



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

composta dai Magistrati:

Lucilla Valente	Presidente
Domenico Cerqua	Primo referendario, estensore
Ruben D'Addio	Primo Referendario
Emanuele Petronio	Referendario
Filippo Maria Salvo	Referendario

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la legge regionale Molise 7 maggio 2002, n. 4, in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale;

VISTA la proposta di legge avente per oggetto l'approvazione del Rendiconto generale per l'esercizio 2022 della Regione Molise, adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 25 settembre 2023, n. 289;

VISTA la decisione n. 192/2022/PARI, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Molise, dichiarata la mancata regolarità di alcune grandezze contabili, ha sospeso il giudizio e,

per l'effetto, la decisione definitiva sulla parificazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021, rinviando a separata ordinanza la proposizione delle questioni di legittimità riguardanti la legge di rendiconto 2020, la legge di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 e la legge di assestamento del medesimo bilancio di previsione 2021-2023;

VISTA l'ordinanza del 14 marzo 2023, n. 10/2023/PARI, con la quale la Sezione regionale ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020) e degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali);

VISTE le sentenze della Corte costituzionale 11 marzo 2024, n. 39, e 18 aprile 2024, n. 58;

VISTA l'ordinanza Collegiale n. 9, del 19 gennaio 2024;

VISTA l'ordinanza a verbale del 17 aprile 2024;

VISTA l'ordinanza Collegiale n. 63, del 3 giugno 2024;

VISTA la decisione n. 146/2024/PARI, del 10 settembre 2024;

VISTA l'ordinanza n. 37/PRES/2024, del 17 ottobre 2024, con la quale il Presidente di questa Sezione ha fissato l'Udienza pubblica per la decisione del giudizio di parificazione;

UDITI, nella pubblica udienza del 23 ottobre 2024, il Presidente della Sezione regionale Lucilla Valente, i relatori Primo referendario Domenico Cerqua, Primo referendario Ruben D'Addio e Referendario Emanuele Petronio, il Pubblico ministero nella persona del Procuratore Regionale, dott. Antonio D'Amato, e, per la Regione Molise, il Presidente della Giunta regionale, ing. Francesco Roberti;

Ritenuto in

SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

1. Con Deliberazione n. 289, del 25 settembre 2023, la Giunta regionale ha adottato la proposta di legge avente ad oggetto il rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2022.

Pertanto, gli atti sono stati trasmessi alla Sezione regionale solo in data 7 novembre 2023.

Nelle more, sulla proposta il Collegio dei revisori dei conti, con verbale del 13 ottobre 2023, n. 38, aveva espresso parere negativo, dal Presidente autonomamente inoltrato alla Sezione.

Ritenendo di non dover attendere il compimento della fase istruttoria del procedimento di parificazione, 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 al fine di valutare gli effetti della sopravvenienza normativa, che si aggiungeva alle vicende riguardanti l'esame dello schema di rendiconto per l'esercizio 2021, per il quale era stata a suo tempo disposta la sospensione del giudizio di parificazione con contestuale proposizione di questione di costituzionalità, seguite dalla pubblicazione delle leggi regionali 31 dicembre 2022, n. 27 (di approvazione del rendiconto 2021 nonostante la sospensione del giudizio di parifica avente per oggetto il relativo schema di rendiconto, impugnata dal Governo con ricorso sulla legittimità costituzionale in via principale, alla data dell'ordinanza ancora non deciso) e 19 settembre 2023, n. 4 (che aveva modificato la citata legge 27/2022, mutuandone i profili di possibili illegittimità).

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 ad alcune leggi approvate nelle more dalla Regione.

1.1 Successivamente al deposito della sentenza della Corte costituzionale 11 marzo 2024, n. 39, di accoglimento delle censure proposte dalla Sezione nei confronti della legge di approvazione del rendiconto 2020 (cui era originariamente – prima dell'approvazione delle leggi regionali n. 27/2022 e 4/2023 – condizionata la definizione del giudizio di parificazione del rendiconto 2021), su istanza del Procuratore Regionale datata 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 di tre ulteriori udienze (del 17 aprile, 22 maggio e 25 giugno 2024) sono state ampiamente esaminate complesse questioni ostative alla definizione dei giudizi di parificazione degli esercizi 2021 e 2022.

Per la trattazione dettagliata delle criticità emerse e delle vicende che hanno condotto alla riapprovazione del rendiconto 2020 e all'abrogazione delle leggi che impedivano di concludere nel merito il procedimento riguardante l'esercizio 2021 si rinvia alla decisione di questa Sezione n. 146/2024/PARI).

In questa sede è sufficiente ricordare che nell'udienza del 22 maggio 2024 la Sezione ha sottoposto al contraddittorio tra le parti le possibili questioni di costituzionalità preliminari alla definizione anche del giudizio di parifica dell'esercizio 2022 già segnalate nell'udienza del 17 aprile 2024, evidenziando gli ostacoli posti alla sua definizione dalla persistente vigenza della legge regionale 28 dicembre 2023, n. 9.

Dopo ampia discussione, 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 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.

1.2. In data 25 giugno 2024 è stata adottata la decisione n. 146/2024/PARI, nella quale – per quanto rileva – è stata disposta la separazione dei giudizi di parificazione dei rendiconti per gli esercizi 2021 e 2022.

La loro trattazione congiunta, risalente alla citata ordinanza n. 9/2024/PARI, come detto, trovava fondamento nell'intervenuta pubblicazione delle leggi regionali n. 27/2022, n. 4/2023 e n. 9/2023, oggetto di consistenti dubbi di costituzionalità che non consentivano l'ordinaria e autonoma definizione dei procedimenti, tenuto altresì conto della collegata esigenza di conciliare l'interesse all'accertamento delle eventuali illegittimità con la garanzia della speditezza processuale.

Tuttavia, la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale n. 27/2022, nonché l'abrogazione degli articoli rilevanti ai fini della parifica delle leggi regionali n. 4/2023 e n. 9/2023 da parte della legge regionale 14 giugno 2024, n. 4, ha determinato il venir meno delle ragioni della disposta riunione dei procedimenti.

Nella medesima pronuncia n. 146/2024 è stato quindi definito – con deliberazione di mancata parifica – il procedimento riguardante lo schema di rendiconto per l'esercizio 2021, per il quale la fase istruttoria si era da tempo conclusa.

Viceversa, nonostante il tempestivo avvio delle attività istruttorie prodromiche allo svolgimento del giudizio di parificazione del rendiconto 2022, attivate (il 7 novembre 2023) immediatamente dopo l'acquisizione della deliberazione di Giunta regionale di adozione del progetto di rendiconto, la loro prosecuzione era stata giuridicamente impedita dall'approvazione, nella seduta di Consiglio regionale del 20 dicembre 2023, della legge di rendiconto n. 9/2023 in violazione delle disposizioni di legge ordinarie e costituzionali in materia di competenze della Corte dei conti, leale collaborazione e tutela degli equilibri di bilancio.

Solo per effetto dell'abrogazione della legge n. 9/2023, intervenuta a giugno 2024, è stato possibile proseguire con le dovute attività istruttorie riguardanti i contenuti dello schema di rendiconto per il 2022, ripristinando l'ordinario *iter* procedimentale delineato dall'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), in combinato disposto con gli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e dal programma di attività della Sezione.

Con ordinanza del Presidente della Sezione n. 34, del 3 ottobre 2024, la Sezione regionale di controllo è stata convocata in Pubblica Adunanza per il giorno 15 ottobre 2024 al fine di deliberare, in sede di *"preparifica"* e previo contraddittorio tra la Procura regionale e la Regione Molise, sull'esito delle *"istruttorie preliminari alla parifica - Bozza relazione-referto sul rendiconto 2022 approvato dalla Giunta della Regione Molise, propedeutica al relativo giudizio di parifica di cui all'art. 1 comma 5 del D.L. n. 174/2012 convertito con L. n. 213/2012"*.

Infine, con ordinanza del Presidente della Sezione n. 37, del 17 ottobre 2024, è stata convocata per il 23 ottobre 2024 l'Udienza pubblica per la decisione del giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione Molise per il 2022.

2. I documenti approvati con la Deliberazione di Giunta regionale n. 289, del 25 settembre 2023, non sono stati rettificati, nonostante le numerose sopravvenienze normative e l'intervenuta riapprovazione, nelle more, delle risultanze contabili degli esercizi 2020 e 2021.

Infatti, l'Organo esecutivo regionale, con deliberazione n. 423, del 5 settembre 2024, ha espressamente deciso «di confermare alla data odierna la valenza del disegno di legge regionale di cui alla Delibera di Giunta n. 289 del 25 settembre 2023», nonché «di dare atto che, ad oggi, non sono intervenuti atti integrativi di tale disegno di legge, al fine della salvaguardia della procedura istruttoria da parte della Sezione regionale di controllo per il Molise della Corte dei conti».

Si osserva *in limine* che anche lo schema di rendiconto per il 2022 è stato adottato in ritardo

rispetto alla scadenza prevista dall'articolo 18, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 118/2011. Tuttavia, la situazione di pendenza della definizione del giudizio sul rendiconto 2021 (che, in assenza delle leggi regionali che nelle more avevano ostacolato il naturale esito del procedimento, sarebbe perdurata fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 39, dell'11 marzo 2024) rende la circostanza non rilevante.

Si aggiunge che anche il bilancio consolidato relativo all'esercizio 2022 è risultato in ritardo rispetto ai termini di legge, posto che è stato approvato con la Delibera di Giunta Regionale n. 381, del 13 dicembre 2023.

Peraltro, è successivamente intervenuta l'approvazione con Deliberazione di Consiglio regionale n. 45, del 20 dicembre 2023 (cui è seguita la rettifica con Deliberazione di Giunta regionale n. 395 del 22 dicembre 2023), da ritenersi palesemente invalida per l'assenza dei presupposti normativi cui è subordinata la relativa, legittima adozione.

3. Le risultanze del conto del bilancio, classificato secondo lo schema utilizzato per il SIOPE e per le comunicazioni dei conti delle regioni alla COPAFF, con le rettifiche evidenziate in relazione alla natura effettiva delle poste iscritte sono le seguenti:

GESTIONE DI COMPETENZA

Gli stanziamenti definitivi di competenza rappresentati nel bilancio di previsione assicurano il pareggio finanziario, come si evince dall'Allegato 1 della proposta di rendiconto 2022. Infatti, muovendo dalle previsioni di entrata e spesa distinte per titoli (rispettivamente, euro 1.825.425.287,08 ed euro 2.178.767.414,29), l'importo complessivo degli stanziamenti (comprensivi di utilizzo dell'avanzo, FPV e applicazione disavanzo) è pari a euro 2.198.411.643,53. Nel corso dell'esercizio sono state accertate entrate per euro 1.377.725.652,55 e impegnate spese per euro 1.349.515.088,00. Pertanto, la gestione di competenza chiude con un saldo positivo di euro 28.210.564,55; tenuto conto del saldo del FPV, il saldo complessivo risulta positivo e pari a euro 63.294.765,13.

ENTRATE		
TITOLO	Previsioni definitive 2022	Accertamenti di competenza 2022
Utilizzo avanzo di amministrazione	292.428.649,36	0
Fondo Pluriennale Vincolato per spese correnti	40.841.935,53	0
Fondo Pluriennale Vincolato per spese in conto capitale	39.715.771,56	0
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	792.418.390,75	782.170.925,29
Titoli 2 - Trasferimenti correnti	273.037.367,40	249.969.864,14
Titolo 3 - Entrate extratributarie	7.752.820,46	7.067.058,16

Titolo 4 - Entrate in conto capitale	280.325.824,49	201.018.470,90
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziaria	30.190.000,00	9.556.095,54
Titolo 6 - Accensione di prestiti	0,0	0,00
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	441.700.883,98	127.943.238,52
Totale (escluso avanzo e FPV)	1.825.425.287,08	1.377.725.652,55

SPESE		
TITOLO	Stanziamenti definitivi	Impegni
Disavanzo di amministrazione	19.644.229,24	0
Titolo 1 - Spese correnti	1.074.044.344,70	975.187.452,36
Titolo 2 - Spese in conto capitale	346.099.923,15	213.348.871,84
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	30.190.000,00	9.556.095,54
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	286.732.262,46	23.479.429,74
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	441.700.883,98	127.943.238,52
Totale (escluso disavanzo applicato)	2.178.767.414,29	1.349.515.088,00

GESTIONE DI COMPETENZA 2022	
	2022
Riscossioni c/competenza	987.720.513,55
Pagamenti c/competenza	888.933.681,93
<i>Saldo di cassa c/competenza (A)</i>	98.786.831,62
Residui attivi c/competenza	390.005.139,00
Residui passivi c/competenza	460.581.406,07
<i>Saldo dei residui c/competenza (B)</i>	- 70.576.267,07
<i>Saldo (A+B)</i>	28.210.564,55
Quota FPV iscritta in entrata al 01.01	80.557.707,09
Quota FPV iscritta in spesa al 31.12	45.473.506,51
<i>di cui parte corrente</i>	18.930.876,92
<i>di cui parte capitale</i>	26.542.629,59
<i>Saldo FPV</i>	35.084.200,58
Saldo della gestione di competenza	63.294.765,13

GESTIONE DEI RESIDUI

La Giunta regionale, con la deliberazione n. 221, del 30 giugno 2023, ha provveduto al riaccertamento ordinario dei residui della gestione finanziaria 2022.

Al termine dell'esercizio risultano conservati residui attivi per un importo di euro 853.772.620,33, dei quali euro 390.005.139,00 provenienti dalla gestione di competenza 2022 ed euro 463.767.481,33 risalenti a esercizi precedenti.

I residui passivi sono iscritti per euro 728.184.557,15, dei quali euro 460.581.406,07 derivanti

dalla competenza 2022 ed euro 267.603.151,08 risalenti ad esercizi precedenti.

