



CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE  
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL MOLISE

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE  
DELLA REGIONE MOLISE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO  
2022

**Requisitoria del Procuratore regionale**  
*Pres. Antonio D'Amato*

UDIENZA DEL 23 OTTOBRE 2024



CORTE DEI CONTI

*I Sostituti Procuratori Generali, dott. Stefano Brizi e dott. Roberto Formisani, nonché il personale tutto dell'Ufficio di Procura, hanno confermato impegno e dedizione nell'attività istituzionale requirente.*

*Il Funzionario preposto alla segreteria, dott.ssa Maria Carmela Ionata e il Funzionario, dott.ssa Modestina Petti, hanno anche condiviso fattivamente l'attività di redazione del presente elaborato.*

*A loro tutti va il mio sentito ringraziamento.*



**CORTE DEI CONTI**  
**PROCURA REGIONALE PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE**  
**PER LA REGIONE MOLISE**

\* \* \* \* \*

**Requisitoria del Procuratore Regionale**

**rappresentante il Pubblico Ministero presso gli Uffici della Corte dei conti per il Molise, nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022, ai sensi degli artt.: 100, comma 2 e 103, comma 2 Cost.; 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012; 40 e 72 del r.d. n. 1214/1934; 4 e 26 del r.d. n. 1038/1933; 190 c.p.c.**



**Campobasso, 23 ottobre 2024**

## INDICE

[1] Premessa	pag. 1
[2] Parifica del Rendiconto generale 2022	pag. 7
[2.1] Analisi delle vicende antecedenti al Giudizio di parifica 2022	pag. 7
[3] I risultati della gestione dell'esercizio 2022	pag. 13
[3.1] Analisi del risultato di amministrazione	pag. 16
[3.2] Composizione del risultato di amministrazione - quote accantonate	pag. 19
[A] Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)	pag. 21
[B] Fondo accantonamento residui perenti	pag. 23
[C] Fondo anticipazioni liquidità	pag. 24
[D] Fondo perdite societarie	pag. 24
[E] Fondo contenzioso	pag. 26
[F] Altri accantonamenti	pag. 27
[F.1] Fondo per la definizione delle partite potenziali	pag. 29
[F.2] Fondo per debiti fuori bilancio	pag. 30
[4] La Spesa sanitaria	pag. 32
[4.1] Incidenza della spesa sanitaria sul bilancio regionale	pag. 33
[4.2] Risorse assegnate alla sanità molisana nell'anno 2022	pag. 34
[4.3] Gestione sanitaria	pag. 35
[4.4] Perimetrazione e dati previsionali	pag. 36
[4.5] Spesa del personale	pag. 39
[4.6] Prestazioni sanitarie effettuate dagli operatori sanitari accreditati	pag. 41
[4.6.1] Limiti di budget fissati per l'esercizio 2022	pag. 44
[4.6.2] Extrabudget - Strutture private accreditate	pag. 46
[4.7] Indebitamento sanitario	pag. 49
[5] Altre tematiche	pag. 52
[6] Conclusioni	pag. 53

Le tabelle e i grafici riportati nel testo sono stati elaborati sulla base di tabelle/dati della Sezione regionale di controllo ovvero di allegati al Rendiconto.

## **[1] Premessa**

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, art. 1, comma 5, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato (previsto dagli artt. 39-41 del R.D. n. 1214 del 1934) è stato esteso al rendiconto delle Regioni, con la finalità di fornire alle assemblee legislative regionali elementi di valutazione per l'approvazione del disegno di legge sul rendiconto di gestione.

Ai sensi dell'art. 1, comma 5, del richiamato decreto, infatti, *"Il rendiconto regionale è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale"*.

Con la suddetta previsione, il quadro normativo relativo ai controlli della Corte dei conti nelle Regioni a statuto ordinario è venuto ad arricchirsi di uno strumento di ampia portata e rilevanza, qualificato dall'obbiettivo primario del rafforzamento del sistema dei controlli sui bilanci degli enti territoriali a rilevanza costituzionale e degli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi 1-8 del d.l. n. 174/2012); sistema dei controlli che tende a rendere effettive le garanzie di legalità orientate alla realizzazione degli equilibri complessivi della finanza pubblica ed all'efficienza amministrativa che garantiscano l'attuazione dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e l'obbligo degli Stati membri di rispettare l'equilibrio complessivo del bilancio nazionale.

Pertanto, il sistema dei controlli, delineato dalla legge n. 213/2012 citata, contiene le indefettibili misure di garanzia obiettiva poste a presidio degli equilibri di bilancio, della trasparenza delle gestioni pubbliche, della sana gestione finanziaria e del buon

andamento amministrativo, secondo i principi della nuova Costituzione economica, integrata dalla legalità euro-comunitaria.

In tale contesto, il giudizio di parificazione del bilancio regionale conferma la propria funzione di ausilio, da parte di un Organo terzo ed imparziale, alle competenze in materia di bilancio delle assemblee legislative regionali alle quali vengono forniti elementi tecnici - di giudizio e di valutazione - indispensabili ad una più consapevole approvazione del disegno di legge sul rendiconto generale presentato al Consiglio regionale dalla Giunta regionale, a conclusione del ciclo di bilancio e digestione annuale.

La parificazione del Rendiconto regionale, infatti, si inserisce tra la presentazione del disegno di legge sul rendiconto, a conclusione del ciclo di bilancio e di gestione, e la sua approvazione con legge.

Anche per le Regioni, quindi, la Corte dei conti è chiamata a verificare il rendiconto generale e a confrontarne i risultati, tanto per le entrate quanto per le spese, ponendoli a riscontro con le previsioni contenute nella legge di bilancio.

Alla decisione di parifica (in senso stretto) che attiene alle verifiche suddette è, poi, unita una relazione con la quale la Sezione regionale di controllo formula le proprie osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione, nonché gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio di bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa; tale relazione espone, fra l'altro, le osservazioni sul comportamento dell'Amministrazione regionale in ordine all'osservanza delle discipline amministrative e finanziarie opportune per una migliore gestione del pubblico denaro.

In questo modo, all'organo politico, detentore del potere decisorio, ed alla comunità regionale, vengono forniti elementi ed indicazioni utili per meglio comprendere l'evoluzione delle politiche regionali, sia in relazione al profilo finanziario sia a quello attinente all'organizzazione e alla gestione di settori dell'Amministrazione che

presentano una particolare incidenza sulla vita e l'attività delle persone e delle imprese operanti nella Regione.

Tuttavia, ancorché teleologicamente collegate, la decisione di parifica e la allegata relazione, rimangono atti fra loro distinti ed autonomi sotto molteplici profili: la decisione di parifica verte specificatamente sui dati del rendiconto, mentre la relazione allegata ha riguardo alla complessa attività svolta, allargando il proprio orizzonte a profili di tipo gestionale; la decisione di parifica ha natura di autentico atto di controllo, mentre la relazione allegata ha natura di giudizio finalizzato all'informativa; la decisione di parifica è volta ad acclarare la veridicità e la regolarità della gestione, mentre la relazione allegata intende rappresentare all'organo legislativo gli esiti del controllo eseguito sull'attività amministrativa e sulla gestione finanziaria globalmente considerata, sotto il profilo dei comportamenti effettivi e dei risultati ottenuti.

L'analisi è finalizzata al raffronto dei risultati del rendiconto con la legge di bilancio, facendo riferimento all'intero ciclo della programmazione finanziaria annuale, alla legge di assestamento ed alle leggi nonché ai provvedimenti di variazione. Il rendiconto approvato annualmente con la legge regionale espone, dunque, i risultati finanziari e patrimoniali della gestione riferita all'esercizio finanziario trascorso, accertando il risultato di amministrazione.

A tale specifico riguardo, la Corte costituzionale non ha mancato di osservare che la trasparente ed univoca indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti è funzionale, oltreché al corretto impiego delle risorse pubbliche, alla tutela del principio di continuità tra le risultanze dei bilanci. È evidente, infatti, che ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione è suscettibile di riverberare i suoi effetti sugli esercizi successivi, impattando sull'equilibrio del bilancio, nella sua prospettiva dinamica di bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie al perseguimento delle finalità pubbliche (ex multis n. 274/2017). Infatti, il bilancio annuale di previsione, che rappresenta le scelte dell'Ente sotto il

profilo dell'acquisizione delle entrate e della individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, è approvato con legge del Consiglio regionale entro il 31 dicembre e fornisce, nella prospettiva della programmazione finanziaria, la rappresentazione contabile delle previsioni e delle risorse oggetto di stanziamento. La legge di bilancio esprime, in sostanza, le fondamentali linee di indirizzo politico destinate ad incidere sull'allocazione delle pubbliche risorse. Il documento contabile, elaborato sulla base delle linee strategiche e delle politiche indicate nel Documento di economia e finanza regionale indirizza l'attività di gestione, determinando obiettivi e limiti all'azione finanziaria ed economica dell'Ente. In questo quadro, bilancio, rendiconto regionale e giudizio di parificazione rappresentano strumenti imprescindibili posti a garanzia della controllabilità dei conti nel segno della più ampia trasparenza dell'informazione contabile preordinata ad assicurare certezza, legalità finanziaria e piena attuazione del principio democratico. Si tratta di valori cardine che sovrintendono all'impiego delle pubbliche risorse e di presidi irrinunciabili, destinati a trovare concreta rappresentazione nella definitività del risultato annuale della gestione che diviene intangibile a seguito dell'approvazione del Consiglio regionale.

Pur rientrando le operazioni di parifica dei Rendiconti regionali nelle competenze delle Sezioni regionali di controllo, il segmento finale dell'attività in discorso si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, atteso il richiamo espresso agli artt. 40 e 41 del r.d. n. 1214 del 1934, operato dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012.

Ciò connota in modo del tutto particolare questa fondamentale funzione intestata alla Corte dei conti, laddove la funzione accertativa appartiene alle Sezioni regionali di controllo, mentre la fase conclusiva di tale attività si svolge in un contesto di natura giurisdizionale, formalmente contenzioso, da cui scaturiscono effetti preclusivi tipici del giudicato, attesa la immodificabilità delle risultanze del rendiconto una volta parificate.



Dallo svolgimento del giudizio di parificazione secondo le formalità della giurisdizione contabile deriva anche la necessaria partecipazione alla relativa udienza del Pubblico Ministero contabile il quale, pur non partecipando istituzionalmente alla funzione accertativa (riservata alla Sezione di controllo), interviene in funzione di garanzia oggettiva dell'ordinamento, evidenziando eventuali irregolarità, inerzie, disfunzioni, sprechi ed altri fattori suscettibili di incidere (o concretamente incidenti) sulla corretta gestione delle risorse regionali, anche sulla scorta di quanto le Procure regionali conoscono nell'esercizio delle proprie attribuzioni in materia di responsabilità per danno all'erario dei soggetti in rapporto di servizio con l'amministrazione regionale.

Alla luce di quanto sopra, l'Organo requirente, sul fondamento delle verifiche svolte dalla Sezione regionale di controllo, alle quali è stato riconosciuto carattere endoprocedimentale, ha il dovere di segnalare non solo i casi di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legittimità e di regolarità, ma anche i punti di criticità e la diffusione di eventuali patologie economiche ed amministrative. La sua presenza, quale interveniente necessario, peraltro, funge da elemento di raccordo tra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali della Corte dei conti, indirizzate sinergicamente verso la funzione di "stimolo" alla buona amministrazione e alla prevenzione dei rischi di squilibrio finanziario.

La natura giurisdizionale del giudizio di parificazione, peraltro, è stata più volte ribadita dal Giudice delle leggi che ha affermato il principio per cui *"la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali che custodiscono la sana gestione finanziaria"* (Corte cost. 27 aprile 2017, n. 89).

La Corte costituzionale ha, quindi, affermato che nel giudizio di parifica ricorrono tutte le condizioni per sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito

dell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti ed ha ritenuto di individuare tali condizioni nell'applicazione oggettiva di parametri normativi, nel pieno contraddittorio e, da ultimo, nella giustiziabilità della decisione adottata dalla Sezione regionale di controllo (in termini, sentenza n. 146/2019). Peraltro, di recente, anche la posizione del Pubblico ministero sembra essersi arricchita di nuovi contenuti, attingendo anche alla dimensione più marcatamente finanziaria della gestione rendicontata, quale effetto naturale della legittimazione espressamente riconosciuta al Procuratore regionale, dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, di attivare dinanzi ad esse, in speciale composizione, il ricorso avverso le decisioni di parifica delle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni Riunite in speciale composizione hanno affermato che il Pubblico ministero non si limiterebbe ad intervenire in un giudizio promosso e subito da terzi, ma acquisterebbe egli stesso la legittimazione a proporre ricorso alle Sezioni Riunite "nell'interesse della legge" a garanzia del bene concretamente tutelato, costituito dalla veridicità ed attendibilità dei bilanci, essendo lo stesso titolare di uno specifico interesse alla corretta verifica degli equilibri di bilancio, ai sensi degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione; interesse finalizzato all'esercizio della funzione di garanzia dell'ordinamento nella requisitoria del giudizio di parificazione (cfr. sentenza n. 44/2017).

Tuttavia, tale assunto non comporta il riconoscimento di autonomi poteri nella fase istruttoria della parifica, per cui resta fermo il principio per il quale gli elementi documentali ed informativi concernenti la gestione regionale devono essere acquisiti direttamente dalle Sezioni regionali di controllo.

Pertanto, le valutazioni che di seguito si rendono, relativamente ai profili ritenuti di maggiore significatività della gestione finanziaria della Regione, si poggiano sugli esiti istruttori rassegnati dalla Sezione di controllo nella bozza di relazione - referto, (n. 3 Volumi) trasmessa a questa Procura con nota prot. n. 1870 del 3 ottobre 2024, ai fini dell'adunanza in camera di consiglio svoltasi in data 15 ottobre 2024 - a cui ha

presenziato anche questo Ufficio - nel corso della quale le stesse sono state esaminate e discusse in contraddittorio con i rappresentati dell'Ente.

