una crescita dello 0,75% rispetto al 2021. Tuttavia, le riscossioni totali (comprehensive di quelle in conto residui) seguono un andamento opposto, registrando un calo del 44,92% rispetto al 2021: la circostanza attesta una negativa inversione di tendenza nella capacità di riscuotere le entrate tributarie accertate negli esercizi pregressi.

Il 73,81% delle entrate tributarie è costituito dalla compartecipazione regionale all'IVA, che registra accertamenti complessivi per 532,92 milioni di euro. L'IRAP fornisce il 12,89% degli

accertamenti tributari (circa 93 milioni di euro), mentre l'addizionale regionale sull'IRPEF contribuisce con 64,65 milioni di euro, pari all'8,96% del totale.

La tassa automobilistica regionale, con accertamenti di oltre 24 milioni di euro, integra il 3,38% del totale.

2 LA GESTIONE DI COMPETENZA. LE SPESE

Sul lato della spesa, nell'esercizio 2022 sono stati iscritti in bilancio *impegni* per **1 miliardo 349 milioni** di euro, in crescita del 3,34% rispetto al 2021. Tra l'altro, l'aumento ha interessato il *Titolo II - Spese in conto capitale* (25,64%, con maggiori impegni per 43,54 milioni di euro) e - in misura particolarmente significativa - il *Titolo I - Spese correnti*, che ha registrato una crescita del 7,27%, con maggiori impegni per 66,10 milioni di euro.

I *pagamenti* in conto competenza, quantificati a fine esercizio in **888,93 milioni** di euro, sono risultati in diminuzione rispetto al 2021 dell'11,12%.

Analizzando il loro andamento per ciascun titolo della spesa, si rileva che il calo ha interessato il *Titolo 1 - Spese correnti* (- 4,01%). In valori assoluti, nel 2022 i minori pagamenti per spese correnti sono pari a complessivi 30,89 milioni di euro.

Sono ridotti del 45,82% anche i pagamenti per spese imputate al *Titolo III - Spese per incremento di attività finanziarie* e del 75,22% quelli iscritti nel *Titolo 4 - Rimborso di prestiti"*.

Le *spese correnti* regionali integrano la quota percentualmente più alta della spesa complessiva (pari, nel 2022, al 72,26%). Al contrario le *spese per investimenti*, con cui - come noto - l'Ente contribuisce a formare il capitale produttivo della comunità e, quindi, al suo sviluppo, si sono attestate solamente al 15,81% di tutta la spesa impegnata.

L'esame dell'andamento delle spese correnti mostra un calo della quota riferibile ai *redditi di lavoro dipendente* (- 1,88 milioni) e, al contrario, una crescita della spesa per *acquisti di beni e servizi* (17,09%) e per i trasferimenti correnti (5,78%); risultano in calo anche gli *interessi passivi* (- 10,33%).

* * *

Come noto, nel quadro della nuova disciplina della contabilità armonizzata, la prima unità di voto relativa alle spese ha ad oggetto le "*missioni*", che rappresentano le **funzioni principali e gli obiettivi strategici** perseguiti dalle amministrazioni utilizzando risorse

finanziarie, umane e strumentali a esse destinate e forniscono, pertanto, utili indicazioni in ordine ai contenuti della concreta attività di gestione.

L'analisi di dettaglio delle singole missioni evidenzia che la quota più cospicua delle risorse regionali è stata destinata alla spesa sanitaria: la *missione 13 - Tutela della salute* ha, infatti, assorbito nel 2022 il **63,31% delle risorse** complessivamente impegnate in bilancio (valore in crescita rispetto al 2021, in cui si attestava al 58,16%).

Il complesso della spesa sanitaria impegnata nel 2022 aumenta del 12,50% rispetto all'esercizio precedente. Alla crescita degli impegni è seguita una decrescita dei pagamenti rispetto al 2021 dello 0,21%.

Significativo anche l'andamento della missione "*Sviluppo economico*" che mostra stanziamenti definitivi in netta diminuzione, così come una contrazione degli impegni (-62,51%) e dei pagamenti (-66,33%).

Al contrario, la missione "*Trasporto e diritto alla mobilità*" cresce negli stanziamenti definitivi e negli impegni (59,66%), mentre segna una flessione dei pagamenti (-14,73%).

3 IL RENDICONTO 2022. I RISULTATI DELLA GESTIONE FINANZIARIA

La riforma costituzionale del 2001 ha disegnato una «*Repubblica delle autonomie*» articolata su più livelli territoriali di governo, in cui un ruolo centrale è assegnato alle regioni, dotate di autonomia politica, legislativa, amministrativa e finanziaria, sul versante sia delle entrate che delle spese.

Conseguentemente, le spese delle regioni devono essere necessariamente programmate tenendo conto, in primo luogo, delle risorse derivanti da tributi ed entrate proprie o da compartecipazioni al gettito di tributi statali riferibili al loro territorio (salvi i trasferimenti, innanzitutto statali e di regola finalizzati alla cura di specifici settori, in primo luogo sanità e trasporti).

In altri termini, le regioni sono tenute ad assicurare una costante condizione di equilibrio tra l'insieme delle risorse disponibili e gli impieghi programmati. Ove, al contrario, dalla concreta attività di gestione emerga un volume di spesa superiore alle risorse disponibili, si determina una condizione di *disavanzo*, ossia di tendenziale incapacità di far fronte alla

mole degli obblighi di pagamento derivanti dalla gestione passata e corrente con le ordinarie fonti di entrata, che impone il *ripristino degli equilibri*, realizzato contenendo – in misura simmetrica, rispetto alle pregresse gestioni – le uscite di competenza rispetto alle entrate nella misura necessaria alla costituzione di una provvista progressivamente sufficiente a garantire la copertura del disavanzo.

La premessa svolta rende evidente la cruciale importanza dell'istituto della *parificazione* dei rendiconti, funzionale ad analizzare gli esiti della gestione regionale aggiornati alla data di conclusione di un determinato esercizio (nella fattispecie, al 31 dicembre 2022). Il suo oggetto principale è il saldo denominato "*risultato di amministrazione*", che esprime, in una semplice sintesi numerica, la condizione economica e finanziaria dell'Ente tenendo conto *dell'intera gestione passata* (di cui, nel caso in esame, l'annualità 2022 rappresenta solo l'ultimo segmento temporale).

La Regione Molise, nella proposta di rendiconto approvata dalla Giunta regionale ⁽¹⁾ e sottoposta all'odierno esame, ha indicato un risultato di amministrazione in disavanzo per euro **562.612.396,20**.

La successiva analisi riguarderà due profili specifici: in primo luogo, la condizione degli equilibri alla luce dei contenuti della proposta di rendiconto regionale; saranno poi presentati alcuni approfondimenti in ordine alla correttezza del processo logico-matematico di quantificazione dei saldi di bilancio.

3.1 CONTENUTO DELLA PROPOSTA DI RENDICONTO 2022. OSSERVAZIONI.

Ancora una volta, la Corte evidenzia che gli equilibri finanziari della Regione, alla luce delle stesse risultanze dell'Ente, appaiono ai limiti della sostenibilità.

Infatti, l'impatto sulla gestione futura del volume di disavanzo – già imponente in termini assoluti – emerge con chiarezza considerando la quota di **disavanzo pro capite** che grava sulla popolazione residente nel confronto con le altre regioni italiane. Essa si attesta a **euro 1.935,80 per abitante**, in leggera diminuzione rispetto al 2021 (in cui, alla stregua del dato definitivo conseguente alla legge regionale 17 luglio 2024, n. 5, di approvazione del relativo

¹ Con deliberazione n. 289, del 25 settembre 2023, confermata con deliberazione di Giunta n. 423, del 5 settembre 2024, avente ad oggetto "*Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022 - Conferma valenza attuale della proposta di legge di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 289 del 25 settembre 2023*".

Rendiconto generale, era di euro 2.005,26), ma ancora una volta ampiamente superiore alla quota per abitante di tutte le regioni a statuto ordinario, con l'eccezione della Regione Lazio (il cui disavanzo 2022 è enormemente aumentato rispetto al 2021, in ragione delle criticità straordinarie che hanno riguardato le modalità di copertura dei relativi disavanzi sanitari). Per limitare il confronto alle regioni con minore popolazione, il valore è addirittura di circa 100 volte superiore a quello della Basilicata ⁽¹⁾, ma è perfino oltre 18 volte maggiore di quello dell'Abruzzo, la cui popolazione è tuttavia 4,3 volte più elevata.

La Regione Molise è astretta da un impegnativo percorso di recupero pluriennale di un disavanzo originariamente di ancor più ampia dimensione, nell'ambito del quale sono stati fissati i traguardi intermedi riguardanti i singoli esercizi.

Nel 2021 il saldo finale negativo è stato quantificato dalla Regione, nella citata legge di rendiconto n. 5/2024, in **euro 583.066.926,25**, a fronte di un obiettivo almeno di euro 489.630.325,45, calcolato (in termini più favorevoli per l'Ente rispetto a quelli derivanti dai piani di recupero in corso dal 2014) tenuto conto delle regole contabili secondo cui *le quote di disavanzo applicate al bilancio e non recuperate* (nel caso in esame, è quanto accaduto negli esercizi 2019 e 2020) sono **interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alla quota di recupero già programmata ai sensi dei piani di rientro in corso** (nel 2021 pari a euro 19.822.650,66), mentre *l'ulteriore disavanzo* è ripianato dalle regioni negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, non oltre la durata della consiliatura/legislatura regionale (paragrafo 9.2.26 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo 118/2011), e non applicando per il *maggior disavanzo 2020* la previsione del paragrafo 9.2.28 del citato allegato, secondo cui il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato deve essere ripianato applicandolo *per l'intero importo* all'esercizio in corso di gestione.