RESIDUI ATTIVI	
Originati dalla competenza	390.005.139,00
Originati da esercizi precedenti	463.767.481,33
Totale residui attivi al 31 dicembre 2022	853.772.620,33

RESIDUI PASSIVI	
Originati dalla competenza	460.581.406,07
Originati da esercizi precedenti	267.603.151,08
Totale residui passivi al 31 dicembre 2022	728.184.557,15

Sia i residui attivi che i passivi evidenziano un netto incremento rispetto al precedente esercizio (i primi aumentano del 32,27%, i secondi del 39,99%).

GESTIONE DI CASSA

I prospetti della gestione complessiva di cassa estratti dal SIOPE e le risultanze complessive del conto del Tesoriere confermano la coincidenza tra i dati contenuti nei due documenti e i dati risultanti dal rendiconto.

Tenuto conto del fondo cassa iniziale pari a euro 43.007.912,93, di riscossioni totali per euro 1.164.751.610,34 e di pagamenti per complessivi euro 1.142.762.561,15, a fine esercizio il fondo di cassa della Regione Molise ammonta a euro 64.996.962,12.

Il dettaglio dei flussi di cassa in rapporto alle previsioni di cassa complessive è riportato nel seguente riepilogo:

ENTRATE		
TITOLO	Previsioni definitive	Riscossioni
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.135.364.938,55	731.400.724,37
Titoli 2 - Trasferimenti correnti	312.043.560,42	208.179.426,86
Titolo 3 - Entrate extratributarie	69.681.998,37	4.294.334,26
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	473.916.662,98	88.455.175,31
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziaria	31.231.705,28	4.000.000,00
Titolo 6 - Accensione di prestiti	0,00	0,00
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	448.653.215,04	128.421.949,54
TOTALE	2.470.892.080,64	1.164.751.610,34

SPESE		
TITOLO	Stanziamenti definitivi	Pagamenti
Titolo 1 - Spese correnti	1.309.839.441,30	874.981.973,37
Titolo 2 - Spese in conto capitale	461.145.053,80	112.180.391,00
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	30.190.000,00	9.391.512,66
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	23.479.429,74	23.479.429,74
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni da istituto tesoriere / cassiere	0,00	0,00

Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	569.778.202,29	122.729.254,38
TOTALE	2.394.432.127,13	1.142.762.561,15

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Il risultato finanziario dell'esercizio 2022 risultante dal conto del bilancio è positivo per euro 145.111.518,79.

Tuttavia, se si considera la parte accantonata e la parte vincolata, il saldo finanziario effettivo nell'esercizio 2022 risultante dal conto del bilancio adottato dall'Ente appare negativo per euro 562.612.396,20:

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE				
		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 regolariz-	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMRBE 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				0,00
RESIDUI PASSIVI	(-)	267.603.151,08	460.581.406,07	728.184.557,15
F.P.V. PER SPESE CORRENTI	(-)			18.930.876,92
F.P.V. PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			26.542.629,59
RISULTATO DI AMM.NE AL 31 DIC. 2022 (A)	(=)			145.111.518,79

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2022	
PARTE ACCANTONATA	
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
Totale parte accantonata (B)	500.550.084,02
PARTE VINCOLATA	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti	188.961.741,20
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	3.417.543,62
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00
Altri vincoli	14.794.546,15
Totale parte vincolata (C)	207.173.830,97
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	

Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	- 562.612.396,20

CONTO ECONOMICO E STATO PATRIMONIALE

Il Conto economico evidenzia un risultato economico negativo di euro 13.304.071,02 (in netto peggioramento rispetto all'esercizio precedente), dovuto ai saldi negativi registrati dalla gestione ordinaria e finanziaria.

La Regione registra nello Stato patrimoniale attività per euro 1.296.661.449,41, a fronte di passività per euro 1.808.886.355,37; il saldo determina un patrimonio netto negativo per euro - 512.224.905,96, in netta crescita rispetto al 2021.

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	
A) Crediti vs. lo Stato ed altre Amministrazioni Pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione	0,00
B) Immobilizzazioni	351.233.365,48
<i>Immobilizzazioni immateriali</i>	3.710.417,64
<i>Immobilizzazioni materiali</i>	101.028.399,81
<i>Immobilizzazioni finanziarie</i>	246.494.548,03
C) Attivo circolante	945.428.083,93
<i>Crediti</i>	854.121.826,22
<i>Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</i>	0,00
<i>Disponibilità Liquide</i>	91.306.257,71
D) Ratei e risconti	0,00
Totale dell'attivo (A+B+C+D)	1.296.661.449,41

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	
A) Patrimonio Netto	- 512.224.905,96
B) Fondi per rischi e oneri	541.224.905,96
C) Trattamento di fine rapporto	0,00
D) Debiti	1.188.988.991,21
E) Ratei e risconti e contributi agli investimenti	78.314.229,78
Totale del passivo (A+B+C+D+E)	1.296.661.449,41
Conti d'Ordine	0,00

CONTO ECONOMICO	
A) Componenti positivi della gestione	1.158.469.388,62
B) Componenti negativi della gestione	1.215.261.239,69
Differenza fra componenti positivi e negativi della gestione (A-B)	- 56.791.851,07
C) Proventi ed oneri finanziari	- 8.551.222,91
D) Rettifiche di valore attività finanziarie	- 1.540.825,02
E) Proventi ed oneri straordinari	55.610.900,67
Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E)	- 11.272.998,33
Imposte	2.031.072,69
RISULTATO DELL'ESERCIZIO	- 13.304.071,02

INDEBITAMENTO

Alla luce delle acquisizioni istruttorie in base ai dati forniti dall'Amministrazione è emerso il rispetto del vincolo quantitativo di cui all'articolo 62 comma 6 del D.Lgs. n. 118/2011, atteso che la disponibilità residua per indebitamento è positiva e pari a euro 14.153.705,35.

Al termine dell'esercizio 2022 l'esposizione debitoria regionale derivante da mutui ed altre forme di indebitamento ammonta ad euro 460.951.388,25, di cui euro 460.804.434,06 con oneri a carico della Regione ed euro 146.954,19 con oneri a carico dello Stato.

DESCRIZIONE	TOTALI
MUTUI con oneri a carico della Regione	85.758.502,13
<i>di cui mutui per la copertura di disavanzi pregressi in sanità</i>	68.411.938,00
<i>di cui mutui per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubbl. locali</i>	
<i>di cui altri mutui in deroga a vincoli dell'indebitam. (eventi calamitosi ecc.)</i>	
<i>di cui altri mutui</i>	17.346.564,13
PRESTITI OBBLIGAZIONARI con oneri a carico della Regione	111.793.099,20
<i>di cui prestiti per la copertura di disavanzi pregressi in sanità</i>	
<i>di cui prestiti per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubbl. locali</i>	
<i>di cui altri prestiti in deroga a vincoli dell'indebitam. (eventi calamitosi ecc.)</i>	
<i>di cui altri prestiti</i>	
ANTICIPAZIONI con oneri a carico della Regione	263.252.832,73
<i>di cui anticipazioni ex articolo 2 D.L. n. 35/2013</i>	21.843.946,32
<i>di cui anticipazioni ex articolo 3 D.L. n. 35/2014</i>	35.342.928,17
<i>di cui anticipazioni ex articolo 3 D.L. n. 35/2015 (anno 2016)</i>	206.065.958,24
MUTUI con oneri a carico dello Stato	146.954,19
<i>di cui mutui per la copertura di disavanzi pregressi in sanità</i>	
<i>di cui mutui per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubbl. locali</i>	
<i>di cui altri mutui</i>	146.954,19
PRESTITI OBBLIGAZIONARI con oneri a carico dello Stato:	
<i>di cui prestiti per la copertura di disavanzi pregressi in sanità</i>	
<i>di cui prestiti per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubbl. locali</i>	
<i>di cui altri prestiti</i>	
ALTRE FORME DI INDEBITAMENTO	
<i>di cui entrate per cartolarizzazione</i>	
<i>di cui entrate per finanziamento mediante altri strumenti derivati</i>	
ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE COMPLESSIVA	460.951.388,25

MOTIVI DELLA DECISIONE

4. PREMESSA

L'attività istruttoria effettuata sugli esiti della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dell'esercizio 2022 ha evidenziato alcune criticità ed anomalie che hanno inciso sui contenuti della proposta di rendiconto oggetto del presente giudizio di parificazione.

Nel rinviare alla Relazione allegata alla pronuncia per l'analitica illustrazione dei riscontri effettuati, di seguito saranno specificamente approfondite le irregolarità e le illegittimità rilevanti ai fini della presente decisione.

Al riguardo saranno in primo luogo evidenziate le conseguenze giuridico-contabili della sottostima del volume di disavanzo da iscrivere nel bilancio di previsione 2022-2024, le cui dimensioni hanno radicalmente inciso, in misura sia qualitativa che quantitativa, sulla regolarità

dell'intero ciclo di gestione delle spese dell'esercizio il cui rendiconto è oggetto del procedimento di parificazione, in quanto la sua rappresentazione contabile avrebbe impedito, per ovvie esigenze connesse all'approvazione del bilancio di previsione in pareggio, l'autorizzazione a effettuare corrispondenti spese (analizzate nel successivo par. 5).

Inoltre, sarà esaminata l'incidenza sul ciclo di gestione del bilancio delle irregolari variazioni contabili connesse a numerose deliberazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio da parte della Giunta regionale (*cfr. infra*, par. 6).

Ancora, nei paragrafi 7-8 saranno evidenziate notevoli problematiche relative a carenti o erronei impegni di spesa, nonché alla necessità di ricorso agli accantonamenti e alle loro modalità di quantificazione, che determinano rilevanti effetti sul risultato di amministrazione. In particolare, sono stati accertati mancati impegni di spesa per fatture pervenute nel 2022 e non contestate ma mai contabilizzate, oltre alla sottostima del *fondo contenzioso* e a incongruenze emerse nella stima del *fondo residui perenti*. Infine, sono emerse quote latenti di disavanzo collegate alla necessità di utilizzare per spese sanitarie obbligatorie risorse specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA e precedentemente destinate a diverso impiego.

5. COMPROMISSIONE DELL'ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE, GESTIONE E RENDICONTAZIONE CONTABILE DELL'ESERCIZIO

L'oggetto principale del giudizio di parificazione del rendiconto regionale è il saldo del risultato di amministrazione, chiamato a sintetizzare lo stato degli equilibri economici e finanziari dell'Ente territoriale aggiornato alle gestioni di bilancio concluse e determinato all'esito di un processo di corretta rappresentazione delle poste contabili.

Per questi motivi, ai fini di tale giudizio occorre ripercorrere il processo logico-matematico che ha condotto alla sua determinazione, verificandone la conformità alle regole contabili dettate dal legislatore in attuazione dei principi costituzionali in materia di equilibri di bilancio ai sensi degli artt. 81 e 119 Cost.

Nelle precedenti decisioni della Sezione riguardanti il procedimento di parifica del rendiconto 2021 (n. 192/2022/PARI e n. 146/2024/PARI) sono stati ampiamente illustrati i motivi che hanno condotto, per effetto dell'errata determinazione del disavanzo 2020, a un'**illegittima espansione della capacità di spesa** della Regione Molise nel corso dell'esercizio 2021.

In particolare, con la ricordata sentenza 11 marzo 2024, n. 39, il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della legge di rendiconto per il 2020, accogliendo le censure di questa Sezione di controllo, che aveva rilevato un'ampia sottostima del saldo di amministrazione

2020, in contrasto con quanto accertato nel giudizio di parificazione relativo a tale esercizio, tale da non assicurare la corretta attività di programmazione nella successiva annualità.

L'erronea rappresentazione della situazione finanziaria regionale alla data del 31 dicembre 2020 si è riverberata sul ciclo di bilancio 2021, in ragione della sottostima delle quote di disavanzo da applicare nel relativo previsionale e del conseguente indebito ampliamento degli stanziamenti di spesa, cui non è stato posto rimedio neanche con la legge di «assestamento delle previsioni di bilancio», con la quale si «dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio» (articolo 50, comma 2, del D.Lgs. 118/2011).

Tale patologia costituisce, appunto, il riflesso del principio di continuità dei bilanci che, in quanto «intimamente connesso al ciclo della programmazione, implica che i dati contabili, nel quadro della naturale successione temporale delle singole annualità, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili (paragrafo 11 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011). Le risultanze dell'annualità precedente rappresentano, infatti, un dato di riferimento del successivo orizzonte temporale, incidendo direttamente sulla programmazione. Questa Corte ha in proposito chiarito che il principio di continuità del bilancio rappresenta «una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto “collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato” (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi» (sentenza n. 49 del 2018)» (Corte cost., sent. 39/2024, *cit.*).

Quindi, la *gestione finanziaria* della Regione Molise per l'intero esercizio 2021 è risultata a sua volta viziata dalla grave sottostima del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020 e dal collegato indebito ampliamento della spesa, beneficiando della determinazione di quote annuali di ripiano inferiori a quelle dovute. Ne è conseguita la diretta lesione del principio costituzionale che impone l'equilibrio dei bilanci, considerato che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (Corte cost., sentenza n. 274 del 2017).

Ciò posto, la Sezione regionale di controllo, in sede di definizione del giudizio di parificazione 2021, nella decisione 146/2024/PARI ha concluso come segue: *“accertata l'illegittimità degli stanziamenti definitivi riguardanti il disavanzo finanziario da recuperare nell'esercizio 2021, nella misura in cui non è computato il corretto importo complessivo di euro 97.073.888,35 in luogo di euro*

41.717.458,35, deve conseguentemente accertarsi e dichiararsi la **non regolarità della gestione complessiva della spesa** effettuata nell'esercizio 2022 beneficiando del cospicuo ampliamento dei relativi stanziamenti".