## **[2] Parifica del Rendiconto generale 2022**

### **[2.1] Analisi delle vicende antecedenti al Giudizio di parifica 2022**

Con decisione n. 80/2021/PARI, non impugnata, la Sezione regionale ha parificato il Rendiconto generale 2020 della Regione Molise con rilevanti eccezioni, evidenziando la non corretta determinazione di numerose poste contabili, da cui era conseguita una sensibile sottostima del disavanzo finale.

La Regione Molise, con la Legge Regionale 29 dicembre 2021, n. 6 (“Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2020”), ha approvato il rendiconto 2020 omettendo di procedere alla corretta rideterminazione delle poste rilevanti, con la conseguente rappresentazione contabile di un disavanzo ampiamente sottostimato.

Per effetto dell’illegittima determinazione del saldo di amministrazione (effettuata discostandosi dalle risultanze della parifica) la citata legge n. 6/2021, di approvazione del rendiconto 2020, è risultata in contrasto con i principi costituzionali in materia di obblighi di rispetto dell’equilibrio di bilancio, al pari della legge di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 (L.R. n. 3/2021) come assestata con la L.R. 29 dicembre 2021, n. 7, poiché dalla sottostima del disavanzo 2020 sono derivati stanziamenti riferiti al successivo ciclo di bilancio a loro volta ampiamente sottostimati, falsando integralmente gli equilibri dell’esercizio 2021.

Pertanto, ritenuta la rilevanza delle questioni riguardanti il rendiconto 2020 e il previsionale 2021 (come assestato) ai fini della parifica 2021, la Corte con la decisione n. 192/2022/PARI:

a) da un lato, non ha parificato alcune poste contabili la cui quantificazione non risultava influenzata dai “riflessi” sul 2021 dell’illegittimo calcolo del saldo 2020: dunque, la loro “autonoma” illegittima determinazione, rispetto alla legge di

rendiconto 2020, imponeva l'immediata dichiarazione di relativa non parificabilità. In particolare, la Sezione ha dichiarato la non regolarità dei prospetti di rendiconto nella parte in cui, alla data del 31 dicembre 2021:

- il Fondo crediti dubbia esigibilità non registrava il maggiore accantonamento di euro 17.405.536,58;
- il Fondo residui perenti era stato ridotto di euro 16.133.276,22 rispetto al precedente esercizio in assenza di giustificati motivi;
- il Fondo contenzioso non registrava i maggiori accantonamenti di euro 600.000,00, oltre ai valori corrispondenti agli ulteriori giudizi non censiti ai fini della determinazione del relativo importo;
- la parte accantonata non registrava un apposito fondo a copertura di debiti fuori bilancio, e comunque il disavanzo non teneva conto di quote latenti collegate all'esistenza di debiti fuori bilancio, in misura quantificabile in almeno euro 5.624.683,06;
- non trovavano evidenza contabile, per assenza di impegno, fatture pervenute nel 2021 quanto-meno nella misura di euro 25.682.191,56;

b) tenuto conto, poi, degli effetti sullo schema di rendiconto 2021 delle illegittimità che muovevano dalla legge di rendiconto 2020, è stato sospeso il «giudizio - e, per l'effetto, la decisione definitiva - sulla parifica del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021»; con separata ordinanza n. 10/2023/PARI è stata, poi, sollevata questione di costituzionalità sulle seguenti leggi:

- 1) legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6 (di approvazione del rendiconto 2020);
- 2) legge regionale 29 dicembre 2021, n. 7 (di assestamento del previsionale 2021-2023).

Nonostante il giudizio fosse stato sospeso, la Regione Molise ha comunque approvato il rendiconto 2021 con Legge regionale 31 dicembre 2022 n. 27, senza apportare modifiche al progetto di legge originario.

La Legge regionale n. 27/2022 è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei

ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione all'art. 50 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), perché l'Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione) attestava l'intervenuto ripiano, nel corso del 2021, di una somma insufficiente a recuperare per intero il disavanzo previsto in via definitiva alla voce «Disavanzo di amministrazione» nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferiva (euro 41.717.458,35).

Nelle more del giudizio di costituzionalità proposto dal Governo, la Regione Molise ha approvato la Legge Regionale 19 settembre 2023, n. 4, i cui articoli 2 e 3, modificando la legge 27/2022, hanno rettificato il saldo di cui allo schema di rendiconto 2021, intervenendo solo sulle "autonome" criticità rilevate nella decisione di parifica n. 192/2022/PARI.

Inoltre, in data 7 novembre 2023 è stata trasmessa la deliberazione 25 settembre 2023, n. 289, con cui la Giunta regionale aveva approvato lo schema di rendiconto per l'esercizio 2022. Tuttavia, senza neanche attendere il compimento dell'iniziale fase istruttoria del relativo giudizio di parifica, in data 20 dicembre 2023 il Consiglio regionale ha provveduto ad approvare la legge di rendiconto (Legge Regionale 28 dicembre 2023, n. 9 - "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022").

Pertanto, con ordinanza n. 1/PRES/2024, del 5 gennaio 2024, il Presidente della Sezione ha fissato l'udienza pubblica per il **18 gennaio 2024**, anche ai fini della valutazione degli effetti delle citate sopravvenienze normative.

All'esito della discussione, con ordinanza n. 9/2024/PARI, depositata il 19 gennaio 2024, il Collegio ha disposto «la riunione dei giudizi di parificazione sui rendiconti

2021 e 2022, da trattarsi in unica sede all'esito dei giudizi di costituzionalità citati in premessa», nonché la sospensione del procedimento di parificazione sul rendiconto 2022, nelle more delle decisioni della Corte costituzionale sulle questioni rimesse con ordinanza di questa Sezione e con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si è, inoltre, riservato di valutare la rilevanza e alla fondatezza della questione di costituzionalità, posta dalla Procura erariale, relativa alle leggi regionali 28 dicembre 2023, n. 9 ("Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022") e 15 dicembre 2023, n. 6 ("Bilancio di previsione della Regione Molise 2023-2025"), nonché alle seguenti ulteriori 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").

**Con sentenza della Corte costituzionale 11 marzo 2024, n. 39**, in accoglimento delle censure proposte dalla Sezione, è stata dichiarata l'illegittimità della legge di approvazione del rendiconto 2020 (L.R. n. 6/2021).

Successivamente, nelle more della conclusione del giudizio di costituzionalità sulla legge di rendiconto 2021, su istanza formulata dal Procuratore Regionale in data 26 marzo 2024, è stata fissata la pubblica Udienza del 16 aprile 2024 (differita al 17 aprile 2024 su richiesta del Presidente della Giunta regionale) per la prosecuzione del giudizio di parificazione sul Rendiconto generale della Regione Molise per gli esercizi 2021 e 2022.

Nel corso dell'udienza del 17 aprile 2024 è stata ampiamente trattata la questione delle conseguenze della caducazione del rendiconto 2020 e delle leggi riguardanti il previsionale 2021, sotto il profilo del contrasto con il principio di continuità dei bilanci. Al termine della discussione il Collegio, su istanza della Procura regionale, ha rinviato per il prosieguo dell'udienza alla data del 22 maggio 2024, al fine di

consentire alla Regione Molise di valutare l'adozione di atti finalizzati al superamento delle criticità emerse.

**La Corte costituzionale, con sentenza del 18 aprile 2024, n. 58**, accogliendo il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge di approvazione del rendiconto 2021 (L.R. n. 27/2022).

In vista dell'udienza del 22 maggio 2024, la Regione Molise ha approvato e trasmesso **la legge regionale 21 maggio 2024, n. 3** ("Modifiche della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020) in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale 24 gennaio 2024, n. 39 pubblicata nella gazzetta ufficiale 13 marzo 2024, n. 11").

La legge, in particolare e tra l'altro, ha emendato i valori del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020, che nella versione approvata con la legge regionale 29 dicembre 2021, n. 6, nonostante gli esiti degli accertamenti svolti dalla Sezione regionale, presentavano un saldo finale negativo per euro 494.258.381,92, mentre nel nuovo atto legislativo il disavanzo 2020 è stato quantificato in euro - 589.119.831,03.

Nell'udienza del 22 maggio 2024 la Sezione ha preso atto dell'approvazione, con la legge regionale n. 3/2024, di un rendiconto 2020 sostanzialmente conforme ai principi di veridicità e attendibilità. Ha tuttavia sottoposto al contraddittorio tra le parti le possibili questioni di costituzionalità preliminari alla definizione dei giudizi di parifica sia dell'esercizio 2021 che dell'esercizio 2022 già segnalate nell'udienza del 17 aprile 2024, evidenziando gli ostacoli frapposti dalla persistente vigenza di due leggi regionali.

In particolare, ha osservato che la Regione Molise:

a) con gli articoli 2 e 3 della L.R. n. 4/2023 aveva modificato i contenuti della legge 31 dicembre 2022, n. 27 (di approvazione del rendiconto 2021 nonostante la sospensione del giudizio di parifica, nelle more - come ricordato - impugnata dal Governo con ricorso infine accolto dalla Corte costituzionale con la sentenza 18 aprile

2024, n. 58).

Tra l'altro, l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 4 del 2023 ha sostituito l'art. 9 della L.R. n. 27/2022, modificando l'ammontare del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021, originariamente contabilizzato in euro 493.863.931,66, aumentandolo a euro 573.484.996,41;

b) con l'approvazione definitiva, nella seduta di Consiglio regionale del 20 dicembre 2023, della Legge Regionale 28 dicembre 2023, n. 9, ha impedito alla Sezione regionale di svolgere il procedimento di parifica del rendiconto 2022, la cui istruttoria era stata avviata immediatamente dopo la trasmissione, in data 7 novembre 2023, dello schema di rendiconto.

Dopo ampia discussione sui profili di possibile incostituzionalità delle leggi regionali interessate, le Parti hanno concordemente sottoposto al Collegio la richiesta di ulteriore rinvio, onde consentire, in particolare, alla Regione Molise di valutare la rimozione delle disposizioni di legge riconosciute di dubbia costituzionalità. Con ordinanza n. 63/2024/PARI, depositata il 3 giugno 2024, la Sezione ha accolto la nuova richiesta di rinvio (ma "a condizione che non seguano ulteriori rinvii") della trattazione delle procedure di parificazione dei rendiconti 2021 e 2022, fissando per la prosecuzione all'udienza pubblica del 25 giugno 2024.

All'esito della discussione del 25 giugno 2024, con **ordinanza n. 146/2024/PARI** il Collegio, considerate le complessive risultanze istruttorie e le irregolarità già accertate e dichiarate con la decisione parziale n. 192/2022/PARI, nonché valutati gli ulteriori effetti sugli equilibri di bilancio in ragione dell'incidenza immediata e diretta, sulla determinazione del risultato di amministrazione, dell'erronea quantificazione del disavanzo al 31 dicembre 2020, come confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2024, la **Sezione Regionale ha deciso di "non parificare il Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021**, restando salva la facoltà della Regione di apportare, in sede di approvazione consiliare della legge di rendiconto, le modifiche al progetto di rendiconto trasmesso



alla Sezione di controllo l'11 agosto 2022, nel rispetto dei principi contabili di universalità, veridicità, attendibilità, correttezza, congruità e prudenza”.

Poco prima di quest'ultima udienza (25 giugno 2024), la Regione ha approvato, in data 14 giugno 2024, la legge regionale n. 4, con la quale ha disposto l'abrogazione della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 (di approvazione del rendiconto 2021) - in realtà già dichiarata incostituzionale - e della legge regionale 28 dicembre 2023, n. 9 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022).

A seguito dell'abrogazione della L.R. n. 4/2023 (ad opera della L.R. n. 4/2024), e della decisione di non parifica del rendiconto 2021 da parte della Corte (Ordinanza n. 146/2024/PARI), la Regione Molise ha provveduto alla riapprovazione del rendiconto 2021, con L.R. n. 5 del 17 luglio 2024 tenuto conto dei rilievi mossi con la ridetta decisione parziale n. 192/2022/PARI.

### **[3] I risultati della gestione dell'esercizio 2022**

A mente dell'art. 18, comma 1, lett. b), del d.lgs n. 118/2011, l'approvazione del disegno di legge di rendiconto, da parte della Giunta regionale, deve avvenire entro il 30 aprile e la successiva approvazione da parte del Consiglio regionale entro il 31 luglio.

La proposta di legge recante il “Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2022” è stata approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 289 del 25 settembre 2023 che, in data 7 novembre 2023, risulta essere stata trasmessa alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per gli adempimenti conseguenti previsti per il giudizio di parificazione di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174.

Risulta, quindi, ancora una volta, non rispettata la tempistica stabilita dal Legislatore, come già rilevato per gli esercizi finanziari precedenti.

Ancora più grave appare l'approvazione da parte del Consiglio regionale della Legge Regionale 28 dicembre 2023, n. 9 “Rendiconto generale della Regione Molise per

l'esercizio finanziario 2022", avvenuta senza attendere la conclusione del procedimento di parifica, incidendo in via diretta sulle attribuzioni proprie della Sezione regionale di controllo.

La portata di detta illegittimità è aggravata dalla circostanza che trattasi di un caso che riveste carattere di assoluta unicità in ambito nazionale, mai verificatosi nel passato.

La Regione, sottraendosi al previsto contraddittorio con la Sezione regionale che precede il giudizio di parifica, ha violato elementari obblighi di leale collaborazione presidiati dagli artt. 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione, perché trattasi di condotta direttamente lesiva delle prerogative costituzionali assegnate alla Corte dei conti, perché in contrasto con i principi di equilibrio e di sana e corretta gestione del bilancio, presidiati dagli articoli 81, commi 1 e 3, 97, comma 1, e 119, comma 1, della Costituzione.

