



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Piergiorgio DELLA VENTURA	Presidente
Nicola RUGGIERO	Consigliere
Daniele BERTUZZI	Consigliere
Maria Cristina RAZZANO	Consigliere
Giuseppina VECCIA	Consigliere
Rossana DE CORATO	Consigliere
Vanessa PINTO	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 856/SR/DELCL del registro di Segreteria proposto ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. a) e 123 c.g.c. nell'interesse della Regione Molise

avverso

la decisione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, n. 155/2024/PARI del 26 novembre 2024, comunicata alla Regione Molise in pari data, unitamente a tutti gli atti presupposti,

connessi e/o consequenziali.

VISTO il ricorso;

VISTI i decreti presidenziali di fissazione dell'odierna udienza, di composizione del Collegio e di nomina del relatore del presente giudizio;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nell'udienza pubblica del 19 febbraio 2025, con l'assistenza del segretario di udienza, Maria Elvira Addonizio, il relatore, cons. Vanessa Pinto, il Pubblico ministero nella persona del v.P.g. Adelisa Corsetti e, per la parte ricorrente, gli avvocati Matteo Carmine Iacovelli e Patrizio Ivo D'Andrea.

RITENUTO in

FATTO

1. Con la decisione n. 155/2024/PARI (depositata il 26 novembre 2024 e comunicata alla Regione in pari data), la Sezione regionale di controllo per la Regione Molise ha dichiarato la "non parifica" del Rendiconto generale di bilancio della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022, alla luce delle irregolarità riscontrate e delle valutazioni effettuate sulla base *"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"*.

2. Con ricorso del 20 dicembre 2024, successivo all'approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2022 con la l.r. del 5 dicembre 2024,

n. 9, la Regione Molise ha impugnato la suddetta decisione, ritenendone l'erroneità ed illegittimità e chiedendo – per l'effetto “- rigettata ogni diversa eccezione e deduzioni, accogliere il presente ricorso ex art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c.” di:

“- annullare e riformare la decisione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, n. 155/2024/PARI del 26 novembre 2024, comunicata alla Regione Molise in pari data;

- accertare e dichiarare che non sussistono ragioni di “non regolarità” e di “non parifica” del Rendiconto di bilancio;

- adottare ogni conseguente provvedimento di legge in ordine all'eventuale prosecuzione del ciclo di parifica, da concludersi nel senso della parifica del rendiconto di bilancio 2022 della Regione Molise”.

3. Il ricorso si articola in nove motivi di doglianza, di cui sei principali e tre subordinati.

Ciascun punto del *decisum* è censurato anche rispetto alla pretesa idoneità di ciascuna delle irregolarità rilevate “a motivare la mancata parificazione del rendiconto per l'esercizio 2022” (cfr. Decisione 155/2024, par. 10.1).

La ricorrente lamenta - in proposito - il difetto assoluto di motivazione della decisione, in quanto “apodittica e priva di qualunque riscontro probatorio e argomentativo” (cfr. Ricorso, “Motivi”, punto 1.8).

4. Con la memoria conclusionale del 6 febbraio 2025, la Procura generale ha chiesto “che sia dichiarata l'insussistenza dell'interesse al ricorso e, in via subordinata, con riguardo ai singoli motivi di ricorso: la declaratoria del difetto di interesse sul secondo e sul sesto motivo; il rigetto

del settimo e dell'ottavo motivo. Infine, si rimette al prudente apprezzamento del Collegio per le valutazioni relative ai restanti motivi di gravame".

5. Secondo la prospettazione dell'Organo requirente, il ricorso sarebbe inammissibile per difetto d'interesse, in quanto *"La Regione, approvando la legge regionale ha dichiarato, in advance, di non volersi conformare alle indicazioni della magistratura contabile, sicché nessuna utilità potrebbe essere tratta da una decisione nel merito del presente giudizio"*.

In via subordinata, nel merito, formula le osservazioni e le richieste di seguito succintamente riportate.

5.1. Con il primo motivo di gravame, la ricorrente censura il punto n. 1 del dispositivo con cui viene dichiarata *"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"*.

5.1.1. Al fine di meglio inquadrare i fatti di causa, occorre ripercorrere – per linee essenziali – il contesto di riferimento.

In data 20 dicembre 2023, durante l'istruttoria prodromica al giudizio di parifica, il Consiglio regionale ha approvato – con l.r. n. 9 del 28 dicembre 2023- il Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022, senza attendere l'esito del giudizio di parificazione sul rendiconto all'esame.

A tale data pendevano davanti al Giudice delle leggi due giudizi di legittimità sulle leggi regionali di bilancio; il primo, in relazione alle leggi regionali n. 6/2021 (legge di approvazione del rendiconto 2020) e n. 7/2021 (bilancio di previsione assestato 2021-2023) attivato, in via incidentale, dalla Sezione di controllo – in sede di giudizio di parifica del rendiconto 2021 (cfr. decisione n.192/2022); il secondo promosso dal Governo, in via principale, nei confronti della l.r. n. 27/2022 (legge di approvazione del rendiconto 2021).

In ragione della pendenza dei suddetti gravami, i giudizi di parifica relativi ai rendiconti 2021 e 2022 venivano riuniti (con ordinanza collegiale n. 9/2024), con sospensione anche del giudizio di parifica del rendiconto 2022.

Con la sentenza n. 39/2024 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, 6, 9 e 12 della l.r. n. 6/2021 (legge di approvazione del rendiconto 2020) e degli articoli 1, 3, 4 e 5 della l. n. 7/2021 (bilancio di previsione assestato 2021-2023); mentre con la sentenza n. 58/2024 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera l.r. n. 27/2022 (legge di approvazione del rendiconto 2021).

Tali *decisa* seguono, in ordine cronologico e di ciclo di bilancio, la sentenza n. 268/2022 con cui il giudice delle leggi, su ricorso del Governo, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della l.r. 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e del relativo allegato 30, nonché dell'intera legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio

2021-2023).

Successivamente, alla luce dei suddetti *decisa* ed all'esito delle interlocuzioni con la Sezione di controllo in ordine alla prosecuzione dei giudizi 2021 e 2022, con la l. n. 4 del 14 giugno 2024, il legislatore regionale ha abrogato la l.r. 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021) e la l.r. 28 dicembre 2023, n. 9 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022), nonché gli artt. 2 e 3 della l.r. n. 4/2023.

Per l'effetto, la Sezione regionale ha riattivato l'istruttoria funzionale ai giudizi di parifica di entrambi i rendiconti.

In data 25 giugno 2024 è stata, quindi, adottata la decisione n. 146/2024/PARI, nell'ambito della quale - per quanto qui rileva - è stata disposta la separazione dei giudizi di parificazione dei rendiconti per gli esercizi 2021 e 2022 e pronunciato il diniego di parifica del rendiconto 2021.

La decisione di non parifica del rendiconto 2021 non è stata impugnata e con L.R. 17.07.2024, n. 5, è stato definitivamente riapprovato il rendiconto 2021, con l'emersione di un disavanzo di amministrazione pari a 583 milioni.

In questo contesto, il disegno di legge sul rendiconto 2022 restava immutato nella versione approvata con Deliberazione di Giunta regionale n. 289 del 25 settembre 2023, registrando un disavanzo pari a circa 562 milioni, non adeguato alle sopra indicate nuove risultanze del rendiconto 2021 (disavanzo pari a circa 583 milioni).

In proposito la Giunta, 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» dando atto «della possibilità di adeguare l'approvazione del rendiconto 2022, a seguito della conclusione del procedimento di parifica della Corte dei Conti, inserendo tutte le prescrizioni in esso indicate, nonché il riallineamento agli eventi procedurali successivi alla data di approvazione della DGR n. 289/2023»;

Con DGR n. 526 del 26 novembre 2024, la Giunta regionale ha approvato un secondo Piano di rientro del disavanzo, in sostituzione del precedente piano approvato in data 27 ottobre 2023 (DGR n. 336 ratificata dal Consiglio con delibera n. 36 del 12 dicembre 2023), “ponendosi nel solco” - come riferito dal ricorrente - della deroga disposta con l'art. 12 bis, comma 3, del d.l. 51/2023 ai termini di rientro di cui all'art. 42 del d.lgs. 118/2011 e relativi principi contabili applicati.

5.1.2. Nell'ambito ed ai fini della decisione oggi impugnata, la Sezione regionale ha rilevato - come primo punto - che la gestione finanziaria dell'esercizio 2022 è stata condizionata in modo decisivo dalla sottostima dell'ammontare del disavanzo oggetto di ripiano, conseguente all'accertamento del saldo negativo al 31 dicembre 2021. Secondo il giudice del controllo, il grave scostamento registrato al

31 dicembre 2021 avrebbe determinato obblighi di iscrizione, nel bilancio di previsione 2022-2024, prima di tutte le spese, di quote di ripiano aggiuntive quantificabili in 111,98 milioni di € 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”*.

Viene rilevato, inoltre, che *“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 già rilevato uno scostamento rispetto a quanto indicato nelle tabelle riguardanti la composizione e le modalità di ripiano del disavanzo presunto al 31 dicembre 2021 allegate alla nota integrativa 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 rispetto a quella concretamente applicata (circa 61 milioni di €, anziché i 19,6 milioni previsti nel bilancio di previsione 2022-2024).

Secondo il collegio regionale, quindi, 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.

Rileva, invece, che nel corso dell’esercizio 2022 la Regione non ha provveduto ad approvare alcuna legge di assestamento.

Secondo il giudice del controllo, quindi, la mancata applicazione del suddetto maggiore disavanzo avrebbe 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”*.

Alla luce dei suddetti riscontri, quindi, ha accertato e dichiarato la non regolarità della gestione complessiva della spesa effettuata nell’esercizio 2022, con conseguente cospicuo ampliamento dei relativi stanziamenti.

5.1.3. La Regione ha impugnato il dispositivo per *“Violazione del principio dell’equilibrio dinamico di bilancio e del principio di continuità del bilancio; violazione degli artt. 81 e 119 Cost.; violazione degli artt. 40 e 50 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118; violazione dell’art. 1 della l. reg. n. 4 del 2024 e dell’art. 1 della l. reg. n. 5 del 2024; violazione e falsa applicazione degli artt. 39 e 40 del r.d. n. 1214 del 1934, recante “testo unico delle leggi sull’ordinamento della Corte dei conti”. Difetto di motivazione”*.

Secondo la ricorrente, la Sezione avrebbe omesso di considerare che già nel corso del 2023 la Regione aveva provveduto a rettificare le risultanze contabili del rendiconto 2021, originariamente approvate con la l.r. n. 27/2022 (poi dichiarata incostituzionale), mediante la l.r. n. 4/2023, con conseguente modifica dell’ammontare del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021, da € 493.863.931,66 a € 573.484.996,41.

Il nuovo valore è stato successivamente recepito anche nel bilancio di previsione 2023–2025 (l.r. n. 6/2023), figurando come prima voce di spesa per l'annualità 2023 *“così adeguando il ciclo del bilancio a dati contabili corretti, secondo quanto affermato da questa Corte nelle sentenze n. 39 del 2024 e n. 268 del 2022 nonché nelle decisioni della Corte dei conti di parificazione dei rendiconti della Regione”* (cfr. par. 1.1, Ricorso, pag. 8 in cui si riporta un estratto della sentenza della Corte costituzionale n. 58/2024).

Per le medesime ragioni, la Regione dichiara di aver scelto di non modificare *“formalmente”* lo schema di rendiconto 2022 *“confidando che la Sezione regionale rilevasse ex officio l'adeguamento della Regione alle decisioni della Corte costituzionale e dello stesso Giudice contabile”*.

Viene riferito, quindi, che il maggiore disavanzo emerso è stato ripianato a decorrere dal 2023 *“nel solco tracciato dal legislatore statale con l'art. 12-bis, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023”*.