* * *

La gestione dell'esercizio 2022 è stata a sua volta condizionata in modo decisivo dalla sotto-stima dell'ammontare del disavanzo oggetto di ripiano, conseguente all'accertamento del saldo negativo al 31 dicembre 2021.

Nell'esercizio 2021 l'obiettivo di ripiano previsto era fissato in **euro 452.363.574,22**.

Tuttavia, la Regione ha registrato un risultato negativo effettivo di - 583.066.926,25 euro, peggiorativo rispetto al disavanzo obiettivo per complessivi euro 130.526.002,68, che costituiva il disavanzo non ripianato nel corso dell'esercizio 2021, come da seguente tabella:

Tab. n. 1 - evoluzione del disavanzo 2015-2021

(valori in euro)

ANNO	DISAVANZO	QUOTA DA RESTITUIRE	OBIETTIVO DISAVANZO	RISULTATO EFFET- TIVO (LETT. E)	DIFFERENZA
2015	322.788.012,12	13.709.477,31	309.078.534,81	-309.070.216,48	8.318,33
2016	563.424.534,81	11.470.761,43	551.953.773,39	-527.040.714,43	24.913.058,96
2017	551.953.773,39	19.479.037,14	532.474.736,25	-508.554.540,56	23.920.195,69
2018	532.474.736,25	20.729.563,15	511.745.173,10	-511.745.173,11	-0,01
2019	511.745.173,10	19.647.433,60	492.097.739,51	-533.485.728,21	-41.387.988,70
2020	533.485.728,21	19.734.165,28	472.363.574,23	-589.119.831,03	-116.756.256,80
2021	589.119.831,03	19.822.650,66	452.540.923,57	-583.066.926,25	-130.526.002,68

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei rendiconti regionali

Peraltro, scomponendo il disavanzo al 31 dicembre 2021 nelle singole quote corrispondenti alla diversa origine di ciascuna componente, il disavanzo da iscrivere nel bilancio di previsione 2022 appare addirittura superiore e pari a euro **131.625.530,98**, applicando al ripiano dell'ulteriore disavanzo 2020 le regole di cui al paragrafo 9.2.26 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo 118/2011 (quindi, con opzione favorevole all'Ente, computandone solo due quote annuali).

Appare dunque indispensabile riepilogare, nella tabella che segue, la misura della sottostima del disavanzo da inserire nel bilancio di previsione 2022-2024, calcolata considerando le diverse componenti del saldo negativo accertato nella legge di approvazione del rendiconto 2021:

Tab. n. 2 - Disavanzo da inserire nel bilancio di previsione 2022-2024

(Valori in euro)

COMPONENTI DEL DISAVANZO AL 31 DICEMBRE 2019 E 2020	DISAVANZO AL 31/12/2020	DISAVANZO ISCRITTO IN SPESA NEL 2021 (L.R. 6/2021)	DISAVANZO DA ISCRIVERE IN SPESA NEL 2021	DIFFERENZE	DISAVANZO AL 31 DICEMBRE 2021	DISAVANZO ISCRITTO IN SPESA NEL 2022	DISAVANZO DA ISCRIVERE IN SPESA NEL 2022	DIFFERENZE
DISAVANZO AL 31.12.2014	9.324.248,12	2.331.062,04	2.331.062,04	0,00	6.993.186,08	2.331.062,04	2.331.062,04	0,00
DISAVANZO DERIVANTE DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO RESIDUI	180.086.182,48	7.552.222,45	7.552.222,45	0,00	172.533.960,03	7.552.222,45	7.552.222,45	0,00
DISAVANZO DA COSTITUZIONE DEL FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ EX D.L. 35/2013 (2013 - 2014 E 2016)	282.953.143,63	9.939.366,17	9.939.366,17	0,00	273.013.777,46	9.760.944,75	9.760.944,75	0,00
DISAVANZO NON RIPIANATO NELL'ESERCIZIO 2019	19.647.433,60	154.252,59	19.647.433,60	-19.493.181,01	19.647.433,60	0,00	19.647.433,60	-19.647.433,60
MAGGIORE DISAVANZO DERIVANTE DALLA GESTIONE 2019	7.246.851,70	21.740.555,10	21.740.555,10	0,00	21.740.555,10	0,00	21.740.555,10	-21.740.555,10
DISAVANZO NON RIPIANATO NELL'ESERCIZIO 2020	19.734.165,28	0,00	19.734.165,28	-19.734.165,28	19.734.165,28	0,00	19.734.165,28	-19.734.165,28
MAGGIORE DISAVANZO DERIVANTE DALLA GESTIONE 2020	70.127.806,22	0,00	18.544.700,94	-18.544.700,94	55.634.102,82	0,00	37.089.401,88	-37.089.401,88
DISAVANZO NON RIPIANATO NELL'ESERCIZIO 2021	-	-	-	-	13.769.745,88	0,00	13.769.745,88	-13.769.745,88
TOTALI	589.119.831,03	41.717.458,35	99.489.505,58	57.772.047,23	583.066.926,25	19.644.229,24	131.625.530,98	-111.981.301,74

Il grave scostamento registrato al 31 dicembre 2021 determinava obblighi di iscrizione, prima di tutte le spese, di quote di ripiano aggiuntive quantificabili in 111,98 milioni di euro ovvero, quantomeno, in misura comunque idonea a fronteggiare gli squilibri emersi anche nel corso dell'istruttoria del giudizio di parifica 2021, come esposti nella relativa decisione.

Infatti, nella deliberazione n. 192/PARI/2022 sono stati accertati mancati accantonamenti a titolo di FCDE per almeno euro 17.405.536,58, l'indebita riduzione del fondo residui perenti di euro 16.133.276,22 rispetto al precedente esercizio in assenza di giustificati motivi, minori accantonamenti a titolo di fondo contenzioso, mancata registrazione di un apposito fondo a copertura integrale di debiti fuori bilancio, quantificabili in almeno 5.624.683,06, mancata evidenza contabile di fatture pervenute nel 2021, non contestate né impegnate, per euro 25.682.191,56.

La Regione Molise, anziché procedere con i necessari assestamenti e nonostante la sospensione del giudizio, ha ritenuto comunque di approvare – con legge n. 27, del 31 dicembre 2022 – il Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021, oggetto di impugnazione del Governo (decisa con sentenza della Corte costituzionale 18 aprile 2024, n. 58), secondo cui il contenuto della tabella 1, relativa alla «*Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2021*», rappresentata nella relazione sulla gestione (allegato 30), di cui all'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge regionale n. 27/2022, risultava illegittima. Essa, infatti, mostrava un miglioramento del disavanzo nel 2021, rispetto al 2020, di soli euro 394.450,26, palesemente insufficiente a ripianare totalmente il disavanzo previsto in via definitiva alla voce «*Disavanzo di amministrazione*» nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferiva (2021), di importo pari ad euro 41.717.458,35.

Soprattutto, e per quanto rileva, il Governo ha evidenziato che in occasione del bilancio di previsione 2022-2024 (legge regionale n. 9/2022), sulla base delle risultanze del rendiconto per l'esercizio finanziario 2021 – approvato in giunta con Deliberazione di G.R. n. 213 del 30 giugno 2022 – era stato rilevato il citato scostamento rispetto a quanto indicato nelle tabelle riguardanti la composizione e le modalità di ripiano del disavanzo presunto al 31 dicembre 2021 della nota integrativa allegata al bilancio di previsione, con la conseguenza che già alla stregua degli atti approvati dalla Regione a giugno 2022 la quota di disavanzo da applicare all'esercizio 2022, ai sensi del principio applicato 9.2.26, risultava di fatto notevolmente più elevata (circa 61 milioni di euro, anziché i 19,6 milioni previsti nel bilancio di previsione 2022-2024). Conseguentemente, la Regione avrebbe dovuto procedere tempestivamente con la variazione delle previsioni contenute di bilancio, per garantire nel corso dell'esercizio 2022 la copertura

del maggiore disavanzo emerso. Tuttavia, nel corso dell'esercizio 2022 la Regione non ha provveduto ad approvare alcuna legge di assestamento.

Concludendo sul punto, accertata l'illegittimità degli stanziamenti definitivi riguardanti il disavanzo finanziario da recuperare nell'esercizio 2022, nella misura in cui non è computato il corretto importo complessivo di euro 131.625.530,98 in luogo degli euro 19.644.229,24 iscritti, deve conseguentemente accertarsi e dichiararsi la **non regolarità della gestione complessiva della spesa** effettuata nell'esercizio 2022 beneficiando del cospicuo ampliamento dei relativi stanziamenti.

6. SEGUE. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI CONTABILI IN SEDE DI RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO

L'articolo 73 del D.Lgs. n. 118/2011 disciplina il riconoscimento dei debiti fuori bilancio delle regioni, attribuendone la competenza al Consiglio regionale, espressa mediante l'approvazione di leggi (in simmetria alla necessità di approvazione, sempre con legge, del bilancio di previsione e del rendiconto consuntivo).

Il comma 4 del medesimo articolo 73, come novellato dall'articolo 38-ter, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, consente anche alla Giunta regionale di procedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, sebbene nel solo caso in cui il debito derivi da sentenza esecutiva.

Tuttavia, nei casi in cui la deliberazione di riconoscimento proviene dall'Organo esecutivo, quest'ultimo deve rispettare i limiti normativi in materia di competenza a disporre le necessarie coperture, con particolare riferimento al caso in cui si intenda provvedere mediante utilizzo dell'accantonamento a fondo rischi, non consentito alla Giunta regionale.

Nonostante il sintetizzato quadro normativo, numerose deliberazioni di Giunta regionale, in sede di riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio derivanti da pronunce giudiziali, hanno individuato la copertura finanziaria provvedendo in via diretta a effettuare variazioni di bilancio di competenza consiliare.

Si riportano di seguito tutte le deliberazioni giuntali in contrasto con le prescrizioni normative:

Tab. n. 3 - Delibere giuntali di riconoscimento debiti fuori bilancio

(Valori in euro)

N.	DEL. N.	DATA	OGGETTO	IMPORTO
1	207	30.06.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" E SS.MM.II. - SENTENZA DELLA CORTE DI APPELLO DI CAMPOBASSO, SEZ. CIVILE, N. 168 DEL 12.05.2021.	2.487.580,35
2	231	14.07.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. - SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, N. 7232 DEL 28.10.2021.	288.646,60
3	250	26.07.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" E SS.MM.II. SENTENZA N. 2000/2020 PUBBLICATA IL 05/06/2020, R.G. N.3108/2015, DEL TRIBUNALE REGIONALE DELLE ACQUE PUBBLICHE PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI NAPOLI.	67.304,06
4	265	05.08.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" E SS.MM.II. SENTENZA N. 819/2021 PUBBLICATA IL 08/03/2021, R.G. N.1577/2014, DEL TRIBUNALE REGIONALE DELLE ACQUE PUBBLICHE PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI NAPOLI	33.072,20
5	270	08.08.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 73, COMMA 1, LETTERA A) DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. DECRETI INGIUNTIVI VARI.	108.965,04
6	285	24.08.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 73, COMMA 1, LETTERA A) DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. SENTENZA N. 239/2022 - DECRETO INGIUNTIVO N. 817/2019	2.043,24
7	286	24.08.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 73, COMMA 1, LETTERA A) DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. SENTENZA N. 235/2022 - DECRETO INGIUNTIVO N. 254/2021.	3.298,76
8	289	29.08.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" E SS.MM.II. SENTENZA DEL GIUDICE DI PACE DI CAMPOBASSO N. 73/2022 A FAVORE DEL PATRONATO SIAS	4.621,14
9	301	09.09.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" E SS.MM.II. ATTO DI PRECETTO 14.04.2022 SOCIETÀ VIVENDA SRL	1.941,12

N.	DEL. N.	DATA	OGGETTO	IMPORTO
10	324	30.09.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" E SS.MM.II. DECRETO INGIUNTIVO N. 265/2020 DEL 8/7/2020, RG N°964/2020, DEL TRIBUNALE ORDINARIO DI CAMPO-BASSO	16.478,73
11	329	06.10.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. - DERIVANTE PROVVEDIMENTI IN FAVORE DI RICORRENTI.	2.642.524,19
12	337	06.10.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" E SS.MM.II. SENTENZA N. 884/2021 PUBBLICATA IL 10/03/2021, RG N. 1560/2014, REPERT. N. 1251/2021 DEL 10/03/2021 DEL TRIBUNALE REGIONALE DELLE ACQUE PUBBLICHE PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI NAPOLI.	159.780,61
13	340	12.10.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" E SS.MM.II. SOCIETÀ VIVENDA SRL NUOVA APPROVAZIONE.	1.941,12
14	352	20.10.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" E SS.MM.II. SENTENZA TAR MOLISE - NGR 363/2021. NUOVA APPROVAZIONE	2.838,68
15	355	20.10.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 73, COMMA 1, LETTERA A) DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. SENTENZE E DECRETI INGIUNTIVI VARI.	27.360,68
16	360	20.10.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" E SS.MM.II. DECRETO INGIUNTIVO N. 123/2018. ATTO DI PIGNORAMENTO PRESSO TERZI PROT. N. 194851 DEL 18/12/2020. ORDINANZA DI ASSEGNAZIONE N. 59/2021 DEL TRIBUNALE DI CAMPOBASSO.	1.695,72
17	366	31.10.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 73, COMMA 1, LETTERA A) DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. DECRETI INGIUNTIVI.	15.887,75
18	417	21.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DI DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 73, COMMA 1 LETT. A), DEL D.LGS. 23 GIUGNO 2011, N. 118", AI FINI DELL'ESECUZIONE DELLA SENTENZA DELLA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI CAMPOBASSO N. 635/3/2016, CONFERMATA DA QUELLA DELLA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DEL MOLISE N. 766/1/2017	230,00