Il predetto giudizio, svolto dalle Sezioni regionali di controllo con l'intervento necessario dell'ufficio regionale del Pubblico Ministero contabile, come già anticipato nella premessa, rappresenta un importante momento di sintesi nell'attività amministrativa delle Regioni, essendo determinante ai fini dell'attestazione della correttezza e della legittimità dell'operato dell'ente nella gestione delle risorse finanziarie utilizzate nel corso dell'esercizio precedente. L'interazione tra la Regione e la Sezione regionale di controllo, ai fini della parificazione del rendiconto, consente l'instaurazione di un confronto e di un dialogo, con correlati effetti positivi per la tutela delle finanze pubbliche, della legittimità dell'azione amministrativa nel superiore interesse precipuo della collettività amministrata, ossia, in ultima istanza, dei cittadini nella duplice veste di contribuenti e di fruitori dei servizi pubblici.

In sintesi 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, ha presentato vizi di legittimità costituzionale.

Da simili premesse scaturisce la necessità di precisare che questa Corte ha potuto riattivare l'attività di parificazione dei due esercizi finanziari sospesi, solo a seguito di abrogazione delle due leggi di rendiconto, avvenuta con L. R. n. 4 del 14 giugno 2024, a cui è seguita l'Ordinanza n. 146 del 25 giugno 2024 di non parifica del rendiconto regionale 2021.

Questa Procura dà atto che le operazioni di parifica del rendiconto 2022 hanno comportato un enorme sforzo interpretativo derivante dalla consapevolezza che i dati oggetto di analisi, approvati originariamente con D.G.R. n. 289/2023, derivavano da un bilancio di previsione approvato anteriormente ai provvedimenti correttivi adottati dalla Regione nel 2024 (da ultimo la L.R. n. 5/2024 di riapprovazione del consuntivo 2021) a seguito delle sentenze della Corte Costituzionale che ha dichiarato incostituzionali il bilancio di previsione 2021, l'assestato 2021 e il rendiconto 2021.

Da ciò emerge che l'anomalia "principe" del rendiconto in esame è costituita dalle grandezze inserite già nel bilancio di previsione 2022; ci si riferisce, in particolare, alla quota di disavanzo proveniente dagli esercizi precedenti e recuperata nel corso dell'esercizio 2022, che risulta essere diversa a seguito delle ridette vicende di incostituzionalità e delle rettifiche operate sui rendiconti 2020 e 2021.

A ciò si aggiungono le ulteriori criticità che, a partire dal 2019, rilevate in sede dei precedenti giudizi di parifica, hanno influenzato il saldo di amministrazione anche a fine esercizio 2022 costituite da:

- sottostima della parte accantonata (fondo crediti di dubbia esigibilità, fondo contenzioso, fondo partecipate);
- esistenza di passività potenziali;
- rilevazione di situazioni debitorie non contabilizzate o contabilizzate parzialmente.

Tali condotte hanno creato una mancata adeguata copertura annuale del disavanzo pregresso e, ancor più repressibile, la produzione di ulteriore disavanzo da

ripianare.

Ciò detto, si passa, quindi, ad analizzare il risultato di amministrazione, ossia la grandezza che quantifica in termini monetari gli esiti complessivi della gestione finanziaria e rappresenta, di fatto, l'oggetto principale del giudizio di parificazione del rendiconto.

Con proposta di legge recante il "Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2022" (approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 289 del 25.09.2023), l'Ente ha certificato un risultato di amministrazione al 31.12.2022 pari a euro 145.111.518,79. Giova ricordare che tali risultanze non sono state oggetto di revisione a seguito di assestamento nel corso dell'esercizio.

### [3.1] Analisi del risultato di amministrazione

Si procede, quindi, all'analisi della prima sezione del "Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione", previsto dall'Allegato n. 10 del d.lgs. n. 118/2011, che ha la finalità di dimostrare il risultato di amministrazione alla fine dell'esercizio:

<i>Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2022 (art. 42, comma 1, D.lgs. n. 118/2011)</i>				
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio 2022				43.007.912,93
RISCOSSIONI	(+)	177.031.096,79	987.720.513,55	1.164.751.610,34
PAGAMENTI	(-)	253.828.879,22	888.933.681,93	1.142.762.561,15
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2022	(=)			64.996.962,12
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2022	(-)			-
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2022	(=)			64.996.962,12
RESIDUI ATTIVI	(+)	463.767.481,33	390.005.139,00	853.772.620,33
di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze			-	
RESIDUI PASSIVI	(-)	267.603.151,08	460.581.406,07	728.184.557,15
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			18.930.876,92
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			26.542.629,59
<b>Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022 (A)</b>	<b>(=)</b>			<b>145.111.518,79</b>

In conclusione, come meglio chiarito nel I° Volume della bozza di relazione - referto predisposta dalla Sezione regionale di controllo sul rendiconto del 2022, si registra un miglioramento del risultato di amministrazione rispetto agli esercizi pregressi. Infatti, il saldo passa da euro 59.825.099,30 nel 2020, ad euro 76.364.886,89 nel 2021 e ad euro 145.111.518,79 nel 2022 e, in particolare, rispetto all'esercizio precedente, mostra un differenziale positivo di euro 68.746.631,90 (+90%).

Il risultato così determinato, costituente il mero avanzo contabile, deve successivamente considerare, secondo le regole della contabilità armonizzata, gli accantonamenti, i vincoli e gli investimenti che vengono rappresentati nella seconda sezione del prospetto dimostrativo che, tenuto conto di tali grandezze, evidenzia, infine, il saldo contabile al 31.12. 2022. L'applicazione al risultato di amministrazione delle quote accantonate, pari a euro 500.550.084,02 e delle quote vincolate, pari a euro 207.173.830,97, ha determinato un disavanzo effettivo di **euro 562.612.396,20**.

<b>Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022 (A)</b>	(=)			<b>145.111.518,79</b>
<b>Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022:</b>				
<b>PARTE ACCANTONATA</b>				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2022				92.408.038,42
Accantonamento residui perenti al 31/12/2022				32.363.383,68
Fondo anticipazioni liquidità				263.252.832,71
Fondo perdite società partecipate				963.918,37
Fondo contenzioso				52.963.989,16
Altri accantonamenti				58.597.921,68
<b>Totale parte accantonata (B)</b>				<b>500.550.084,02</b>
<b>PARTE VINCOLATA</b>				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				-
Vincoli derivanti da trasferimenti				188.961.741,20
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				3.417.543,62
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				-
Altri vincoli				14.794.546,15
<b>Totale parte vincolata (C)</b>				<b>207.173.830,97</b>
<b>PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI</b>				
<b>Totale parte destinata agli investimenti (D)</b>				<b>-</b>
<b>Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)</b>				<b>- 562.612.396,20</b>

Nonostante la crescita del risultato contabile di amministrazione (lett. A), abbia registrato un aumento del 90%, il disavanzo (parte disponibile lett. E) si è ridotto rispetto all'esercizio precedente (di euro 583.066.926,25) solo del 3,5%.

In sostanza, l'aumento del risultato contabile non riesce a compensare i maggiori accantonamenti, calcolati in euro 38.325.601,77, e dei vincoli, pari ad euro 9.966.500,08, che l'Ente ha dovuto prevedere per adeguarsi, in parte, ai rilievi scaturiti dalle precedenti parifiche.

Detto ciò, questo Ufficio, non può non esprimere, ancora una volta, preoccupazione sull'entità del disavanzo della Regione Molise che, nonostante il lieve miglioramento registratosi nel 2022, così come certificato dalla Sezione di Controllo, rimane fra i più elevati nel panorama nazionale.

Come già evidenziato negli scorsi anni, oltre all'entità del disavanzo, preoccupa molto lo squilibrio del perimetro sanitario; infatti dalla istruttoria emerge come buona parte del disavanzo grava sul perimetro sanitario (di cui si tratterà in specifica sezione) che registra un disavanzo di euro **133,994 mln.**

L'analisi a consuntivo 2022 mostra un disavanzo di euro 39,010 mln. Dopo il conferimento delle aliquote fiscali preordinate dal Piano di rientro alla copertura del disavanzo sanitario, come aggiornate dal competente Dipartimento delle finanze a dicembre 2022 e pari a complessivi euro 20,623 mln, residua un disavanzo 2022 di euro 18,387 mln. In considerazione della perdita 2021 e precedente portata a nuovo, pari a euro 115,607 mln, **la perdita complessiva non coperta risulta, come detto, pari a euro 133,994 mln.**

Al riguardo, non può non evidenziarsi come l'applicazione della normativa vigente (art. 20 del d.lgs. n. 118/2011), col richiedere l'integrale accertamento e impegno delle entrate e delle spese del perimetro sanitario, dovrebbe assicurare, di contro, un saldo tendenzialmente neutro. Tale corretta applicazione della legge garantisce che le spese sanitarie e quelle per l'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) trovino specifica copertura nelle entrate del Fondo sanitario indistinto, escludendone

impieghi per differenti finalità.

Anche per il 2022, quindi, si sono realizzate 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.

In conclusione, l'analisi del consuntivo 2022 consente di confermare che la Regione Molise **continua a registrare rilevanti disavanzi di gestione annuali**, nonostante i cospicui aiuti finanziari dello Stato e delle altre Regioni con l'Accordo Stato-Regioni del 3 agosto 2016, nonché incrementi di finanziamenti ricevuti negli ultimi due anni. Pertanto, anche per il 2022, i risultati dell'esame condotto, consentono di esprimere forte preoccupazione conseguente alle rilevanti criticità che continuano a registrarsi in sede di attuazione del Piano di rientro della Regione Molise.

### **[3.2] Composizione del risultato di amministrazione - quote accantonate**

Il risultato di amministrazione, così come previsto dall'art. 42, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011, è suddiviso in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati.

L'allegato 4/2 al D.lgs. citato, relativo al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria - punto 9.2. (risultato di amministrazione) - contiene la definizione delle suddette tipologie di accantonamenti.

Le quote accantonate desumibili dal relativo prospetto allegato alla proposta di legge regionale concernente il rendiconto 2022, di cui alla citata D.G.R. n. 289/2023, sono le seguenti:

- a) fondo crediti di dubbia esigibilità pari ad euro 92.408.038,42;
- b) fondo accantonamento residui perenti pari a euro 32.363.383,68;
- c) fondo anticipazioni liquidità pari a euro 263.252.832,71;

- d) fondo contenzioso, pari a euro 52.963.989,16;
- e) fondo perdite società partecipate, pari a euro 963.918,37;
- f) altri accantonamenti, pari a euro 58.597.921,68.

Nel complesso, le quote accantonate del risultato di amministrazione, di cui alle lettere a) → f), ammontano a euro 500.550.084,02.

Rispetto alla legge di approvazione del rendiconto 2021 (**L.R. n. 27/2022**), la parte accantonata del risultato di amministrazione 2022 registra una crescita di euro 127.528.596,36 e le variazioni in aumento afferiscono:

- al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (euro 40.845.425,78);
- al Fondo residui perenti (euro 32.282.891,86);
- al Fondo perdite societarie ex comma 551 e 552 l. 147/2013 (euro 963.918,37);
- al Fondo contenziosi (euro 34.061.840,37);
- agli “Altri accantonamenti” (euro 29.035.464,73).

Subisce, al contrario, una naturale flessione il Fondo Accantonamento Liquidità (FAL), in conseguenza del pagamento nell’esercizio della quota capitale relativa alle anticipazioni di liquidità (euro 9.760.944,75).

Rispetto alla legge di modifica del rendiconto 2021 (**L.R. n. 5/2024**), la parte accantonata del risultato di amministrazione 2022 registra una crescita di euro 38.325.601,77, con le seguenti variazioni incrementative:

- Fondo perdite societarie ex comma 551 e 552 l. 147/2013 (euro 963.918,37);
- Fondo contenziosi (euro 33.461.840,37);
- Fondo residui perenti (euro 10.873.686,38),
- agli “Altri accantonamenti” (euro 12.451.241,01).

Mostrano, al contrario, una riduzione:

- il Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (- 9.664.139,61 euro);
- il FAL (- 9.760.944,75 euro).

Di seguito si illustrano nel dettaglio i Fondi in questione.



**[A] Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)**

Il Fondo ha la finalità di svolgere una funzione cautelativa a fronte del rischio della futura inesigibilità di determinati crediti e costituisce uno degli accantonamenti che devono gravare sul risultato di amministrazione.

Si determina, sulla base dei residui attivi totali – sia di competenza dell'esercizio al quale si riferisce il rendiconto sia degli esercizi precedenti – tenuto conto delle percentuali di riscossione delle entrate individuate dall'Ente come di dubbia e di difficile esazione.

Pertanto, per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio, è effettuato un accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione.

A tal fine, viene stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata "accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità" il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti di cui si prevede il formarsi nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento delle riscossioni negli ultimi cinque esercizi precedenti.

Al riguardo, va ricordato che la Sezione di controllo, già in sede di parificazione del rendiconto 2020 e 2021, rispetto alla tematica in esame ha rilevato l'incongruità (sottostima) della parte accantonata come Fondo crediti di dubbia esigibilità. Analoghi rilievi ha mosso l'Organo di revisione della Regione Molise sia in sede di bilancio di previsione che di consuntivo.

In particolare, la Corte con la **decisione n. 192/2022/PARI** aveva dichiarato, tra l'altro, la non regolarità dei prospetti di rendiconto nella parte in cui, alla data del 31 dicembre 2021, "il Fondo crediti dubbia esigibilità registrava un minore accantonamento di euro 17.405.536,58".

Sul punto, nella Relazione al conto del bilancio e alla gestione economico-finanziaria (all. 30 alla DGR 289/2023), la Regione ha dichiarato di aver agito al fine di adeguarsi ai rilievi mossi e con L.R. n. 4 del 19.09.2023 "[...] il FCDE è stato rideterminato in euro

102.072.178,03 al 31/12/2021 e riportato nella Missione 20 (Fondo Accantonamenti) – Programma 2 (Fondo crediti dubbia esigibilità); detta operazione è stata volta al superamento delle eccezioni di cui alla su citata deliberazione. Il FCDE così rideterminato costituisce il FCDE al 01/01/2022 [...]”.