La parte istante sostiene, quindi, che *“la scelta, meramente formale, della Regione Molise di non modificare lo schema di rendiconto di bilancio non può in alcun modo essere ritenuta preordinata all'illegittimo ampliamento della capacità di spesa dell'ente, atteso che già nel 2023 e poi ancora nel 2024 il maggiore disavanzo è stato correttamente inserito nel ciclo di bilancio”*.

Vengono, quindi, ritenute violate *“le stesse leggi regionali nn. 4 e 5 del 2024, sopra descritte e inopinatamente tenute in non cale dalla decisione di parifica, che arriva ad affermare che il rendiconto 2022 consentirebbe un ampliamento della capacità di spesa della Regione, come se le suddette leggi regionali non esistessero e non avessero rideterminato il disavanzo al*

31 dicembre 2021”.

Si eccepisce, infine, la violazione dell’art. 40 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, che, secondo l’istante, recepirebbe, nella legislazione di contabilità, il principio dell’equilibrio dinamico di bilancio, e che la Sezione avrebbe violato per non aver tenuto conto delle attività amministrative e normative della Regione intese a adeguare il ciclo di bilancio al maggiore disavanzo accertato.

In via subordinata, si ritiene che il giudice del controllo avrebbe dovuto disporre una “parifica con eccezioni”, ove si *“ritenesse che qualche “criticità contabile” residuasse, in quanto la correzione del dato sul disavanzo è stata effettuata con atti diversi dallo schema di rendiconto di bilancio 2022 e, per così dire, “all’esterno” del ciclo di parifica”*.

5.1.4. Sul punto, la Procura si è rimessa al prudente apprezzamento del Collegio al fine di valutare le predette sopravvenienze rispetto al *decisum* del giudice del controllo, pur rimarcando l’inconsistenza dell’argomentazione posta dalla ricorrente a sostegno della propria decisione di non modificare lo schema di rendiconto allo scopo di non interferire con il procedimento di parifica 2022.

Vengono evidenziate in proposito le condotte tenute dalla Regione sia con riferimento al rendiconto 2022, approvato per legge senza attendere la conclusione del procedimento istruttorio funzionale alla parifica, sia in relazione all’esercizio 2023, approvato per legge senza neppure trasmettere alla Sezione regionale di controllo il relativo progetto di rendiconto.

Alla luce di tale *modus agendi*, la Procura sottolinea che *“lo scrupolo di*

non interferire con il procedimento di parifica non si è tradotto in comportamenti univoci da parte della Regione”.

5.2. Con il secondo motivo di gravame si impugna il par. 6 della decisione impugnata, nell’ambito del quale la Sezione regionale ha lamentato irregolarità nelle modalità copertura finanziaria di alcuni debiti fuori bilancio riconosciuti dalla Giunta regionale, in ragione dell’invasione di competenza in tema di variazioni di bilancio

Sul punto, la Sezione regionale ha sostenuto che, ai sensi dell’art. 73 del d.lgs. 118/2011, nei casi in cui la deliberazione di riconoscimento provenga dall’Organo esecutivo, quest’ultimo dovrebbe 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.

In proposito viene evidenziato che *“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”.*

Secondo il giudice del controllo la frequenza di tali variazioni *“non consentite”* avrebbe alterato *“in modo significativo la regolarità delle scritture contabili, specificamente oggetto di verifica nell’ambito del procedimento di parificazione”* seppure *“il fenomeno non ha determinato sul piano quantitativo effetti distorsivi dell’intera gestione del bilancio il cui rendiconto è oggetto di esame”* (cfr. Decisione, par. 6).

5.2.1. La decisione è impugnata *in parte qua* per “Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174; violazione e falsa applicazione degli artt. 39, 40 e 41 del Testo unico di cui al r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti). Violazione dell’art. 73 d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, anche alla luce dell’all. 4 A/2 al medesimo decreto legislativo.”

Al riguardo, la ricorrente contesta, in via preliminare, i rilievi della Sezione affermandone l’irrelevanza ai fini del giudizio di parifica, con conseguente violazione dell’art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, nonché degli artt. 39, 40 e 41 del T.U. del 1934, che regolano la parificazione dei bilanci delle Regioni.

Nel merito, viene rilevata la violazione dell’art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, anche in riferimento all’all. 4/2 al medesimo decreto.

Viene sostenuto, in particolare, che la legge, nel regolare i debiti fuori bilancio, disciplina una sola, singola funzione: quella del “riconoscimento” dei debiti fuori bilancio. Ciò starebbe a significare che l’attività di riconoscimento del debito abbraccia anche il loro finanziamento.

Ritiene, quindi, che non si possa avere alcun riconoscimento senza immediato e contestuale finanziamento del debito fuori bilancio, pena la violazione dei principi di unità, universalità, veridicità e coerenza del bilancio, sanciti dall’all. 1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

5.2.2. Sul punto, la Procura generale eccepisce il difetto di interesse, valorizzando la mancata incisione sul saldo dei rilievi formulati e, quindi, l’assenza di un *vulnus* alla posizione soggettiva

della ricorrente.

5.3. Con il terzo motivo di ricorso si censura il punto n. 2 del dispositivo, ove la Sezione regionale ha statuito *“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”*; nonché il punto n. 3, lett. c), del dispositivo, ove la Sezione regionale ha statuito che, nel prospetto dimostrativo del Risultato di amministrazione allegato al Rendiconto: *“(..) 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”*.

In sede istruttoria, la Sezione aveva rilevato che una quota delle risorse rientranti nel perimetro sanitario veniva costantemente destinata dalla Regione al finanziamento dell’Agenzia regionale per la protezione ambientale.

Per il Collegio regionale, i relativi provvedimenti commissariali sarebbero stati emessi, in primo luogo, in violazione della l.r. n. 38/1999, ritenendo che, dopo la modifica intervenuta nel 2014, la normativa non consentirebbe più di utilizzare come strumento di

finanziamento di ARPA il fondo sanitario regionale.

In secondo luogo, avendo riguardo all'oggetto, la spesa sarebbe stata costantemente quantificata in misura forfettaria e disancorata da ogni specifico riferimento alle sue finalità, e ciò "nella misura in cui i decreti di trasferimento dei 6.000.000,00 di euro sono sempre stati ancorati al generico e omnicomprensivo scopo di «consentire il corretto svolgimento delle funzioni istituzionali» dell'ARPA".

La Sezione rileva inoltre che la medesima illegittimità, e per il medesimo importo, risulterebbe connotare gli esercizi almeno dal 2014.

5.3.1. Sul punto la ricorrente lamenta la "Violazione e falsa applicazione dell'art. 20 del d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118. Violazione dell'art. 1, comma 174, della l. 30 dicembre 2004, n. 311. Violazione degli artt. 117, comma 3, e 120 Cost. Violazione degli artt. 39 e 40 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti".

Sostiene al riguardo che le somme stanziare nei confronti dell'ARPA Molise per il 2022 rientrerebbero perfettamente nel c.d. perimetro sanitario e sarebbero correlate alla garanzia dei LEA nella Regione Molise.

Viene affermato, inoltre, che per costante giurisprudenza costituzionale, la legislazione regionale non costituirebbe vincolo all'operato del Commissario *ad acta* per il rientro dal *deficit* sanitario, fintantoché il Commissario agisca nel dominio dell'organizzazione del servizio sanitario regionale.

In allegato al ricorso, viene depositata la nota ARPA Molise n. 17286

del 14 novembre 2024, con i relativi documenti a corredo ed alla luce dei quali, secondo la ricorrente, sarebbe dimostrato *“senza ombra di dubbio, che lo stanziamento per l’anno 2022 è stato impiegato integralmente per finanziare attività che non solo rientrano nell’ambito delle prestazioni sanitarie, ma sono integralmente correlate ai LEA”* (cfr. par. 3.3, Ricorso, pag. 26).

Da ultimo, con nota depositata in atti il 7 febbraio 2025, è stato trasmesso il parere dell’Avvocatura distrettuale di Campobasso (del 10 dicembre 2024), nell’ambito del quale - su specifica richiesta della Regione - viene rilevata la sussistenza di elementi tali da consentire la prosecuzione della regolare erogazione di una quota da FSR in favore di ARPA Molise.

5.3.2. Sulla complessiva vicenda, la Procura, nel ritenere necessario *“sgombrare il campo”* dall’idea che tutelare le esigenze presidiate dall’Agenzia protezione ambiente comporti, per definizione, un indebito utilizzo delle risorse assegnate per la sanità, evidenzia che l’asserita violazione del perimetro sanitario ricorre qualora sia effettivamente e concretamente provato che la destinazione all’A.R.P.A. Molise di fondi afferenti al c.d. perimetro sanitario abbia comportato utilizzi diversi dal finanziamento dei LEA.

Sul punto, viene evidenziato che seppure è vero *“che la Regione non ha dimostrato, nel corso dell’istruttoria, l’effettiva destinazione dei fondi A.R.P.A.M. alle finalità sanitarie/ambientali, salvo offrirne prova documentale in questa sede, ossia in fase contenziosa, con la richiamata nota dell’A.R.P.A. Molise n. 17286/2024 del 14.11.2024”*, neppure risultava il

contrario, ossia che le predette risorse fossero state destinate a finalità completamente estranee alla tutela della salute e dell'ambiente".

Conclude, quindi, rimettendosi al prudente apprezzamento del Collegio, *"avuto riguardo alla pluralità delle fonti di finanziamento previste dalla legge regionale, alla documentazione sopravvenuta, nonché alla situazione di contesto succintamente riferita"*.

5.4. In subordine rispetto al precedente motivo di ricorso, la ricorrente eccepisce la *"Violazione del principio del contraddittorio. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, violazione e falsa applicazione degli artt. 39 40 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti"*.

La ricorrente lamenta la lesione del principio del contraddittorio, sia *"che si ritenga la parifica un vero e proprio "giudizio" (sent. Sez. riun. in SC, n. 4 del 2024), sia che la si ritenga un procedimento espressione di funzione di controllo (sent. Sez. riun in SG, n. 34 del 2024)"*.

La lesione sarebbe intervenuta per due ordini di profili:

- la Regione non sarebbe stata resa edotta, nella fase istruttoria, della possibilità che l'indagine relativa al finanziamento dell'ARPA Molise potesse travolgere anche le annualità dal 2014 in avanti, per un ammontare di circa € 6 milioni l'anno;
- nel giudizio di parifica non sarebbe stata sollecitata la presenza della Presidenza del Consiglio.

5.4.1. A tale riguardo la Procura generale *"osserva che non sussiste la lamentata violazione del contraddittorio, per la semplice ragione che le verifiche preordinate alla parificazione del rendiconto della Regione sono*

svolte nei confronti della medesima, unica destinataria del procedimento di parifica". Ritiene, in particolare, che "Poiché il rendiconto è il punto di sintesi di tutte le attività svolte con i fondi della Regione – anche da parte di soggetti diversi, quali gli enti sanitari – è da ritenere che le attività del Commissario ad acta refluiscono nel bilancio della Regione".

In quest'ottica, riferisce la Procura che *"A maggior ragione, il Commissario ad acta non sarebbe tenuto a prendere parte alle interlocuzioni svoltesi nella fase istruttoria della parifica".*

5.5. In via parimenti subordinata, la ricorrente censura nuovamente il punto 3, lett. c), del dispositivo della decisione per quanto concerne le sole annualità (e i relativi rendiconti di bilancio) precedenti al 2022, eccependo – *in parte qua* - la *"Nullità della decisione di parifica. Violazione del ne bis in idem. Violazione del "giudicato contabile". Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174. Violazione e falsa applicazione dell'art. 40 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti". Violazione degli artt. 81 e 97 Cost."*.

Secondo la ricorrente le ragioni addotte dalla Sezione per comprendere nel *decisum* di irregolarità del saldo anche le annualità precedenti al 2022 (a partire dal 2014) sarebbero fondate su approdi della giurisprudenza contabile (in particolare SSRR n. 44/2017) ormai superati.