Nonostante il grave scostamento registrato al 31 dicembre 2021, già emerso nella deliberazione n. 192/PARI/2022, del 12 dicembre 2022, e che determinava obblighi di iscrizione per quote di ripiano aggiuntive quantificabili in 111,98 milioni di euro (o, quantomeno, in misura pari agli accertamenti contenuti nella predetta decisione e non

¹ Il dettaglio completo è riportato nella tabella allegata alla presente relazione.

contestati), non è stata approvata alcuna legge di assestamento.

È dunque emerso un volume di disavanzo da iscrivere nel bilancio di previsione 2022-2024 la cui portata ha profondamente inciso, in misura sia qualitativa che quantitativa, sulla regolarità dell'intero ciclo di gestione delle spese dell'esercizio il cui rendiconto del procedimento di parificazione, in quanto la sua rappresentazione contabile avrebbe impedito, per ovvie esigenze connesse all'approvazione del bilancio di previsione in pareggio, l'autorizzazione a effettuare corrispondenti spese.

Poiché il mancato rispetto degli obblighi di ripiano risale all'esercizio 2022, non potevano applicarsi alla relativa gestione di bilancio le previsioni introdotte dall'articolo 12-bis, comma 3, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 87), che ha consentito alle regioni a statuto ordinario con disavanzo *pro capite* al 31 dicembre 2021, al netto del debito autorizzato e non contratto, superiore a euro 1.500 (in sostanza, alla sola Regione Molise) di ripianare il disavanzo al 31 dicembre 2021, al netto delle quote del disavanzo già soggette a regimi straordinari di ripiano del disavanzo, in quote costanti nei nove esercizi successivi a decorrere dal 2023, contestualmente all'adozione di una deliberazione consiliare (allegata al bilancio di previsione 2023-2025, o a una successiva legge regionale di variazione di tale bilancio di previsione, e ai bilanci e rendiconti successivi, costituendone parte integrante) avente per oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere dei revisori, con l'individuazione dei provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio e contenente l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo, la cui mancata attuazione determina il venir meno del regime di favore concesso per il ripiano pluriennale.

Evidentemente, la citata disposizione, intervenuta nel 2023 e riguardante il disavanzo 2021, collocandosi all'interno del consolidato quadro normativo in materia di ripiano dei disavanzi, cui introduce una specifica deroga, deve interpretarsi nel senso che le quote di recupero da iscrivere negli esercizi decorrenti dal 2023 devono tener conto - nel rispetto del principio di *continuità* - dei saldi aggiornati al 31 dicembre 2022, ossia degli effetti finanziari della gestione di tale esercizio (distinguendo il caso in cui si siano formate ulteriori quote di disavanzo dall'ipotesi di riduzione del disavanzo 2021 per importi che, per questo motivo, non hanno più ragione di formare oggetto di recupero).

Significativi elementi di conoscenza delle compromesse condizioni degli equilibri regionali derivano dal richiamo delle operazioni di riconduzione al rispetto dei principi di veridicità, congruenza e attendibilità nella redazione della documentazione contabile, compiute con progressivo rigore a decorrere dal rendiconto 2018. Infatti, nel periodo 2018-2022 risultano cancellati circa 91,17 milioni di euro di residui attivi, in gran parte vetusti, cui si aggiunge nel rendiconto 2022 l'integrale sterilizzazione nel FCDE di un presunto residuo attivo di euro 32 milioni di euro in favore di FINMOLISE.

Nel medesimo periodo 2018-2022, oltre all'ingente mole di riconoscimenti di debiti fuori bilancio (che attesta la scarsa attendibilità dei procedimenti di programmazione), anche la contabilizzazione di taluni fondi è stata svolta con maggiore attendibilità, conducendo all'aumento dell'accantonamento per contenziosi da circa 6,9 a 52,96 milioni di euro e del fondo crediti di dubbia esigibilità da 27,3 a 92,4 milioni di euro.

Evidentemente, gli effetti sui saldi delle richiamate operazioni concorrono a spiegare i motivi dell'andamento del disavanzo annuale, che nel 2018 era pari a euro 511.745.173,11 e che, dopo un percorso di teorico ripiano che ha interessato ben quattro esercizi, anziché diminuire nella misura di 78,8 milioni come previsto nei piani di rientro a suo tempo approvati in ottemperanza alle prescrizioni di legge, a fine 2022 secondo lo schema adottato dalla Giunta regionale sarebbe aumentato almeno a 562,6 milioni.

3.2. RISULTATO DI GESTIONE E DI AMMINISTRAZIONE 2022. CRITICITÀ

Le osservazioni che precedono, come chiarito, sono state svolte tenendo conto dei dati approvati con la deliberazione di Giunta n. 289, del 25 settembre 2023.

Deve tuttavia evidenziarsi che la Sezione nel corso degli anni ha regolarmente segnalato criticità rilevanti anche ai fini della determinazione dei saldi di amministrazione, che hanno condotto a una parifica parziale del rendiconto per il 2020 (non seguita da idoneo adeguamento del saldo negativo, con il conseguente giudizio di costituzionalità deciso con sentenza della Corte cost. n. 39/2024) e alla mancata parificazione del rendiconto 2021.

Con particolare riferimento all'esercizio 2022, come sempre il processo contabile che conduce a quantificare il risultato di amministrazione muove dalla determinazione dei saldi della *gestione di competenza* e della *gestione dei residui*.

A) Per effetto delle iscrizioni contabili dell'esercizio 2022 è possibile innanzitutto

quantificare il *saldo della gestione di competenza*.

A tali fini rileva, in primo luogo, il saldo tra entrate accertate e spese impegnate (28,21 milioni di euro), che è possibile scomporre nei due saldi di cassa (le riscossioni superano i pagamenti di 98,79 milioni di euro) e dei residui in c/competenza (valore negativo per 70,58 milioni).

Tuttavia, il risultato dell'esercizio 2022 deve tener conto anche degli importi iscritti in bilancio a titolo di *fondo pluriennale vincolato* (pari a 35,08 milioni).

Conseguentemente, il risultato di competenza risulta pari a **63,29** milioni di euro (nel 2021 il valore era di 13,69 milioni).

B) Come ricordato dalla giurisprudenza costituzionale, il giudizio di parificazione mira, in primo luogo, a quantificare il *risultato di amministrazione* conseguito dall'Ente interessato.

Con riferimento alla data del 31 dicembre 2022, al suo computo concorre in primo luogo un *fondo cassa* finale di **circa 65 milioni di euro**.

La seconda componente è rappresentata dal risultato algebrico della *gestione dei residui* derivanti dall'esercizio 2022 e da quelli pregressi, attivi (importi accertati ma non riscossi) e passivi (somme oggetto di impegno ed esigibili, ma non pagati), conservati in chiusura dell'esercizio 2022.

In particolare, la Giunta regionale, con la deliberazione n. 221/2023, ha provveduto al **riaccertamento ordinario dei residui** della gestione finanziaria 2022. I residui attivi conservati alla chiusura dell'esercizio sono pari a 853,77 milioni (in aumento rispetto al 2021), di cui 390,00 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 463,77 milioni rivenienti dalla gestione dei pregressi residui.

Sul piano generale, la Regione appare aver quasi completato le attività di riesame del fondamento dell'iscrizione e del mantenimento delle poste più remote, intrapresa in occasione dei procedimenti di riaccertamento prodromici all'approvazione degli ultimi rendiconti.

Come già rilevato, tra gli altri risulta ancora iscritto un presunto credito di dubbia esigibilità dal valore particolarmente significativo (32 milioni di euro), risalente al lontano 2012 e da tempo non oggetto di smaltimento neanche parziale. La sua causale è così delineata nella documentazione agli atti: *"Recupero somme relative ad interventi finanziari tramite*

FINMOLISE - incarico fiduciario". La Regione ha opportunamente intrapreso una specifica attività di verifica delle ragioni del mantenimento, che sulla base delle comunicazioni intercorse con la Finmolise ha condotto all'integrale accantonamento, in via prudenziale, di un corrispondente importo nel fondo crediti di dubbia esigibilità.

Nel conto del bilancio sono stati conservati *residui passivi* per complessivi **728,18** milioni di euro, di cui 460,58 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 267,60 dalla gestione dei residui. Circa la metà dell'importo (360,39 milioni, in crescita di circa 100 milioni rispetto al 2021) è costituito da residui da mancato pagamento di spese correnti, la cui conservazione segnala la difficoltà di assicurare l'efficace programmazione della fase del pagamento delle obbligazioni che incombono sull'Ente, sebbene i residui risalenti a esercizi precedenti al 2014 risultino particolarmente contenuti.

Tenuto conto del fondo pluriennale vincolato, il *risultato di amministrazione* prima del calcolo di vincoli e accantonamenti è positivo e **pari a 145,11 milioni** di euro (in crescita rispetto all'esercizio precedente).