A seguito delle specifiche attività del Servizio Bilancio, Risorse finanziarie e Ragioneria generale, ai fini del calcolo, a seguito dell’operazione di riaccertamento ordinario dei residui per ciascuna categoria di entrata, come risultanti alla data del 31 dicembre 2021, sono stati individuati i residui attivi identificabili come di dubbia e difficile esazione, ai quali applicare l’accantonamento, utilizzando la metodologia di calcolo secondo il metodo “a” di cui all’esempio n. 5 del principio contabile.

Al termine delle operazioni di riaccertamento, i residui attivi al 31.12.2022 ammontano complessivamente a euro 853.772.620,33, dei quali sono stati considerati residui attivi di dubbia e difficile esazione quelli afferenti alle tipologie illustrate nel prospetto di seguito riportato:

Titolo	Tipologia	Importo da riscuotere	Accantonamento FCDE	Percentuale accantonamento
I	101	95.972.033,97	37.848.063,85	39,44
III	100	18.833.729,98	13.366.806,98	70,97%
III	200	5.056.654,56	4.344.171,93	85,91%
III	500	37.076.156,03	36.848.995,66	99,39%
Totali		<b>124.458.281,72</b>	<b>92.408.038,42</b>	<b>58,88%</b>

Già con il rendiconto 2021, ai fini del calcolo del fondo, la Regione aveva ampliato la base di riferimento a differenza dell’esercizio 2020 in cui, si era limitata a prendere in considerazione il solo Titolo I - “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa” dell’entrata, tipologia 101, “Imposte, tasse e proventi assimilati”, di fatto escludendo a monte tutti gli altri titoli di bilancio.

Nel 2022, la Sezione regionale di controllo, pur prendendo atto dell’inserimento nel calcolo di nuovi capitoli del titolo I e del titolo III che ha determinato un aumento del Fondo dell’80% rispetto a quello del 2021 (+ euro 40.945.425,78), ha posto l’attenzione su alcuni capitoli considerati a partire dall’esercizio 2022 (per i quali non

sussistono residui e riscossioni nel quinquennio precedente), precisando che l'Ente non ha provveduto ad accantonare alcuna somma, laddove, in applicazione dei principi contabili previsti ai fini del corretto calcolo del fondo, avrebbe dovuto prevedere un *"accantonamento del 100% dei residui attivi esistenti al 31 dicembre"*.

Si ribadisce, pertanto, che occorre proseguire in tutte le attività di verifica necessarie a comprovare l'esistenza e l'esigibilità dei crediti e rappresentando con adeguata motivazione la concreta esigibilità degli stessi per i quali non viene disposto il corrispondente accantonamento.

### **[B] Fondo accantonamento residui perenti**

Nel progetto di rendiconto 2021 la Regione aveva calcolato il fondo in argomento in euro 80.491,82, operando una riduzione del 99,5% rispetto a quello accantonato al 31 dicembre 2020, che pure era stato oggetto di rilievo della Sezione di controllo perché insufficiente rispetto alla mole di residui perenti, calcolati in euro 32.427.536,08.

Nella decisione di parifica di cui alla Deliberazione n. 192/2022/PARI, si dichiarava non regolare il prospetto relativo al Risultato di amministrazione in allegato al rendiconto 2021 anche nella parte in cui, alla data del 31 dicembre 2021, *"il Fondo residui perenti è ridotto di euro 16.133.276,22 rispetto al precedente esercizio in assenza di giustificati motivi a fondamento delle cancellazioni"*.

La Regione, con la legge regionale n. 5/2024, non ha ritenuto dover accantonare per il 2021 l'intera somma corrispondente allo *stock* di residui perenti accertato al 1° gennaio 2021 e non ha neppure fornito chiarimenti esaurienti riguardanti tale decisione.

La misura della riduzione sembra collegata alla cancellazione di residui perenti (in misura pari a euro 10.242.658,81 rispetto al fondo accantonato nel rendiconto 2020) per i quali, parafrasando i contenuti della Relazione (pag. 37), sarebbero stati acclarati *"elementi informativi"* idonei a escluderne la conservazione. Tuttavia, è assolutamente mancato ogni chiarimento riguardante le predette circostanze.

L'esito dell'istruttoria per l'esercizio 2022 evidenzia che l'Ente ha ripristinato tutti i residui perenti esistenti al 31 dicembre 2020 e ha provveduto alla costituzione del fondo per la percentuale del 100% di tali residui (euro 32.363.383,68).

*Evoluzione quota accantonata 2021-2022*

	2021 (L.R. N. 27/2022)	2021 (L.R. N. 5/2024)	2022 (DGR 289/2023)
Accantonamento residui perenti al 31/12 (solo per le regioni)	80.491,82	21.489.697,30	32.363.383,68

### [C] Fondo anticipazioni liquidità

La posta contabile relativa al Fondo per anticipazione di liquidità si riferisce alle risorse che la Regione Molise ha acquisito dalla Cassa Depositi e Prestiti avvalendosi della facoltà prevista dal decreto-legge n. 35/2013 e ss.mm. e ii. e costituisce strumento di sterilizzazione degli effetti espansivi della spesa.

*Evoluzione quota accantonata 2021-2022*

	2021 (L.R. N. 27/2022)	2021 (L.R. N. 5/2024)	2022 (DGR 289/2023)
Fondo anticipazioni liquidità	273.013.777,46	273.013.777,46	263.252.832,71

Al termine dell'esercizio finanziario 2022, tenuto conto dei ratei già restituiti a partire dal 2015, l'accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità evidenziato tra le poste accantonate del risultato di amministrazione ammonta a euro 263.252.832,71 complessivi, dato in diminuzione di euro 9.760.944,75 rispetto al 2021, equivalenti alla quota capitale relativa alle anticipazioni di liquidità pagata nell'esercizio.

### [D] Fondo perdite societarie

Nel prospetto che segue è evidente l'evoluzione del fondo perdite societarie nell'ultimo quinquennio:

*Evoluzione quota accantonata 2018-2022*

	2018	2019	2020	2021	2022
Fondo perdite società partecipate al 31/12	658.355,75	1.089.214,00	0,00	0,00	963.918,37

I dati rendono evidente che il Fondo in questione, pur senza assicurare dei riferimenti di calcolo certi, è stato valorizzato fino al 2019 con un incremento del 65% rispetto al 2018 e, pur in presenza di un alto numero di Società partecipate, l'azzeramento nel 2020 e 2021.

Il Fondo in questione è stato oggetto di trattazione specifica contenuta nella relazione allegata alla Deliberazione n. 182/2022/FRG adottata il 3 novembre 2022 e, già in quella sede, erano state evidenziate le numerose criticità ai fini della decisione di parifica e si era concluso con una dichiarazione di inattendibilità e sottostima del "Fondo perdite OO.PP." a causa della *"carenza di dati aggiornati delle partecipate, che impedisce di avere la percezione contestuale degli effetti della gestione delle partecipazioni sul bilancio regionale"*.

Inattendibilità e sottostima rilevata anche per l'esercizio finanziario 2022 nella Deliberazione n. 148/2024/FRG. Nella relazione allegata si stigmatizza il perdurare di una situazione di mancata chiarezza degli effetti della gestione delle partecipate sulle finanze regionali. Dall'istruttoria è, infatti, emerso che, per la partecipata Funivie Molise S.p.A. (che ha una perdita di euro 384.199,00) e di ben 4 Enti strumentali, la Regione ha acquisito i soli dati 2021, tralasciando il Bilancio/Rendiconto relativo all'esercizio 2022.

E' assolutamente condivisibile la posizione della Sezione di controllo nel non riconoscere la *"legittimità e congruità del Fondo, il cui calcolo è inattendibile per carenza di dati aggiornati delle partecipate: siffatto fondo non è idoneo ad assolvere la propria fondamentale funzione di contemperare prudenzialmente gli effetti della gestione delle partecipazioni sul bilancio regionale"*

**[E] Fondo contenzioso**

Il Fondo contenzioso per l'anno in esame è stato quantificato in euro 52.963.989,16 con un incremento, rispetto all'esercizio precedente (a seguito degli adeguamenti operati con L.R. n. 5/2024), pari a circa il 63% allorquando l'accantonamento risultava pari ad euro 19.502.148,79.

*Evoluzione quota accantonata 2021-2022*

	2021 (L.R. N. 27/2022)	2021 (L.R. N. 5/2024)	2022 (DGR 289/2023)
Fondo contenzioso	18.902.148,79	19.502.148,79	52.963.989,16

Come già evidenziato per il F.C.D.E. e per il Fondo residui perenti, la Corte, anche su richiesta di questa Procura contabile, con la decisione n. 192/2022/PARI aveva dichiarato la non regolarità dei prospetti di rendiconto nella parte in cui, alla data del 31 dicembre 2021, *“il Fondo contenzioso non registrava i maggiori accantonamenti di euro 600.000,00, oltre ai valori corrispondenti agli ulteriori giudizi non censiti ai fini della determinazione del relativo importo”*.

Nel muovere dalla preliminare verifica dell'attuazione delle misure correttive suggerite all'esito del precedente giudizio di parificazione (specificamente orientate ad evitare sottovalutazioni del contenzioso gravante sull'ente in forza di carenze informative, con la conseguente sottostima degli accantonamenti disposti), come rilevato dalla stessa Sezione, **la Procura regionale osserva che anche nel 2022 permangono le criticità già evidenziate nell'esercizio precedente.**

La stessa Avvocatura regionale ha attestato sostanzialmente ciò che ripetutamente era stato rilevato dalla Sezione nel passato: emersione di contenziosi precedentemente non censiti, imprecisione, intempestività e anacronismi dei Servizi nel compilare l'elenco di cui all'“allegato 32” al rendiconto.

**Questa Procura, in linea con la Sezione, stigmatizza il procedimento di calcolo del fondo contenzioso secondo una percentuale forfettaria anziché con una**

**valutazione delle singole controversie che tenga conto delle loro specificità in termini di soccombenza.**

Invero, la Sezione ha rilevato che il D. Lgs. 118/2011 individua nell'analisi dei rischi il grado "probabile, possibile, remoto" e rappresenta che *"l'allegato 32 al Rendiconto riepiloga 1102 posizioni delle quali oltre il 40% prive di indicazione di valore della causa, circa un terzo di valore indeterminabile e solo un quarto riportano l'indicazione del valore"*.

Va dato atto, comunque, che la Regione ha tenuto conto delle indicazioni della Sezione in occasione del Giudizio di parifica per l'esercizio 2021 in ordine alla mappatura del contenzioso e alla determinazione del fondo contenzioso/passività potenziali; ciononostante, questo Requirente concorda con quanto osservato dalla Sezione di controllo (cfr. I° Volume della bozza di relazione – referto sul rendiconto del 2022), che nel formulare appunto una positiva valutazione *"[...] dell'incremento della dotazione, ... evidenzia l'ingente valore di controversie pendenti in cui la Regione risulta convenuta. In assenza di attendibile quantificazione dei relativi importi, costantemente sollecitati dalla Sezione in sede di parifica degli ultimi rendiconti, appare sufficiente richiamare il valore dei contenziosi riguardanti il solo settore dei trasporti e quello afferenti ai privati accreditati della sanità regionale. [...]"*

## **[F] Altri accantonamenti**

La voce "Altri accantonamenti", quantificata in euro 58.597.921,68, risulta anch'essa in aumento rispetto all'esercizio 2021.

Nel rendiconto 2021 risultavano accantonamenti solo nei seguenti due fondi:

1. fondo per incarichi fiduciari FINMOLISE, pari a euro 28.711.598,90;
2. fccantonamento annuale per il fondo di garanzia debiti commerciali (risorsa libera), pari a euro 850.858,05. I restanti accantonamenti, movimentati nell'esercizio in esame,<sup>1</sup> non risultavano valorizzati.

---

<sup>1</sup> Fondo rischi derivanti da pagamento cedole *Bond* e *Interest Rate Swap*; Fondo di accantonamento per il ripristino dei capitoli finanziati dal mutuo; fondo per la definizione delle partite potenziali; fondo per debiti fuori bilancio; fondo relativi a trasferimenti SSR fiscalità.

Anche da qui è scaturita la decisione n. 192/2022/PARI nella quale la Corte non aveva parificato *“la parte accantonata .... in cui non registrava un apposito fondo a copertura di debiti fuori bilancio, e comunque il disavanzo non teneva conto di quote latenti collegate all'esistenza di debiti fuori bilancio, in misura quantificabile in almeno euro 5.624.683,06”*;

Solo con L.R. n. 5/2024 (DGR n. 339/2024) di riapprovazione definitiva del rendiconto 2021, la Regione ha valorizzato i fondi che inizialmente non lo erano e, come si rileva anche dalla tabella sottostante, ha quantificato detti accantonamenti in euro 46.146.680,67 .<sup>2</sup>

*Evoluzione quota accantonata 2021-2022*

	2021 (L.R. N. 27/2022)	2021 (L.R. N. 4/2023)	2021 (L.R. N. 5/2024)	2022 (DGR 289/2023)
Altri accantonamenti	29.562.456,95	25.626.912,05	46.146.680,67	58.597.921,68

La tabella oltre al valore registrato nel 2022 mostra, in particolare, l'evoluzione della voce *“altri accantonamenti”* nel 2021 rispetto al valore consuntivo iniziale, a seguito dei provvedimenti correttivi della Regione Molise, apportati da ultimo dalla legge regionale n. 5/2024.