Il mutamento di prospettiva sarebbe relativo non solo al tema della permanenza dell'interesse all'impugnazione, ma anche all'oggetto del procedimento di parifica e agli effetti dell'accertamento, che non

potrebbe non assumere i tratti della definitività.

Si precisa al riguardo che, anche qualora si ritenesse che la natura della parifica escluda il formarsi di un “*giudicato contabile*”, non si potrebbe certo negare che l’esito della parifica sia quello di una decisione sui saldi di bilancio e che la parificazione abbia, tra l’altro, la finalità di offrire alla Regione dati incontestabili sul bilancio dell’Ente.

Per l’effetto, parte ricorrente sostiene che “*(..) ove il Giudice contabile ritenesse di mutare orientamento, esso potrebbe valere solo pro futuro (in maniera non dissimile dalla regola della prospective overruling), senza mettere nuovamente in dubbio gli esiti dei precedenti cicli di parifica*” (cfr. par. 5.6 Ricorso, pag. 43).

5.5.1. Sul presente motivo di gravame la Procura generale non si è espressa.

5.6. Con il sesto motivo di ricorso viene impugnato il punto n. 3, lett. a), del dispositivo, con cui la Sezione Regionale ha dichiarato “*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*”.

In merito, la Sezione regionale ha rilevato che “*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." Il Collegio, quindi, evidenzia "l'esigenza di rendere coerenti i predetti valori".

5.6.1. *Il dispositivo viene impugnato per "Violazione, per un differente profilo, del principio dell'equilibrio dinamico di bilancio e del principio di continuità del bilancio; violazione degli artt. 81 e 119 Cost.; violazione degli artt. 40 e 50 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118; violazione dell'art. 1 della l. reg. n. 5 del 2024; violazione e falsa applicazione degli artt. 39 e 40 del r.d. n. 1214 del 1934, recante "testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti".*

La ricorrente contesta il *decisum* sulla base, sostanzialmente, di due ordini di ragioni.

Innanzitutto, il maggiore volume del fondo non potrebbe determinare un ampliamento ingiustificato della capacità finanziaria ma, al contrario, la comprimerebbe. Di conseguenza, si sostiene che l'eventuale sovrastima del Fondo non potrebbe in alcun modo compromettere il ciclo di bilancio, né l'attendibilità degli equilibri finanziari della Regione.

In secondo luogo, parte attrice ribadisce quanto già eccepito nell'ambito del primo motivo di gravame, e cioè che la mancata modifica dello schema di rendiconto 2022 deriverebbe dalla necessità

di evitare il rischio di un conflitto di attribuzioni tra il Giudice contabile e la Regione.

In quest'ottica, ciò che rileverebbe per la ricorrente è che *“la Regione aveva già proceduto alla ricognizione dei residui perenti e all'adeguamento del ciclo di bilancio a quella ricognizione ai sensi della l. reg. n. 6 del 2024 [rectius l.r. n. 5/2024]”*.

Anche in questo caso, quindi, si eccepisce la violazione della l.r. n. 5/2024, con cui la ricorrente ritiene di aver adeguato il ciclo di bilancio al corretto ammontare dei residui perenti; l'art. 40 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, per violazione del principio di equilibrio dinamico e del principio di continuità del bilancio, per non avere tenuto *“in debito conto il modificato quadro giuridico regionale di riferimento, rilevando che la Regione aveva ormai registrato nel ciclo di bilancio il corretto ammontare dei residui perenti”*; gli artt. 39 e 40 del T.U. del 1934, *“in quanto ha ritenuto il rilievo esaminato nel presente motivo come adeguata ragione addirittura di “non parifica” del bilancio, nonostante esso non fosse in alcun modo “idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali” (cfr. Corte cost., n. 184 del 2022)”*.

5.6.2. Sulla doglianza, la Procura generale eccepisce il difetto di interesse, riportandosi alle osservazioni svolte con riferimento al secondo motivo di ricorso (relativo alle irregolarità nel riconoscimento dei debiti fuori bilancio) *“controvertendosi di fenomeni che non hanno avuto impatto sui saldi di bilancio”*.

Viene rilevato, quindi, che *“in mancanza di effetti sui saldi di bilancio, che*

non sono stati rideterminati con riguardo alla rilevata irregolarità, neppure può ipotizzarsi un vulnus alla posizione soggettiva della ricorrente”.

5.7. Con il settimo motivo di ricorso si censura la statuizione di cui al n. 3, lett. d), del dispositivo, in cui si dichiara 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: [...] 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”.*

Il decisum origina dall’accertamento da parte della Sezione di “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)”.

Secondo il giudice del controllo, si tratterebbe di 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”.*

Secondo la Sezione regionale, in relazione all’intero importo indicato

sussisterebbero oneri di spesa non rappresentati nel rendiconto dell'esercizio 2022 e che dovrebbero, quindi, trovare emersione in sede di rideterminazione dell'accantonamento *“per la definizione delle partite potenziali”* o in altro specifico fondo.

A tale riguardo, il giudice del controllo precisa che *“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”*.

5.7.1. Con l'impugnazione si lamenta la *“Violazione dell'art. 42, comma 3, del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, nonché dell'all. 4/3 al medesimo. Violazione degli artt. 39 e 40 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, recante “Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti”*.

La ricorrente, in via preliminare, delimita il perimetro dell'impugnazione, precisando che *“La Regione Molise ha in parte recepito le indicazioni della decisione di parificazione e ha valorizzato nel bilancio le fatture emesse dalle due strutture sanitarie in riferimento alle prestazioni rese nei confronti dei pazienti residenti nella Regione, ovvero sia dei pazienti che non sono gestiti secondo le procedure di*

mobilità interregionale”.

La doglianza, quindi, persiste con riferimento alle fatture relative a prestazioni erogate dalle due strutture accreditate a favore di pazienti extra regione (c.d mobilità attiva), oltre il tetto di spesa (*extra budget*).

La ricorrente evidenza di conoscere il precedente di queste Sezioni riunite in materia (cfr. SSRR n. 15/2023), ritenendo che sussistano i presupposti - nel caso di specie - per “rimeditare” detto *decisum*, alla luce degli accordi perfezionati nel mese di novembre 2023 proprio in risposta alle criticità riscontrate - da questo giudice - in riferimento al rendiconto di bilancio per il 2021.

Viene riferito in particolare che i suddetti contratti regolano, per l’esercizio 2022, i rapporti tra la Regione e ciascuna delle suddette strutture private, anche al fine di giustificare - sulla base di una ragione giuridica - *“la mancata contabilizzazione delle fatture extra-budget in regime di mobilità sanitaria interregionale”.*

A tale fine, vengono citati, in particolare, le premesse dei nuovi contratti, nonché gli articoli 2, commi 4 e 5, l’art. 5, commi 3 e 4 e l’art. 6, comma 8, rilevando che ai sensi di tale ultima clausola *“Il saldo delle prestazioni rese in favore di pazienti residenti in altre regioni italiane, eccedenti il budget stabilito all’art. 2 del presente contratto, è corrisposto al momento del rimborso alla regione Molise della quota di mobilità riconosciuta in sede di compensazione interregionale ai sensi della vigente normativa, nei limiti dei rimborsi effettivamente riconosciuti e liquidati, senza interessi ed altri oneri a carico della regione Molise, ai quali l’erogatore con la sottoscrizione del presente contratto espressamente rinuncia”.*

Per effetto di tale specifica regolamentazione, per la ricorrente, le fatture non costituirebbero (nell'esercizio 2022) un debito né liquido né esigibile, né ci sarebbero i presupposti per valorizzare un fondo accantonamento per tutelare il rischio di emersione di oneri, e ciò in quanto, per espressa previsione contrattuale, il pagamento delle fatture in parola sarebbe condizionato - nell'*an* e nel *quantum* - al momento e nei limiti del rimborso riconosciuto e pagato alla Regione in sede di compensazione interregionale, per la mobilità attività.

In questo contesto, secondo la ricorrente *"la registrazione di quelle fatture nel fondo passività potenziali sarebbe essa stessa evidentemente errata e falserebbe il risultato dei saldi"*. A riprova di quanto sopra, precisa che, ai sensi dell'Intesa in sede di Conferenza Stato- Regioni (Repertorio Atti n. 278/CSR del 21 dicembre 2022) concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio Sanitario Nazionale per l'anno 2022, *"La regolazione definitiva della mobilità interregionale avverrà a seguito dell'approvazione dei relativi valori nella sede istituzionale della Conferenza Stato-Regioni"* e che la tabella C, a questa allegata, riporta [ancora] i dati di acconto e conguaglio per le prestazioni in regime di mobilità per il 2020.

Alla luce di quanto sopra, quindi, l'odierno istante eccepisce la violazione dell'art. 42, comma 3, del dlgs 118/2011 e dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118 del 2011 (che definisce il perimetro di rilevanza delle *"la passività potenziali"* nell'ambito del fondo rischi ed oneri, per i principi sulla contabilità economica degli enti in contabilità finanziaria), sostenendo che *"prima delle operazioni di compensazione dei*

crediti e debiti della mobilità, non esisterebbe alcuna passività potenziale che possa essere validamente iscritta in bilancio”.

Infine, viene eccepita la violazione – anche in questo caso - degli artt. 39 e 40 del T.U. del 1934, *“in quanto ha ritenuto il rilievo esaminato nel presente motivo come adeguata ragione addirittura di “non parifica” del bilancio, nonostante esso non fosse in alcun modo <<idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali>> (cfr. Corte cost., n. 184 del 2022)”.*

5.7.2. Sul punto, la Procura generale concorda con la Regione nel ritenere che queste fatture non debbano essere impegnate sino a che non sarà esaurito il lavoro nel tavolo interregionale.

Tuttavia, non ravvisa impedimenti nel considerare i relativi importi come passività potenziali, trattandosi di un debito connotato da profili di incertezza ma non inesistente. Ad esempio, riferisce, che le prestazioni c.d. salvavita possono essere remunerate anche oltre i limiti del *budget*, mentre le altre possono essere remunerate all’esito dei controlli e delle procedure di compensazione interregionale.

Secondo l’Organo requirente, quindi, non vi sarebbero motivi ostativi all’accantonamento a fondo; per tale ragione, si ritiene infondato il motivo di ricorso.

5.8. In via subordinata rispetto al settimo motivo, l’odierna istante eccepisce la *“Violazione del principio del contraddittorio. Violazione e falsa applicazione dell’art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, violazione e falsa applicazione degli artt. 39 e 40 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, recante “Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti”.*

La ricorrente lamenta – anche in questo caso - la violazione del principio del contraddittorio e, di conseguenza, la violazione e la falsa applicazione dell'art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 nonché degli artt. 39 e 40 del T.U. del 1934.

Viene contestata la mancata estensione del contraddittorio al Commissario *ad acta* e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in quanto sarebbe il Commissario *ad acta* il titolare della gestione del servizio sanitario regionale e, di conseguenza, dei rapporti (anche contabili) con le due strutture sanitarie menzionate nella pronuncia, avendo quindi la responsabilità della contestazione delle fatture o della loro corretta rendicontazione contabile.

Sul punto viene ricordato che *“l'attività del commissario, inserendosi nell'ambito del potere sostitutivo esercitabile dallo Stato nei confronti della Regione, è [...] direttamente imputabile al primo” (sent. Corte cost. n. 219 del 2013)*.

5.8.1. La Procura ritiene inconsistente la contestata violazione. Sul punto, rinvia a quanto già osservato con riferimento ai motivi di ricorsi relativi all'A.R.P.A.M. (dal terzo al quinto).

5.9. Con il nono motivo di ricorso si impugna il punto 3, lett. b), del dispositivo, in cui la Sezione regionale ha dichiarato *“la non regolarità del prospetto dimostrativo del Risultato di amministrazione allegato al Rendi-conto all'esame, nei termini e con gli effetti sul saldo finale indicati in motivazione, nella parte in cui, alla data del 31 dicembre 2022: [...] 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%”.