Tuttavia, come noto, in base ai principi stabiliti dal D.Lgs. n. 118/2011 il risultato di amministrazione "*effettivo*" è rappresentato dal saldo di "*parte disponibile*" (lettera "E" del prospetto), che si determina computando in diminuzione il valore della "*parte accantonata*", della "*parte vincolata*" (nella fattispecie, per trasferimenti, mutui e altri vincoli minori) e della "*parte destinata*".

Pertanto, al richiamato risultato contabile di amministrazione di 145,11 milioni di euro occorre sottrarre la parte accantonata, di circa **500 milioni**, e la parte vincolata, pari a **207,17 milioni**. Ne consegue che il positivo risultato di amministrazione è interamente assorbito dall'esigenza di dare copertura agli accantonamenti e ai vincoli, determinando un risultato effettivo di esercizio *in disavanzo*, secondo le risultanze regionali, per l'importo di **562,61 milioni di euro**, come in precedenza ricordato.

* * *

Il già rilevante disavanzo di amministrazione-parte disponibile esposto dalla Regione nel progetto di rendiconto appare ancora *sottostimato*, in ragione delle criticità riguardanti la mancata contabilizzazione di spese esigibili e congrua determinazione di fondi da accantonare.

Rinviando alla relazione per la trattazione dettagliata dell'argomento, e salvo quanto si osserverà con riferimento alla perimetrazione sanitaria e nelle altre Relazioni, in questa sede si evidenzia quanto segue.

Nel progetto di rendiconto è stato previsto un "*fondo per la definizione delle partite potenziali*" per complessivi euro 25.506.173,02, corrispondenti al rischio potenziale derivante dalle fatture non impegnate nel corso dell'esercizio pervenute da una serie di fornitori di beni e servizi, nonché (per euro 4.588.948,00) a una quota dei mancati impegni per fiscalità da trasferire al SSR.

La Sezione ha tuttavia accertato l'esistenza di ulteriori fattispecie generatrici di potenziali passività, già rilevanti nell'esercizio 2022.

Il riferimento è, tra l'altro, agli obblighi derivanti dall'articolo 4, comma 3, della legge regionale 21 novembre 2005, n. 42, secondo cui per il funzionamento e la gestione delle opere e degli impianti dei consorzi di bonifica *«la Regione concorre annualmente con un contributo della misura non inferiore al 50 per cento delle spese sostenute e certificate da ciascun Consorzio con riferimento all'esercizio finanziario dell'anno precedente»*.

Il mancato impegno delle spese collegate ai trasferimenti prescritti dal medesimo legislatore regionale ha determinato contestazioni stragiudiziali da parte dei Consorzi, che nel 2023 hanno ottenuto il rilascio di decreti ingiuntivi per almeno 22,8 milioni di euro. In disparte la qualificazione giuridica delle obbligazioni, è evidente che se nel corso del 2023 si è determinata la formalizzazione, in provvedimenti giurisdizionali, della misura degli obblighi di trasferimento che trovano diretto fondamento nella citata legge regionale, appare necessario considerare la rilevanza di tali potenziali passività rispetto agli obblighi di accantonamento a fondo rischi che incombevano in sede di redazione dei precedenti documenti di bilancio e ai fini delle collegate quote di latente disavanzo.

Si aggiunge che sono state accertate ulteriori fatture ricevute nel corso del 2022 e non associate ad alcun impegno di spesa da parte di **oggetti diversi** da quelli considerati nel "*fondo per la definizione delle partite potenziali*".

Si tratta, in primo luogo, delle richieste di pagamento per complessivi **euro 30.630.130,19** pervenute dalla IRCSS Neuromed (euro 26.059.420,40) e dalla Gemelli Molise S.p.A. (oggi Responsible Research Hospital S.p.A.) per euro 4.570.709,79.

In ordine ai conseguenti obblighi di contabilizzazione si richiama quanto statuito dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione nella sentenza n. 15/2023/DELC (riguardante la parifica del rendiconto della stessa Regione Molise per l'esercizio 2021 e la medesima problematica): *«il dato incontrovertibile e dirimente è che sussistono fatture ricevute entro la fine dell'esercizio e mai contestate, cui non corrispondono impegni di spesa, con conseguente alterazione della capacità rappresentativa del bilancio. Il che incide sulla dimensione del disavanzo di amministrazione, che risente della mancata contabilizzazione di tali partite debitorie. Al Collegio non sfugge la possibilità, in astratto, per la Regione di contestare le predette fatture per le ragioni esposte negli atti di causa. Ciò che, invece, non può ritenersi ammissibile è che fatture non contestate non trovino alcuna rappresentazione nei documenti contabili dell'Ente [...].*

In assenza di procedure di controllo e di contestazione adeguatamente tempestive per il loro respingimento (con iscrizione di poste nel Fondo contenzioso), trattasi di fatture che richiedono un impegno di spesa, ferma restando la doverosità della eventuale contestazione giudiziaria dei debiti extra-budget o non conformi».

Infine, sono residue incertezze in ordine all'effettiva inclusione, nell'ambito del "fondo per la definizione delle partite potenziali", di fatture pervenute nel corso del 2022 da ulteriori fornitori e non impegnate.

* * *

Il **fondo contenzioso** è stato determinato, come ricordato, in 52,96 milioni di euro, in applicazione della disciplina prevista dai principi contabili in materia di quantificazione.

Preso positivamente atto dell'incremento della dotazione, conseguente all'attività intrapresa dal nuovo Dirigente del Servizio Avvocatura, con riferimento alla congruità dell'importo si richiama quanto correttamente riconosciuto dal medesimo Dirigente nella nota trasmessa l'11 ottobre 2024: *«La situazione relativa al contenzioso nella Regione è in via di emersione in seguito ad attività di accertamento avviate, sostanzialmente a partire dal 2021, proseguite negli anni successivi e tuttora in corso, mediante l'individuazione delle controversie, resa particolarmente difficoltosa dall'assenza e, comunque, dal non rinvenimento negli archivi di elenchi o altre fonti di reperimento [...] con le limitazioni dovute, non alla carenza, ma all'assenza di personale dedicato assegnato, nonché alla conoscenza ancora parziale dello stato dei contenziosi».*

C) L'istituto della *perenzione* amministrativa, come noto, in contabilità finanziaria regionale consiste nella cancellazione dall'elenco dei residui passivi di impegni di spesa iscritti in bilancio, eliminati dal conto ("perenti") se non pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio cui si riferiscono, variabile secondo le previsioni delle leggi regionali di contabilità (per il Molise, se «non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento»). Peraltro, l'intervenuta cancellazione dalle scritture contabili di carattere finanziario non produce alcun effetto sul diritto del creditore, non inciso dai procedimenti contabili. Per questo motivo, l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare la corrispondente obbligazione passiva.

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

Ciò posto, sul punto si rileva per completezza che nel rendiconto 2021 definitivamente approvato con la legge regionale n. 5/2024 la Regione ha rideterminato il montante dei residui perenti oggetto del relativo accantonamento in **euro 21.489.697,30**, illustrando le motivazioni a fondamento del calcolo.

Tuttavia, nel progetto di rendiconto 2022 il fondo risulta quantificato nella più elevata misura di euro **32.363.383,68**.

4 SANITÀ

Anche nell'esercizio 2022 il sistema sanitario regionale, già provato – in termini di aumento dei costi e difficoltà operative – dalle conseguenze della pandemia, ha sofferto una condizione organizzativa di assoluta incertezza in ragione della mancata definizione degli indirizzi programmatici a livello regionale, dovuta innanzitutto al perdurante ritardo nel varo del principale strumento di programmazione contenente le linee guida per il perseguimento del riequilibrio economico-finanziario del sistema sanitario e del miglioramento della qualità e fruibilità dell'assistenza sanitaria (Programma Operativo).

Infatti, il Programma Operativo 2019-2021, adottato – con estremo ritardo – solo in data 9 settembre 2021 con decreto del Commissario *ad acta* n. 94, è stato peraltro oggetto di numerosi ricorsi da parte di Comuni, Strutture Sanitarie e Comitati, che solo nel 2024 hanno trovato (negativa) definizione giurisdizionale in primo grado presso il Tribunale Amministrativo Regionale. Per il triennio successivo il Programma Operativo 2022-2024, elaborato sulla base delle Linee di indirizzo ministeriali trasmesse alla Struttura Commissariale in data 30 marzo 2022, al termine dell'esercizio risultava solo predisposto in bozza ma non ancora approvato, in assenza dei previsti pareri ministeriali. Poiché i pareri, contenenti richieste e osservazioni, sono a loro volta pervenuti soltanto nel 2023, le conseguenti modifiche e integrazioni sono state recepite nel Programma Operativo 2023-2025 (approvato con ulteriore ritardo il 3 maggio 2024 con D.C.A. n. 79), di fatto sancendo anche formalmente l'assenza di una pur tardiva programmazione per il 2022.