N.	DEL. N.	DATA	OGGETTO	IMPORTO
19	424	28.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 73, COMMA 1, LETTERA A) DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. - ORDINANZA DI ASSEGNAZIONE N. 580/2020 - REGOLARIZZAZIONE PROVVISORI DI USCITA.	11.240,18
20	425	28.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DI DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 73, COMMA 1 LETT. A), DEL D.LGS. 23 GIUGNO 2011, N. 118", AI FINI DELL'ESECUZIONE DELLA SENTENZA DELLA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI CAMPOBASSO, SEZIONE 1, N. 725/1/2016 DEL 03/11/2016.	230,00
21	429	28.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118", E REGOLARIZZAZIONE DI SOMME ANTICIPATE DAL TESORIERE - PROVVISORI USCITA N. 20 E 21 DEL 18.01.2022	2.756,41
22	430	28.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" - ESECUZIONE SENTENZA CORTE D'APPELLO N. 268/2006.	30.034,99
23	431	28.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118", E REGOLARIZZAZIONE DI SOMME ANTICIPATE DAL TESORIERE - QUOTA TASSA DI REGISTRAZIONE PER IL DECRETO INGIUNTIVO EMESSE DAL TAR MOLISE	36.004,78
24	438	29.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N.118, REGOLARIZZAZIONE DI SOMME ANTICIPATE DAL TESORIERE IN ESECUZIONE DELL'ORDINANZA DI ASSEGNAZIONE SOMME DEL TRIBUNALE DI CAMPOBASSO DEL 19.05.2022 (PROC.ES. N. 423/2021, PROVVISORIO DI USCITA N. 7980 DEL 23.06.2022.	7.541,64
25	441	29.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. DERIVANTI DA PROVVISORI DI USCITA EMESSI DAL TESORIERE REGIONALE, DA REGOLARIZZARE.	64.711,56
26	445	30.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" E SS.MM.II PER SORTE CAPITALE E SPESE DI LITE RELATIVE ALLA PROCEDURA DI PIGNORAMENTO PRESSO TERZI ESEGUITA DA CENTRO SERVIZI FORMAZIONE E OCCUPAZIONE DI CUI ALL'ORDINANZA DI ASSEGNAZIONE RGE N. 90/2022.	128.609,22
27	453	30.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" - ESECUZIONE SENTENZA N. 24391/2013 PUBBLICATA IL 04/12/2013 E RESA DAL TRIBUNALE DI ROMA SEZIONE FALLIMENTARE NEL GIUDIZIO R.G. N. 28778/2008	1.675.521,32

N.	DEL. N.	DATA	OGGETTO	IMPORTO
28	454	30.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. - DERIVANTE PROVVEDIMENTI IN FAVORE DI RICORRENTI.	112.583,77
29	455	30.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM. E II. - SENTENZA N. 59/2019, DEL 01.03.2019 DEPOSITATA IL 05.07.2019 - CORTE DI APPELLO DI CAMPOBASSO, NEL GIUDIZIO AVENTE N. R.G. 70/2018 R.G. LAV	1.980,30
30	456	30.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM. E II. - SENTENZA N. 204/2021, DEL 01.11.2021 TRIBUNALE DI CAMPOBASSO, SEZIONE LAVORO N. R.G. 178/2020.	2.223,34
31	457	30.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 73, COMMA 1, LETT. A) DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. - (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO DELLE REGIONI, DEGLI ENTI LOCALI E DEI LORO ORGANISMI) PER IL DECRETO INGIUNTIVO N. 60/2021 E DELLA SENTENZA N.00307/2022 REG.PROV.COLL. N.00122/2022 REG.RIC., PER I SERVIZI DI TELEFONIA FISSA E CONNETTIVITÀ PER LE FATTURE ANNO:2019 - 2020, EMESSE DALLA SOCIETÀ FASTWEB S.P.A. CON SEDE LEGALE IN MILANO, PIAZZA ADRIANO OLIVETTI.	345.074,15
32	458	30.11.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. - DERIVANTE DA PROVVEDIMENTI IN FAVORE DEL RICORRENTE.	13.118,17
33	479	15.12.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118" E SS.MM.II. SENTENZA DEL GIUDICE DELL' ESECUZIONE DEL TRIBUNALE DI LARINO N. 192/2019 A FAVORE DI GIULIANI ENVIRONMENT S.R.L.	8.786,83
34	509	23.12.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. SENTENZA TRIBUNALE DI CAMPOBASSO N. 357/2018 (RG N. 1205/2016) E SENTENZA ESECUTIVA DELLA CORTE DI APPELLO DI CAMPOBASSO N. 65/2022 (RG N. 479/2018) A FAVORE DI ARTIGIANCASSA SPA.	986.121,03
35	519	27.12.2022	RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEL DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 73, COMMA 1, LETTERA A) DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118 E SS.MM.II. - ORDINANZE DI ASSEGNAZIONE N. 207/2020 - N. 488/2021 - N. 90/2022 - REGOLARIZZAZIONE PROVVISORI DI USCITA	28.629,03

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Di conseguenza, sulla regolarità della gestione del ciclo di bilancio relativo all'esercizio 2022 hanno altresì inciso le non corrette modalità di variazione degli stanziamenti contenuti nel bilancio di previsione, che per la frequenza delle ripetizioni è risultata tale da alterare in modo significativo la regolarità delle scritture contabili, specificamente oggetto di verifica nell'ambito del procedimento di parificazione.

7. FINANZIAMENTO DELL'A.R.P.A. MOLISE CON QUOTE DEL FONDO SANITARIO REGIONALE

Nell'attuale assetto costituzionale il legislatore statale, nell'ambito della sua competenza esclusiva a determinare i *“livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.), è chiamato a emanare le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento delle prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

Anche con particolare riferimento alla tutela della salute, le competenze si sviluppano su due livelli di governo: quello statale, che definisce i livelli essenziali di assistenza (*“LEA”*) che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, chiamato a organizzare il servizio sul proprio territorio e a garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto dei suddetti LEA.

La legge di delega n. 42 del 2009, concorrendo all'attuazione del disegno costituzionale e al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, ha prescritto (art. 8, comma 1, lettera a), numero 1) l'introduzione di classificazioni di bilancio – anche regionale – intese a individuare e rappresentare, tra le altre, le *«spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione»*.

Coerentemente, l'articolo 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, di attuazione della delega, al comma 1 ha imposto alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, *«un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale»*, al *«fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti»* di programmazione del fabbisogno sanitario regionale.

In particolare, per conseguire tale obiettivo la citata disposizione prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «*separata evidenza*» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione «A) Entrate», è indicata (lettera a) nel «*finanziamento sanitario ordinario corrente*» quale derivante dalle fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della sezione «B) Spesa», la «*spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]*».

Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, nel successivo comma 2 dell'articolo 20 (al fine di «*garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria*») sono poi fissate specifiche regole contabili in materia di accertamento di entrate e impegni di spesa.

L'ampia giurisprudenza costituzionale intervenuta sulla riforma codificata nel decreto legislativo n. 118/2011 ha da tempo chiarito che l'obbligo di «*perimetrazione sanitaria*» configura una normativa interposta che – concretizzando altresì la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – contribuisce ad assicurare l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria.

Infatti, la previsione dell'articolo 20 «è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (*Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali*), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA» (Corte cost., sentenza n. 233 del 2022), tenuto conto che risulta «*fondamentale la determinazione e il costante aggiornamento in termini finanziari delle risorse vincolate all'erogazione dei LEA in favore di tutti coloro che si trovano sul territorio delle diverse Regioni*» (Corte cost., sentenza n. 91 del 2020).

7.1. Con maggiore dettaglio, occorre evidenziare che le regole di bilancio prevedono la separazione delle spese «*necessarie*», appunto inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica.

L'individuazione delle prime assume particolare rilevanza nel caso delle Regioni sottoposte alla disciplina in materia di piani di rientro dai *deficit* sanitari, in quanto tali assoggettate all'ambito aggiuntivo di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (oltre a quello riguardante la tutela della salute), del «*coordinamento della finanza pubblica*».

Sul punto la Corte costituzionale ha da tempo chiarito in modo inequivoco, con orientamento ormai consolidato, che l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario «impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie»: Corte cost. sent. 30 giugno 2022, n. 161 (*cfr.* altresì, *ex plur.*, Corte cost., sent. 01 dicembre 2022, n. 242; *Id.*, sent. 4 luglio 2023, n. 134; *Id.*, sent. 28 luglio 2023, n. 176; *Id.* sent. 4 gennaio 2024, n. 1).

Infatti, la facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, queste ultime non possono erogare prestazioni “non obbligatorie”. E gli atti emanati e i contratti stipulati in violazione del divieto di effettuare spese non obbligatorie sono espressamente qualificati come *nulli* dalla disposizione appena citata.

Dunque, le leggi regionali che autorizzano spese (si noti, finanche *sanitarie*, ma) extra-LEA risultano in insanabile contrasto con i richiamati parametri costituzionali. *A fortiori*, eventuali provvedimenti che, in assenza di una (pur incostituzionale, per quanto osservato) temporanea copertura normativa regionale, disponessero l'impiego di risorse comprese nel perimetro sanitario per fronteggiare siffatti oneri risulterebbero in diretta violazione del vincolo legale in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria, espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

In altri termini, in costanza del piano di rientro, è inibita alla Regione interessata ogni possibilità di finanziare anche prestazioni *comunque afferenti al settore sanitario, ma ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato*. E ciò, sia in via diretta che in via indiretta, mediante trasferimenti a soggetti terzi.

Anche la Regione Molise ha sottoscritto con i Ministeri della Salute e dell'Economia e delle finanze, il 27 marzo 2007, l'Accordo per il piano di rientro dal disavanzo sanitario ai sensi dell'articolo 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recepito dalla Giunta regionale con delibera 30 marzo 2007, n. 362, unitamente al Piano di Rientro dal disavanzo e di riqualificazione e razionalizzazione del Servizio Sanitario Regionale (Programma Operativo Triennio 2007-2009). Inoltre, la gravità degli squilibri del sistema sanitario regionale ha indotto il Governo nazionale a disporre il commissariamento regionale, concretizzato con la nomina del primo Commissario *ad acta* già con delibera del Consiglio dei ministri del 24 luglio 2009 e attualmente in corso.

L'articolo 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 ha infine reso vincolanti per la Regione gli interventi individuati nell'Accordo sottoscritto, in quanto finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria e a ripianare i debiti, anche mediante l'erogazione di speciali contributi finanziari.

7.2. Premessa la delineata cornice normativa nazionale, in sede istruttoria la Sezione regionale di controllo, accertato che una quota delle risorse rientranti nel perimetro sanitario è costantemente destinata dalla Regione al finanziamento dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale, ha effettuato i doverosi approfondimenti tenuto conto dei richiamati orientamenti della giurisprudenza costituzionale, di recente ribaditi anche con specifico riferimento alle A.R.P.A.

È risultato che la Regione Molise ha provveduto alla «*Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (A.R.P.A.M.)*» con la legge regionale 13 dicembre 1999, n. 38, che ancora oggi ne disciplina l'organizzazione e il funzionamento.

L'articolo 20, comma 1, della citata legge regionale espressamente stabiliva, fino al 2014, che la dotazione finanziaria dell'A.R.P.A.M. era tra l'altro assicurata da «***a) una quota del Fondo sanitario nazionale pari all'1,50 per cento del riparto annuale***».

Successivamente, per effetto delle modifiche disposte dall'art. 52, comma 1, della L.R. 18 aprile 2014, n. 11, la versione attualmente in vigore della lettera a) dell'articolo 20 della L. 38/1999 dispone che le entrate dell'Agenzia sono costituite, tra le altre, da: «***a) un finanziamento regionale destinato alla copertura delle attività istituzionali dell'Agenzia definito annualmente dalla Giunta regionale [...]***».

Quindi, sul piano normativo, dal 2014 la fonte del finanziamento regionale genericamente destinato alla «*copertura delle attività istituzionali*» dell'Agenzia non è stata più rinvenuta in una quota del fondo sanitario assegnato alla Regione, come attestato dalla circostanza che la modifica normativa ha provveduto a eliminare ogni riferimento al fondo medesimo, non limitandosi a disancorare l'ammontare dei trasferimenti dal parametro costituito da una sua quota fissa.

Inoltre, la legge dispone che alla quantificazione provvede annualmente, di regola, la Giunta regionale. Ma, con riferimento a quest'ultimo profilo, il comma 2 del citato articolo 52 della L.R. 11/2014 specifica che «*Durante il periodo di vigenza del Piano di rientro dal disavanzo sanitario le competenze attribuite alla Giunta regionale ai sensi della lettera a) del comma 1 dell'articolo 20*

della legge regionale 13 dicembre 1999, n. 38, **sono esercitate dal Commissario ad acta** nominato ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, nonché dell'articolo 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191».

Nonostante il legislatore territoriale nel 2014, recependo i rigorosi vincoli ordinamentali rivenienti dalle prescrizioni nazionali in materia di perimetrazione sanitaria che in quel periodo entravano in vigore, abbia testualmente escluso le quote del fondo sanitario assegnato alla Regione dalle fonti di reperimento delle risorse da trasferire all'Agenzia, gli atti di concreto finanziamento annuale hanno costantemente ignorato il nuovo quadro normativo.

Infatti, con particolare riferimento all'esercizio 2022, dalla Regione sono stati erogati i seguenti trasferimenti in favore dell'ARPAM:

- euro 800.000,00 ed euro 600.000,00 ex articolo 2 («*Spese per il funzionamento e per l'attività istituzionale degli enti e degli organismi dipendenti*»), commi 1 e 2, della Legge di stabilità regionale n. 8, del 24 maggio 2022;

- euro 6.000.000,00 come espressamente 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.