Avendo riguardo al fondo passività potenziali, la Sezione ha rilevato la presenza di ulteriori fattispecie generatrici di potenziali passività, rilevanti ai fini del saldo dell'esercizio 2022.

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

In proposito, viene precisato che *“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”.*

Secondo il giudice del controllo, tali oneri andavano valorizzati già nel rendiconto 2022, in quanto nel corso del 2023 si sarebbe determinata solo la formalizzazione in provvedimenti giurisdizionali del *quantum* da trasferire sulla base di obblighi nascenti direttamente dalla legge regionale.

5.9.1. La ricorrente censura il *decisum* per *“Violazione, per un differente profilo, dell'art. 42, comma 3, del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, nonché*

dell'all. 4/3 al medesimo. Violazione degli artt. 2 e 4 della l. reg. n. 42 del 2005. Violazione degli artt. 39 e 40 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti".

Sul punto afferma che la legge regionale (e in particolare il combinato disposto degli artt. 2 e 4 della l.r. 42/2005) non prevederebbe alcun onere finanziario "automatico" e "auto-applicativo". Al contrario, secondo la ricorrente, stando ai sopra citati dettati normativi, tutti gli interventi devono essere necessariamente approvati in via preventiva dalla Regione attraverso le direttive programmatiche (che indentificano gli interventi di competenza dei consorzi di bonifica) oppure attraverso il piano provvisorio *ex art. 2, comma 6*.

Secondo la ricorrente, quindi, non ci sarebbe stato alcun onere preventivabile o prevedibile attraverso l'esercizio della doverosa diligenza da parte della Regione Molise.

Per l'effetto, ritiene *"che non era possibile (né, men che meno, doverosa) l'iscrizione di alcuna posta nel Fondo passività potenziali e/o nel Fondo contenzioso"*.

Viene sostenuto, in proposito, che *"solo in presenza, anzi, in formale pendenza di un contenzioso la Regione deve procedere agli accantonamenti nel Fondo rischi contenzioso"*.

A corredo di tale prospettazione, riporta il dettato normativo del par. 5.2., lett. h), dell'all. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 nonché alcuni precedenti della giurisprudenza contabile in materia.

Per l'effetto, secondo la ricorrente, solo al momento dell'instaurazione della lite, avvenuta nel 2023, *"l'Ente aveva il dovere di accantonare delle*

somme nel Fondo rischi contenzioso, ai sensi dell'all. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011", sicché nessun accantonamento si doveva effettuare prima, nel 2022".

Viene rilevata, inoltre, una contraddizione in cui sarebbe incorsa la Sezione, nell'utilizzare – come criterio di determinazione – un indice di rischio di soccombenza da contenzioso, in presenza di una passività asserita come derivante da un automatismo di legge.

Per la ricorrente, quindi, anche in questo caso il *decisum* del giudice del controllo, oltre a porsi in contrasto con le norme come sopra specificamente impugnate, ha violato *"gli artt. 39 e 40 del T.U. del 1934, in quanto ha ritenuto il rilievo esaminato nel presente motivo come adeguata ragione addirittura di "non parifica" del bilancio, nonostante esso non fosse in alcun modo "idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali" (cfr. Corte cost., n. 184 del 2022).*

5.9.2. La Procura generale ritiene plausibili le argomentazioni poste dalla Regione ricorrente, rimettendosi, anche in questo caso, al prudente apprezzamento del Collegio.

6. Ad integrazione dei fatti di causa va rilevato che, con la l.r. n. 9 del 5 dicembre 2024 è stato approvato il rendiconto 2022, con un disavanzo di amministrazione pari a circa 569 milioni, in aumento di circa 7 milioni rispetto al disavanzo approvato con DGR 289/2023, e ciò per effetto del recepimento parziale del *decisum* di parifica con riferimento alla rettifica del fondo residui perenti, all'incremento del fondo passività potenziali per rischi contenzioso con i Consorzi di bonifica e per le fatture relative alle prestazioni extra budget, non

impegnate, in relazione a prestazioni a favore dei pazienti della Regione; (cfr. Dgr. 510 del 19 novembre 2024 Allegato 30 -Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale 2022).

Ai fini del saldo, considerando l'effetto compensativo tra i minori accantonamenti a titolo fondo residui perenti (circa - 11 milioni) ed i maggiori accantonamenti a titolo di passività potenziali collegate al rischio dei contenziosi con i Consorzi di bonifica (circa + 11 milioni), il maggiore disavanzo registrato nel rendiconto 2022 deriva - sostanzialmente - dai maggiori accantonamenti effettuati in relazione alle fatture relative alle prestazioni extra-budget a favore dei pazienti residenti nella Regione (circa + 6,7 milioni).

7. All'udienza del 19 febbraio 2025, conclusa la relazione del magistrato relatore, le parti sono intervenute illustrando le rispettive posizioni, a tale fine richiamandosi, per ogni approfondimento, ai rispettivi atti di causa e formulando le conclusioni ivi esposte.

8. Conclusa la discussione, il ricorso è stato posto in decisione ed è stato risolto, all'esito della camera di consiglio, nei termini del dispositivo letto a conclusione dell'udienza pubblica.

DIRITTO

1. L'ambito cognitivo del presente gravame è sottoposto ad un doppio perimetro: il primo è costituito dall'oggetto concreto della decisione della Sezione regionale di controllo; il secondo consiste nelle doglianze oggetto del ricorso che, a loro volta, delimitano le questioni oggetto di "verifica e validazione" da parte di questo Giudice (cfr. SS.RR. spec. comp., *ex pluribus* sentenze n. 32/2020/EL,

n. 5/2021/EL e n. 9/2021/EL).

Il fine del presente giudizio è, infatti, la «*tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale*» (cfr. Corte cost., *ex pluribus*, sentenze n. 89 del 2017, n. 196 del 2018, n. 189 del 2020), da conseguire mediante verifica della correttezza dei riscontri, e delle correlate valutazioni, operati dalla competente Sezione regionale a valere sul rendiconto e sul relativo risultato di amministrazione.

In questi termini, la decisione di parifica costituisce il presupposto ed il perimetro di rilevanza dell'interesse all'azione. L'interesse ad agire presuppone, infatti, una lesione concreta ed attuale del diritto sostanziale dedotto in giudizio e l'idoneità - in termini cioè di effetto utile - del provvedimento, richiesto al giudice, al fine di tutelare e di soddisfare il medesimo.

2. Alla luce delle suddette coordinate, occorre verificare - in via preliminare - l'eccezione di difetto di interesse formulata in via principale dalla Procura generale.

3. L'eccezione è infondata.

3.1. Come riportato nella parte in fatto, l'odierno ricorso è stato proposto in data 20 dicembre 2024, successivamente all'approvazione del rendiconto 2022 con la legge del rendiconto 2022 n. 9 del 5 dicembre 2024.

Da tale circostanza, la Procura generale ha desunto la mancanza di interesse al ricorso stesso.

La Procura precisa, sul punto, di non ignorare che "*analogamente*

prospettazione dell'Organo requirente è stata disattesa da codeste Sezioni riunite nell'omologa vicenda (quanto alla sopravvenienza del ricorso alla legge regionale) della parifica Toscana (Corte conti, sez. riun. spec. comp. n. 3/2024/DELC)". Cionondimeno, il PG ritiene opportuno evidenziare "che l'interesse al ricorso della Regione deve essere apprezzato con esclusivo riferimento al caso sub iudice e non in relazione ai possibili effetti della sentenza negli esercizi a venire", rilevando che "nel caso della Regione Molise, neppure sarebbero prospettabili gli effetti della decisione di codeste Sezioni riunite nel successivo rendiconto (esercizio 2023), poiché questo è stato già approvato con legge senza essere neppure inviato alla Sezione Regionale di controllo per la prescritta parificazione, come sopra ricordato"; viene ricordato, inoltre, che "la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale delle leggi regionali dinanzi a codeste Sezioni riunite non può costituire la base legale per fondare l'interesse al ricorso dell'amministrazione regionale la quale, evidentemente, è titolare dell'opposto interesse a sostenere la legittimità e la vigenza delle leggi della stessa Regione".

3.2. Il Collegio non condivide la prospettazione dell'Organo requirente, neppure alla luce degli ulteriori profili di riflessione sottoposti all'odierno scrutinio.

In continuità con il proprio precedente (cfr. SSRR spec. comp. sentenza n. 3/2024, cit.), ritiene questo Giudice che l'avvenuta approvazione per legge del rendiconto non esaurisca in sé il diritto al vaglio del *decisum*, sulla legittimità e sulla corretta dimensione dei saldi, adottato in sede di giudizio di parifica.

L'oggetto del giudizio di parificazione è, infatti, l'accertamento, in chiave dicotomica, della "corretta", nel senso di veritiera e legittima, dimensione del saldo e delle sue componenti.

In questo senso *"L'interesse a ricorrere, qualificandosi come interesse all'accertamento del corretto esercizio della funzione di parifica, si concretizza, pertanto, quando viene contestata la conformità a legge delle verifiche compiute nel procedimento di parifica"* (cfr., *ex plurimis*, SSRR n. 1/2019).

In virtù del principio di continuità del bilancio, l'effetto certativo collegato al *decisum* di (non) parifica, si riflette in via automatica sugli esercizi successivi, non limitandosi a produrre effetti sul rendiconto *"sub iudice"*.

3.3. Oggetto dell'impugnazione, pertanto, non è l'atto sottoposto a controllo, *"ma l'effetto giuridico conseguente al riscontro dello stato del bilancio"* (cfr. Corte di cassazione, Ordinanza n. 304/2023 in continuità con il principio espresso da queste Sezioni riunite nella sentenza n.20/2021). In questi termini, *"l'ultrattività"* degli effetti del *decisum* perimetra il *"tempo"* e lo *"spazio"* dell'interesse al ricorso.

La *"lesione concreta ed attuale del diritto sostanziale dedotto in giudizio"* è data proprio dallo scostamento tra risultanze approvate per legge e quelle accertate in sede di parifica. Solo queste ultime *"fanno stato"*, una volta decorsi i termini per impugnare.

Considerando poi che il rendiconto ha efficacia di diritto sostanziale, in quanto strumento funzionale a soddisfare i bisogni della collettività, è proprio il diritto alla certezza *"della corretta dimensione"*

dei suoi saldi” a fondare la persistenza dell’interesse all’azione.

Tale diritto non può esaurirsi con l’approvazione per legge del rendiconto, perché da questa non può conseguire alcun effetto di consolidamento, ad effetto sanante rispetto al diverso saldo accertato dal giudice del controllo.

In caso contrario, sarebbe leso il principio di reciproca non interferenza tra poteri, per cui il controllo di legalità intestato a questa Corte in sede di giudizio di parifica o di suo gravame, non è sacrificabile, in quanto “*strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull’equilibrio di bilancio*” (cfr. Corte cost. sentenza n. 184/2022), e ciò indipendentemente dal “quando” è stato approvato per legge il rendiconto.

L’utilità perseguita, nel caso di specie, è quella di ottenere una pronuncia di annullamento o di riforma del *decisum* funzionale a dare definitiva legittimità e certezza ai (diversi) saldi che l’Ente ha ritenuto di approvare in sede di legge di rendiconto.

Diversamente da quanto prospettato dalla Procura generale, la stessa possibilità che la legge di approvazione del rendiconto possa essere oggetto di pronuncia di incostituzionalità non costituisce la “*la base legale per fondare l’interesse al ricorso*”, ma l’effetto della co-esistenza di saldi tra loro differenti, di cui solo uno dotato di efficacia certativa.

3.4. In questo contesto, assume rilevanza anche il tipo di *decisum* adottato dal giudice del controllo, in termini di parifica con eccezioni ovvero diniego *in toto* del visto di parifica, in quanto funzionale a perimetrare il “grado di scostamento” tra i suddetti saldi.