L'esposta criticità si è innestata in un contesto di oltremodo precaria *governance* di un sistema sanitario regionale in diuturno, costante **sbilanciamento finanziario ed economico-patrimoniale, assoggettato dal lontano 2007 a un piano di rientro dal disavanzo che non ha arginato il formarsi di nuovi squilibri, nonostante l'ingente mole di finanziamenti disposti, gli interventi di razionalizzazione e di ipotetico contenimento della spesa.**

Infatti, l'incarico di Sub Commissario *p.t.*, lasciato dalla precedente titolare a fine anno 2021, è rimasto vacante fino al 31 marzo 2022, data della nomina del nuovo Sub Commissario, a sua volta dimessosi in data 22 febbraio 2023.

4.1 I SOGGETTI TITOLARI DI COMPETENZE IN MATERIA DI SANITÀ REGIONALE

Giova ricordare che i **soggetti pubblici** titolari, a livello territoriale, di competenze nell'ambito del servizio sanitario regionale sono la **Regione Molise** e l'**Azienda Sanitaria regionale** ("**A.S.Re.M.**").

La Regione Molise ha ritenuto di non limitare i propri compiti al mero trasferimento di risorse all'Azienda sanitaria, assumendo (come consentito dagli articoli 19 e 22 del D.Lgs. 118/2011) anche compiti di *gestione diretta* di una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario, svolta curando altresì i rapporti con i maggiori erogatori privati convenzionati. A tali fini, nell'ambito della struttura organizzativa regionale è stato predisposto un autonomo e specifico *centro di responsabilità* denominato "**gestione sanitaria accentrata**" (**G.S.A.**), operante mediante la contabilità di tipo economico-patrimoniale.

Occorre sottolineare che la G.S.A. non configura un soggetto giuridico autonomo, essendo parte dell'Ente territoriale: in tal senso, esiste piena identità con la struttura della Regione che gestisce le risorse sanitarie. Ne consegue che le scritture (economico-patrimoniali) che concernono la G.S.A. rappresentano una "*traduzione*" (limitata alla parte sanitaria) della contabilità finanziaria della Regione: una "*duplicità*" che, dovendo tener presente le specifiche regole di rilevazione dei due sistemi, rende inevitabili alcuni disallineamenti da superare con la riconciliazione dei dati.

Inoltre, la circostanza che la G.S.A. limiti la sua operatività alla gestione sanitaria pone il problema di definirne i confini, anche al fine di "*tracciare*" i movimenti finanziari con l'ambito della gestione *non sanitaria*. Tale obiettivo è raggiunto mediante un rigoroso **obbligo di "perimetrazione"**, nel bilancio finanziario regionale il cui rendiconto è oggetto di parificazione, delle entrate e delle corrispondenti uscite relative alla gestione finanziaria, onde verificarne la destinazione esclusivamente sanitaria.

L'articolazione delle competenze in materia sanitaria tiene altresì conto dell'intervenuto *commissariamento* del sistema sanitario regionale.

Infatti, come accennato, dal 2007 la condizione di strutturale squilibrio di gestione del settore sanitario, interessato da un elevatissimo disavanzo, ha indotto a ricorrere alle risorse del fondo istituito dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 ("*Legge finanziaria 2007*"), il cui accesso era tuttavia subordinato alla sottoscrizione, con i Ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze, di un Accordo avente ad oggetto un "*programma operativo*"

di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento del Servizio sanitario regionale – di durata triennale ma più volte rinnovato – comprensivo di un “*piano di rientro*” dal disavanzo.

Le difficoltà immediatamente insorte nel garantire l’implementazione degli accordi hanno condotto alla nomina, per la prima volta con decreto del 24 luglio 2009, di un **Commissario ad acta**; la presenza di tale figura è stata confermata quasi senza soluzione di continuità negli anni successivi, fino all’attualità.

Nel corso dell’esercizio cui si riferisce il rendiconto in esame (2022) la funzione commissariale è stata svolta dal Presidente della Giunta regionale, nominato – a seguito delle dimissioni del precedente Commissario – con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 5 agosto 2021 e assistito, come ricordato, dal Sub Commissario a far data dal 31 marzo 2022.

4.2 INCIDENZA DELLA SPESA SANITARIA E FINANZIAMENTO DEL FABBISOGNO REGIONALE

Nel 2022 sono stati *accertati* in entrata importi di competenza sanitaria per 940,61 milioni di euro (847,68 milioni al netto delle partite di giro), in aumento di oltre 101 milioni rispetto al 2021.

Dunque, nel bilancio regionale le entrate sanitarie hanno inciso nella misura del **68,27%** (nel 2021 l’indice era pari al 62,83%) di tutte le entrate regionali (oltre i due terzi).

Gli **incassi** sanitari (in c/competenza e in c/residui) sono stati di 840,52 milioni di euro, rappresentando il **72,16%** (il 64,55% nel 2021) degli incassi regionali.

Per spese sanitarie sono stati *impegnati* 941,67 milioni di euro (848,75 milioni al netto delle partite di giro), pari al **69,78% della spesa totale**. Sono intervenuti *pagamenti* in c/competenza e residui riconducibili al settore sanitario per 814,93 milioni di euro, pari al **71,31%** dei pagamenti complessivi regionali.

Dunque, anche nel 2022 si evidenzia una notevole movimentazione della cassa sanitaria rispetto a quella ordinaria.

Circa la ripartizione degli impegni del perimetro sanitario per missioni, l’importo più significativo è ovviamente riferito alla missione 13 “*Tutela della salute*” (847,40 milioni di euro), che rappresenta il **99,84%** della consistenza totale degli impegni.

Incidenza significativa va riconosciuta anche agli importi di cui alla missione 99 - “*Servizi per conto terzi e partite di giro*”, corrispondenti a circa il 9,87% del volume degli impegni del perimetro sanitario. Tale posta, che registra accertamenti e impegni pari a 92,92 milioni di euro, rappresenta a sua volta il 72,63% delle entrate e delle spese per “*servizi per conto terzi e partite di giro*” del bilancio regionale (pari nel complesso a 127,94 milioni di euro).

* * *

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

Sul piano operativo, i procedimenti di determinazione degli importi da assegnare culminano nei riparti proposti dal Ministero della Salute, oggetto di Intese in sede di Conferenza Stato-Regioni e recepiti con proprie delibere dal CIPESS (per il 2022, intervenute il 21 dicembre 2022).

1. Per il Molise la quota più ampia del **fabbisogno indistinto** 2022 è risultata pari a 504,15 milioni di euro (in lieve aumento rispetto al 2021).

A tale somma vanno aggiunte ulteriori quote analiticamente determinate nelle Intese.

Pertanto, il *fabbisogno indistinto* anno 2021 *ante* mobilità è stato determinato in 603,09 milioni di euro, cui va ancora aggiunta la *quota premiale* attribuita ai sensi dell’articolo 9, comma 2, del D.Lgs. 149/2011 (8,77 milioni di euro).

Il *fabbisogno indistinto complessivo* è quindi risultato di **611,86 milioni di euro**.

Esso, al netto della quota premiale, è stato così finanziato: dalla Regione Molise per **12,95 milioni di euro** mediante *entrate proprie*; per **5,81 milioni** attraverso il gettito IRAP; per **36,75 milioni** mediante il gettito derivante dall’addizionale regionale IRPEF; per **547,57 milioni** mediante la ripartizione del fondo perequativo introdotto dal D.Lgs n. 56/2000 (compartecipazione IVA).

Considerato che le entrate proprie (12,95 milioni di euro) sono state contabilizzate direttamente nel conto economico della A.S.Re.M. e non trovano evidenza nella contabilità regionale, **la quota del fondo spettante alla Regione Molise è stata pari a 590,14 milioni di euro (598,91, comprendendo la quota premiale).**

2. Per quanto riguarda i **finanziamenti vincolati**, nell'anno 2022 sono stati assegnati alla Regione Molise fondi per **4,57 milioni di euro**.

Inoltre, nell'ambito dei provvedimenti riguardanti il contrasto dell'**emergenza pandemica**, sono stati assegnati, complessivamente, ulteriori **9,97 milioni di euro**.

Infine, in esecuzione dei provvedimenti emanati per fronteggiare i maggiori costi legati all'aumento dei prezzi delle fonti energetiche e agli effetti della pandemia, sono stati assegnati, complessivamente, ulteriori **8,06 milioni di euro**.

3. Sul piano territoriale alla Regione spetta il ruolo centrale di soggetto pubblico chiamato ad assicurare - nella fattispecie, attraverso l'Azienda sanitaria - in via ordinaria le prestazioni sanitarie.

Tuttavia, in sede operativa tale articolazione territoriale deve tener conto del diritto dei cittadini di essere assistiti anche in strutture sanitarie di altre Regioni o all'estero. Si tratta del fenomeno legislativamente denominato come "**mobilità**" (termine utilizzato anche per indicare gli effetti economico-finanziari che si collegano allo spostamento territoriale dei pazienti interessati).

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

Nel 2022, per il Molise i saldi finanziari riferiti alla mobilità sono stati determinati dalla Intesa n. 278/2022.

La differenza tra il totale dei crediti (euro + 93,22 milioni) e dei debiti (euro - 58,95 milioni) per mobilità interregionale è risultata pari a **33,95 milioni di euro** (in aumento del 21,1% rispetto al 2021).

Con il Decreto del Commissario *ad acta* n. 8, del 26 aprile 2023 (a esercizio concluso), è stata disposta l'assegnazione definitiva dei fondi richiamati, nella seguente misura: **505,71 milioni di euro** all'Azienda Sanitaria e **93,20 milioni** alla GSA.