Orbene, nel motivare il finanziamento, le premesse del menzionato Decreto muovono testualmente dal rilievo che «[...] ai sensi dell'art. 20, comma 1, lett. a), della richiamata legge regionale n. 38 del 1999 le entrate dell'A.R.P.A.M. sono costituite, tra l'altro, da una quota del Fondo Sanitario Regionale determinata secondo specifici parametri». Dunque, il provvedimento individua ancora, a otto anni dalla modificazione dell'articolo 20, comma 1, lett. a) della legge di finanziamento dell'A.R.P.A.M., una fonte di finanziamento non più prevista dalla norma.

Inoltre, ai fini della quantificazione sono evocati "specifici parametri" del tutto assenti nella documentazione agli atti, come del resto attestato dalla circostanza che per il periodo dal 2014 al 2022 l'importo assegnato è rimasto costantemente quantificato in euro 6.000.000,00.

Ulteriori elementi informativi sono ritraibili dal "*Considerato*" – che integra il corredo motivazionale dell'atto – secondo cui si intende procedere, nelle more della definizione delle Intese Stato-Regioni sulla ripartizione delle disponibilità finanziarie complessive destinate al Servizio Sanitario Nazionale per l'anno 2022, «*alla definizione, seppure provvisoria, della quota del finanziamento da erogare all'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale del Molise per l'anno in parola al fine di consentire il corretto svolgimento delle **funzioni istituzionali** da parte di quest'ul-*

tima». Infatti, l'articolo 1, comma 1, del Decreto stabilisce che «La quota di finanziamento da stanziare in favore dell'ARPAM relativa al **Fondo Sanitario Regionale per anno 2022** è provvisoriamente determinata in € 6.000.000,00».

L'importo per l'esercizio 2022, non essendo intervenuti atti di rideterminazione, è poi divenuto definitivo ed è stato espressamente ricompreso nell'ambito del perimetro sanitario, confluendo negli stanziamenti di spesa (regolarmente impegnata e pagata) di cui al capitolo 34097 («Quota fondo sanitario destinata a costituire dotazione finanziaria A.R.P.A.M. - risorsa vincolata»).

Il trasferimento ha trovato piena corrispondenza nel «Bilancio preventivo economico annuale 2022 – Bilancio pluriennale di previsione 2022-2024», approvato con Provvedimento del Direttore Generale dell'A.R.P.A.M. n. 199, del 29 giugno 2022. Nella relativa «Nota illustrativa al bilancio preventivo economico annuale 2022» dell'A.R.P.A.M., redatto ex art. 25 del D.Lgs 23 giugno 2011, n. 118, è specificato quanto segue: «VALORE DELLA PRODUZIONE 1) Contributi in conto esercizio a) Contributi in c/esercizio da Regione o Provincia Autonoma per quota FSR regionale.

La voce comprende i contributi in c/esercizio da Regione per quota F.S.R. indistinto e vincolato [...] Quota parte del FSR anno 2022 per ARPA Molise, pari ad euro 6.000.000,00, definita in via provvisoria nelle more dell'assegnazione definitiva ed ai sensi dell'art. 2 comma 68 lett. d) della legge 191/2009 e dell'art.15 comma 24 del D.L. 95/2012 convertito con modificazione dalla Legge 135/2012».

7.2.1 Si aggiunge che la predetta condotta, e per il medesimo importo, risulta costantemente seguita negli esercizi precedenti. Infatti:

a) con il Decreto del Commissario *ad acta* n. 20, del 3 giugno 2014, è stato disposto di procedere al trasferimento ad ARPAM nella misura di euro 6.000.000,00 “quale quota fondo sanitario destinata a costituire dotazione finanziaria A.R.P.A.M.”, finanziati dallo stanziamento di bilancio di cui alla “Funzione Obiettivo 1 – Gestione attività del sistema sanitario - UPB 714 - capitolo 34097, denominato “quota fondo sanitario destinata a costituire dotazione finanziaria A.R.P.A.M.”;

b) con il Decreto del Commissario *ad acta* n. 26, del 22 aprile 2015, è stato disposto di procedere ad effettuare trasferimenti all'ARPA Molise delle risorse finanziarie nella misura di euro 6.000.000,00 “quale quota fondo sanitario destinata a costituire dotazione finanziaria A.R.P.A.M.”, finanziati dallo stanziamento di bilancio di cui alla “Funzione Obiettivo 1 – Gestione attività del sistema sanitario - UPB 714 - capitolo 34097, denominato *quota fondo sanitario destinata a costituire dotazione finanziaria A.R.P.A.M.*”;

c) con il Decreto del Commissario *ad acta* n. 11, del 23 febbraio 2016, è stato disposto di «*stanziare, in favore dell'A.R.P.A.M. la somma di € 6.000.000,00 quale Quota Fondo Sanitario destinata a costituire dotazione finanziaria della stessa per l'anno 2016*», dando mandato alla Direzione Generale per la Salute di procedere ad effettuare i trasferimenti;

d) con il Decreto del Commissario *ad acta* n. 02, del 18 gennaio 2017, è stato disposto di «*provvedere allo stanziamento provvisorio per l'anno 2017 della Quota Fondo Sanitario nella misura di € 6.000.000,00, in favore dell'A.R.P.A.M.*», salvo diversa determinazione (in seguito non effettuata) all'esito della stipula definitiva dell'Intesa per il riparto del fondo nazionale, nonché a dare mandato alla Direzione Generale per la Salute di procedere ad effettuare i trasferimenti nella predetta misura;

e) con il Decreto del Commissario *ad acta* n. 81, del 28 dicembre 2017, è stato disposto di «*fissare, con il presente atto, la quota destinata a costituire la dotazione finanziaria dell'A.R.P.A.M. quale quota del Fondo Sanitario anno 2018, nella misura di € 6.000.000,00*», salvo diversa determinazione all'esito della stipula definitiva dell'Intesa per il riparto del fondo nazionale, nonché a dare mandato alla Direzione Generale per la Salute di procedere ad effettuare i trasferimenti.

Con successivo Decreto commissariale n. 5, del 7 febbraio 2019, si è preso atto «*che la quota dello stanziamento definitivo del Fondo Sanitario Regionale anno 2018 in favore dell'A.R.P.A.M. è stabilita nella misura complessiva di € 6.000.000,00*»;

f) per il 2019, nel corso dell'esercizio non è stato emanato alcun provvedimento. Si è, infatti, provveduto a disporre l'assegnazione degli euro 6.000.000,00 solo a "sanatoria" con Decreto del Commissario *ad acta* n. 12, del 12 febbraio 2020, peraltro genericamente «*Considerata l'attività complessivamente realizzata dalla citata agenzia regionale nonché le competenze assegnate alla stessa*»;

g) per gli esercizi 2020 e 2021 non sono stati rinvenuti provvedimenti di assegnazione delle risorse all'ARPAM, nonostante nei bilanci di previsione e nei rendiconti risultino, rispettivamente, regolarmente stanziati, impegnati e pagati – sul capitolo 34097 – euro 6.000.000,00.

7.3. Già nella bozza di relazione notificata alla Regione in vista dell'adunanza di preparazione la Sezione ha ampiamente rappresentato l'apparente non regolarità della spesa.

L'Ente non ha svolto osservazioni sul punto nelle controdeduzioni inoltrate.

Successivamente, nel corso dell'Adunanza di preparifica, nell'ambito di un articolato contraddittorio al riguardo, il Collegio si è a lungo soffermato sulla criticità in argomento, acquisendo le valutazioni della Procura e le osservazioni della Regione, come da verbale agli atti.

Infine, nel corso dell'Udienza di parifica il Relatore sugli equilibri finanziari e la sanità regionale ha nuovamente posto all'attenzione delle parti la questione della regolarità delle uscite, di cui il Procuratore Regionale, nella sua requisitoria, ha rilevato la non legittimità.

7.4. I trasferimenti annuali per euro 6.000.000,00, disposti in favore di A.R.P.A.M. con fondi rientranti nel perimetro sanitario, non risultano regolari, con la conseguenza che non può essere, innanzitutto, parificato il capitolo di spesa n. 34097, sul quale nel bilancio di previsione per l'esercizio 2022 sono stati iscritti i relativi importi.

I provvedimenti commissariali sono stati emessi, in primo luogo, in violazione della legge regionale 38/1999, che a seguito della modifica intervenuta nel 2014 ha escluso che il relativo importo sia finanziato dal fondo sanitario regionale.

Inoltre, con riferimento al loro oggetto, la spesa è stata costantemente quantificata in misura forfettaria e disancorata da ogni specifico riferimento alle sue finalità, nella misura in cui i decreti di trasferimento dei 6.000.000,00 di euro sono sempre stati ancorati al generico e onnicomprensivo scopo di «*consentire il corretto svolgimento delle funzioni istituzionali*» dell'ARPA.

Nell'ambito di altri giudizi di parificazione di rendiconti regionali oggetto di decisioni pubblicate, ovvero nel corso dei quali sono stati proposti incidenti di costituzionalità, è emersa la tesi che alcune delle funzioni assegnate dalla legislazione statale alle ARPA rientrerebbero nel settore sanitario nonché, in alcuni casi, tra quelle necessarie per il raggiungimento dei LEA (come tali finanziabili attraverso il FSR).

L'osservazione non è stata mai proposta dalla Regione Molise nel corso del giudizio di parificazione, né è stata esibita alcuna documentazione. Al contrario, i suoi rappresentanti nell'Adunanza di preparifica hanno espressamente ed esclusivamente preso atto della problematica.

Pertanto, in assenza di diverse prospettazioni riguardanti l'oggetto della *res controversa*, le descritte criticità impongono di concludere per la mancata parificazione della posta contabile in esame.

Per completezza, occorre aggiungere che l'eventuale volontà di individuare specifiche prestazioni svolte dall'ARPA, da qualificare come di natura sanitaria e necessarie al perseguimento dei LEA, potrebbe emergere, in sede di esercizio del potere di iniziativa legislativa regionale,

nell'ambito del procedimento di approvazione del rendiconto successivo al giudizio di parificazione.

Orbene, in tal caso resterebbero fermi i profili di legittimità connessi al contrasto tra i provvedimenti commissariali (quando emessi, come si preciserà) e il disposto della legge regionale n. 38/1999 nonché alla quantificazione meramente forfettaria degli importi, in assenza di valorizzazione di qualsiasi parametro di determinazione.

Al riguardo è comunque opportuno evidenziare che la Corte costituzionale è di recente intervenuta appunto sul tema della destinazione di risorse sanitarie al finanziamento delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente. Nell'occasione la Corte ha sottolineato – si noti, con riferimento alla Regione Sicilia, come il Molise sottoposta a un piano di rientro sanitario – la necessità di «rispetto della citata disciplina statale sul “perimetro sanitario”, che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici» (Corte cost., sent. 1/2024, *cit.*).

Nella rigorosa declinazione testualmente accolta dalla Consulta, che non ha ritenuto rilevanti le correlazioni specificate a valle degli esborsi (quantomeno ai fini di una pronuncia additiva o di accoglimento solo parziale della questione), tale obbligo deve trovare *preventivo* e puntuale dettaglio, tanto più necessario in relazione alle attività svolte dalle Agenzie, chiamate a svolgere funzioni in materia di prevenzione, vigilanza, controllo ambientale.

Giova sul punto ricordare che lo specifico settore di attività delle ARPA è stato progressivamente disciplinato dal legislatore e da ultimo razionalizzato con la legge 28 giugno 2016, n. 132, che ha tra l'altro affidato al Ministro dell'ambiente il compito di definire le politiche ambientali tramite, in particolare, la proposta di adozione dei “LEPTA” (“Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali”) formalmente da recepire con d.P.C.m., che indicano, a norma dell'art. 9, comma 2, della legge n. 132 del 2016, «i parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle agenzie», ossia gli *standards* essenziali di protezione dell'ambiente.

La previsione di livelli essenziali delle prestazioni non sovrapponibili ai LEA evidenzia di per sé la difficoltà di condividere, in sede di scrutinio della legge di rendiconto 2022 (ma il tema, allo stato, è privo di attualità), opzioni volte a recuperare la legittimità delle spese, pacificamente effettuate in totale carenza di istruttoria, sulla base dell'incerta sussunzione di singole

prestazioni svolte dall'ARPA nell'ambito del catalogo dei LEA, tanto più nell'ipotesi di acritico accoglimento di attestazioni provenienti dallo stesso soggetto beneficiario.

Tali scelte, come ulteriormente chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza 29 ottobre 2024, n. 169, presentano un ulteriore profilo di contrasto con la normativa vigente nel caso di obblighi regionali di risanamento sanitario.

Infatti, come ricordato, l'articolo 2, commi 80 e 95, della L. n. 191 del 2009, dispone la natura vincolante, per la Regione che li abbia sottoscritti, dei piani di rientro e dei programmi operativi, che ai sensi dei commi 88 e 88-*bis* del medesimo articolo 2 ne costituiscono attuazione e aggiornamento, e dai quali deriva un «effetto preclusivo di qualsiasi disposizione regionale incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale [...], finalizzato a garantire contemporaneamente il processo di risanamento e i LEA, attraverso un **rigoroso percorso di selezione** dei servizi finanziabili».