Nel caso all'esame, la ricorrente ha chiesto l'annullamento e la riforma della decisione di non parifica, chiedendo di "*adottare ogni conseguente provvedimento di legge in ordine all'eventuale prosecuzione del ciclo di parifica, da concludersi nel senso della parifica del rendiconto di bilancio 2022 della Regione Molise*".

A tale fine, ha impugnato i singoli punti del dispositivo, sotto un duplice profilo: il primo è per l'effetto diretto e autonomo che le singole irregolarità producono sulla corretta dimensione del saldo di amministrazione; il secondo profilo ha per oggetto l'asserita (in)idoneità di ciascuna delle suddette irregolarità, da sole e/o in concorso, a fondare la decisione di non parifica *in toto*.

In questi termini, l'interesse al ricorso sussiste e permane anche a seguito dell'approvazione per legge del rendiconto, in relazione a tutti i punti del dispositivo ad effetto sul saldo oggetto di gravame nei termini delimitati dalla ricorrente, ivi inclusi quelli recepiti nel rendiconto approvato con la l.r. 9/2024.

Il tutto, nella misura in cui tali irregolarità sono state considerate dal giudice del controllo come "*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*" (cfr. l'impugnata deliberazione n. 155/2024, par. 10.1).

Alla luce di quanto sopra, l'effetto utile del presente vaglio persiste e consiste nell'annullamento di un *decisum* suscettibile di travolgere, nella struttura e negli effetti, il rendiconto 2022 nelle more approvato con la l. n. 9/2024, riflettendone gli effetti sui cicli di

bilancio successivi.

3.5. In questo contesto, la singolarità della condotta dell'Amministrazione, sulla quale si conviene con la Procura, per effetto della quale da un lato si è proceduto all'approvazione dei rendiconti senza attendere gli esiti della sospensione del giudizio (rendiconto 2021) e dell'istruttoria funzionale al giudizio (rendiconto 2022), nonché, da ultimo, senza neanche trasmettere il progetto di rendiconto relativo all'esercizio 2023, non rileva - come invece sostenuto dall'Organo requirente - come indice di (non) persistenza dell'interesse all'azione.

Tale condotta influisce, piuttosto, sul procedimento di approvazione del rendiconto, del quale disattende una fase necessaria - la parificazione dei saldi - prescritta dal vigente ordinamento contabile (cfr. tra gli altri, art. 1, comma 5, d.l. 174/2012 e artt. 18 e 50 del d.lgs. 118/2011): ed infatti, il reciproco rapporto di non interferenza tra il potere/dovere dell'assemblea legislativa di approvare per legge il rendiconto ed il potere/dovere di questa Corte di accertarne la legalità finanziaria (Corte cost. *ex pluribus*, sentenze nn. 72/2012 e 184/2022), presuppone la co-esistenza ed il co-esercizio di entrambi i poteri/doveri, nella sequenza temporale scandita dal Legislatore nazionale.

Si ricorda, in proposito, che il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali è stato introdotto nell'ordinamento dall'art. 1, comma 5, del d.l. 174/2012 in attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, proprio "Al fine di rafforzare il coordinamento della

finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea” e che in attuazione del principio di armonizzazione dei bilanci, codificato dal d.lgs. 118/2011, detto giudizio costituisce l’antefatto necessario, non ovviabile, dell’approvazione per legge del rendiconto stesso (cfr. artt. 18 e 50 del d.lgs. 118/2011).

3.6. Si rileva, in via incidentale, che nel caso di specie, l’Amministrazione regionale risulta essersi adeguata “in corsa”, abrogando la l. n. 9/2023 con cui aveva inizialmente approvato il rendiconto 2022 e consentendo, quindi, alla Sezione regionale la prosecuzione del procedimento istruttorio.

Il tutto, però, aggravando il “tempo” del bilancio, quale fattore coesistente “all’effettività delle regole di corretta gestione finanziaria” (cfr. *ex pluribus* Corte cost. sent. n. 246/2021), con conseguente disarticolazione della sequenza dei cicli finanziari e connesso effetto riflesso sulla “credibilità” del bilancio 2022 quale strumento di attuazione delle politiche allocative (sul punto si veda *infra*, par. 4.1 e ss).

4. Passando al merito dell’odierno gravame, il primo motivo di ricorso si appalesa infondato.

4.1 Al riguardo, occorre innanzi tutto chiarire e ribadire che le doglianze di parte attrice non riguardano il “se” dell’irregolarità della spesa innestata nel ciclo di bilancio 2022, non contestata dalla ricorrente né nell’*an* né nel *quantum*, ma gli effetti di tale riscontro a

valere sulla decisione di diniego *in toto* di parifica del relativo rendiconto.

Viene sostenuto, in particolare, che il giudice del controllo non ha tenuto conto delle norme regionali intervenute nel 2023 e 2024 e delle sentenze della Corte costituzionale del 2024, non prendendo atto, quindi, *“dell’adeguamento del ciclo di bilancio regionale ai dati economico-finanziari corretti”*. Il *decisum*, quindi, si fonderebbe *“su un doppio equivoco: a) che la Regione Molise avrebbe indebitamente ampliato la propria capacità di spesa; b) che la Regione Molise non avrebbe già tenuto conto delle esatte grandezze di bilancio”*.

Per l’effetto, oltre alla violazione delle leggi regionali nn. 4 e 5 del 2024, parte ricorrente ha sostenuto la violazione anche degli artt. 39 e 40 del T.U. del 1934 per incompatibilità del dispositivo della decisione *“con l’accertamento dei dati del ciclo di bilancio”*, affermando che l’asserito intervenuto adeguamento, a valere sulle risultanze di bilancio 2021, con effetti sul ciclo di bilancio 2023 e seguenti, sia ragione sufficiente a ritenere accertata la legalità del rendiconto 2022, ammettendo – sia pure in via subordinata e per estremo – una parifica parziale del rendiconto in ragione del fatto che detti correttivi sono intervenuti al di fuori del ciclo di parifica.

4.2. La prospettazione fornita non persuade, in quanto fondata su un equivoco di fondo.

Oggetto precipuo del giudizio di parifica dei rendiconti regionali è la *“legalità”* del rendiconto generale ad *“una certa data”* e, quindi, del correlato risultato di amministrazione che ne rappresenta, in sintesi,

l'epilogo.

L'esito del suddetto accertamento confluisce in un atto che, al di là del *nomen* utilizzato (decisione, deliberazione o sentenza), ha lo scopo di "accertare", in chiave dicotomica ed in contraddittorio, la reale consistenza del risultato di amministrazione al 31.12 dell'esercizio esaminato, mettendo *"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. Tanto più in considerazione della natura di «bene pubblico» del bilancio stesso (sentenza n. 184 del 2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell'ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali"* (enfasi aggiunta) (cfr. Corte cost. sentenza 184/2022).

4.3. In questi termini, nel caso di specie l'asserito "adeguamento postumo" è estraneo al perimetro di verifica del giudizio all'esame e, come tale, non poteva direzionarne gli esiti.

E' lo stesso ricorrente che, in relazione al quinto motivo di doglianza, afferma che *"non si potrebbe certo negare che l'esito della parifica sia quello di una decisione sui saldi di bilancio e che la parificazione abbia, tra l'altro, la finalità di offrire alla Regione dati incontestabili sul bilancio dell'Ente"* (cfr. Ricorso, par. 5.6, pag. 42).

Queste Sezioni riunite, peraltro, hanno già avuto modo di chiarire che *"la circostanza che le illegittimità riscontrate sul saldo vengano eliminate a*

valere sugli esercizi successivi non incide, nel senso di farle ritenere superate, sull'esito del giudizio di parificazione di quel determinato rendiconto" (cfr. SSRR spec. comp. n. 7/2022).

4.4. Nel caso di specie, il ciclo di bilancio 2022 e, quindi, i relativi saldi oggetto di parificazione, sono stati inficiati (*rectius* travolti) dalla mancata applicazione delle quote di disavanzo 2021, non recuperate nei termini prescritti dalla normativa allora vigente. Tale circostanza è stata, peraltro, già rilevata dal Giudice delle leggi in sede di scrutinio della legittimità costituzionale della l.r. n. 27/2022, laddove è stato rilevato che *" Considerato che il rendiconto 2021 è stato approvato il 31 dicembre 2022, la sottostima del disavanzo 2021 da ripianare nell'esercizio 2022 ha determinato un illegittimo ampliamento della capacità di spesa dell'ente in quest'ultimo esercizio, proiettando gli effetti dei saldi del rendiconto 2021 sull'esercizio successivo"* (cfr. Corte cost., sent. n. 58/2022, considerando in diritto n. 3.1).

Il pregiudizio si è consumato sin dall'approvazione del progetto di rendiconto 2021, con la DGR 213 del 30 giugno 2022, dal quale è emerso un disavanzo non recuperato pari a € 41.323.008,09.

In tale sede, è stata la stessa Regione a riconoscere che *" nel corso della gestione 2021 pur avendo conseguito un miglioramento di euro 394.450,26, la quota che avrebbe dovuta essere ripianata in quanto iscritta in bilancio 2022 [rectius 2021] per euro 41.717.458,35 è stata effettivamente recuperata solo in parte per un importo corrispondente per l'appunto ad euro 394.450,26 che corrisponde al totale della colonna c) della tabella 1 "Disavanzo ripianato nel corso dell'esercizio 2021", ovvero il differenziale della colonna a) e della*

colonna c) della medesima tabella. La differenza tra l'importo iscritto nella spesa dell'esercizio 2021 (colonna d) e l'importo effettivamente ripianato (colonna c) sarà pari ad euro 41.323.008,09 e costituirà la quota del Disavanzo non ripianato nel corso dell'esercizio 2021, così determinato ai sensi di quanto previsto dalla lettera b) del principio applicato 9.2.26 del decreto legislativo n. 118/2011 e ss.mm.ii." (enfasi aggiunta) (cfr. allegato 30 - DGR 213 del 30 giugno 2022, con cui è stato approvato il progetto di rendiconto 2021).

4.5. A tale data, il disavanzo non ripianato nel 2021 doveva e poteva essere applicato al bilancio 2022, nei termini di cui all'art. 50, comma 3 e 3-bis, del d.lgs. 118/2011.

In realtà, dagli atti di causa non risulta essere stata adottata alcuna legge di assestamento o di variazione.

A seguito delle sopravvenienze normative (l. n. 4/2023 e l. n. 5/2024), successive alle pronunzie del giudice delle leggi e del giudice contabile, il disavanzo di amministrazione non recuperato si è incrementato sino all'importo 130 milioni (secondo la Sezione regionale, circa 131,6 milioni), con conseguente incremento del disavanzo non recuperato per circa 111,9 milioni.

Non si entra in questa sede nel merito dell'effettiva consistenza del disavanzo di amministrazione registrato nel rendiconto 2021 *post* norma regionale n. 5/2024, né dell'importo complessivo che avrebbe dovuto essere recuperato nel 2022, nei termini indicati dalla Sezione regionale (circa 111,9 milioni), in quanto non oggetto di gravame.

Ciò che rileva ai fini del presente giudizio è che il ciclo di bilancio 2022

è stato “travolto” dalla mancata applicazione del disavanzo non recuperato nel 2021, ben prima delle pronunce del giudice delle leggi e del giudice contabile, e ciò almeno nell'importo di € 41.323.008,09, accertato con la succitata DGR 213 del 30 giugno 2022.

Tale maggiore importo è stato contabilizzato nel rendiconto 2021 approvato con la l.r. 5/2024, unitamente all'ulteriore maggiore disavanzo emerso, e ripianato solo a decorrere dall'esercizio 2023 (*rectius* 2024), usufruendo della norma in deroga di cui all'art. 12 *bis*, comma 3 del d.l. 10 maggio 2023, n. 51, introdotto in sede di conversione nella l. 3 luglio 2023, n. 87.