* * *

La natura e i contenuti del procedimento di parificazione non consentono, in questa sede, di esaminare partitamente le problematiche che caratterizzano la gestione del sistema sanitario regionale.

Rinviando, pertanto, alle indagini specifiche programmate dalla Sezione, di seguito sono brevemente trattati i seguenti profili: opportunità collegate alle risorse aggiuntive destinate al settore in esecuzione del PNRR; squilibri economico-finanziari, particolarmente gravi; criticità nei rapporti con le strutture convenzionate.

4.3 RISORSE E INTERVENTI DESTINATI A IMPLEMENTARE IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Come noto, il programma “*Next Generation EU*” è uno strumento che rientra nel quadro delle iniziative sviluppate dall’Unione europea per fronteggiare le conseguenze economiche e sociali della crisi sanitaria.

Al suo interno è previsto il *Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, istituito con il Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 2021/241 del 12 febbraio 2021, con una dotazione finanziaria di **672,50 miliardi di euro**, di cui **312,50 miliardi** destinati a sovvenzioni a fondo perduto e **360,00 miliardi** da concedere in prestito agli Stati membri.

Ai fini attuativi, il quadro regolamentare europeo ha richiesto agli Stati membri l’adozione di specifici Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), che contemplassero progetti di investimento e riforme finalizzati principalmente a garantire la transizione ecologica e digitale.

Si ricorda che il legislatore ha assegnato alla Corte dei conti un articolato ruolo di controllo “*concomitante*” sulle modalità di impiego dei fondi, poi fortemente circoscritto.

Limitando l’esame agli interventi previsti per il settore sanitario, con specifico riferimento alla sanità molisana con Decreto del Commissario *ad acta* n. 25/2022 è stato approvato l’intero quadro programmatico degli interventi per la *Missione 6* (Programma Operativo Regionale).

Infatti, di interesse ai fini in esame è appunto la *Missione 6 - Salute* del Piano di Ripresa e Resilienza, finalizzata a potenziare e riorientare il Servizio sanitario per migliorarne l’efficacia nel rispondere ai bisogni di cura delle persone, anche alla luce delle criticità emerse nel corso dell’emergenza pandemica.

Essa è articolata in due “Componenti”:

a) *reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l’assistenza territoriale*, con l’obiettivo di rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie all’attivazione e al potenziamento di strutture e presidi territoriali;

b) *innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale*, potenziamento e alla diffusione del *Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)* e misure finalizzate a migliorare la *capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)*.

Sul piano attuativo, la Regione Molise ha siglato con il Ministero della Salute un “*Contratto Istituzionale di Sviluppo*”.

Tra gli importanti interventi previsti, limitatamente ai finanziamenti quantitativamente più rilevanti e rinviando alla relazione per il dettaglio, possono ricordarsi i seguenti:

a) creazione e avvio di “*Case della Comunità*” attraverso l’attivazione, lo sviluppo e l’aggregazione di servizi di assistenza di base e la realizzazione di centri di assistenza (efficienti sotto il profilo energetico), per una risposta integrata alle esigenze di assistenza.

A livello regionale, il progetto si basa sulla trasformazione di alcuni poliambulatori esistenti, dell’Ospedale di area disagiata di Agnone, dei Distretti Sanitari di base di Termoli e Isernia, degli Ospedali di Comunità di Venafro e di Larino e di alcune Case della Salute esistenti, in 13 Case della Comunità (di cui 1 da edificare e n. 12 da ristrutturare), per un importo assegnato di **euro 13.775.507,72**;

b) ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero attraverso la digitalizzazione dell’Ospedale “*Antonio Cardarelli*” di Campobasso, DEA di I livello pubblico, inteso come *Hub* del Sistema di ospedali regionali pubblici, che comprende i plessi *spoke* del “*S. Timoteo*” di Termoli, del “*Veneziale*” di Isernia e del “*Caracciolo*” di Agnone. Gli ospedali *spoke* afferiranno a un unico sistema informativo ospedaliero pubblico ubicato nel P.O. Cardarelli di Campobasso. L’importo assegnato è di **euro 8.878.222,89**;

c) adattamento delle strutture ospedaliere alle attuali normative antisismiche, sulla base della ricognizione regionale degli interventi di adeguamento strutturale e dell’individuazione, per ciascun intervento, delle fasi progettuali previste per anno. L’importo assegnato è di **euro 8.877.549,42**.

4.4 EQUILIBRI DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE

Come anticipato, le condizioni finanziarie ed economico-patrimoniali del sistema sanitario regionale, sensibilmente compromesse, hanno imposto fin dal 2007 l'adesione a un percorso procedimentale straordinario mirante al ripristino degli equilibri, nel contempo implementando interventi finalizzati alla riorganizzazione e riqualificazione del Servizio. Purtroppo, al termine dell'esercizio 2022 non risultavano affatto superati gli squilibri strutturali emersi, né erano state risolte le rilevanti criticità registrate nell'attuazione del Piano di rientro, costantemente segnalate nelle periodiche riunioni congiunte del "Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti" e del "Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza" e perduranti all'attualità.

A) Equilibri finanziari

L'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011 chiede alle regioni di garantire, nell'ambito del loro bilancio, *«un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale»*, al fine di *«consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti»* di programmazione finanziaria sanitaria.

Per conseguire tale obiettivo, è prescritta un'articolazione in capitoli di bilancio utile a garantire *«separata evidenza»* delle grandezze ivi tipizzate.

In estrema sintesi, occorre che le *risorse* derivanti dal fondo sanitario nazionale o da trasferimenti specifici (oltre che - quando consentito - da finanziamenti aggiuntivi) siano *esclusivamente impiegate* per spese di natura sanitaria.

L'ampia giurisprudenza costituzionale in materia ha da tempo chiarito che la previsione è specificamente funzionale *«a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA»* (Corte cost., sentenza n. 233 del 2022), tenuto conto che risulta *«fondamentale la determinazione e il costante aggiornamento in termini finanziari delle risorse vincolate all'erogazione dei LEA in favore di tutti coloro che si trovano sul territorio delle diverse Regioni»* (Corte cost., sentenza n. 91 del 2020).

Conseguentemente, è stata (anche di recente) dichiarata l'incostituzionalità delle disposizioni di leggi regionali secondo cui le spese per il funzionamento delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) trovavano copertura, in maniera

indistinta, in una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale (FSR), nella misura in cui *«assegnava[no] risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale»*: Corte cost., sent. 4 gennaio 2024, n. 1, che ha interessato una regione sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario, al pari della Regione Molise, con la conseguenza che nel suo bilancio non possono essere previste spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali: infatti, *«l'assoggettamento a tali vincoli impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per esborsi, dunque, non obbligatori (sentenze n. 162 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020)»* (Corte cost., sent. n. 1/2024, cit.).

Premessa la delineata cornice normativa nazionale, giova ricordare che la Regione Molise ha provveduto alla *«Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (A.R.P.A.M.)»* con la legge regionale 13 dicembre 1999, n. 38; con particolare riferimento alla dotazione finanziaria, l'articolo 20, comma 1, della legge stabilisce che le entrate dell'Agenzia sono costituite, tra le altre, da: *«a) un finanziamento regionale destinato alla copertura delle attività istituzionali [...] definito annualmente dalla Giunta regionale [...]»*.

Nella versione precedente a quella in vigore, conseguente alla modifica disposta dalla L.R. 18 aprile 2014, n. 11 (che ha anche attribuito al Commissario *ad acta*, in luogo della Giunta, la competenza a disporre i trasferimenti, durante il periodo di vigenza del Piano di rientro dal disavanzo sanitario), il finanziamento era costituito da *«a) una quota del Fondo sanitario nazionale pari all'1,50 per cento del riparto annuale»*.

Nonostante il legislatore regionale abbia dunque modificato, dal 2014, la previsione che individuava la fonte del finanziamento regionale destinato alla *«copertura delle attività istituzionali»* (nel loro complesso) dell'Agenzia in una quota del fondo sanitario, in concreto i provvedimenti annuali di trasferimento hanno continuato a reperire nel fondo le relative risorse.

È quanto accaduto anche per l'esercizio 2022 con il Decreto del Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario n. 20, dell'11 maggio 2022, che ha disposto il trasferimento di euro 6.000.000,00, ricompresi nell'ambito del

perimetro sanitario e inseriti tra gli stanziamenti di spesa (regolarmente impegnata e pagata) di cui al capitolo 34097 («Quota fondo sanitario destinata a costituire dotazione finanziaria A.R.P.A.M. - risorsa vincolata»), come del resto espressamente premesso e riconosciuto nel Decreto in sede di determinazione - in assenza di indicazione di alcuno degli “specifici parametri” pur evocati nell’atto - dell’importo da trasferire, fin dal 2014 liquidato in misura pari a 6.000.000,00 «al fine di consentire il corretto svolgimento delle funzioni istituzionali» dell’Agenzia.

Anche ove si ritenga che il legislatore abbia assegnato all’ARPA funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell’ambiente e riguardanti anche l’ambito sanitario, la circostanza «non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul “perimetro sanitario”, che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.» (Corte cost., sent. n. 1/2024, cit.).