Coerentemente, nell'occasione la Corte, ribadendo più volte – ad altri fini – l'impossibilità di comprendere nell'ambito degli enti del Servizio sanitario, elencati nell'art. 19 del D.Lgs. n. 118 del 2011, soggetti che «non siano riconducibili, al di là della denominazione formale, allo svolgimento di **identiche funzioni**» relative al settore sanitario, ossia che non svolgano «in via esclusiva o almeno concorrente (come nel caso degli istituti zooprofilattici), attività sanitaria **strettamente intesa**, ossia volta alla tutela della salute della persona umana mediante la prestazione dell'assistenza a tal fine necessaria», ha appunto richiamato la decisione n. 1/2024, di accertamento della violazione del «principio di contenimento della spesa sanitaria, come è stato già affermato da questa Corte rispetto all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) siciliana per il fatto che non svolge solo funzioni sanitarie» (Corte cost. sent. 169/2024 *cit.*, *passim*), consentendo di sottolineare nuovamente che lo svolgimento di funzioni sanitarie non equivale affatto allo svolgimento di prestazioni necessarie al perseguimento dei LEA.

7.5. I trasferimenti disposti negli esercizi precedenti al 2022 presentano tutte le criticità già esaminate in relazione a quest'ultimo esercizio, con la conseguente necessità di rappresentare nel rendiconto, allo stato, anche il fabbisogno collegato agli importi assegnati all'ARPAM per il periodo 2014-2021.

Infatti, i provvedimenti commissariali con i quali sono stati determinate le somme ed è stato fornito il conseguente indirizzo ai fini dell'impegno e del pagamento, quando emanati, non

hanno mai dato conto dell'ancoraggio agli "specifici parametri individuato con apposito provvedimento" evocati nelle rispettive premesse, limitandosi a manifestare l'intento di confermare il beneficio economico.

Ovviamente, nei casi di assenza, a monte, dell'atto di definizione annuale del finanziamento con provvedimento del Commissario *ad acta* si aggiunge un ulteriore motivo di illegittimità delle erogazioni in ragione della diretta violazione dell'articolo 20, comma 1, lett. a) della L. 38/1999 in combinato disposto con il comma 2 dell'articolo 52 della L.R. 11/2014.

Rispetto alla rilevanza contabile delle criticità nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto 2022, giova premettere che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la parifica del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti regionali consiste «nel verificare se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dei conti; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte stessa; nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate agli atti di impegno e alle scritture» (Corte cost., sentenza n. 72 del 2012).

In questa prospettiva, le Sezioni Riunite della Corte dei conti (sent. n. 44/2017/EL) hanno espressamente sottolineato che la delibera di parifica, collocandosi all'interno di un'attività di controllo, «non determina alcun giudicato formale» in senso proprio, limitandosi a mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio.

L'effetto di "giudicato" della parifica, quindi, riguarda la legittimità non delle "transazioni" sottostanti, bensì delle relative rappresentazioni contabili. Pertanto, la decisione contabile non copre il dedotto ed il deducibile, ma rende solo incontestabili i saldi di esercizio. In altri termini, il richiamo legislativo, anche per la parificazione dei rendiconti regionali, alle "formalità della giurisdizione contenziosa" esprime l'intento di rendere intangibili, con l'efficacia del giudicato, le risultanze del rendiconto generale dell'esercizio sottoposte all'approvazione del Consiglio regionale: «Di qui lo schema del giudizio di parificazione, che è solo formalmente contenzioso (l'art. 40, r.d. n. 1214/1934 fa specifico riferimento ad una "delibera" della Corte

sul rendiconto resa “con le formalità della sua giurisdizione contenziosa”), ma con effetti preclusivi nell’ordinamento, attesa **l’immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificate dalla Corte»** (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, del. 7/SSRRCO/ QMIG/13). Pertanto, quantomeno nei casi in cui una determinata irregolarità non sia stata precedentemente contestata ed emerga nei suoi esatti contorni solo in seguito a una complessa attività istruttoria che, come nella fattispecie, transiti per l’esame dei fondamenti normativi e provvedimenti di legittimità di una determinata spesa, non potrebbe predicarsi alcuna preclusione, anche in considerazione del fondamentale principio di continuità dei bilanci, dal quale deriva che i dati contabili, nella successione del tempo, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili.

Sotto diverso e concorrente profilo, occorre poi ricordare che la sanzione di nullità, che l’art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 collega all’emanazione di atti di erogazione di spese non obbligatorie, determina sul piano legale, e prescindendo dagli accertamenti della Sezione, un obbligo di “recupero” degli effetti di esborsi irregolarmente effettuati, dando evidenza contabile – mediante specifico accantonamento in sede di rendiconto – agli obblighi di reperire in bilancio risorse equivalenti a quelle nel corso del tempo distolte dalla destinazione vincolata al finanziamento dei LEA, per il successivo impiego a tali fini.

Per completezza, si rileva che l’esigenza di rappresentare contabilmente gli oneri latenti connessi alla necessità di riportare all’interno del sistema sanitario regionale risorse precedentemente destinate a diverso impiego non costituisce un inedito per la Regione Molise. Infatti, nel corso dei monitoraggi svolti dal Tavolo Tecnico e dal Comitato permanente per la verifica dei LEA, anche sulla base delle verifiche svolte dal Commissario *ad acta*, sono emersi mancati trasferimenti al SSR di quote di fiscalità (per euro 13.612.916,00) per gli anni d’imposta 2016-2018. Conseguentemente, nel rendiconto per l’esercizio 2021 la Regione, considerato l’intervenuto trasferimento di soli euro 1.023.968,00 dal conto ordinario Regione Molise al conto GSA, ha accantonato la quota residuale per euro 12.588.948,00, che nello schema di rendiconto per il 2022 si sono ridotti a euro 4.588.948,00.

8. CRITICITÀ RIGUARDANTI LA PARTE ACCANTONATA DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La corretta rappresentazione della situazione economico-finanziaria regionale consente di preservare nel tempo un costante bilanciamento tra le risorse disponibili e gli impieghi volti a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità interessate, assicurando il rispetto degli equilibri di bilancio tutelati dagli articoli 81 e 97 della Costituzione.

A tali fini l'ordinamento giuridico-contabile ha, tra l'altro, previsto fondamentali obblighi di accantonamento, sia in sede di previsione che nel risultato di amministrazione, che conducono a quantificare risorse preordinate a fronteggiare future sopravvenienze negative (fondi). La diversa natura delle esigenze presidiate dà conto dell'articolata disciplina dei diversi fondi previsti dalla normativa, che peraltro si limita a declinare, secondo distinte regole "tecniche", la medesima esigenza di garantirne la congruità in rapporto alle finalità perseguite.

Con particolare riferimento alla "parte accantonata" indicata nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2022 della Regione Molise e negli allegati al rendiconto nei quali è dettagliata la quantificazione delle singole poste, di seguito si indicano le più rilevanti criticità emerse.

8.1 FONDO RESIDUI PERENTI

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

A conclusione dei precedenti cicli di parifica sono state ampiamente evidenziate le criticità che hanno riguardato la riduzione del fondo in sede di redazione dei rendiconti 2020 e 2021.

Nella proposta di rendiconto per l'esercizio 2021 la Regione era intervenuta sui residui perenti, procedendo alla loro quantificazione nella ridotta misura complessiva di soli euro 80.491,82. In sostanza, le operazioni svolte in sede di redazione del progetto di rendiconto hanno condotto a cancellare vincoli per euro 32.347.044,26, di fatto quasi azzerando un fondo che nel 2020, pur caratterizzato da gravi irregolarità giuscontabili nella sua redazione, ammontava ancora a euro 16.213.768,04.

La Sezione, svolti approfonditi accertamenti, aveva sottolineato l'irregolarità della scelta, stabilendo quanto segue: «*per effetto di uno scambio di note interno alle strutture regionali, intervenuto*

nell'arco di poche settimane e caratterizzato, a quanto si comprende, quantomeno da palesi omissioni nelle attività di riscontro informativo sollecitate dal Servizio finanziario, si è proceduto alla cancellazione di importi da accantonare per legge. Tuttavia, come noto, la cancellazione di poste contabili, soprattutto quando di natura "passiva" perché corrispondenti a obbligazioni o a vincoli di destinazione di somme altrimenti indebitamente incassate, deve fondarsi su un serio e comprovato fondamento giuridico-contabile, nella fattispecie del tutto mancato. Conseguentemente, risulta irregolare la riduzione del Fondo residui perenti, rispetto all'esercizio 2020, nella misura di euro 16.133.276,22».

Nello schema di rendiconto per il 2022 il fondo risulta quantificato nella più elevata misura di euro 32.363.383,68, comparabile alla quantificazione effettuata in sede di rendiconto 2020.

Tuttavia, sul punto si rileva che nel rendiconto per l'esercizio 2021, definitivamente approvato con la legge regionale n. 5/2024 la Regione ha rideterminato il montante dei residui perenti oggetto del relativo accantonamento in euro 21.489.697,30, illustrando nella Relazione sulla gestione le motivazioni a fondamento del calcolo.

Emerge, pertanto, l'esigenza di rendere coerenti i predetti valori.

8.2 ACCANTONAMENTI PER FATTURE NON CONTABILIZZATE

Nei precedenti rendiconti la Regione Molise aveva tenuto conto della necessità di rappresentare contabilmente la rilevanza, sulla dimensione del disavanzo di amministrazione, del valore di fatture ricevute entro la fine dell'esercizio per l'effettuazione di spese mai contestate, tuttavia non oggetto di impegno (quindi inevase), in grado di generare ulteriori obblighi di riconoscimento di debiti fuori bilancio rispetto a quelli già emersi.

A tali fini anche nel rendiconto 2020 era stato costituito apposito fondo, dapprima qualificato *"fondo per la definizione delle partite potenziali"*, successivamente dallo stesso Ente territoriale denominato *"Fondo per la copertura di debiti fuori bilancio"*.

Va ricordato che nei precedenti cicli di parifica era stata più volte rilevata la criticità rappresentata da fatture ricevute dall'IRCCS Neuromed e dalla Gemelli Molise S.p.A., collegate a prestazioni erogate oltre il budget assegnato a tali soggetti convenzionati con il sistema sanitario regionale, non coperte da impegni di spesa per valori consistenti.

Infatti, anche considerata la circostanza che le fatture per prestazioni extrabudget erano accantonate in corrispondenza della voce di modello CE BA2730 - *Accantonamenti per rischi connessi all'acquisto di prestazioni sanitarie da privato*, dalla Sezione era stata costantemente segnalata la necessità di conciliazione *«con i principi generali della materia di un'attività di mera annotazione*

extracontabile degli importi relativi a talune fatture pervenute (che rappresentano documenti – i soli validi ai fini fiscali – attestanti la regolarità del diritto del fornitore nel pretendere il pagamento del credito da parte dell’Ente, quantificandolo nell’importo, comprensivo di IVA), al contrario sempre assoggettate (se non contestate) a obblighi di rilevazione sia in contabilità finanziaria che in contabilità economico-patrimoniale» (Relazione allegata alla decisione sul rendiconto 2020 n. 80/2021/PARI, vol. III, pag. 165).

Nel corso degli accertamenti riguardanti il ciclo di parifica per il 2021 erano emerse nuove fatture, dal consistente valore complessivo, pervenute nell’esercizio e non coperte da impegni di spesa, di cui euro 39.556.192,07 da parte dell’IRCCS Neuromed ed euro 9.107.785,71 da “Gemelli Molise S.p.A.” per prestazioni extrabudget.

In esito all’istruttoria svolta, la Sezione regionale aveva preso atto della perdurante sussistenza della criticità e della sua inconciliabilità con i principi contabili, restando quindi «[f]erma la necessità di considerare che la presenza di obbligazioni non emerse determina ulteriori squilibri di bilancio (la cui entità risulta maggiore di quella apparentemente quantificata)».

Tuttavia, anche in ragione dell’attività posta in essere dal Commissario ad acta p.t. in sede di fissazione dei livelli massimi di finanziamento del servizio sanitario regionale e volte al superamento del fenomeno dell’extrabudget (costantemente stigmatizzato dal Tavolo tecnico e dal Comitato LEA in sede di monitoraggio del piano di rientro), nonché delle incertezze emerse in ordine alla stessa possibilità di remunerare le prestazioni nei confronti dei privati (che al tempo avevano rifiutato di sottoscrivere le convenzioni con la Regione), nella decisione n. 192/2022/PARI la Sezione aveva così concluso: «[f]erma la necessità di considerare che la presenza di obbligazioni non emerse determina ulteriori squilibri di bilancio (la cui entità risulta maggiore di quella apparentemente quantificata), appare equo valorizzare adeguatamente, in favore dell’Ente, la rappresentata necessità di tener conto delle peculiarità che connotano il trattamento contabile di fatture emesse dai soggetti accreditati presso il sistema sanitario regionale per i valori segnalati dalla Regione (euro 3.479.658,46 per Gemelli Molise S.p.A. ed euro 34.064.550,7 per IRCCS Neuromed).

Pertanto, il valore complessivo delle somme corrispondenti a fatture ricevute, non contestate e non impegnate, dunque incidenti sul saldo di amministrazione al 31 dicembre 2021, al netto dei richiamati importi, risulta pari a euro 25.682.191,56».

Nonostante gli effetti favorevoli della decisione, *in parte qua*, sul saldo finale così certificato ai fini della successiva approvazione del Rendiconto, la Regione ha ritenuto di proporre ricorso alle Sezioni Riunite in speciale composizione, deciso con la sentenza n. 15/2023/DELC.

Orbene, non accogliendo i motivi di doglianza della ricorrente, le Sezioni Riunite hanno sottolineato con decisione l'assoluta anomalia rappresentata dalla circostanza che «le fatture in esame non trovano alcuna rappresentazione all'interno dei documenti contabili dell'Ente». Nella medesima prospettiva, hanno altresì valorizzato un «dato incontrovertibile e dirimente»: ossia, «che sussistono **fatture ricevute entro la fine dell'esercizio e mai contestate, cui non corrispondono impegni di spesa, con conseguente alterazione della capacità rappresentativa del bilancio**. Il che incide sulla dimensione del disavanzo di amministrazione, che risente della mancata contabilizzazione di tali partite debitorie. Al Collegio non sfugge la possibilità, in astratto, per la Regione di contestare le predette fatture per le ragioni esposte negli atti di causa. Ciò che, invece, **non può ritenersi ammissibile è che fatture non contestate non trovino alcuna rappresentazione nei documenti contabili dell'Ente [...]**».