Nelle more, nello schema di rendiconto 2022 sottoposto al giudizio di parifica all'esame, così come in quello ri-approvato *post decisum* di parifica (l.r. 5 dicembre 2024. n. 9), il disavanzo iscritto è rimasto invariato in € 19.644.229,24, di cui dalle evidenze documentali a disposizione risultano recuperati solo 13 milioni, mentre la differenza di 6 milioni ha incrementato il disavanzo non ripianato.

4.6. Il mancato recupero del disavanzo accumulato al 2021, a valere sul ciclo di bilancio 2022, ha quindi alterato la programmazione, per via di autorizzazioni di spesa prive di valida copertura finanziaria e quindi, di conseguenza, la gestione, per l'assunzione di impegni e pagamenti privi di legittima autorizzazione.

Inoltre, in ragione della mancata iscrizione del disavanzo da recuperare, è stato viziato il risultato di amministrazione (lett. A del prospetto dimostrativo) e, per effetto riflesso, il risultato di amministrazione parte disponibile (lett E), con conseguente

alterazione per eccesso dell'effettiva capacità di spesa. Il tutto, con innesto di oneri diversi ed ulteriori rispetto a quelli che il bilancio avrebbe "dovuto" e "potuto" sostenere.

In questo contesto, l'aver deliberato di ripianare il disavanzo 2021 a decorrere dall'esercizio 2023, non assume alcuna rilevanza.

La disciplina temporale del rientro dal disavanzo, infatti, *"non può che correlarsi allo specifico esercizio nel quale ciascuna componente di tale aggregato si è prodotta, così da consentire che, pur nella continuità degli esercizi, questa venga recuperata nel periodo massimo consentito (cfr. ex plurimis Corte cost. sentenze n. 9/2024, n. 168/2022, n. 235/2021).*

Le prescrizioni in tema di ripiano sono espressive dei canoni costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria, alla responsabilità di mandato e all'equità intergenerazionale (cfr. *ex pluribus* Corte cost. sentenze nn. 235 e 246/2021 e nn. 9 e 120/2024).

Nel caso di specie, la legge in deroga (i.e. il d.l. n. 51/2023) è sopravvenuta rispetto al periodo temporale in cui l'Ente avrebbe dovuto applicare il disavanzo al bilancio di previsione dell'esercizio 2022.

In ogni caso, ferma restando l'irrilevanza ai fini del decidere, diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente il ripiano successivo non ha comunque posto rimedio - in un'ottica di equilibrio dinamico - agli effetti distorsivi dell'ampliamento della capacità di spesa conseguente alla violazione all'esame, e ciò in

ragione dell'innesto di oneri diversi ed ulteriori (rispetto a quelli del ripiano del disavanzo) innestati nel bilancio 2022, in assenza di valida copertura.

La corretta contabilizzazione e il recupero del disavanzo avrebbero invece richiesto, sin dal ciclo di bilancio 2022, *“l'adozione di idonee forme di copertura, quali la riduzione di altre spese o l'individuazione di maggiori entrate, e una revisione complessiva dei saldi di bilancio (ancora, sentenza n. 268 del 2022)”* (cfr. Corte cost., sentenza n. 58/2024).

Così non è stato, con la conseguenza che il bilancio della Regione risulta gravato di oneri privi di legittima copertura, anche a seguito dei provvedimenti di ripiano come sopra adottati *“post ciclo di bilancio 2022”*.

4.7. La complessa e non lineare dinamica dei Piani di rientro adottati dall'Ente a valere dall'esercizio 2023 è estranea al perimetro del presente vaglio, pur rilevandosi - in via incidentale - che l'effettivo ripiano del disavanzo risulta decorrere dal 2024 (e non dal 2023), e ciò - secondo quanto riportato dall'Ente - in ragione dell'approvazione in ritardo della versione definitiva del rendiconto 2021 (cfr. DGR 526 del 30 novembre 2024).

Ai fini del presente giudizio, ciò che viene in rilievo è che il disavanzo non recuperato dell'esercizio 2021, almeno negli importi accertati con lo schema di rendiconto approvato con la DGR 213 del 30 giugno 2022, avrebbe dovuto essere iscritto, per intero, nell'esercizio in corso di gestione (2022) in aggiunta alle quote di recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con

riferimento a tale esercizio, nei termini di cui agli artt. 42, comma 12, e 50, comma 3 e 3-bis, del d.lgs. n. 118 del 2011 e relativi principi contabili applicati (All. 4/2, punto 9.2.26) e che, alla luce del principio di continuità del bilancio, il progetto di rendiconto 2022 avrebbe dovuto essere adeguato alle risultanze del rendiconto 2021 approvato da ultimo con la l.r. 5/2024, affinché le sue stesse partite finanziarie potessero “essere credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali” (cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 89/2017 e n. 48/2019).

Per l’effetto, il ciclo di bilancio 2022 e, quindi, il relativo schema di rendiconto oggetto di validazione, è risultato svuotato di “sostanza” e “credibilità”, rilevando come “mera aggregazione di numeri”, priva di qualsiasi valenza di diritto sostanziale (cfr. *ex pluribus* Corte cost. sentenze n. 49/2018, n. 235/2021, n. 265/2023, n. 39/2024).

In conclusione, l’aver gestito il bilancio 2022 ed il relativo rendiconto avulsi dal complessivo contesto della gestione finanziaria e contabile regionale, alla stregua di “monadi contabili”, ha comportato una triplice violazione dei principi portanti del sistema di bilancio, con effetti riflessi anche sui successivi cicli di bilancio.

Il primo è il principio di veridicità (postulato n. 5, Allegato 1 d.lgs. 118/2011), elemento consustanziale allo stesso bilancio, in ragione della mancata rappresentazione di spese “obbligate” per legge (recupero quote di disavanzo non ripianato nel 2021), con conseguente alterazione dell’effettiva capacità di spesa dell’esercizio.

Il secondo è il principio di continuità dei bilanci, “intimamente connesso

al ciclo della programmazione [che] 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.” (cfr. *ex plurimis* Corte cost., sentenza n. 39/2024). Nel caso di specie, invece, il ciclo di bilancio ha subito una disarticolazione strutturale: il progetto di rendiconto 2022 contabilizza un disavanzo “superato”, nelle effettive consistenze, dalle risultanze del rendiconto 2021, con conseguente interruzione del necessario collegamento sostanziale e funzionale tra rappresentazioni di bilancio e relative risultanze di fine e di inizio esercizio.

Il terzo è il principio di equilibrio del bilancio, anche dinamicamente inteso, per effetto dell'innesto di oneri diversi ed ulteriori rispetto a quelli da recupero del disavanzo, con conseguente violazione del principio di copertura finanziaria, per effetto del quale ogni onere gravante sul bilancio deve *“indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese.”* (cfr. *ex pluribus* Corte cost., sentenza n. 265/2023).

4.8. Alla luce di quanto sopra, emerge con chiarezza l'alterazione della complessiva struttura del ciclo di bilancio 2022 e dei relativi saldi oggetto di parificazione, per effetto del travolgimento dell'intera

programmazione, gestione e correlata rendicontazione dei risultati dell'esercizio.

In questi termini, si conferma la correttezza della decisione di non parifica totale del giudice del controllo.

Contrariamente a quanto sostenuto in via subordinata dal ricorrente, nel caso di specie, la "parifica con eccezioni" non ha alcuno spazio fattuale prima che giuscontabile: come innanzi evidenziato, i riscontri funzionali alla decisione di parifica si basano su parametri esclusivamente normativi e, per tale ragione, possono essere solo dicotomici (vero/non vero - legittimo/non legittimo), così come i relativi esiti (parifica/mancata parifica). Non vi è spazio per alcuna valutazione "opinabile".

In questa prospettiva, alla luce del principio di unità del bilancio e di unicità dei suoi saldi (risultato di amministrazione), la parifica con eccezioni è un'opzione decisoria, utilizzata nella prassi, funzionale ad indicare che le irregolarità riscontrate, per quanto incidenti sul saldo, non ne travolgono la struttura in chiave di veridicità, legittimità ed effettiva sostenibilità.

Entrambi le tipologie di decisione (parifica con eccezione o diniego totale di parifica) comportano una rideterminazione del saldo di amministrazione rispetto a quello rappresentato nel progetto di rendiconto; ciò che varia è il grado di incidenza sistemica delle irregolarità riscontrate rispetto alla struttura e alla funzione di diritto sostanziale assegnata al bilancio.

In altri termini, è *"il riflesso invalidante di singole poste nei confronti*

dell'intero bilancio" il punto di discrimen tra le due opzioni decisorie, e ciò in quanto «l'efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l'invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio» (cfr. ex pluribus, Corte cost. sentenze n. 49/208, n. 279/2016, n. 266 e n. 250/2013).

Alla luce del principio di non interferenza, il legislatore regionale potrebbe decidere di non apportare i necessari correttivi.

In tal caso, la natura e l'efficacia pervasiva della "discrasia" tra accertamenti del giudice del controllo e scelte dell'Amministrazione, potrà assumere rilievo sul piano della legittimità costituzionale della legge regionale di riferimento, e ciò "qualora 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" (cfr. Corte cost. 184/2022).

4.9. Nella fattispecie all'esame, la sottostima del disavanzo da recuperare, così come l'interruzione del "collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale", hanno inciso sulla complessiva struttura del bilancio 2022 e sugli equilibri degli esercizi successivi; pertanto, l'illegittimità riscontrata nel ciclo di parifica 2022 non solo non poteva essere superata dagli eventi successivi, ai fini della parificazione del rendiconto al 31.12.2022, ma è da sola ragione sufficiente a fondare la decisione di non parifica *in toto* del rendiconto

dell'esercizio 2022.

Per effetto del rigetto del presente motivo di gravame, si conferma il totale diniego di parifica del rendiconto generale per l'esercizio 2022, nei termini sopra indicati, con conseguente non accoglimento in *parte qua* del ricorso.

Fermo quanto sopra, i restanti motivi del ricorso non risultano assorbiti, in ragione dell'autonoma valenza di ciascun punto del dispositivo ai fini della corretta dimensione del risultato di amministrazione oggetto di odierno scrutinio e sono stati risolti nei termini di seguito illustrati.

5. Con il secondo motivo di ricorso si impugna il par. 6 della decisione.

In relazione alla censura, il Collegio dichiara il difetto d'interesse dell'odierno ricorrente, e ciò anche in accoglimento della richiesta della Procura generale.

La questione è relativa al riparto di competenze tra Giunta e Consiglio in tema di variazione di bilancio funzionali alla copertura dei debiti fuori bilancio.

L'assunta irregolarità di gestione non è oggetto di specifico punto del dispositivo oggi impugnato.

Secondo quanto esplicitato nel *decisum* (par. 9), la rilevata criticità non ha prodotto effetti distorsivi, in termini quantitativi, sulla gestione del bilancio, né quindi sui saldi del relativo rendiconto.

Considerando che oggetto del presente gravame è la verifica della correttezza dei *decisa* del giudice del controllo, "se" e "nella misura in cui" incidono sulla corretta dimensione del saldo del rendiconto da

parificare, qualsiasi richiesta di vaglio su fattispecie estranee al suddetto perimetro, anche solo in termini di correttezza astratta del rilievo, non potrebbe sortire alcun effetto utile rispetto all'oggetto del *decisum*, con conseguente inammissibilità – *in parte qua* – dell'azione per difetto di interesse, concreto ed attuale.

6. Con il terzo motivo di gravame si censurano i punti 2 e 3, lett. c del dispositivo.

La decisione, *in parte qua*, dichiara l'irregolarità della spesa sostenuta nell'esercizio 2022 a valere sul fondo sanitario regionale per finanziare le attività dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (A.R.P.A.M), istituita con la l.r. n. 38/1999.

A tale proposito, il giudice del controllo rileva l'illegittimità dei provvedimenti commissariali che sin dal 2014 hanno finanziato l'ARPA con risorse del fondo sanitario, in asserita violazione della legge regionale nel testo vigente a decorrere da tale esercizio.