Riguardo alle conseguenze della criticità sui saldi di bilancio, si richiamano le vicende che hanno riguardato le manovre fiscali destinate al SSR non impegnate in favore dello stesso, risalenti fino al 2016, e che hanno condotto ad *accantonamenti aggiuntivi* in sede di rendiconto 2021 e 2022.

B) Risultato economico

Le regioni, ai sensi del comma 174 della legge 311/2004 (nonché dell’art. 12 dell’Intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005), devono comunque **fornire copertura ai disavanzi del proprio sistema sanitario** (misurati dai saldi dei **bilanci consolidati**, di cui all’art. 32 del D.Lgs. n. 118/2011) con le risorse derivanti dalle manovre fiscali dei successivi esercizi.

Tale obbligo si concretizza, nella Regione Molise, in continui oneri aggiuntivi di fatto non sostenibili, nonostante i cospicui aiuti finanziari dello Stato e delle altre Regioni (da ultimo oggetto dell’Accordo Stato-Regioni del 3 agosto 2016).

Infatti, si registrano i segnalati e **costanti disavanzi annuali** per importi rilevanti, conseguenti alla gestione di competenza dei soggetti pubblici operanti nel settore. Tali valori negativi generano oneri a carico del rendiconto regionale che, seppur non visibili nei saldi finanziari approvati dalla Giunta regionale, impongono continui obblighi di copertura.

In particolare, ancora nel 2022 il bilancio dell’Azienda sanitaria unica (“A.S.Re.M.”) ha registrato ingenti perdite di esercizio e un disequilibrio finanziario della gestione. Il

risultato di esercizio ha registrato una perdita di ben **euro 61.040.021,50**, in crescita di quasi sette milioni rispetto all'esercizio precedente, conseguente già al saldo negativo tra il **valore della produzione** e i **costi della produzione**. Si nota la crescita rispetto all'esercizio 2021 – che pur subiva le conseguenze dell'emergenza pandemica – dei costi per acquisti sia di beni che di servizi.

Tra gli altri costi, si segnalano interessi passivi per complessivi **1,45 milioni** di euro, di cui euro 260.279,72 derivanti dal ricorso alle anticipazioni di cassa, che, alla luce dei crediti vantati dall'Azienda nei confronti anche della Regione, avrebbero dovuto essere da tempo azzerate.

I risultati negativi accertati dall'Azienda sanitaria, oggetto di consolidamento con i risultati della G.S.A., nel corso del tempo hanno concorso alla formazione di uno *stock* di **perdite non coperte** (le perdite portate a nuovo sono risultate pari, a fine esercizio 2022, a euro - **210.081.673,00**) che perpetua le ragioni dell'assoggettamento della Regione al piano di rientro dal disavanzo e alle connesse misure di salvaguardia.

Infatti, da ultimo, con decreto n. 24, del 19 settembre 2023, il Commissario *ad acta* ha approvato il **bilancio di esercizio consolidato** regionale (A.S.Re.M. e G.S.A.) per il 2022, accertando un risultato di esercizio in perdita per l'importo di **euro -18.537.103,37**, nonché perdite portate a nuovo per l'importo di euro - **194.850.910,51**.

Evidentemente, le perdite registrate dal bilancio A.S.Re.M. (i ricordati 61,04 milioni di euro) sono state solo parzialmente coperte dal positivo risultato della G.S.A. (48,98 milioni).

Il disavanzo risulta di poco inferiore rispetto ai valori considerati – su dati di preconsuntivo – nel verbale del Tavolo tecnico del 18 aprile 2023, pari dopo le coperture a 22,88 milioni di euro. Merita di essere segnalato con allarme che nel citato verbale si dava atto che, in considerazione del disavanzo non coperto rilevato al IV trimestre 2022 (22,884 mln di euro) *«e in considerazione della perdita pregressa portata a nuovo di 115,607 mln di euro [in realtà, come detto, il provvedimento di approvazione formale del consolidato ha quantificato tale valore in euro 194,85 milioni di euro], per una perdita complessiva non coperta al 31/12/2022 di 138,491 mln di euro, si sono realizzate, con riferimento al risultato di gestione dell'anno 2022, le condizioni per l'applicazione degli automatismi fiscali previsti dalla legislazione vigente, vale a dire l'ulteriore incremento delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF per l'anno d'imposta in*

corso, rispettivamente nelle misure di 0,15 e 0,30 punti oltre che il divieto di effettuare spese non obbligatorie da parte del bilancio regionale fino al 31/12/2024».

C) Livello dei LEA inferiore al valore soglia

Al fine di accedere al maggior finanziamento del SSN a titolo di quota premiale delle somme dovute per il finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario - al netto delle entrate proprie - le Regioni sono tenute a una serie di **adempimenti**, tra i quali il «*Mantenimento nell'erogazione dei LEA*», certificato fino al 2019 mediante indicatori riassunti in una griglia (cd. "Griglia LEA") funzionale a consentire di conoscere il complessivo livello di erogazione dei livelli di assistenza.

A partire dal **1° gennaio 2020**, la Griglia LEA è stata sostituita dal sottoinsieme di indicatori "core" previsto dal **Nuovo Sistema di Garanzia**, ai sensi dell'art. 3, comma 6, del D.M. 12 marzo 2019. Infatti, in considerazione dell'emergenza pandemica che ha caratterizzato l'anno 2020, esercitando forti ripercussioni sui sistemi sanitari regionali, il Ministero della Salute ha definito uno specifico *sistema di monitoraggio* che, sviluppando l'esperienza data dalla reazione all'emergenza pandemica, consente di misurare la capacità di resilienza e ripresa delle regioni.

Ciò posto, nel verbale del Tavolo tecnico del 18 aprile 2023 è stato riportato il confronto per gli anni 2019, 2020 (informativo) e 2021 (informativo) dei punteggi complessivi, per area di assistenza, degli indicatori *core* del NSG. In particolare, nel resoconto sono illustrati i dati aggiornati all'anno 2021, in cui la Regione ha conseguito un punteggio complessivo sufficiente per le aree "Prevenzione" e "Distrettuale" (quest'ultima, in lieve calo rispetto alle annualità precedenti). L'area "Ospedaliera" si conferma, anche per il 2021, con un valore complessivamente insufficiente (tra gli indici negativi si richiama la percentuale di pazienti di età 65+ con diagnosi di frattura del collo del femore operati entro 2 giorni in regime ordinario).

D) Rapporti con i privati accreditati

Risultano confermate e rinnovate, anche nel 2022, le gravi criticità riguardanti i rapporti con gli operatori privati accreditati.

Si premette che con decreto del Commissario *ad acta* n. 35/2022 sono stati definiti i *limiti massimi* di finanziamento delle prestazioni sanitarie - di assistenza ospedaliera e

specialistica ambulatoriale – erogate dagli operatori accreditati acquisibili dal sistema sanitario regionale per l'anno 2022.

Nel dettaglio, il tetto complessivo, pari a **101,09 milioni di euro**, risulta ripartito tra I.R.C.S.S. Neuromed (41,815 milioni), Gemelli Molise S.p.A. (37,812 milioni) e privati in carico ad A.S.Re.M. (21,463 milioni), dovendo distinguersi per ciascuno di essi la quota destinata ai residenti in Regione (in totale, **48,52 milioni di euro**) e ai residenti fuori Regione (nel complesso, **52,57 milioni di euro**).

Tuttavia, anche per l'anno 2022 le strutture private accreditate a diretta gestione regionale non avevano inizialmente sottoscritto i rispettivi contratti per l'acquisto di prestazioni sanitarie di assistenza ospedaliera e specialistica ambulatoriale come trasmessi.

Peraltro, nel corso del 2023, successivamente a sentenze del Consiglio di Stato (n. 3773/2023 e n. 3775/2023) aventi per oggetto gli atti di determinazione dei livelli massimi di finanziamento per il 2020, la Struttura Commissariale, ritenendo che tale giurisprudenza fornisse indicazioni operative cogenti in ordine alla strutturazione del *budget*, ha rettificato anche gli schemi di accordo contrattuale per l'anno 2022 – con D.C.A. n. 45, del 31 ottobre 2023 – per le strutture Neuromed e Responsible Research Hospital, che hanno quindi sottoscritto i relativi contratti. Del resto, il nuovo art. 4, comma 2, degli schemi contrattuali ha previsto – in disparte le prestazioni cd. “salvavita” – che, in aggiunta al *budget*, all'Erogatore fossero senz'altro riconosciute le prestazioni erogate in favore dei pazienti residenti extraregionali oltre il tetto di spesa contrattuale, con l'unico vincolo del riconoscimento e rimborso della relativa quota di mobilità interregionale di tali prestazioni in sede di compensazione.

Secondo la Sezione regionale di controllo, le modalità di gestione dell'*extrabudget* collegato alla mobilità sanitaria definitivamente adottate non risultano corrette.

Infatti, non può condividersi la scelta di predisporre e stipulare accordi contrattuali che, richiamando due pur autorevoli decisioni giurisdizionali riferite alla singola annualità 2020 (peraltro, ovviamente vincolate dal quadro probatorio e dalle argomentazioni sottoposte dalle parti), *letteralmente* escludano gli accreditati a gestione diretta regionale dai limiti di spesa rimborsabile da parte del servizio sanitario nazionale, di fatto prescindendo (quantomeno, consentendo di prescindere) dalla natura delle prestazioni erogate.