La voce *“altri accantonamenti”* del rendiconto 2022 comprende i seguenti fondi:

1. fondo rischi derivanti da pagamenti cedole e bond di euro 1.000.000,00;
2. fondo per la definizione delle partite potenziali di euro 25.506.173,02;
3. fondo per debiti fuori bilancio di euro 28.809.154,66;
4. fondo compensazione minori entrate e ristoro IRAP – Misure urgenti sostegno COVID di euro 1.310.000,00;

Di questi meritano particolare attenzione il fondo per la definizione delle partite potenziali e quello relativo ai debiti fuori bilancio.

- 
- <sup>2</sup> a) fondo rischi derivanti da pagamenti cedole e bond di euro 1.000.000,00;  
 b) accantonamento per ripristino capitoli finanziati da mutuo (di euro 27 milioni), pari a euro 400.000,00;  
 c) fondo per debiti fuori bilancio di euro 5.624.683,06;  
 d) fondo per la definizione delle partite potenziali di euro 25.682.191,56;  
 e) fondo di garanzia debiti commerciali di euro 850.858,05;  
 f) fondo relativi a trasferimenti SSR fiscalità di euro 12.588.948,00.



**[F.1] Fondo per la definizione delle partite potenziali**

Il presente fondo ha, nel corso dell'ultimo biennio, registrato una variazione positiva attestandosi, al 31.12.2022, su euro 25.506.173,02. Tale accantonamento ha la funzione di proteggere la finanza regionale dai rischi derivanti dalla presenza di fatture ricevute dalla Regione, non contestate ma non impegnate a fine esercizio.

A seguito delle verifiche effettuate dalla Sezione sul sistema contabile regionale, per l'esercizio 2022 è emerso, in particolare, il mancato impegno dell'importo di 30.630.130,19 euro, riconducibili a fatture emesse dall'IRCCS Neuromed, per complessivi euro 26.059.420,40 e da Gemelli Molise S.p.a. (Responsible research Hospital spa), per complessivi euro 4.570.709,79.

Secondo quanto riferito dalla Regione, si tratterebbe di prestazioni extrabudget erogate dalle due strutture private accreditate di cui euro 21.120.641,00 (emesse dall'IRCCS Neuromed) e euro 2.767.142,00 (emesse da Gemelli Molise).

Della somma residuale delle fatture non impegnate di euro 6.742.347,19, l'Ente si è limitato a fornire una relazione descrittiva non supportata da adeguata documentazione atta ad accertare l'incidenza o meno sul risultato di amministrazione.

Nel rinviare gli ulteriori approfondimenti su tali prestazioni alla sezione relativa alla spesa sanitaria, in questa sede va sottolineato che tale somma, rappresentando un disavanzo latente, potrebbe incidere negativamente sul saldo di amministrazione 2022.

Stesse osservazioni genera l'emersione di un ingente contenzioso avviato dai Consorzi di bonifica, con riferimento agli obblighi derivanti dalla legge regionale 21 novembre 2005, n. 42, che, riguardo alle spese per opere di bonifica, dispone quanto segue: *"Per il funzionamento e la gestione delle opere e degli impianti consortili 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"*.

Poiché la Regione non ha partecipato alle spese, in violazione della citata previsione di legge regionale, si sono succedute una serie di contestazioni e diffide da parte dei Consorzi di bonifica che sarebbero culminati, nel 2023, nel rilascio di decreti ingiuntivi per almeno euro 22,8 mln.

In ordine alla mancata contabilizzazione di tali ingenti valori o, quantomeno, degli incombenti rischi di esborso monetario, in sede istruttoria la Regione ha rappresentato che *“la conoscenza delle obbligazioni è avvenuta nel corso dell’anno 2023 e che tali valori sono stati contabilizzati nel calcolo del Fondo Rischi da Contenzioso dell’anno 2023”*.

Al riguardo, si deve sottolineare che nel 2023 si è determinata la sola formalizzazione, in provvedimenti giurisdizionali, della misura degli obblighi di trasferimento, i quali nascono direttamente dalla legge regionale, la cui mancata conoscenza da parte di singoli dirigenti non può identificarsi sul piano oggettivo con una presunta mancata conoscenza dell’Ente Regione.

E’ del tutto evidente che se tali impegni fossero stati correttamente contabilizzati negli esercizi di competenza, gli stessi avrebbero prodotto ulteriore disavanzo, così peggiorando le risultanze riportate nel rendiconto.

## **[F.2] Fondo per debiti fuori bilancio**

Nell’analisi è utile richiamare nuovamente la deliberazione n. 192/2022/PARI che aveva dichiarato non regolare il prospetto relativo al risultato di amministrazione allegato al Rendiconto nella parte in cui, alla data del 31 dicembre 2021, *“la parte accantonata non registrava un apposito fondo a copertura integrale di debiti fuori bilancio, quantificabili in almeno 5.624.683,06”*.

Nel 2022, il fondo per debiti fuori bilancio è stato quantificato in euro 28.809.154,66 teso alla copertura dei debiti di cui ai riconoscimenti disposti con leggi regionali *medio tempore* dichiarate incostituzionali.

La Consulta, con sentenze nn. 51/2023 - 81/2023 - 114/2023 - 118/2023 - 122/2023 -

128/2023, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle citate leggi regionali, ritendole in contrasto con il principio di annualità del bilancio, il «principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2021 in materia di debiti fuori bilancio», violando pertanto l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. E' risultato essere stato violato anche l'art. 81, comma 3, della Costituzione; in ciascuna legge, difatti, la spesa relativa al riconoscimento del debito è imputata nell'esercizio 2021, oramai chiuso al momento in cui è stato eseguito il riconoscimento con legge (anno 2022). La Corte, in sostanza, ha ribadito che l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltreché congrua e attendibile, per cui 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.

La violazione da parte della Regione del principio contabile della competenza finanziaria - che impone l'assunzione dell'impegno di spesa nel momento in cui l'obbligazione si perfeziona - ha come diretta conseguenza la formazione di debiti fuori bilancio che non sono stati formalmente riconosciuti.

La Sezione in sede di istruttoria ha anche evidenziato molti casi in cui la Regione ha pagato debiti pregressi *“riguardanti prevalentemente la somministrazione di servizi collegati a contratti stipulati dall'Amministrazione regionale i cui corrispettivi sono noti sia nell'an che nel quantum. Ciò rende evidente l'inattendibilità dei Bilanci di previsione approvati dalla Regione, che non prevedono la copertura finanziaria dei contratti in essere riportando appostamenti del tutto inadeguati”*.

In conclusione, pur rilevando che la Regione ha calcolato il Fondo in argomento, aumentandone la consistenza rispetto agli esercizi precedenti, le criticità sopra rilevate fanno propendere per una probabile sottostima dello stesso.

L'inadeguatezza delle appostamenti previsionali si riverbera, com'è logico, sull'attendibilità dei saldi esposti nel rendiconto di gestione.

#### [4] La spesa sanitaria

Il diritto alla salute è l'unico diritto qualificato "fondamentale" dalla Costituzione; l'art. 32, comma 1, Cost., infatti, dispone: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti".

La disciplina costituzionale attribuisce in capo agli individui un diritto pretensivo nei confronti dello Stato apparato il quale ha il dovere di predisporre tutte le misure necessarie per garantire la tutela della salute, anche attraverso la erogazione di cure adeguate in presenza di malattie, epidemie, ecc.

Il tema che maggiormente interessa in questa sede è quello del bilanciamento del livello di cure erogabili con altri interessi generali, in un contesto di risorse limitate, nel doveroso rispetto del principio secondo il quale cure analoghe debbono essere garantite a tutti gli individui.

Il perimetro dell'intangibilità del diritto alla salute è rappresentato dai Livelli essenziali di assistenza (LEA), ossia le prestazioni sanitarie minime che lo Stato apparato e il Servizio Sanitario regionale, assieme, devono garantire. La erogazione di tali prestazioni avviene gratuitamente oppure dietro pagamento di una quota di partecipazione (ticket) e il relativo costo è finanziato dalle risorse pubbliche derivanti dalla fiscalità generale.

I LEA sono fissati dal DPCM 12 gennaio 2017, che ha sostituito integralmente il DPCM 29 novembre 2001, con cui erano stati individuati per la prima volta.

La giurisprudenza costituzionale ha ben delineato i ruoli che lo Stato e le Regioni debbono avere, precisando che l'erogazione delle prestazioni minime da parte del sistema sanitario pubblico deve avvenire tramite un processo di sinergia e collaborazione. Nella sentenza n. 169/2017 la Consulta ha chiarito che *«la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta [nell'] art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009.*

[...] *Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie».* Ed ancora, nella pronuncia n. 62/2020, la Corte Costituzionale ha individuato il limite oltre il quale la limitata disponibilità delle risorse finanziarie non può essere legittimamente invocata poiché compromette il diritto fondamentale ed inalienabile alla tutela della salute: *“mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa”*.

#### **[4.1] Incidenza della spesa sanitaria sul bilancio regionale**

Anche nel rendiconto 2022 della Regione Molise, la componente più rilevante, sia dal lato delle entrate (accertamenti e reversali), che dal lato della spesa (impegni e pagamenti) interessa il perimetro sanitario <sup>3</sup>.

Dalla Relazione redatta dalla Sezione di Controllo Molise emerge che nel 2022 le entrate sanitarie di competenza, in termini di accertamenti, ammontano a euro 940.605.382,34 (euro 847.682.571,22 al netto delle partite di giro), con un grado di incidenza sulle entrate complessive pari al **68,27%** (67,83% al netto delle partite di giro), mentre gli incassi sanitari (in c/competenza e in c/residui), pari a euro 840.520.086,61, rappresentano il **72,16%** (69,48% al netto delle partite di giro) degli incassi regionali complessivi.

---

<sup>3</sup> L'art. 20 del D. Lgs. n. 118/2011, per la trasparenza dei conti sanitari, dispone che “(...) Con l'espressione “perimetro sanitario” ci si riferisce a quell'area del bilancio regionale – separata dalla gestione ordinaria – costituita dalle entrate vincolate al finanziamento della spesa sanitaria, a sua volta ripartita in entrate funzionali al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, entrate finalizzate a prestazioni aggiuntive o superiori ai LEA, entrate che eventualmente finanziano spese di investimento nella sanità, per gli enti con disavanzo sanitario pregresso – le entrate per il rientro dallo stesso.

La spesa sanitaria ammonta a euro 941.672.370,53 (euro 848.749.359,41 al netto delle partite di giro) in termini di **impegni, pari al 69,78% della spesa totale** e a euro 814.928.082,83 in termini di pagamenti, pari al 71,31% della spesa complessiva regionale.

Conseguentemente, anche nell'esercizio di competenza si evidenzia una notevole movimentazione della cassa sanitaria rispetto alla cassa ordinaria.

Attenzionando la ripartizione degli impegni del perimetro sanitario per missione, emerge che l'importo più significativo riguarda la missione 13 "Tutela della salute" (euro 847.399.760,41) che nel 2022 rappresenta ben il 99,84% della consistenza totale degli impegni afferenti al perimetro sanitario (pari ad euro 848.749.359,41, al netto delle partite di giro).

#### **[4.2] Le risorse assegnate alla sanità molisana nell'anno 2022**

In sede di Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (seduta del 21 dicembre 2022) è stato definito il riparto finale del fondo sanitario nazionale per il 2022; il fabbisogno per la Regione Molise è stato individuato in euro 503.135.325. Lo stesso importo era stato determinato anche per il 2021.

Al valore assegnato nell'anno 2022 si sono aggiunte ulteriori quote che hanno portato il dato ad euro **603.094.135,00**, cui va ancora sommata la quota premiale attribuita ai sensi dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. 149/2011 (pari a euro 8.773.203,00).

Il fabbisogno indistinto complessivo, ante mobilità, di euro 603.094.135,00 (al netto della quota premiale), è stato così finanziato:

- dalla Regione Molise per euro 12.952.736,00 mediante entrate proprie;
- per euro 5.814.585,79 attraverso il gettito IRAP;
- per euro 36.755.000,00 mediante il gettito derivante dall'addizionale regionale IRPEF;
- per euro 547.571.813,19 mediante la ripartizione del fondo perequativo introdotto dal d.lgs. n. 56/2000 (compartecipazione IVA).

Le entrate proprie sono state contabilizzate direttamente nel conto economico della A.S.Re.M. e non trovano evidenza nella contabilità regionale, dedotte le entrate proprie convenzionali (pari a euro 12.952.736,00), la quota di FSN spettante alla Regione Molise, comprendente anche la quota premiale, è risultata dunque pari ad **euro 598.914.601,98**.

In base a quanto stabilito in sede di Conferenza (Rep. Atti n. 280/2022), sono state attribuite alla Regione Molise, quote vincolate, pari a **euro 4.571.147,00**, a titolo di finanziamento dei progetti per il perseguimento degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, ai sensi dell'art. 1, comma 34, della legge n. 662/1996.<sup>4</sup>

Il finanziamento post mobilità comprende il finanziamento indistinto regionale ante mobilità e il saldo della mobilità attiva e passiva programmata per l'esercizio 2022 che è pari a euro 33.947.644,00. Il saldo di mobilità è un dato che risulta dalla differenza tra mobilità attiva, ovvero l'attrazione di pazienti da altre Regioni, e quella passiva, cioè la "migrazione sanitaria" dalla Regione di residenza.

Nel prospetto seguente sono riportati i dati della mobilità interregionale contenuti nella tabella "C" della Intesa n. 278/2022.

ATTIVA	PASSIVA	INTERNAZIONALE	SALDO MOBILITÀ
93.222.352	58.954.700	-320.008	<b>33.947.644</b>

### [4.3] Gestione sanitaria

La Regione Molise ha deciso di gestire *direttamente* una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario e, in adempimento della previsione normativa contenuta nell'art. 22 del d.lgs. n. 118/2011, ha provveduto alla nomina di un Responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata (G.S.A.) regionale e del Terzo Certificatore.