Con il motivo all'esame, la ricorrente eccepisce l'erroneità delle statuizioni del giudice del controllo, sia in relazione all'*an* della spesa, affermando che le attività di ARPA correlate ai LEA possono essere finanziate con le risorse del Fondo sanitario, sia in merito ai poteri del Commissario *ad acta* di disporla al di là del quadro normativo regionale di riferimento.

Riferisce, peraltro, che *“La novella del 2014, dunque, non ha soppresso il finanziamento dell'ARPA Molise a valere sul Fondo sanitario regionale, ma ha solamente soppresso la quantificazione ex lege in misura percentuale fissa di tale fonte di finanziamento, prevedendo, invece, l'attribuzione di “un*

finanziamento regionale destinato alla copertura delle attività istituzionali dell'Agenzia definito annualmente" (cfr. art. 52, comma 1, della l. reg. n. 11 del 2014), non dalla Giunta, bensì dal Commissario ad acta".

6.1. Il motivo di doglianza è fondato.

Nel caso di specie, come prospettato dalla Procura generale, ciò che viene in rilievo è il difetto di accertamento.

Si ribadisce al riguardo che l'oggetto specifico del giudizio di parifica è l'accertamento, in chiave dicotomica, della corretta dimensione del risultato di amministrazione.

A tale fine, l'istruttoria costituisce la parte fondamentale del complessivo giudizio, perché è in questa sede che occorre "riscontrare", senza margini di opinabilità, la veridicità e la legittimità/regolarità delle poste contabili, raffrontando «*i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono [...], risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo*» (Corte cost., *ex pluribus*, sentenze n. 89 del 2017, n. 247, n. 235 e n. 215 del 2021).

Nella fattispecie *de qua*, dalle evidenze in atti, manca un accertamento secondo parametri oggettivi e non opinabili. Ed infatti, se è ben vero, come riferisce il collegio di controllo, che i decreti del commissario *ad acta* fanno rinvio alla legge regionale nella versione *ante-modifica* da parte della l.r. n. 11/2014, così come è vero che il provvedimento individua in maniera generica "*nello svolgimento delle finalità istituzionali*" lo scopo del finanziamento; è però altrettanto vero che tali elementi non sono sufficienti, da soli, ad accertare - nell'*an* e nel

quantum – l’illegittimità della spesa, né tanto meno a quantificarne gli effetti sul saldo.

Si ritiene, peraltro, che il richiamo nei provvedimenti commissariali alla l.r. n. 38/1999 (*ante* modifica del 2014) non possa essere inteso come “auto-vincolo” rispetto alla norma di fonte regionale, né tanto meno che da questa possa farsi derivare l’illegittimità dell’operato del Commissario *ad acta*.

Come anche evidenziato dal giudice delle leggi, le funzioni di tale Organo sono definite nel mandato conferitogli e vengono specificate dai programmi operativi e come tali “*devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza - anche meramente potenziale - degli organi regionali, anche qualora questi agissero per via legislativa*” (cfr. *ex plurimis*, Corte cost. n. 20/2023).

6.2. La circostanza che una parte delle attività delle Agenzie di protezione ambientale sia correlata ai LEA, non è una “tesi”, ma deriva direttamente dalla legge: tra le attività istituzionali delle Agenzie rientrano infatti anche le attività (LEPTA) correlate ai LEA (cfr. artt. 7 e 9 della l. n. 132/2026 e DPCM 12 gennaio 2017, allegato 1). Per l’effetto, nel caso di specie, come sostenuto anche dalla Procura generale, sarebbe stato necessario verificare – in concreto – se e, nel caso, quanta parte del finanziamento fosse stato utilizzato per attività correlate ovvero estranee al perimetro dei LEA.

Nella decisione all’esame, in primo luogo, viene dato per assunto che la legge regionale, nella formulazione *post* novella del 2014, escluda l’utilizzo del FSR.

Tale assunto, ad avviso del collegio, sarebbe stato da corredare con ulteriori elementi a supporto, al fine di verificare l'effettiva portata applicativa della norma.

Il tutto, considerando anche il disposto del comma 2 dell'art. 52 della l.r. 11/2014, per effetto del quale durante il periodo di vigenza del Piano di rientro dal disavanzo sanitario le competenze attribuite alla giunta regionale ai sensi della lettera a) del 1 dell'articolo 20 della l.r. 13 dicembre 1999, n. 38 sono esercitate dal Commissario *ad acta*; nonchè il tenore letterale dell'art. 20, comma 1, della l.r. 38/1999, *post* novella del 2014 (i.e. "*a) un finanziamento regionale destinato alla copertura delle attività istituzionali dell' Agenzia definito annualmente dalla Giunta regionale*")" che non esclude, in maniera esplicita, le risorse del fondo sanitario regionale, come fonte di finanziamento delle attività ARPA correlate ai LEA.

In questa prospettiva, inoltre, viene in rilievo anche il principio di invarianza finanziaria codificato dal legislatore in relazione alle attività intestate alle Agenzie (cfr. art. 3 d.l. 496/1993 e oggi art. 15 della l. n. 132/2016): principio da ritenere irrilevante, al fine di fondare l'utilizzo del FSR per spese extra LEA (cfr. SSRR, sentenza n. 8/2025); dall'altro lato, non può escludersi una sua concreta valenza, per le finalità già intestate agli enti del SSR ed oggi trasferite alle Agenzie, nella misura in cui a tutt'oggi fossero effettivamente correlate ai LEA, nei termini stabiliti dal DPCM del 12 gennaio 2017 (Allegato 1).

A tale riguardo, quindi, ciò che viene in rilievo è l'individuazione in

concreto della “*correlazione tra le risorse assegnate all’ARPA e i LEA*” (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 1/2024).

6.3. Nel caso di specie, l’estraneità rispetto alle finalità correlate ai LEA viene desunta dalla quantificazione, in misura fissa, forfettaria e costante del finanziamento verso ARPAM, negli esercizi dal 2014 al 2022.

Tale circostanza non è però idonea di per sé, secondo queste SS.RR., a provare che il finanziamento sia stato effettuato in concreto per finalità *extra* Lea.

In questo senso, il percorso di accertamento sul fatto-presupposto si presenta carente.

La natura e lo scopo del giudizio all’esame e, in particolare, la specifica *vis* cogente correlata al relativo *decisum*, comportano che l’accertamento del fatto-presupposto sia fondato su dati oggettivi, acquisiti anche in sede di contraddittorio, con tutti i soggetti coinvolti. In tale ottica, il principio del contraddittorio non è da intendersi soltanto come garanzia di difesa, ma anche come vero e proprio “strumento di istruttoria” al fine di accertare il “fatto di gestione”, senza margini di incertezza o lacune informative.

6.4. Ciò posto, dai documenti in atti, non risulta che nell’occasione siano stati chiesti documenti dimostrativi, a valere anche sul bilancio di ARPA (ad esempio contabilità analitica) volti ad accertare *per tabulas* se, e nel caso in che misura, i finanziamenti a valere sul FSR fossero stati effettuati per attività non correlate ai Lea.

In questo contesto, si ritiene che la possibilità di controdeduzioni puntuali sia stata inficiata a monte dalla genericità dei rilievi mossi.

Ai fini del giudizio di parifica, infatti, non è sufficiente rilevare un'illegittimità "astratta", anche qualora effettivamente sussistente, se non si è in grado di dimostrare, con sufficiente certezza, come essa abbia inciso - nell' *an* e nel *quantum* - sul saldo oggetto di parificazione. Un'illegittimità priva di effetti sul saldo o priva di elementi sufficienti a dimostrarne e quantificarne l'incisione sul saldo, non assume, cioè, alcun rilievo ai fini della parificazione del saldo che, come noto, ha lo scopo di fornire (anche all'ente controllato) "dati contabili corretti" (cfr. Corte cost. sentenza n. 184/2022).

Con il ricorso all'esame, peraltro, sono stati depositati atti suscettibili - in astratto - di dimostrare la correlazione tra attività finanziate e perimetro dei LEA, evidenziando che la spesa effettiva per le suddette attività è superiore al *quantum* finanziato a valere su FSR.

L'accertamento in concreto di tale inerenza è estraneo al presente giudizio ma è sufficiente a confermare l'assenza *in parte qua* di adeguata attività istruttoria, funzionale all'accertamento - ai fini del giudizio - dell'effettiva incidenza sul saldo oggetto di odierno scrutinio.

Tale accertata carenza nell'attività di accertamento, nei termini sopra illustrati, assorbe ogni altra questione e motivo di doglianza sull'argomento.

7. Con il sesto motivo di ricorso si impugna il punto n. 3, lett. a).

Anche in questo caso, sia pure per diversi profili, la ricorrente impugna il dispositivo per "violazione del principio di equilibrio dinamico del bilancio e del principio di continuità del bilancio" (cfr. punto 6 del ricorso).

Sul punto la Procura generale ha eccepito il difetto d'interesse ritenendo che *“in mancanza di effetti sui saldi di bilancio, che non sono stati rideterminati con riguardo alla rilevata irregolarità, neppure può ipotizzarsi un vulnus alla posizione soggettiva della ricorrente”*.

In realtà, nel caso di specie, l'irregolarità rilevata dalla Sezione regionale incide sul saldo di amministrazione, ampliandone la parte accantonata, che da 21 milioni circa del rendiconto 2021 (approvato a giugno 2024) passa (o meglio, resta) a 32 milioni del progetto di rendiconto 2022.

Per l'effetto, deve riconoscersi l'interesse all'accertamento del dispositivo, in termini di correttezza del riscontro effettuato.

7.1. Nel merito, peraltro, la doglianza si appalesa infondata.

Anche in questo caso, vengono in rilievo due equivoci di fondo.

Il primo è che, secondo la ricorrente, la superfetazione di un fondo, comprimendo la capacità di spesa, non comprometterebbe il *“ciclo di bilancio né l'attendibilità degli equilibri finanziari della Regione (che, al limite, ne risultano rafforzati)”*.

A tale riguardo si osserva che la non corretta contabilizzazione degli accantonamenti, altera, in termini di veridicità, l'effettiva dimensione del saldo disponibile, sia nel caso di eccesso che nel caso di difetto.

La compressione, senza presupposti, della capacità di spesa è suscettibile di pregiudicare le funzioni di diritto sostanziale del bilancio, al pari del suo apparente ampliamento.

Il secondo è che, sempre secondo la ricorrente, *“in applicazione del principio dell'equilibrio dinamico di bilancio e del principio di continuità del*

bilancio sanciti dagli artt. 81 e 119 Cost.,” la Sezione regionale avrebbe dovuto tenere “in debito conto il modificato quadro giuridico regionale di riferimento, rilevando che la Regione aveva ormai registrato nel ciclo di bilancio il corretto ammontare dei residui perenti”.

Si prospetta, in sostanza, la parificabilità di un fondo (del rendiconto 2022) per effetto dell’asserito intervenuto adeguamento a valere su un ciclo di bilancio precedente (2021) a quello oggetto di scrutinio, considerandone gli effetti sui cicli a questo successivi.

Anche in questo caso si sovrappone l’oggetto del giudizio di parifica (la corretta dimensione del saldo all’esercizio “X”) alle misure correttive adottate al di fuori dell’esercizio scrutinato, con conseguente alterazione dei connotati essenziali del principio di continuità del bilancio, funzionali a rappresentare, nella corretta sequenza temporale dei saldi, la dimensione finanziaria, economica e patrimoniale propri della specifica gestione intercorsa.

In tale ottica, la corretta quantificazione del Fondo residui perenti è coefficiente essenziale del saldo dell’esercizio oggetto di scrutinio. La relativa dimensione non è frutto di scelta discrezionale in rapporto alle disponibilità del bilancio, ma è fissata dal legislatore nazionale, avendo riguardo allo *stock* di residui perenti al 1° gennaio dell’esercizio di riferimento (art. 60 del d.lgs. 118/2011).