Come ininterrottamente ricordato dal Tavolo tecnico, il costante superamento dei *budget* assegnati «*comporta, per le regioni coinvolte dal fenomeno, una maggiore spesa non programmata, da dover fronteggiare ex post, dunque al di fuori di una sana, efficiente ed economica gestione delle risorse pubbliche, con possibili rilevanti shock economico-finanziari, stante il fatto che la struttura privata accreditata emette fattura intestata alla regione sul cui territorio insiste e che quindi ha un impatto sul relativo bilancio sanitario*».

Pertanto, «*ammettere come principio una mobilità di importo indeterminato e indeterminabile ex ante e lasciato alla libertà d'impresa degli erogatori privati accreditati, i quali vengono conseguentemente esclusi da ogni responsabilizzazione circa la programmazione e il controllo dei conti pubblici, costituisce una visione idonea a mettere a rischio permanente la finanza pubblica, oltre che la corretta ed appropriata erogazione delle prestazioni.*

In altre parole, la maggiore produzione effettuata da privati accreditati è un maggior costo per il SSN, qualunque sia la regione che dovrà sostenerlo. Ogni produzione sanitaria da privati accreditati, posta a carico delle finanze pubbliche, non può non sottostare a vincoli di programmazione al fine di garantire la sostenibilità della finanza pubblica, oltre che a vincoli di appropriatezza. Dunque, non si può aprioristicamente affermare che la mobilità sanitaria extraregionale ha un saldo zero: il saldo zero non è un dato automatico, ma deriva dai reciproci riconoscimenti regionali di costi e ricavi derivanti appunto dalla mobilità sanitaria extraregionale e comunque entro limiti di spesa compatibili con le risorse complessivamente disponibili» (ex plur., verbale del 29 luglio 2023).

Giova, inoltre, ricordare che la costante giurisprudenza della Corte dei conti, considerata la relazione funzionale tra gli enti regionali e le strutture accreditate, che contribuiscono con le proprie funzioni di rilevanza pubblica all'attuazione delle finalità di assistenza sanitaria, sottolinea che proprio l'inerenza all'interesse della collettività giustifica sia l'esborso di danaro (sotto forma di assunzione a carico del bilancio regionale delle prestazioni assicurate, attraverso il sistema della remunerazione tariffaria) che l'esistenza di regole tecniche e operative che definiscono i limiti entro i quali l'attività resa può essere validata. Tali vincoli pubblicistici rilevano anche per quanto concerne «*l'osservanza della programmazione della spesa sanitaria e degli obiettivi del suo contenimento, tra cui indubbiamente rientra la non remunerabilità di servizi "extra-budget" [...] il dovere di rispettare le convenzioni (in specie la quantità e qualità delle prestazioni stabilite e il connesso limite di spesa) non ha una mera*

valenza civilistica, ma assume rilievo ai fini della tenuta complessiva del sistema e della concreta attuazione del diritto alla salute [...] costituisce violazione di un obbligo di servizio il superamento del cosiddetto tetto di spesa [...] qualora non sia stato previamente autorizzato» (Sez. I Centrale d'Appello, sent. 15 ottobre 2024, n. 233). Sotto il profilo in esame, la predisposizione di meccanismi negoziali di sostanziale legittimazione preventiva di qualunque sfioramento risulta equivalente, sul piano degli effetti, alle condotte costantemente censurate nei giudizi di responsabilità.

Tabella n. 1 - Disavanzo regionale pro capite - esercizio 2022

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	DISAVANZO	POPOLAZIONE 31.12.2022	DISAVANZO PRO-CAPITE 2021	DISAVANZO PRO-CAPITE 2022
Molise	-562.612.396,20	290.636	2.005,26	1.935,80
Lazio	-13.717.591.322,52	5.720.536	1.455,13	2.397,96
Piemonte	-5.342.969.584,20	4.251.351	1.312,50	1.256,77
Campania	-3.844.776.172,38	5.609.536	740,74	685,40
Toscana	-1.401.462.567,76	3.661.981	415,24	382,71
Veneto	-1.379.195.278,13	4.849.553	311,67	284,40
Emilia-Romagna	-1.181.787.368,22	4.437.578	299,43	266,31
Umbria	-106.264.020,49	856.407	113,43	124,08
Lombardia	-1.090.511.225,77	9.976.509	27,64	109,31
Abruzzo	-135.551.760,22	1.272.627	197,93	106,51
Liguria	-116.997.264,86	1.507.636	80,03	77,60
Puglia	-176.412.082,51	3.907.683	60,55	45,14
Marche	-57.121.714,36	1.484.298	51,84	38,48
Calabria	-67.798.563,21	1.846.610	40,67	36,72
Basilicata	-10.304.304,54	537.577	88,80	19,17

Fonte: BDAP (N.B. In molti casi in banca dati risultano inseriti i valori di cui alle proposte di rendiconto, suscettibili di eventuali aggiornamenti all'esito dei giudizi di parificazione)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

sintesi della relazione di accompagnamento

Primo Ref. Ruben D'Addio

5 I SALDI DI FINANZA PUBBLICA

Per l'esercizio 2022 la Regione Molise è soggetta, al pari delle altre regioni a statuto ordinario, al rispetto dei saldi di finanza pubblica ovvero dell'equilibrio non negativo di competenza, verificato tramite apposito prospetto (allegato 10 al rendiconto).

L'Ente mostra di aver raggiunto un risultato di competenza non negativo per € 72.826.352,53, ottenendo un equilibrio di bilancio di € 26.124.473,52, ma un equilibrio complessivo di € - 14.287.648,19: Formalmente, la Regione ha rispettato gli equilibri di competenza (D1) e di bilancio (D2), evidenziando tuttavia un disequilibrio complessivo, dovuto a "variazioni degli accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto" per complessivi € - 40.412.121,71.

Inoltre, dal sistema contabile regionale, per l'esercizio 2022, emergerebbe il mancato impegno dell'importo di € 37.279.695,27, riferito a fatture ricevute dalla Regione e non contestate, con conseguente pari sottostima delle spese dell'esercizio.

In particolare, ferma la capienza dell'equilibrio di competenza, riducendo l'equilibrio di bilancio del totale apparentemente fatturato e non impegnato, emergerebbe un sostanziale disequilibrio di bilancio, per € - 11.155.221,75.

Peraltro, dalla sentenza 24 gennaio 2024, n. 39, con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 e degli artt. 1, 3, 4 e 5 (quest'ultimo modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8) della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7, emergerebbe l'esistenza di un disavanzo di amministrazione pari ad € 589.119.831,03, maggiore di quello inizialmente riconosciuto dall'ente (ex art. 9 suddetto, ormai dichiarato incostituzionale) al 31 dicembre 2020 pari ad € 494.258.381,92. Giuscontabilmente, ne discenderebbe l'obbligo di recuperare anche tale maggior disavanzo, a norma di legge, con negativo impatto sugli equilibri degli esercizi successivi.

6 L'INDEBITAMENTO REGIONALE

Il limite di indebitamento appare formalmente rispettato dalla Regione Molise e la consistenza dei debiti 2022 diminuisce rispetto al 2021 di euro 23.479.429,74, ovvero del 4,85% (da euro 484.430.817,99 a euro 460.951.388,25); inoltre, nel 2022, la Regione Molise ha rinegoziato due anticipazioni di liquidità stipulate col M.E.F..

Risulta una diminuzione complessiva delle spese regionali per il rimborso del debito, in aumento del 214,43% tra il 2021 e 2020, in diminuzione tra il 2021 ed il 2022 del 80,44% e in diminuzione tra il 2020 e il 2022 del 38,44%.

I contratti in strumenti derivati sono fonte di una quota rilevante dell'indebitamento complessivo ed hanno generato, a partire dal 2005, un differenziale complessivo a debito della Regione per euro 102.148.108,27.

Tutto ciò considerato, si invita ancora la Regione Molise alla più attenta verifica della validità dei sinallagmi di finanza derivata, alla cautela nella loro gestione, nonché al rispetto delle regole e dei principi vigenti.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

sintesi della relazione di accompagnamento

Ref. Emanuele Petronio

7 GLI ESITI DEL CONTROLLO DI ATTENDIBILITÀ REGOLARITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI

L'esame condotto in relazione all'attendibilità-regolarità delle scritture contabili della Regione Molise ha mostrato molteplici irregolarità, nonché la necessità da parte dell'Ente regionale di porre maggiore cura nella predisposizione degli atti amministrativi, che appaiono sovente carenti sia nella parte motivazionale sia nel dispositivo.

Più in particolare, deve notarsi che, così come verificato per l'esercizio 2021, taluni impegni di spesa sono stati autorizzati e contabilizzati in tempi successivi non solo alla costituzione del rapporto giuridico ma anche all'esecuzione delle relative prestazioni contrattuali (capp. 13102, 61162, 7150, 79050, 75014, 19405 e 7800). Si tratta di evidenti distonie rispetto alle prescrizioni dell'art 56 del D.Lgs. n. 118/2011 e dell'Allegato 4/2 del citato Decreto legislativo, che al punto 5.1 prevede che *“ogni procedimento amministrativo che comporta spesa deve trovare, fin dall'avvio, la relativa attestazione di copertura finanziaria ed essere prenotato nelle scritture contabili dell'esercizio individuato nel provvedimento che ha originato il procedimento di spesa”*.