<sup>4</sup> Risorse aggiuntive sono state assegnate alla sanità regionale al fine di fronteggiare l'aumento dei costi delle fonti energetiche (euro 8.059.782,00) e l'emergenza Covid-19 (euro 9.969.088,05).

Quest'ultimo incarico, previsto dalla legge regionale n. 17 del 18 novembre 2014, è stata affidato al Collegio dei revisori dei conti <sup>5</sup>.

Con Decreto del Commissario *ad acta* n. 8, del 26 aprile 2023, ad oggetto "*Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) e Azienda Sanitaria Regionale del Molise (ASREM). Stanziamento definitivo Fondo Sanitario Regionale anno 2022*", è stata disposta l'assegnazione di **euro 505.712.503,78** all'Azienda Sanitaria ed **euro 93.202.098,20** alla GSA.

La Regione Molise ha, inoltre, provveduto all'istituzione di un apposito conto di tesoreria della GSA, distinto da quello destinato alla gestione non sanitaria, in cui sono registrate esclusivamente le operazioni di incasso e pagamento operate sui capitoli di entrata e di spesa ricompresi nella perimetrazione sanitaria <sup>6</sup>.

#### **[4.4] Perimetrazione e dati previsionali**

Preliminarmente, si richiama il rigore contenuto nell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011 che, nell'illustrare le ragioni che impongono l'esatta perimetrazione nella gestione sanitaria, statuisce: "*Nell'ambito del bilancio regionale le Regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di*

<sup>5</sup> L'articolo 22 del d.lgs. 118/2011 dispone che le regioni che esercitano la scelta di gestire direttamente una quota del finanziamento destinato al servizio sanitario (art. 19, comma 2, lettera b, punto i), devono individuare uno specifico centro di responsabilità, denominato "*gestione sanitaria accentrata presso la regione*" (nel prosieguo, anche "*GSA*").

Tale centro, oltre a essere destinato all'implementazione e alla tenuta di una contabilità di tipo *economico-patrimoniale* atta a rilevare i rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti fra la Regione, lo Stato, le altre regioni, le aziende sanitarie e gli altri enti pubblici inerenti le operazioni finanziate con le risorse destinate ai rispettivi servizi sanitari regionali, provvede, altresì, all'adozione del bilancio di previsione e d'esercizio, nonché all'adozione del bilancio d'esercizio consolidato del SSR.

<sup>6</sup> Nel rispetto dell'obiettivo di trasparenza e di confrontabilità delle risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale *standard*, dette entrate devono affluire nei conti di tesoreria unica intestati alle singole regioni e a titolo di trasferimento dal Bilancio dello Stato e di anticipazione mensile di tesoreria e devono essere versate in conti di tesoreria unica appositamente istituiti per il finanziamento del servizio sanitario nazionale e funzionanti secondo le modalità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (art. 21 del citato d.lgs. n. 118/2011).



*finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso".*

Di seguito si riportano sinteticamente le criticità illustrate nella Relazione, rinvenute dalla Sezione a seguito della verifica condotta sulla perimetrazione sanitaria per l'esercizio 2022:

- Perimetrazione nel bilancio di previsione. Le previsioni relative agli stanziamenti di entrata e di spesa del perimetro non risultano articolate nelle voci di classificazione previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii., per cui si rileva la non completa attuazione del dettato normativo in sede di bilancio di previsione;
- Perimetrazione nel rendiconto. In dettaglio, sono state analizzate risorse relative al finanziamento di cui alle lettere a-d dell'articolo 20<sup>7</sup>, con indicazione dei rispettivi capitoli in entrata e in uscita; all'esito dell'operazione di ricostruzione della perimetrazione, sono state riscontrate anomalie alle lettere a) e b) a causa di maggiori impegni registrati (ammontanti nel complesso ad euro 1.066.788,19) rispetto al totale delle risorse accertate (pari ad euro 847.682.571,22). Tali discordanze, anche se interessano una minima parte degli ingenti flussi registrati nel 2022, debbono essere censurate poiché, in base ai principi di accertamento e impegno stabiliti dall'art. 20 del d.lgs. 118/2011, **il perimetro sanitario deve generare un saldo (di competenza) in pareggio**, in quanto le risorse si "*accertano ed impegnano*" contestualmente.

Le verifiche condotte sulla perimetrazione sanitaria hanno rilevato l'assegnazione all'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale del Molise (ARPAM) di una quota del Fondo sanitario regionale (FSR), determinata nell'importo di euro

---

<sup>7</sup> Si richiama l'art. 20 del d.lgs. nella parte in cui prevede che le Regioni sono tenute ad adottare un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze:

- finanziamento sanitario ordinario corrente lett. a);
- finanziamento sanitario aggiuntivo corrente lett. b);
- finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso lettera c);
- finanziamento per investimenti in ambito sanitario, lettera d).

6.000.000,00, al fine di consentire il corretto svolgimento delle **funzioni istituzionali** da parte di quest'ultima; tale importo (regolarmente impegnato e pagato) è confluito negli stanziamenti di spesa di cui al capitolo 34097 («*Quota fondo sanitario destinata a costituire dotazione finanziaria A.R.P.A.M. - risorsa vincolata*»).

Il trasferimento di euro 6.000.000,00 è stato disposto con Decreto del Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario n. 20 dell'11 maggio 2022. Tale atto provvedimentale, a seguito delle modifiche apportate alla legge regionale n. 38/1999 istitutiva dell'*Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (A.R.P.A.M.)*, si pone in contrasto con le disposizioni attuali; difatti, nella nuova versione dell'art. 20, comma 1, della richiamata legge regionale, il finanziamento regionale destinato alla «*copertura delle attività istituzionali*» (nel loro complesso) dell'Agenzia **non è più ancorato formalmente a una quota del fondo sanitario assegnato alla Regione** <sup>8</sup>.

A tale riguardo si riferisce che la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 1/2024 ha dichiarato illegittima la norma di legge adottata dalla Regione Siciliana (Regione, al pari del Molise, in piano di rientro dal disavanzo sanitario) che autorizzava simili operazioni; nella sentenza richiamata la Consulta ha statuito che: «(...) in costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre

---

<sup>8</sup> A seguito della modifica disposta con la legge regionale n. 11/2014, l'art. 20, della legge regionale n. 38/1999, rubricato «Dotazione finanziaria dell'ARPAM» stabilisce che:

Le entrate dell'A.R.P.A.M. sono costituite da:

- a) un finanziamento regionale destinato alla copertura delle attività istituzionali dell'Agenzia definito annualmente dalla Giunta regionale;
- b) introiti derivanti dall'effettuazione delle prestazioni erogate a favore di terzi secondo le tariffe stabilite dalla Regione;
- c) finanziamenti per la realizzazione di programmi regionali ed eventuali altre risorse per contratti e convenzioni con enti pubblici e privati;
- d) somme stanziare nei bilanci di Regione, province e comuni per l'esercizio delle attività assegnate all'A.R.P.A.M.;
- e) eventuali finanziamenti dell'Unione europea per progetti specifici;
- f) finanziamenti finalizzati dallo Stato per le attività dell'A.R.P.A.M.

*prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei LEA”<sup>9</sup>.*

Si aggiunge, peraltro, che nella recente udienza dell’11 ottobre 2024 tenutasi nell’ambito del giudizio di parificazione del rendiconto 2023 della Regione Umbria, la Procura regionale ha concluso chiedendo che la Sezione regionale di controllo per l’Umbria “sollevi la questione di legittimità costituzionale” della norma contenuta nella legge regionale (art. 16 della legge regionale n. 9/1998) che prevede il finanziamento dell’ARPA Umbria a carico del FSR indistinto e sospenda il giudizio di parificazione sino alla risoluzione dell’incidente di costituzionalità<sup>10</sup>.

Le fattispecie sopra riportate risultano sovrapponibili alla situazione verificatasi nella Regione Molise con l’unica differenza che, nel caso di quest’ultima, la legge regionale, a seguito della richiamata modifica normativa intervenuta nel 2014, non prevede più tale finanziamento a carico del FSR.

- Ulteriori controlli e verifiche sulla gestione sanitaria La Sezione ha eseguito, inoltre, ulteriori controlli e verifiche sulla gestione sanitaria; l’attività istruttoria condotta ha avuto ad oggetto, in particolare, la conciliazione tra rendiconto e SIOPE e la verifica dei residui attivi e passivi nei capitoli perimetrati.

#### **[4.5] Spesa del personale**

La spesa del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell’A.S.Re.M. e dell’imposta regionale sulle attività produttive, comprensiva della spesa per i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di

<sup>9</sup> La sentenza n. 1/2024 dichiara costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo, Cost., l’art. 90, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2001, come sostituito dall’art. 58, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015, il quale prevedeva, nel testo vigente *ratione temporis*, che tutte le spese per il funzionamento all’Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) siciliana potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, (FSR).

<sup>10</sup> La richiesta si fonda sull’ipotesi di contrasto dell’art. 16 L.R. 9/1998, con l’art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. avuto riguardo alla norma interposta di cui all’art. 20 d.lgs. 118/2009, con gli artt. 117, secondo comma, lett. m) e 32 Cost. nonché con gli artt. 81, sesto comma, 97 e 119, primo comma, Cost. (...)

collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni, **è pari a euro 185,089 mln** (netta euro 151,381 mln) e composta dalle voci di seguito evidenziate:

- la spesa lorda per il personale dipendente a tempo indeterminato è pari a euro 162,154 mln; al netto dei rinnovi contrattuali di euro 29,448 mln, è pari a euro 132,706 mln;
- la spesa lorda per il personale dipendente a tempo determinato è pari a euro 21,297 mln; al netto dei rinnovi contrattuali di euro 4,090 mln, è pari a euro 17,207 mln;
- la spesa netta relativa ad *“altro personale”* è pari a euro 1,468 mln (medici penitenziari ed *ex* medici condotti).

L'analisi della variazione della spesa nel biennio mostra come il costo del personale dell'anno 2022 sia inferiore a quello dell'anno 2021.

Complessivamente la spesa registra una flessione del 2,89%, dovuta alla riduzione della spesa del personale a tempo indeterminato (-7,13%). Appare utile evidenziare che **il calo interessa il personale medico (- 8,74%) e il personale non dirigente (- 6,14%), mentre per i dirigenti non medici la spesa cresce (2,68%)**.

Al contrario, la spesa per il personale a tempo determinato risulta in aumento rispetto al 2021 **di euro 7,44 mln e quella afferente al “restante personale” cresce di euro 1,76 mln**.

L'Azienda Sanitaria ha rispettato il limite di cui all'art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 35/2019, atteso che risulta una differenza negativa tra spesa del 2022 e la spesa del 2018 di euro 7.851.000.

**Non risulta rispettato, invece, il limite alla spesa per i rapporti di lavoro flessibile (50% di quella sostenuta nel 2009)<sup>11</sup>.**

---

<sup>11</sup> L'articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, dispone che, a decorrere dal 2011, le amministrazioni dello Stato, le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, le università, le camere di commercio, ecc., possano avvalersi di personale a tempo determinato o con altri contratti flessibili nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

La verifica sulla spesa del personale a tempo determinato ha evidenziato, come sopra osservato, per l'anno 2022, il mancato conseguimento del predetto obiettivo di finanza pubblica, avendo superato il limite di **euro 17.917.500**.

#### **[4.6] Prestazioni sanitarie effettuate dagli operatori sanitari accreditati**

Nella Relazione è illustrata l'analisi incentrata sul rispetto dei limiti di finanziamento delle prestazioni effettuate dagli operatori privati accreditati.

A norma dell'art. 8-bis, del d.lgs. 502/1992 e s.m.i. le Regioni assicurano i livelli essenziali e uniformi di assistenza anche avvalendosi delle prestazioni eseguite da parte dei **soggetti privati accreditati con cui siano stati definiti appositi accordi contrattuali. I relativi costi sono posti a carico del sistema sanitario pubblico.**

La recente sentenza n. 15566/2024 del TAR Lazio ha puntualmente delineato il procedimento amministrativo su cui si basa il sistema dell'accreditamento con il SSN; detto procedimento si compone di quattro distinti sub-procedimenti, tutti a matrice amministrativo-pubblicistica:

1. autorizzazione, subordinata alla verifica del fabbisogno (ex artt. 8-bis e 8-ter, d.lgs. n. 502 del 1992);
2. accreditamento, subordinato alla verifica del fabbisogno (ex art. 8-quater, d.lgs. n. 502 del 1992);
3. fissazione del limite delle prestazioni annuali acquistate da parte della Regione, cioè il "budget" per singola struttura accreditata (art. 32 c. 8, L. n. 449 del 1997);
4. sottoscrizione del contratto annuale di fornitura delle prestazioni (ex art. 8-quinquies, d.lgs. n. 502 del 1992).

Ebbene, nella Relazione si rinviene un estratto dal verbale del 18 aprile 2023, stilato nella riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza che, a parere di questa Procura, occorre attenzionare.

Se ne riporta di seguito il contenuto:

*“Tavolo e Comitato ribadiscono ancora una volta la necessità di porre un adeguato presidio sulla spesa effettuata dagli erogatori privati accreditati presenti in regione, in quanto la **produzione extrabudget** continua a non apparire governata in maniera appropriata.*

*Richiamano ancora una volta la gravità della **mancata sottoscrizione dei contratti** con gli erogatori privati accreditati che erogano prestazioni a carico del SSR. Richiamano altresì l'articolo 8-quinquies, comma 2- quinquies, del decreto legislativo n. 502/1992 in materia di accordi contrattuali. Si evidenzia nuovamente **che il mancato controllo sulle prestazioni erogate e sul rispetto dei budget, peraltro, in assenza di contratti sottoscritti, determina maggiori oneri a carico del SSR con rilevanti conseguenze per la gestione dello stesso SSR e ripercussioni sulla sostenibilità dello stesso”**.*

Nella Relazione, inoltre, è evidenziato che nel verbale del 18 aprile 2023, Tavolo e Comitato, facendo rinvio a quanto osservato nella riunione del 29 dicembre 2020, del 13 luglio 2021, del 26 novembre 2021, del 12 aprile 2022 e del 9 novembre 2022, Tavolo e Comitato ribadiscono ancora una volta la gravità della mancata sottoscrizione da parte dei privati accreditati dei contratti anche per l'anno 2022, con particolare riferimento alle due strutture a gestione diretta regionale.