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

La perentorietà dei principi ribaditi dalle Sezioni Riunite inducono a farne applicazione nel presente giudizio di parificazione, in cui sono state accertate ulteriori fatture ricevute nel corso del 2022 e, ancora una volta, non associate ad alcun impegno di spesa e non considerate nel *“fondo per la definizione delle partite potenziali”* accantonato in sede di Rendiconto (alla cui quantificazione hanno concorso fatture ricevute da altri creditori nel corso del 2022 e non associate a impegni di spesa per euro 6.354.802,08).

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

Rispetto al valore complessivo, euro 23.887.783,00 corrispondono a prestazioni extrabudget erogate in favore di pazienti provenienti da altre regioni, mentre l'importo restante (di euro 6.742.347,19) riguarda le medesime prestazioni nei confronti di pazienti regionali.

Orbene, in relazione all'intero importo indicato di euro 30.630.130,19 si accerta l'esistenza di oneri di spesa non rappresentati nel rendiconto dell'esercizio 2022, che devono quindi trovare emersione in sede di rideterminazione dell'accantonamento *"per la definizione delle partite potenziali"* o in altro specifico fondo.

Tale conclusione è imposta innanzitutto dal rilievo, espresso con la massima nitidezza dalle Sezioni Riunite in speciale composizione nella citata sentenza, secondo cui non possono sussistere spazi, nell'ambito della contabilità finanziaria, per il "congelamento" e la mancata rappresentazione nei documenti del ciclo di bilancio di richieste di pagamento oggetto di puntuale conoscenza, tanto più quando – come nella fattispecie – non contestate perché ritenute corrispondere, con alto grado di probabilità, a obblighi di pagamento in capo al medesimo Ente destinatario.

A quest'ultimo riguardo è, inoltre, necessario evidenziare che con nota prot. n. 143786/2024 del 16 ottobre 2024, in esito all'udienza di preparifica, la Struttura Commissariale, per le motivazioni ivi esposte, con riferimento alle prestazioni in favore dei residenti in Molise ha espresso con chiarezza l'intento di procedere, ai fini del riconoscimento delle somme ulteriori rispetto al budget fissato, *«alla sottoscrizione di apposito accordo contrattuale integrativo (cfr. nota prot. n. 101828 del 26/07/2024). Le somme eventualmente riconosciute saranno pertanto impegnate, a valere sull'esercizio corrente, istituendo apposito capitolo di spesa nell'ambito del Fondo Sanitario Regionale anno 2024»*.

Nella medesima nota, rispetto alle prestazioni rese in favore di residenti in altre regioni, è stato poi esposto il diverso orientamento maturato in ordine alla debenza degli importi extrabudget fatturati, a conferma del quale, anche alla luce della giurisprudenza amministrativa, è stato emanato uno specifico DCA (il n. 45/2023) che riconosce concretamente la possibilità di remunerare le prestazioni in argomento anche oltre i limiti massimi di finanziamento stabiliti.

La giurisprudenza sopravvenuta, unitamente agli orientamenti della Struttura Commissariale p.t. sulla questione della possibilità di fatturare prestazioni che non rispettano i limiti di *budget* (che evidentemente condurranno al tardivo impegno di spese corrispondenti a obbligazioni di competenza del precedente esercizio 2022), rendono evidente l'insussistenza di alcuna plausibile motivazione a sostegno dell'intento di perpetuare l'omesso adeguamento ai principi contabili, compresi i postulati di *universalità* e *veridicità*, iscrivendo gli impegni di spesa di competenza ovvero, sussistendone le condizioni, sterilizzando gli effetti della loro omissione sul saldo di amministrazione mediante idonei accantonamenti.

8.2.1 Riscontrando i dubbi espressi dalla Sezione in ordine all'esatto ammontare delle fatture inevase al 31 dicembre 2022 (ad esclusione di quelle pervenute dai privati accreditati di cui al paragrafo che precede), nella nota prot. 144444/2024, del 17 ottobre 2024, il Direttore del Servizio Risorse Finanziarie ha precisato che *«Le fatture ricevute nel corso del 2022, non associate ad alcun impegno di spesa, risulterebbero pari a € 6.552.541,26 come si evince dal prospetto allegato alla presente»*, nel quale sono elencate in formato *excel* le singole richieste di pagamento interessate.

Ribadito che alla quantificazione del *“fondo per la definizione delle partite potenziali”*, accantonato nel Rendiconto, hanno concorso fatture ricevute nel corso del 2022 e non associate a impegni di spesa per **euro 6.354.802,08**, ne deriva uno scostamento di $(6.552.541,26 - 6.354.802,08 =)$ **euro 197.739,18**.

Cumulando tale ultimo importo alle fatture per prestazioni extrabudget non impegnate (per complessivi **euro 30.630.130,19**), ne deriva che non hanno trovato evidenza contabile – con accantonamento nel *“Fondo partite potenziali”* o in diverso specifico fondo – fatture pervenute nel 2022, non contestate né impegnate, per complessivi **euro 30.827.869,37**.

8.3 FONDO PER LA DEFINIZIONE DELLE PARTITE POTENZIALI

Relativamente al fondo per la definizione delle partite potenziali, nel prospetto allegato a/1) del progetto di rendiconto 2022 (D.G.R. 289/2023) è evidenziato che, a fronte delle risorse accantonate al 01/01/2022 per euro 19.151.370,94 e delle variazioni positive in sede di rendiconto di euro 6.354.802,08, **è stato accantonato, nel risultato di amministrazione al 31.12.2022, un importo complessivo di euro 25.506.173,02** (sul punto cfr. *supra*, par. 8.2).

Tuttavia, sono emerse ulteriori fattispecie generatrici di potenziali passività, già rilevanti sui saldi dell'esercizio 2022.

Il riferimento è, in particolare, agli obblighi derivanti dall'articolo 4, comma 3, della 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»*.

La mancata compartecipazione alle spese, in violazione della citata previsione di legge regionale, ha determinato contestazioni e diffide da parte dei Consorzi di bonifica culminati, nel 2023, nel rilascio di decreti ingiuntivi per almeno 22,8 milioni di euro.

In disparte la qualificazione giuridica delle obbligazioni, in sede istruttoria è stato chiesto di chiarire i motivi della mancata contabilizzazione di tali ingenti valori o, quantomeno, degli incombenti rischi di esborso monetario, informando altresì circa l'andamento dei relativi contenziosi.

Riscontrando le richieste della Corte, 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»*.

In proposito deve osservarsi che nel corso del 2023 si è determinata solo la formalizzazione in provvedimenti giurisdizionali del *quantum* da trasferire sulla base di obblighi nascenti direttamente dalla legge regionale, la cui mancata conoscenza da parte di singoli dirigenti non potrebbe, ovviamente, giammai legittimare sul piano oggettivo la mancata ricognizione dell'Ente Regione. Appare, dunque, necessario **considerare la rilevanza di quote di disavanzo latente collegate a tali obbligazioni nei confronti dei Consorzi**.

Occorre, tuttavia, determinare l'incidenza sul risultato di amministrazione degli oneri potenziali connessi, alla stregua di una valutazione *ex ante*, alla criticità in esame.

Accogliendo una soluzione di favore nei confronti della Regione, la Sezione ritiene di considerare, nonostante l'intervenuta emissione dei decreti ingiuntivi, un indice di rischio *“possibile”* e pari a circa il 49%. Conseguentemente, il mancato accantonamento – a titolo di *“passività potenziali”* o diverso specifico fondo – a fronte dei rischi di emersione di maggiori spese derivanti dagli obblighi di concorso negli oneri sostenuti dai consorzi di bonifica ai sensi dell'articolo 4, comma 3, della legge regionale 21 novembre 2005, n. 42, risulta quantificabile in almeno 11.000.000,00.

9. CONCLUSIONI. ASSENZA DEI PRESUPPOSTI PER LA PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE MOLISE.

Ciascuna delle criticità esaminate nei precedenti paragrafi risulta connotata da specifici profili di rilevanza, che ne hanno imposto un'autonoma trattazione. Tuttavia, esse sono sostanzialmente riconducibili alla violazione dei principi (anche costituzionali) e della disciplina che regolano il sistema di bilancio. Quest'ultimo muove dalla fase della programmazione, in

cui gli obiettivi di gestione sono assoggettati al “vincolo di bilancio” rappresentato dagli stanziamenti contenuti nel documento di previsione, strumento fondamentale per la gestione amministrativa nel corso dell’esercizio, i cui risultati sono infine rappresentati nel rendiconto.

Nel precedente paragrafo 5 sono stati esaminati i dati che attestano come la Regione Molise, sottostimato il disavanzo 2021 (originariamente quantificato in euro 493.863.931,66), in sede di redazione del bilancio di previsione 2022 e dei successivi atti di variazione non ha tenuto conto che, in applicazione della regola dell’automatico accollo all’esercizio in corso di gestione delle quote non recuperate, avrebbe dovuto necessariamente iscrivere una maggiore quota di disavanzo prima di tutte le spese e, correlativamente, prevedere minori stanziamenti in uscita.

Sul piano quantitativo, si rinvia alla pertinente tabella (*cfr. supra*, tab. 2) in cui sono stati rappresentati gli obblighi di stanziamento che avrebbero dovuto trovare applicazione nell’esercizio 2022 in luogo di quelli concretamente intervenuti.

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

Ulteriore negativa incidenza sulle scritture contabili deriva dall’approvazione di numerose deliberazioni di Giunta regionale con le quali si è provveduto, in sede di riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio derivanti da pronunce giudiziali, a individuare la copertura finanziaria approvando conseguenti variazioni di bilancio che sarebbero state di competenza consiliare.

Nonostante la sua frequenza, il fenomeno non ha determinato sul piano quantitativo effetti distorsivi dell’intera gestione del bilancio il cui rendiconto è oggetto di esame, al pari della criticità connessa alla sottostima particolarmente ampia del disavanzo da ripianare. Tuttavia, esso ha indebitamente concorso a orientare diversamente, riguardo al contenuto e all’entità della spesa, numerosi atti di impiego delle risorse coinvolti dalle variazioni degli stanziamenti. Analogamente, gli importi cospicui oggetto di mancata contabilizzazione di fatture, di sottostima degli accantonamenti e di non regolare spesa delle risorse rientranti nel perimetro sanitario, incidendo direttamente sul saldo di amministrazione, concorrono a illustrare le condizioni particolarmente critiche degli equilibri di bilancio regionali.

10. Come noto, con il procedimento di parificazione la Corte esercita una funzione di controllo-garanzia «in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica», e a tali fini è chiamata a «mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo» (Corte cost., sentenza 22 luglio 2022, n. 184).

La Sezione regionale è chiamata innanzitutto a effettuare una valutazione di conformità tra il conto del bilancio e le scritture contabili, cui si associa la necessità di procedere alla verifica del rispetto delle regole in materia di determinazione del saldo finale rappresentato, giungendo a un esito di natura “dicotomica” (parifica/non parifica), «nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio (sull'esito dicotomico dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali, sentenza n. 40 del 2014)» (Corte cost., sent. 27 aprile 2017, n. 89).

La consolidata giurisprudenza contabile ha evidenziato che gli esiti del procedimento, pur nell'ambito delle due possibili declinazioni di fondo, possono sostanziarsi in decisioni il cui dispositivo segnali, sinteticamente, la sussistenza di criticità contabili non di rilevanza tale da determinare la mancata parificazione dell'intero rendiconto.

In tali casi, l'ente interessato sarà comunque chiamato a modificare il disegno di legge di rendiconto e intervenire sui documenti del successivo ciclo di bilancio. Infatti, l'esistenza di poste oggetto di mancata parificazione, ossia di “eccezione” rispetto a quelle parificate, considerata la natura unitaria del conto – che non consente di conferire autonoma rilevanza alle sue singole componenti – equivale di fatto alla mancata parificazione. Tuttavia, la parifica “parziale” consente l'immediata cognizione delle irregolarità specificamente incidenti sugli equilibri contabili, a vantaggio di tutti i soggetti interessati dalla funzione anche informativa e referente del procedimento in esame (compreso il Consiglio regionale, titolare dei compiti di indirizzo della politica di bilancio attuata dalla Giunta e dai dirigenti regionali).

Peraltro, proprio l'intima connessione tra le singole partizioni del rendiconto e la sostanziale idoneità anche della “parifica parziale” a incidere sull'attendibilità dell'intero conto del bilan-

cio hanno sollecitato questa Sezione regionale (nella decisione n. 146/2024/PARI) ad approfondire l'indagine sui *presupposti* e le *condizioni* la cui ricorrenza impone di definire il giudizio con una decisione di mancata parifica *tout court*.

A tale scopo è stata innanzitutto richiamata la rara giurisprudenza che, successivamente all'introduzione dell'obbligo di assoggettare a parificazione tutti i rendiconti regionali (art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), ha definito i giudizi con pronunce di mancata parificazione: Sezione regionale di controllo per la Basilicata, decisione 18 novembre 2016, n. 45; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, decisione 29 marzo 2022, n. 76; più di recente, Sezioni Riunite per la Regione Sicilia, decisione 18 marzo 2024, n. 3.