In alcuni casi è stato, inoltre, rilevato il pagamento di debiti pregressi (formalmente riconosciuti o meno) riguardanti la somministrazione di servizi collegati a contratti stipulati dall'Amministrazione regionale, i cui corrispettivi erano noti sia nell'*an* che nel *quantum*; degni di nota sono quelli con la società Trenitalia s.p.a. per il servizio ferroviario (capp. 61067, 61068 e 70029), nell'ambito dei quali si è riscontrato l'assunzione dell'impegno di spesa in un esercizio precedente a quello del formale riconoscimento del debito fuori bilancio da parte del Consiglio Regionale, con legge n. 9/2021, in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011. Tale norma postula che al riconoscimento del debito con legge regionale debba accompagnarsi la contestuale individuazione, da parte dello stesso Consiglio regionale, della copertura finanziaria del relativo onere nell'esercizio di riferimento. Pertanto, *«la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili»* (sentenza Corte costituzionale n. 51 del 2023). In ogni caso, trattandosi di una spesa del tutto prevedibile per l'Ente, l'Amministrazione avrebbe dovuto appostare nel bilancio di previsione gli importi

necessari alla relativa copertura, evidenziando tale carenza di risorse l'inattendibilità dei bilanci di previsione predisposti.

È, inoltre, emerso il mancato rispetto delle prescrizioni di cui al D.lgs. 9 novembre 2012, n. 192 di attuazione della direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (cap. 27928). I ritardi di pagamento registrati hanno come diretta conseguenza la maturazione di consistenti interessi moratori che, ai sensi del D.lgs. n. 231/2002, così come modificato dal D.lgs. n. 192/2012, devono essere corrisposti senza che sia necessaria la costituzione in mora.

È stato riscontrato, peraltro, il considerevole ritardo nella corresponsione dei finanziamenti concessi ad Enti locali della Regione Molise che pongono, spesso, detti Enti in grave difficoltà (capp. 13112 e 79050). In alcuni casi l'impegno di spesa è stato assunto dalla Regione successivamente alla realizzazione da parte di un Comune delle attività oggetto di finanziamento, regolamentate dalla sottoscrizione di un Protocollo di intesa che ha reso l'obbligazione giuridicamente vincolante, contravvenendo quindi alle già ricordate prescrizioni del D.lgs. 118/2011 in materia di impegni di spesa.

Altro aspetto oggetto di rilievi è stato il frequente ricorso a variazioni di bilancio disposte dalla Giunta regionale con prelievo dal fondo rischi contenzioso (capp. 6711, 72063 e 34116), non utilizzabile in caso di contenziosi già definiti in esercizi precedenti. Inoltre, dette delibere di variazione non sono suscettibili di rientrare nelle fattispecie tassativamente previste dal comma 2 dell'art. 51 del D.lgs. 118/2011. Peraltro, sono state riscontrate variazioni di bilancio poste in essere, sempre dalla Giunta, oltre il termine previsto al comma 6 del citato art. 51 del D.lgs. 118, ovvero il 30 novembre.

Va, ancora, considerato che per diversi impegni assunti su uno dei capitoli esaminati (cap. 61162) è stata riscontrata un'errata reimputazione degli stessi a Fondo Pluriennale Vincolato, nonostante la scadenza dell'obbligazione ricadesse nell'esercizio 2022, con la conseguenza che l'accantonamento non risulta correttamente costituito.

Infine, è stato rilevato il pagamento delle indennità ex art. 29-bis della L.R. n. 7/1997 (cap. 75047) nonostante la condizione di incertezza sulla legittimità costituzionale della norma fondante l'istituzione nella Regione Molise di una Area quadri, oggetto di questione di legittimità costituzionale già nell'ambito della parifica del rendiconto 2020.

Pertanto, l'Ente, pur in pendenza dell'esame della questione di legittimità costituzionale sulla norma istitutiva dell'Area quadri e della consistenza dei suoi possibili effetti, ha continuato ad erogare tale indennità per tutto l'esercizio 2022, tra l'altro spalmando gli importi su 32 capitoli di nuova creazione. Il giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale si è concluso con la sentenza n. 253/2022, che ha riconosciuto l'incostituzionalità dell'art. 29-bis della L.R. n. 7/1997, che aveva istituito un'apposita Area quadri tra il personale della Regione in violazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. I della Costituzione. A seguito dell'espunzione retroattiva dall'ordinamento della citata disposizione, è venuto meno il titolo giuridico posto alla base delle erogazioni delle indennità registrate, generandosi per diretta conseguenza nella contabilità dell'Ente la presenza di una spesa costituzionalmente illegittima.

Sebbene la piena conoscibilità di tale situazione giuridica sia sorta solo con la pubblicazione della relativa sentenza del giudice delle leggi, tale spesa illegittimamente sostenuta non può più gravare sulle finanze pubbliche (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 8/2023/DELC), postulandosi la necessità di porre in essere le dovute operazioni di recupero nell'ambito delle previsioni legislative di bilancio relative agli esercizi successivi al deposito della pronuncia della Corte costituzionale.

A dette criticità se ne aggiungono altre che non hanno un diretto impatto sulle grandezze contabili esposte nel Rendiconto, ma che comunque non rispettano pienamente i principi contabili armonizzati introdotti dal D.lgs. n. 118/2011, ss.ii.mm.; si tratta, in primo luogo, del mancato riscontro, ai sensi del comma 2 dell'art. 57 del D.lgs. 118, della corretta esecuzione delle forniture o servizi oggetto di affidamento (capp. 27928, 61040, 79123 e 79134). Nei provvedimenti di liquidazione, peraltro, spesso non si rinviene alcun riferimento relativo all'avvenuta inventariazione dei beni acquistati. In secondo luogo, si fa riferimento al riscontro di una non corretta allegazione a diverse variazioni di bilancio del documento autorizzatorio (capp. 57799, 13377, 13102, 13223 e 67011): in particolare, si tratta della DGR n. 221/2022 in luogo della DGR n. 221/2023, avente ad oggetto la costituzione del Fondo Pluriennale vincolato ed il riaccertamento dei residui. Per tale ultima criticità, ad ogni modo, la Regione ha provveduto a modificare nel sistema di contabilità l'allegazione dei provvedimenti autorizzatori.

Da ultimo, non può non evidenziarsi che lo scrutinio dei mandati di pagamento ha evidenziato ulteriori criticità di natura non strettamente contabile.

Da questo punto di vista, le numerose variazioni di bilancio disposte con delibera di Giunta regionale e non rientranti nelle fattispecie tassativamente previste dal comma 2 dell'art. 51 del D.lgs. n. 118/2011 – così come quelle disposte oltre il termine previsto al comma 6 del citato art. 51 del D.lgs. 118, ovvero il 30 novembre – appaiono illegittime in quanto assunte da un organo diverso da quello individuato dalle predette norme. Tale condotta, oltre a presentare profili di illegittimità per difetto di competenza, sottrae al Consiglio regionale, organo che ha provveduto alla programmazione delle spese mediante approvazione del Bilancio di previsione, la decisione sulla modifica degli appostamenti deliberati.

Anche l'ulteriore proroga, alla medesima società, dell'affidamento del servizio di *rating* desta perplessità, in quanto disposta con semplice determinazione dirigenziale senza soluzione di continuità dal 2003 al 2022, in assenza dell'effettuazione di un'idonea procedura di gara (cap. 7150).

Infine, deve sottolinearsi il mancato riscontro in merito allo stato di realizzazione dell'opera "Metropolitana leggera" affidata a Rete Ferroviaria Italiana, per la cui realizzazione la Regione ha corrisposto un importo totale di € 21.512.070,12 a fronte di un finanziamento complessivo di € 23.500.000,00 (cap. 13099).

In conclusione, deve rilevarsi che, all'esito dell'analisi condotta dalla Sezione, soltanto per 10 capitoli, sui 33 esaminati, non sono state riscontrate criticità contabili. La verifica dei suddetti 33 capitoli ha comportato l'esame di 86 mandati di pagamento e fra questi soltanto 21, corrispondenti ad appena il 24,42% dell'universo campionato, non hanno mostrato irregolarità contabili.

Tali criticità – tutte essenzialmente riconducibili alla difficoltà dell'Ente nella corretta e piena applicazione dei principi contabili armonizzati introdotti dal D.lgs. n. 118/2011 e ss.ii.mm. – sono senza dubbio capaci di incidere sull'attendibilità dei dati esposti nel Rendiconto.

Dal punto di vista finanziario, le irregolarità rilevate, essendo complessivamente pari a € 18.221.048,66, riguardano il 31,23% della popolazione obiettivo comprensiva dei tre titoli di spesa di importo maggiore, pari a € 58.350.504,95.

Pertanto, è possibile affermare che, a distanza di un decennio dalla riforma dei principi contabili introdotti dal D. Lgs. n. 118/2011, la Regione Molise continua ad avere una tenace resistenza alla piena e corretta applicazione dei principi contabili in materia di armonizzazione dei bilanci, con conseguente *vulnus* ai principi di veridicità, attendibilità e correttezza dei bilanci dell'Ente.

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