Tavolo e Comitato richiamano, inoltre, quanto disposto dall'articolo 8-quinquies, comma 2-quinquies, del decreto legislativo n. 502/1992: *“In caso di mancata stipula degli accordi di cui al presente articolo, l'accreditamento istituzionale di cui all'articolo 8- quater delle strutture e dei professionisti eroganti prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale interessati è sospeso”*.

Nel corso del contraddittorio la Struttura Commissariale ha fatto pervenire una nota (prot. n. 142002 del 14 ottobre 2024) nella quale è evidenziato che *“In merito alla tematica della sottoscrizione dei contratti con le Strutture private accreditate a diretta gestione Regionale, IRCCS Neuromed e Responsible Research Hospital, si rappresenta che alla data della presente risultano sottoscritti i contratti anni 2020 -2021 – 2022 – 2023 – 2024”*, da cui, comunque, non si evince nè la data di sottoscrizione dei singoli contratti, nè tantomeno il relativo contenuto.

Questa Procura sottolinea la necessaria ed inderogabile attuazione delle disposizioni normative sopra riportate da parte della Regione Molise, con la precisazione che ulteriori e future inadempienze potranno essere oggetto di valutazioni in termini di responsabilità amministrativa.

Preme evidenziare anche in questa sede che la giurisprudenza della Suprema Corte ha statuito che non può essere posto a carico delle Regioni alcun onere di erogazione di prestazioni **sanitarie in assenza di un provvedimento amministrativo regionale che riconosca alla struttura la qualità di soggetto accreditato; né può esserlo al di fuori di singoli e specifici rapporti contrattuali consequenziali a tale accreditamento** (Corte Suprema di Cassazione, Sez. Prima, n. 6003/2022; Corte Suprema di Cassazione, Sez. Terza, n. 23657/2015, Corte Suprema di Cassazione, Sezione Prima, Ordinanza n. 168 del 04.01.2023).

Si sollecita, inoltre, l'Ente affinché provveda in tempi brevi ad adeguare la propria disciplina interna (regolamenti amministrativi e atti provvedimentali) alle disposizioni contenute nella legge n. 118/2022 (c.d. "Legge per il mercato e la concorrenza 2021") che hanno parzialmente modificato gli artt. 8-*quater* e 8-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992 in relazione alle richieste di accreditamento da parte delle nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti e in relazione alle regole generali per la stipula di eventuali accordi contrattuali. Si richiama l'attenzione, infine, al rispetto delle prescrizioni normative contenute nel decreto del Ministero della Salute del 19 dicembre 2022 che, in attuazione della novella legislativa di cui alla legge n. 118/2022, ha fissato ulteriori elementi necessari per la successiva selezione periodica dei soggetti privati accreditati ai fini della stipula degli accordi contrattuali.

Le prescrizioni sopra richiamate appaiono ancora più cogenti ed indefettibili se si considera che il bilancio della sanità molisana è da numerosi anni in affanno; difatti, risale oramai al lontano 27 marzo 2007 l'Accordo tra il Ministero della Salute, Ministero dell'Economia e Finanze e la Regione Molise per l'approvazione del Piano

di rientro (che prevedeva, originariamente, un impegno della Regione a versare annualmente per 30 anni a decorrere dal 2008, a titolo di rimborso della rata annuale del mutuo contratto con il Mef).

#### [4.6.1] Limiti di budget fissati per l'esercizio 2022

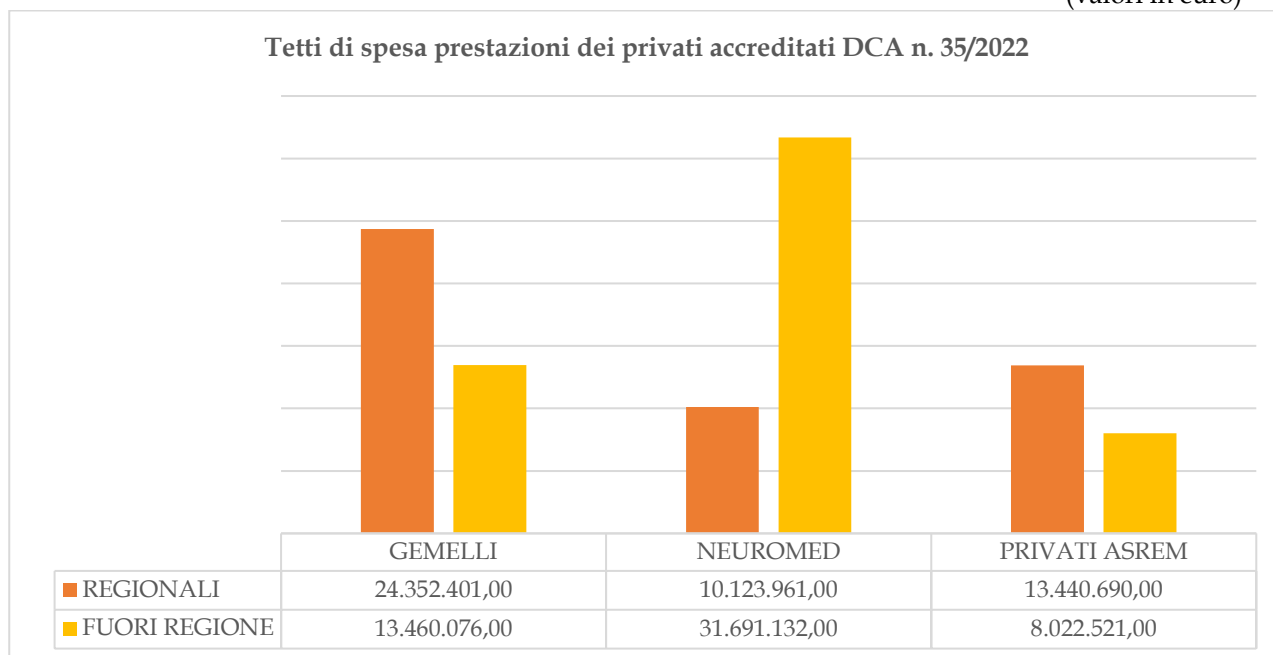
Il Commissario *ad acta*, con Decreto n. 35 del 27 ottobre 2022, ha provveduto alla "Definizione dei limiti massimi di finanziamento delle prestazioni sanitarie di assistenza ospedaliera e specialistica ambulatoriale erogate dagli operatori privati accreditati, acquisibili dal Sistema Sanitario Regionale per l'anno 2022".

Il tetto di spesa definito per l'anno 2022 è pari ad euro 101.090.781,00, di cui euro 48.521.973,00 per prestazioni regionali ed euro 52.568.807,00 per prestazioni extraregionali.

Nel grafico seguente è riportata la distribuzione del budget alle strutture private accreditate con evidenza delle quote assegnate per i pazienti regionali e delle quote assegnate per i pazienti provenienti da fuori regione.

Grafico 1 - Budget assegnato ai privati accreditati nell'anno 2022

(valori in euro)





Il tetto di spesa comprende sia prestazioni di ricovero ospedaliero che prestazioni di specialistica ambulatoriale, ivi comprese le prestazioni cosiddette “salvavita”, ossia le prestazioni ambulatoriali di dialisi e radioterapia, nonché i ricoveri d’urgenza disposti dai PP.SS. dei presidi ospedalieri regionali nelle strutture accreditate del Gemelli Molise S.p.A. e dell’IRCSS Neuromed per prestazioni indifferibili non erogabili presso strutture pubbliche regionali.

Con il successivo Decreto del Commissario *ad Acta* n. 45 del 31 ottobre 2023 (che dispone la rettifica ed integrazione del DCA n. 35 del 27 ottobre 2022<sup>12</sup>) sono approvati i livelli massimi di finanziamento per l’acquisto di prestazioni sanitarie, di assistenza ospedaliera e specialistica ambulatoriale e i singoli budget assegnati agli operatori privati accreditati con il Servizio Sanitario Regionale a diretta gestionale regionale (IRCCS Neuromed e Responsible SpA) per l’anno 2022, nonché i relativi schemi di contratto<sup>13</sup>.

Degna di nota è la disposizione contenuta nel Decreto in parola, con la quale è stabilito che le prestazioni erogate dall’IRCCS Neuromed e Responsible SpA (Ex Gemelli) in favore di pazienti residenti in altre regioni italiane, oltre i limiti massimi di finanziamento, sono liquidate **nel momento in cui interviene il riconoscimento e rimborso della relativa quota di mobilità di tali prestazioni in sede di compensazione interregionale ai sensi della normativa vigente in materia, e che le prestazioni cd. “salvavita” possono essere remunerate anche oltre i limiti massimi**

---

<sup>12</sup> Con il DCA n. 45 del 31 ottobre 2023 si è ritenuto opportuno tenere conto dei principi giuridici espressi nelle ordinanze del TAR Molise che sospendono l’efficacia di provvedimenti impugnati da Strutture private riguardanti la gestione anno 2023 (invero, gli atti impugnati dai ricorrenti hanno ad oggetto l’approvazione dello schema di contratto e la fissazione dei limiti massimi di finanziamento per l’anno 2023). Le richiamate ordinanze, tuttavia, individuano i canoni interpretativi e forniscono indicazioni operative per la strutturazione del budget.

<sup>13</sup> Nel dettaglio il DCA n. 45/2023 ha sostanzialmente confermato il budget complessivo assegnato con il precedente provvedimento (CDA n. 35/2022) a ciascuna delle due strutture accreditate, provvedendo a modificare la ripartizione interna in corrispondenza delle due macro-voci: budget residenti/budget Extra. Inoltre, all’interno della singola macro-voce, sono stati ulteriormente specificati gli interventi sanitari ammessi, con l’individuazione per ciascuno di essi del limite di budget.

**di finanziamento stabiliti**, secondo le modalità e all'esito dei controlli previsti dagli schemi di contratto allegati al decreto medesimo.

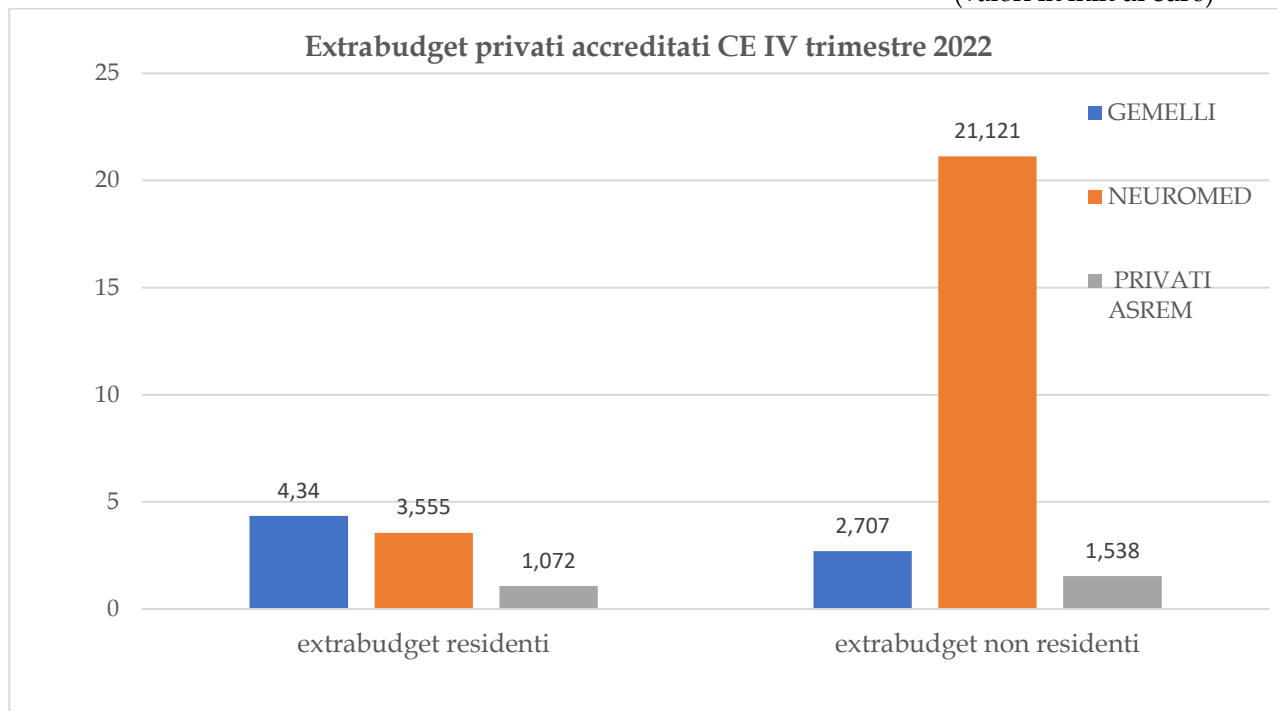
#### [4.6.2] Extrabudget - Strutture private accreditate

Nel IV Trimestre anno 2022 i privati accreditati hanno fatturato complessivamente euro 34,333 mln di prestazioni eseguite oltre il limite del budget assegnato. L'extrabudget prodotto è riconducibile per il 26% (pari ad euro 8,967 mln) a prestazioni erogate a favore di residenti nella Regione Molise; **il restante 74%** (pari a euro 25,366 mln) è stato erogato a soggetti residenti in altre regioni.