È stata quindi esaminata, in particolare, la decisione n. 45/2016/PARI della Sezione di controllo per la Basilicata, poi ripresa nelle motivazioni delle altre decisioni ricordate, che ha così delimitato la pronuncia di "parifica con eccezioni" rispetto alla non parifica: le "*eccezioni*" «per loro natura presuppongono una "*regola*"; nel caso di specie la regola consiste nella parificazione di voci di bilancio "*portanti*", e cioè di quelle poste che garantiscono, comunque, la "*tenuta*" del rendiconto, in termini di veridicità ed attendibilità complessive e sostenibilità in concreto dei relativi equilibri. Qualora, invece, tali "*eccezioni*" consistano, come nella fattispecie all'esame odierno, proprio in quelle voci "*portanti*" del rendiconto e dei relativi saldi, il giudizio di parifica pronunciato, al netto di tali "*eccezioni*", sarebbe in realtà un giudizio "*svuotato*" di essenza precettiva, perché contraddetta dalle stesse risultanze dell'istruttoria».

Nella fattispecie concretamente decisa erano state riscontrate – tra le altre – criticità riguardanti componenti attive del saldo di amministrazione (residui, quote vincolate e accantonate) e la conseguente sottostima della parte disponibile, sicché ne «risulta[va] inficiato a cascata il complessivo sistema di bilancio contenuto nel rendiconto come presentato a questa Sezione, in termini di veridicità e sostenibilità degli equilibri ivi rappresentati».

Il criterio enunciato dalla Sezione lucana rinvia a una non agevole azione di regolamento di confini tra natura "*portante*" o meno delle voci di bilancio interessate dalle criticità rilevate.

Approfondendo il tema, anche nella materia del "diritto contabile" occorre confrontarsi, in sede interpretativa, con numerose disposizioni che recano norme a contenuto ampiamente indeterminato. La giurisprudenza costituzionale, in numerose sentenze, preferisce discorrere di "*clausole generali*", ossia disposizioni connotate, come noto, per una peculiare forma di indeterminatezza in quanto esprimono o presuppongono *valutazioni*, cioè si riferiscono non a meri

fatti, bensì a fatti previamente *qualificati* da un giudizio di valore, tradizionalmente di natura morale o sociale (il sintagma è evocato, ad esempio, con riferimento ai principi di “*copertura delle spese*”, di “*equilibrio del bilancio*”, di rispetto degli obblighi di impiego delle “*risorse vincolate*” per le specifiche finalità previste dalla legge, ecc.: *ex plur.*, Corte cost., sentenze n. 70/2012, n. 192/2012, n. 184/2016, n. 274/2017, n. 165/2023).

Ciò posto, ai fini dell’individuazione delle fattispecie di – non parziale – mancata parifica, la medesima giurisprudenza costituzionale consegna all’interprete ulteriori parametri di valutazione, di natura quali-quantitativa, cui ricorrere per perseguire lo scopo di una maggiore prevedibilità obiettiva delle conseguenze collegate dall’ordinamento alle violazioni (anche) di natura giuscontabile.

Sotto il profilo in esame sono decisive le conclusioni cui è giunta la Corte costituzionale nei casi di (costituzionalmente illegittima) iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi, di disavanzi «gravemente sottostimati», in quanto (Corte costituzionale, sent. 7 dicembre 2021, n. 235) «[c]on ogni evidenza, ciò pregiudica il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci). [...] È evidente che predeterminare in questo modo, peraltro [nella fattispecie esaminata dalla Corte] palesemente riduttivo, i disavanzi precedentemente emersi, comporta una alterazione degli equilibri, che finiscono per collidere frontalmente con gli obiettivi di finanza pubblica, e con la corretta determinazione delle risultanze gestionali oggetto del sindacato di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

Tutto ciò comporta, inoltre, il travolgimento dell’intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l’equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio.».

Nella successiva sentenza n. 184/2022 la Corte, nel delineare i già esaminati presupposti di eventuale illegittimità costituzionale delle leggi regionali di rendiconto, ha precisato che tale accertamento in tanto può prospettarsi in quanto «si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia **idoneo a pregiudicare** gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali» (enfasi aggiunta).

Sul piano sistematico possono dunque trarsi due conclusioni:

- ai fini della decisione di *non parificazione* (neanche parziale) non è sufficiente il generico riscontro di irregolarità o di scostamenti rispetto alle corrette risultanze contabili;
- al contrario, a fronte del numero ampio di fattispecie che potrebbero, in astratto, indurre a interrogarsi sulla sussistenza delle condizioni per la non parifica, non può dubitarsi della necessità di una decisione negativa (quantomeno) nei casi in cui la non corretta determinazione delle poste di bilancio assuma natura “*qualificata*”, traducendosi in un pregiudizio per gli equilibri di bilancio e i principi costituzionali posti «a tutela della stabilità finanziaria» (Corte cost., sent. 39/2024, *cit.*).

In altri termini, occorre il superamento di una necessaria soglia (si ripete, di natura quali-quantitativa) di rilevanza delle criticità rilevate, certamente riscontrabile nei casi di violazione delle norme contabili a contenuto ampiamente indeterminato, in primo luogo di quella che impone di preservare gli equilibri di bilancio, che – come accennato – la giurisprudenza costituzionale qualifica come “*clausole generali*”, ma che più propriamente sembrano integrare veri e propri “*principi fondamentali*” della materia, trattandosi per l’ordinamento di norme a *fondamento* (politico-economico, logico, teleologico, assiologico) di tutte le altre disposizioni che conformano il sistema giuridico-contabile, in tal senso collocandosi in posizione sovraordinata anche rispetto alle previsioni (pur sempre a contenuto indeterminato) che il legislatore ha qualificato come “*postulati*” o principi “*generali*” contabili, nei limiti in cui questi ultimi non abbiano comunque provveduto – come di regola accaduto nella materia – a recepire i primi a livello di normativa di rango primario e secondario (all. 1 al D.Lgs. 118/2011).

Si aggiunge che la particolare importanza di tali principi è confermata dalla loro idoneità alla diretta applicazione (sebbene talvolta non immediatamente percepibile in ragione dell’ampia attività di recepimento nella normativa sub-costituzionale appena ricordata), nonché dalla natura di efficaci “*parametri di legalità costituzionale finanziaria*”, «in grado di operare pure in assenza di norme interposte» e «di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (*ex plur.*, Corte cost., sent. 27 luglio 2023, n. 165).

10.1 Alla luce del contesto normativo finora ricostruito, le criticità che caratterizzano lo schema di rendiconto sottoposto all’esame della Sezione non consentono, in ragione della loro estensione e gravità, di prospettare un giudizio di sia pur parziale parificabilità.

In primo luogo, la radicale compromissione del ciclo di bilancio dovuta alla totale inattendibilità degli stanziamenti ha condizionato la gestione dell’esercizio orientandone i singoli atti di

spesa, con la conseguente alterazione degli equilibri, oggetto di “collisione frontale” con gli obiettivi di finanza pubblica e con la corretta determinazione delle risultanze gestionali, costantemente stigmatizzata dalla Corte costituzionale.

Una concorrente, negativa incidenza sulle scritture contabili deriva dalla già ricordata approvazione di numerose deliberazioni di Giunta regionale con le quali si è provveduto, in sede di riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio derivanti da pronunce giudiziali, a individuare la copertura finanziaria approvando conseguenti variazioni di bilancio di competenza consiliare.

Infine, come accaduto per l'esercizio 2021, la proposta di rendiconto della gestione alla data del 31 dicembre 2022 evidenzia un saldo finale che allo stato risulta gravemente sottostimato, per decine di milioni di euro, in ragione dell'erronea contabilizzazione dei fondi accantonati, della mancata contabilizzazione di fatture e della non regolare sottrazione di risorse rientranti nel perimetro sanitario.

La portata dello scostamento intervenuto ha introdotto, in sede di rappresentazione degli esiti della gestione 2022, informazioni contabili palesemente inattendibili per la rilevanza delle distorsioni censite, impedendo qualunque affidamento sulla veridicità dei prospetti e la conoscenza del reale stato degli equilibri finanziari della Regione, di cui è emersa una crescente compromissione rispetto agli esercizi precedenti (il saldo negativo di amministrazione di euro 562.612.396,20, indicato nel progetto di rendiconto 2022 adottato con deliberazioni di Giunta regionale n. 289/2023, appare suscettibile di peggioramento fino a circa ottantacinque milioni di euro).

Le criticità appena sintetizzate – che compendiano gli esiti degli accertamenti svolti – integrano **una pluralità di ragioni autonome da porre a necessario fondamento della decisione, ciascuna delle quali idonea, per gravità e rilevanza, a motivare la mancata parificazione del rendiconto per l'esercizio 2022**, come accaduto per l'esercizio 2021, in applicazione dei parametri cui, secondo la Sezione, deve essere ancorata la decisione (*cfr. precedente par. 10*).

Pertanto, tenuto conto del quadro di complessiva violazione dei principi fondamentali in materia contabile e di compromissione degli equilibri di bilancio, nonché di contrasto con le norme (o clausole generali) che impongono l'attendibilità, la correttezza e la veridicità dei documenti contabili, la Sezione di controllo conclude per l'illegittimità dell'intero schema di Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2022.

Ovviamente, residua la facoltà della Regione, in sede di predisposizione delle modifiche allo schema di rendiconto e di successiva approvazione della legge consiliare, di esercitare le proprie competenze legislative, disponendo di piena autonomia politica, fatta salva la possibilità per la Corte, in sede di giudizio di parificazione dello schema di rendiconto per l'esercizio 2023, di verificare la corretta determinazione delle poste di bilancio e del conseguente saldo finale dell'esercizio 2022 rappresentato nella legge di rendiconto.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Molise, decidendo sul Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022, richiamate le osservazioni e le prescrizioni contenute nella parte in diritto della presente decisione,

DICHIARA

1) la **non regolarità della gestione complessiva della spesa**, effettuata nell'esercizio 2022 della cui parifica si tratta senza tener conto della necessità di ripianare maggiori quote del disavanzo cumulato al 31 dicembre 2021 rispetto a quelle applicate, producendo in tal modo un surrettizio ampliamento della capacità di spesa in contrasto con i principi diretti a preservare l'equilibrio economico-finanziario regionale e del complesso delle amministrazioni pubbliche,

2) la **non regolarità** degli stanziamenti e conseguenti impegni di spesa iscritti sul capitolo 34097 («Quota fondo sanitario destinata a costituire dotazione finanziaria A.R.P.A.M. - risorsa vincolata»), nella misura di **euro 6.000.000,00**, in violazione dei vincoli derivanti dagli obblighi di «esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», disposti dall'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011;

3) la **non regolarità** del *prospetto dimostrativo del Risultato di amministrazione* allegato al Rendiconto all'esame, nei termini e con gli effetti sul saldo finale indicati in motivazione, nella parte in cui, alla data del 31 dicembre 2022:

a) il *Fondo residui perenti* è quantificato in **euro 32.363.383,68**, risultando in contrasto con il minore importo di euro 21.489.697,30 quantificato nel rendiconto riguardante il precedente esercizio 2021 in assenza di giustificati motivi a fondamento dello scostamento;

b) non è registrato un apposito accantonamento – a titolo di “*passività potenziali*” o diverso specifico fondo – a fronte dei rischi di emersione di maggiori spese derivanti dagli obblighi di concorso negli oneri sostenuti dai consorzi di bonifica ai sensi dell’articolo 4, comma 3, della legge regionale 21 novembre 2005, n. 42, quantificabile in almeno 11.000.000,00, sulla base di un indice di rischio ritenuto “*possibile*” e pari a circa il 49%;

c) non trovano evidenza contabile – con accantonamento nel “*Fondo partite potenziali*” o in diverso specifico fondo – gli oneri per trasferimenti al SSR, collegati ai mancati impegni di spesa conseguenti all’utilizzo di risorse sanitarie per finanziare il funzionamento dell’ARPA regionale, riferiti al periodo 2014-2022 e quantificabili allo stato in euro 6.000.000,00 annui;

d) non trovano evidenza contabile – con accantonamento nel “*Fondo partite potenziali*” o in diverso specifico fondo – fatture pervenute nel 2022, non contestate né impegnate, per **euro 30.827.869,37**;

pertanto:

- valutata la misura della compromissione degli equilibri di bilancio derivante dall’erronea applicazione dei principi contabili in sede di programmazione e gestione del ciclo della spesa e dal conseguente pregiudizio arrecato alla correttezza e all’attendibilità dei valori assunti a riferimento per la costruzione del rendiconto 2022 (a loro volta, lesivi degli equilibri degli esercizi successivi in ragione del principio di continuità tra gli esercizi finanziari), nonché derivante dall’incidenza delle poste di spesa e degli accantonamenti non contabilizzati sulle dimensioni del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022;

- considerata altresì la rilevanza delle numerose irregolarità accertate e dichiarate, riguardanti anche il rispetto dei limiti di competenza in materia di variazioni di bilancio in relazione ai requisiti di correttezza, univocità e regolarità dei provvedimenti amministrativi autorizzativi di spesa e delle conseguenti scritture contabili

NON PARIFICA

il Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2022, restando salva la facoltà della Regione di proporre ricorso ovvero di apportare, in sede di approvazione consiliare della legge di rendiconto, le modifiche del progetto di rendiconto adottato con deliberazione di Giunta regionale n. 289, del 25 settembre 2023, nel rispetto dei principi contabili;

APPROVA

la Relazione, che costituisce parte allegata alla presente decisione, elaborata ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 1, comma 5, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, con i rilievi, le osservazioni e le raccomandazioni in essa contenute;

DISPONE

che copia della presente decisione sia trasmessa al Presidente del Consiglio Regionale e al Presidente della Regione Molise, alla Procura regionale della Corte dei conti, nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'Economia e delle Finanze per le determinazioni di competenza.

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2024 e successivamente letto in pubblica udienza alle ore 12.25.

Il Relatore estensore

(Domenico Cerqua)

Il Presidente

(Lucilla Valente)

I Relatori

(Ruben D'Addio)

(Emanuele Petronio)

Depositata in segreteria il 26 novembre 2024

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)