Nel grafico seguente sono illustrati i volumi di extrabudget prodotti dalle aziende private, sia con riferimento alle erogazioni prestate in favore dei residenti, che quelle prestate a favore dei non residenti. La quota più consistente di extrabudget (pari a euro 21,121 mln), corrispondente al 62% del totale, è stato prodotto dalla IRCSS Neuromed e riguarda prestazioni erogate a pazienti provenienti da altre regioni.

**Grafico 2 - Extrabudget privati accreditati CE IV trimestre 2022**

(valori in mln di euro)



Nel 2020 l'extrabudget era pari, complessivamente, a euro 20,647 mln. Nel 2021, invece, ammontava a euro 38,685 mln.

Dalla Relazione si apprende della sussistenza di fatture di competenza dell'esercizio 2022 (come già rappresentato in occasione dell'analisi del risultato di amministrazione) regolarmente emesse e registrate nel programma di contabilità utilizzato dalla Regione, **ma non impegnate per ingenti importi** (euro 30.630.130,19 di cui euro 26.059.420,40 della IRCSS Neuromed ed euro 4.570.709,79 della Gemelli Molise S.p.A.)<sup>14</sup>.

Questa Procura ritiene, come già sopra evidenziato, che l'importo corrispondente a fatture emesse dalle strutture accreditate e prive di impegno al 31 dicembre 2022, debba essere imputato al competente fondo delle partite potenziali, concorrendo, così, nella determinazione del disavanzo di amministrazione a fine esercizio<sup>15</sup>.

Tuttavia, nel lungo periodo la gestione dell'extrabudget potrebbe divenire ingovernabile a scapito del bilancio, sia regionale, che nazionale; ci si riferisce, difatti, alla elevata mole di extrabudget relativo alle prestazioni erogate a pazienti residenti in altre regioni, le cui fatture, alla luce della normativa vigente, sono liquidate nel momento in cui interviene il riconoscimento e rimborso della relativa quota di mobilità di tali prestazioni in sede di compensazione interregionale.

Si richiamano, inoltre, le criticità ulteriori evidenziate dalla Sezione di controllo nella Relazione: *“la costante fatturazione di importi extrabudget impone l'effettuazione di accantonamenti di bilancio che inevitabilmente contribuiscono ad alimentare il disavanzo*

<sup>14</sup> Nel 2021 le fatture erano pari a euro 48.663.977,78 di cui 39.556.192,07 della IRCSS Neuromed ed euro 9.107.785,71 della Gemelli Molise S.p.A.).

<sup>15</sup> Per quanto concerne l'esercizio 2021, in sede di confronto istruttorio con la Regione è emerso che la Regione ha segnalato che fatture emesse da Gemelli Molise S.p.a. (euro 3.479.658,46) e IRCCS Neuromed (euro 34.064.550,7) per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera erogate nell'anno 2021 in favore di pazienti provenienti da altre regioni non sono state oggetto di impegno per le ben note problematiche riguardanti la gestione del budget autorizzato per prestazioni in favore di residenti in altre regioni: *“La procedura d'impegno avviene successivamente all'attività di controllo rispetto alle prestazioni rese, come disciplinato dal DCA n. 3/2010 e DCA n. 19/2013, che si articola, in primis, in un'attività di verifica amministrativo-contabile e successivamente in attività di controllo tecnico-sanitario, svolta presso le strutture private accreditate. A seguito dell'attività di controllo, già avviata ed in itinere, la Regione contesterà gli importi fatturati per le prestazioni non riconoscibili chiedendo l'emissione di note di credito”* (nota a firma della Direzione Generale per la Salute, prot. n. 198468, del 29 novembre 2022).

*sanitario, cui si collega il prolungarsi nel tempo della complicata procedura delineata dal legislatore per le Regioni assoggettate a piani di rientro, caratterizzata dalla giustapposizione di molteplici soggetti, detentori di competenze di amministrazione attiva – regionale e commissariale – e di “monitoraggio” (peraltro, con diretto potere di incidenza sulla determinazione dei principali saldi contabili di esercizio)”.*

Nella Regione Molise il fenomeno dell'extrabudget è divenuto di natura sistemica e ha favorito la nascita di numerosi contenziosi azionati dalle strutture private nei confronti dell'Ente regionale; in passato la Regione, al fine di favorire la cessazione della materia del contendere, ha adottato soluzioni che sono state oggetto di forti critiche da parte del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di Assistenza; si fa riferimento, in particolare, al contenuto del già richiamato verbale del 18 aprile 2023 relativo alla riunione congiunta di detti Organismi nella parte in cui è indicato che: *“(...) I Tavoli richiamano ancora una volta l'ingente riconoscimento economico avvenuto nel 2015 pari a 84 mln di euro per le strutture a gestione diretta regionale, cui era collegato il ritiro dei contenziosi e a cui avrebbe dovuto seguire anche un più leale dialogo istituzionale nell'ambito della normativa vigente. Ogni anno, invece, il contenzioso si ripresenta anche in numero incrementale e peraltro le strutture operano in assenza di accordi contrattuali. Si ricorda che tale fattispecie non è prevista dal decreto legislativo n. 502/1992”.*

Alla luce di tali gravi questioni registrate negli scorsi anni, questa Procura richiama ogni singolo Soggetto (sia pubblico che privato) che opera all'interno del complesso e articolato processo legato al fenomeno dell'accreditamento, al dovere di responsabilità e di legalità al fine di scongiurare il verificarsi di situazioni analoghe nel prossimo futuro.

Si vuole ribadire in questa sede che il sistema normativo che governa la materia è ispirato al seguente principio: il budget economico rappresenta la disponibilità massima, pertanto invalicabile, delle risorse messe a disposizione di una controparte contrattuale e, dunque, la quota di fatturato che supera quanto individuato come

limite in un contratto non deve essere ritenuta sempre e, in ogni caso, una quota dovuta e dunque remunerabile.

È quanto afferma un'ampia giurisprudenza civilistica, amministrativa, contabile e costituzionale, che non lascia spazio alcuno a diverse interpretazioni. Anzi comporterebbe, nell'ipotesi in cui un siffatto extrabudget fosse stato già corrisposto, la sua ripetizione per indebito con conseguenti responsabilità erariali di chi lo ha consentito.

Al riguardo, si segnala la recentissima sent. n. 233/2024 della 1<sup>a</sup> Sez. Centrale d'Appello della Corte dei conti, la quale ha ribadito dei principi generali in ordine all'invalidità dei tetti di spesa statuendo che “...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, a prescindere dalla circostanza che la spettanza di compensi per attività erogate oltre la soglia fissata possa dare luogo a controversie in sede giudiziaria civile o amministrativa**”;

“... costituisce violazione di un obbligo di servizio il superamento del cosiddetto tetto di spesa - oggetto di contestazione in questa sede - qualora non sia stato previamente autorizzato e se il corrispettivo per le attività rese sia stato ottenuto, come nel caso di specie, al di fuori delle ordinarie procedure”.

In definitiva, secondo tale sentenza, “...alla luce dell'assetto normativo vigente (art. 8-quinques commi 1 e 2, lett. d, del d.lgs. n. 502/1992), per la remunerazione delle prestazioni eccedenti, è sempre necessario che la Regione abbia stabilito se finanziarle o meno, deliberando i relativi criteri, e che tale evenienza - entro il livello di spesa massimo fissato - sia altresì contemplato in convenzione”.

#### **[4.7] Indebitamento sanitario**

Lo stock di debito al 31 dicembre 2022 è pari a euro 362,488 mln (dato ricavato dal bilancio d'esercizio sanitario consolidato).

Al fine di far fronte all'indebitamento sanitario, nel corso degli anni, la Regione ha compiuto una serie di operazioni finanziarie aventi ad oggetto la concessione di crediti.

Si segnala, in particolare, il ricorso a diverse anticipazioni di liquidità stipulate ai sensi dell'art. 3 del D.L. 35/2013, convertito con modificazioni dalla Legge 6 giugno 2013, n. 64 (ripiano debiti sanitari); una prima anticipazione, pari a euro 44.285.000,00, è stata erogata nel corso dell'anno 2013, il cui ammortamento ha avuto inizio a far data dal 30 giugno 2014 e scadrà il 30 giugno 2043 e una seconda anticipazione erogata nel corso dell'anno 2014 per euro 16.363.748,54, il cui ammortamento ha avuto inizio nel corso dell'anno 2015 e scadrà il 28 febbraio 2044.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2016, la Regione ha approvato l'accesso ad una ulteriore anticipazione di liquidità di euro 254.346.000,00 (ai sensi dell'art. 3 del D.L. 35/2013 convertito con modificazioni dalla Legge 6 giugno 2013, n. 64 e dell'art. 35 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89).

In epoca anteriore (nel 2008), a copertura del disavanzo pregresso, la Regione ha contratto un mutuo con il Mef che nel corso degli anni è stato rinegoziato; il costo del servizio del debito per il mutuo originario stipulato con il MEF si finanziava con risorse proprie vincolate per una rata annuale di circa 6,2 milioni di euro, mentre a seguito di detta ristrutturazione e secondo il nuovo piano di ammortamento, le rate annuali si sarebbero ridotte nell'anno 2021 a circa 4 milioni di euro (comprensivo del rateo di interesse maturato verso il MEF) e dall'anno 2022 fino all'anno 2038 a circa 4,6 milioni di euro annui, con un risparmio di circa 1,6 milioni di euro sul costo del servizio del debito.

Complessivamente i debiti contratti dalla Regione Molise al 31 dicembre 2022 per la copertura dei disavanzi pregressi del settore sanitario ammontano ad euro 309.134.262,55, con una contrazione negli anni 2021 e 2020, rispettivamente, del 4% e del 7%, a seguito di pagamenti residuali di quote di ammortamento.

Gli oneri finanziari sostenuti per la quota capitale e per la quota interessi che nel 2012, ammontavano complessivamente, ad euro 6.251.073,52, nel 2022 sono risultati pari ad euro 16.774.571,04, facendo registrare una crescita del 168% negli ultimi dieci anni.

Dai dati esposti nel consolidato 2022 (approvato con Decreto del Commissario *ad Acta* n. 24 del 19.09.2023), l'indebitamento sanitario a carico del SSR ammonta ad euro 362.488 mln. Il debito sanitario nell'anno 2022 è cresciuto del 16% rispetto al 2020 (312.741 mln) e del 19% rispetto al 2021 (305.879 mln).

La Sezione, mediante l'analisi dettagliata della natura del debito, ha rilevato che l'ammontare più rilevante deriva dai rapporti con i fornitori; nel 2022 per l'ASREM il debito verso i fornitori ammonta al 60% del debito complessivo, mentre per la GSA al 29%.

Dai dati sopra illustrati è possibile rilevare che, nonostante la Regione Molise abbia compiuto nel corso degli anni una serie di operazioni finanziarie di ricorso al credito, di aiuti ricevuti dallo Stato, di aumento delle addizionali IRPEF ed IRAP, non è riuscita a risanare l'ingente debito accumulato, continuando, ancora, a produrre rilevanti disavanzi di gestione annuale.

A tal riguardo, si riferisce che il consuntivo 2022 relativo alla gestione sanitaria, mostra un disavanzo di euro 39,010 mln, come già riportato nella sezione dedicata all'analisi del risultato di amministrazione.

Le criticità descritte nella presente relazione assumono contorni ancora più gravi se si considera che gli effetti delle stesse si riverberano su un territorio attraversato, oramai da decenni, da una preoccupante crisi; la Regione, difatti, registra una densità demografica in continua ed inesorabile diminuzione (negli ultimi venti anni il Molise ha perso oltre 30 mila abitanti). Pare, inoltre, il caso di rilevare che il Molise risulta la regione con le più alte aliquote addizionali regionali. Solo per un esempio, si pongono a confronto le attuali addizionali regionali IRPEF applicate nella Regione Molise con quelle applicate in altre Regioni (del nord, centro e sud); l'attuale aliquota

addizionale varia da 2,03 (per redditi fino a 15.000 euro) sino a 3,63 (per la fascia di reddito oltre 28.000 euro); nella regione Veneto è applicata l'aliquota unica del 1,23, nelle Regioni Abruzzo e Calabria è applicata l'aliquota unica del 1,73. Si aggiunge, infine, che le Regioni in ultimo menzionate sono sottoposte, al pari del Molise, al Piano di rientro dal disavanzo sanitario <sup>16</sup>.

Conclusivamente, nonostante le citate misure fiscali, applicate per la copertura del disavanzo di gestione nel settore sanitario, la Regione Molise, al termine dell'esercizio 2022, registra un ingente disavanzo che sfiora i 2.000 euro pro-capite (euro 1.935,80).

## **[5] Altre tematiche**

La Sezione di Controllo Molise ha esaminato le Società partecipate e gli enti strumentali della Regione Molise con la deliberazione n. 148/2024/FRG adottata nell'adunanza del 12 novembre 2024, alle cui risultanze questo Requirente si riporta.

---

<sup>16</sup> I dati esposti sono stati reperiti dal sito istituzionale del MEF-Dipartimento delle Finanze.



## CONCLUSIONI

Sulla base delle risultanze contabili, come sopra esposte, e delle surriferite valutazioni, nonché con riserva di eventuali ulteriori osservazioni e richieste in sede di intervento orale

### *Il sottoscritto Procuratore Regionale*

Visti gli articoli 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione della Repubblica italiana;

Visti gli artt. 40 e 72 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 190 del codice di procedura civile;

Visti gli artt. 4 e 26 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto il disegno di legge regionale n. 289 del 25 settembre 2023, recante il "*Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022*", approvato dalla Giunta regionale;

Esaminata la bozza di Relazione-Referto, predisposta dalla Sezione regionale di Controllo, sul Rendiconto 2022 generale della Regione Molise, in data 3 ottobre 2024, prot. n. 1870

### *ch i e d e*

che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Molise voglia emettere la pronuncia di NON PARIFICAZIONE del Rendiconto generale della Regione Molise relativo all'esercizio finanziario 2022.