La circostanza che il Fondo residui perenti del rendiconto 2022 non corrisponda alle effettive risultanze dell’attività di riaccertamento effettuate è di per sé ragione sufficiente per la mancata parifica in *parte qua* del risultato di amministrazione.

7.2. Nel caso all'esame, il *punctum dolens* emerso dall'analisi dell'evoluzione del fondo all'esame è dato proprio dalla natura a geometria variabile della sua dimensione.

Tra il 2019 ed il 2021, il fondo è passato dall'importo di circa 36,9 (rendiconto 2019), a circa 16,2 milioni (rendiconto 2020,) a circa 80 mila (rendiconto 2021 ex DGR 213/2022).

Con l.r. n. 4 del 19 settembre 2023, di cui alla proposta adottata con DGR n. 231/2023, il fondo è stato riportato all'importo di 32.427.536,08, e ciò prendendosi atto delle "*osservazioni della Corte dei conti contenute nella deliberazione n.192/2022/PARI (giudizio di parificazione rendiconto esercizio 2021) e tenuto conto delle ragioni di carattere prudenziale*".

In sede di successiva ri-approvazione definitiva del rendiconto 2021 con la l.r. n. 5/2024, il fondo è stato nuovamente rideterminato, questa volta nell'importo di 21 milioni, e ciò sostanzialmente sulla base dei medesimi motivi, e cioè il superamento delle "*le eccezioni di cui alla deliberazione n.192/2022/PARI inerente al giudizio di parificazione sul Rendiconto Generale della Regione Molise per l'esercizio 2021*" (allegato 30 – Relazione sulla gestione).

Per l'effetto, l'adeguamento al medesimo *decisum* del giudice del controllo (i.e. decisione di parifica n. 192/2022) ha comportato la rideterminazione del fondo, in un primo tempo nell'importo di 32 milioni, e successivamente (in ordine cronologico, ma non di ciclo di bilancio) nel diverso e minore importo di 21 milioni.

7.3. Alla luce di quanto sopra, vengono in rilievo due anomalie.

La prima è l'assenza di parametri univoci per rendere sufficientemente sicura la copertura di passività del bilancio seppure risalenti nel tempo.

La seconda, a conferma di quanto già rilevato in sede di vaglio del primo motivo di ricorso, è che il rendiconto 2022 è stato trattato – di fatto – come una “monade contabile” priva di qualsiasi valenza ed efficacia di diritto sostanziale.

Alla luce di tutto quanto sopra, in disparte qualsiasi valutazione sulla corretta dimensione del fondo residui perenti, estranea al presente perimetro di vaglio, si conferma *in parte qua* la decisione del giudice del controllo, in ragione della evidente inattendibilità del fondo residui perenti accantonato nel bilancio dell'Ente. Ed infatti, l'inattendibilità di una posta è ragione sufficiente per impedirne la parifica, e ciò anche nel caso di accantonamento o di vincoli “in eccesso”, per mancanza dei relativi presupposti.

Si evidenzia, al riguardo, che il principio di veridicità ed attendibilità delle scritture contabili, quale espressione del principio del *true and fair view* “che ricerca nei dati contabili di bilancio la rappresentazione delle reali condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria di esercizio (..)”, comporta che “ I documenti contabili che non rispettano il principio della veridicità e tutti gli altri principi allo stesso collegati, non possono acquisire il parere favorevole da parte degli organi preposti al controllo e alla revisione contabile” (cfr. Principio n. 5, allegato 1, d.lgs. 118/2011).

8. Con il settimo motivo si censura la statuizione di cui al n. 3, lett. d)

del dispositivo.

La questione ha per oggetto l'accertamento nell'esercizio 2022, da parte della Sezione regionale di fatture per prestazioni sanitarie ricevute dall'IRCCS Neuromed e dalla Gemelli Molise S.p.A per prestazioni *extra budget*, verso pazienti *intra* ed *extra* regionali, non impegnate né contestate ed in relazione alle quali non risulterebbe valorizzato alcun fondo passività potenziali.

La medesima fattispecie, per profili differenti, è stata oggetto di scrutinio in sede di precedenti giudizi di parifica. In particolare, nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto 2021 (per la parte non sospesa), il giudice del controllo aveva dichiarato l'irregolarità del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione del rendiconto 2021, nella parte in cui - tra l'altro - "e) *non trovano evidenza contabile fatture pervenute nel 2021, non contestate né impegnate, per euro 25.682.191,56*" (cfr. decisione n. 192/2022).

La decisione è stata, *in parte qua*, impugnata davanti a queste SSRR, esitando in una pronuncia di rigetto del ricorso (cfr. SSRR, sentenza n. 15/2023).

Nella deliberazione oggetto dell'odierno gravame, il giudice del controllo, valorizzando i principi espressi nel precedente di queste Sezioni riunite, ha ritenuto che il rischio sotteso all'esistenza, anche nell'esercizio 2022, di fatture - da parte delle due strutture sanitarie private - non impegnate e non contestate, avrebbe dovuto essere valorizzato nell'ambito della parte accantonata del risultato di amministrazione, a titolo di fondo passività potenziali ovvero altro

titolo, e ciò per il complessivo importo di circa 30 milioni di €; giunge a tale conclusione alla luce del rilievo *“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”*.

8.1. Con l’odierno gravame, la ricorrente - in via preliminare - delimita il perimetro della doglianza.

Dichiara, infatti, di aver recepito in parte le indicazioni della decisione di parificazione, valorizzando nel rendiconto 2022 *“le fatture emesse dalle due strutture sanitarie in riferimento alle prestazioni rese nei confronti dei pazienti residenti nella Regione, ovvero sia dei pazienti che non sono gestiti secondo le procedure di mobilità interregionale”*, per l’importo di € 6.742.347,19.

Insiste, invece, sull’erroneità del *decisum* nella parte riferita alla mancanza di atti di impegno correlati alle fatture per attività erogate in favore dei pazienti extraregionali, in ragione della specifica regolamentazione pattizia sottoscritta tra la Regione e ciascuna delle strutture sanitarie, nel mese di novembre 2023.

La ricorrente evidenzia, in particolare, che alcune clausole del contratto *“sollecitano una rimeditazione della fattispecie da parte di codeste Ecc.me Sezioni riunite in SC”*. Si tratta, in particolare, di previsioni contrattuali che condizionano la remunerabilità delle prestazioni

erogate in favore dei pazienti extra Regione, oltre il tetto di spesa, al momento del riconoscimento e pagamento dei relativi importi in favore della Regione in sede di compensazione interregionale, per mobilità attiva (cfr. premesse, art. 2, comma 4, art. 5, comma 4 e comma 5 e art. 6, comma 8).

Da tale nuovo quadro pattizio, l'interessata desume che le fatture trasmesse alla Regione rappresenterebbero un debito né liquido né esigibile, non potendo comportare *"alcun onere per la Regione finché non saranno completate le procedure di compensazione per la mobilità interregionale"*.

8.2. Il motivo di ricorso è fondato.

Dai documenti in atti risulta che con il DCA n. 45/2023, è stato approvato lo schema di contratto per l'acquisto delle prestazioni dalle strutture private operanti in regime di accreditamento di prestazioni sanitarie di assistenza ospedaliera/specialistica ambulatoriale per l'anno 2022.

Tale schema contrattuale è stato sottoscritto da entrambe le strutture sanitarie.

Dalle premesse della convenzione, emerge che detti accordi si pongono a valle del mutato orientamento della giurisprudenza amministrativa e, in particolare, delle pronunzie del Consiglio di Stato (sentenze n. 3773/2023 e n. 3775/2023).

Viene riportato, in particolare, che detti approdi, pur avendo ad oggetto la determinazione dei livelli massimi di finanziamento per il 2020, hanno inciso sulla determinazione del *budget* anche per gli anni

successivi, *“fornendo i canoni interpretativi e le indicazioni operative per la strutturazione di questo e per le modalità di corresponsione del cd. “extrabudget”.*

I presupposti ed il merito dei contratti, anche rispetto alla normativa ed ai vincoli vigenti nel settore, sono estranee all’oggetto del presente scrutinio.

Ciò che viene invece in rilievo è lo specifico regime in deroga pattuito ai sensi degli artt. 2, 5 e 6, con riferimento alla remunerazione delle prestazioni salva vita e delle prestazioni erogate a favore di pazienti extra regionali oltre il tetto di spesa.

In particolare, ai sensi del comma 4 dell’art. 2 viene pattuito che *“in aggiunta al suindicato budget all’Erogatore sono riconosciute le prestazioni sanitarie di assistenza erogate in favore dei pazienti residenti in altre regioni italiane oltre il tetto di spesa di cui all’art. 2 del presente contratto, senza interessi ed altri oneri a carico della regione Molise, a seguito del riconoscimento e rimborso della relativa quota di mobilità interregionale di tali prestazioni in sede di compensazione, ai sensi della normativa vigente in materia”* (enfasi aggiunta).

Ai sensi del successivo comma 5 si stabilisce che *“Le prestazioni cd. “salvavita” possono essere remunerate anche oltre i limiti massimi di finanziamento stabiliti, secondo le modalità ed all’esito dei controlli”.*

Tali pattuizioni vengono ribadite e specificate nell’ambito dell’articolo 5 (Tipologia e volumi delle prestazioni), stabilendo nel comma 4 che *“La disposizione di cui al comma 3 del presente articolo 5 [tetto di spesa] non si applica nell’ipotesi di erogazione di terapie cosiddette*

“salvavita” e nel comma 5 che “Secondo quanto previsto dal DCA 45/2023 la remunerabilità per le prestazioni sanitarie di assistenza riconosciute ed erogate in favore dei pazienti residenti in altre regioni italiane oltre il tetto di spesa di cui all’art. 2 del presente contratto potrà avvenire, senza interessi ed altri oneri a carico della regione Molise, nel momento in cui interverrà il riconoscimento e rimborso della relativa quota di mobilità di tali prestazioni in sede di compensazione interregionale, ai sensi della normativa vigente in materia”.

Con il successivo articolo 6 (Modalità di pagamento dei corrispettivi), comma 8, le Parti stabiliscono che “Il saldo delle prestazioni rese in favore di pazienti residenti in altre regioni italiane, eccedenti il budget stabilito all’art. 2 del presente contratto, è corrisposto al momento del rimborso alla regione Molise della quota di mobilità riconosciuta in sede di compensazione interregionale ai sensi della vigente normativa, nei limiti dei rimborsi effettivamente riconosciuti e liquidati, senza interessi ed altri oneri a carico della regione Molise, ai quali l’erogatore con la sottoscrizione del presente contratto espressamente rinuncia”.

Dai documenti di causa risulta che le fatture oggetto di odierno gravame riguardano esclusivamente le prestazioni *extra* regionali, *extra budget* e non anche le prestazioni salva vita, soggette ad un diverso regime sia rispetto ai tetti di spesa che all’esigibilità del *quantum debeat*.

Con riferimento esclusivo, quindi, alle fatture collegate a prestazioni “non salva vita”, dalla lettura delle singole clausole, da sole ed in

combinato disposto, emerge chiaramente che la remunerabilità delle prestazioni *extra budget* per pazienti *extra* territoriali, è condizionata, nel *quantum* e nel *quando*, agli esiti della compensazione interregionale in materia di mobilità attiva, il tutto senza oneri a carico della Regione, né per interessi né di altra natura.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, il diritto di credito sotteso a tali prestazioni diventa esercitabile e, quindi, esigibile solo al momento della correlata compensazione interregionale.

Tale circostanza pone in luce presupposti fattuali e, quindi, giuscontabili diversi rispetto alla fattispecie scrutinata da questo giudice nell'ambito della sentenza n. 15/2023.

Nella fattispecie all'esame vengono, infatti, in rilievo i disposti di cui all'art. 56 del dlgs 118/2011 ed i correlati principi contabili applicati in tema di competenza finanziaria potenziata, relativamente al "tempo" dell'imputazione nel bilancio degli atti di impegno.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 56 del dlgs 118/2011 *"1. Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate passive, da cui derivano spese per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste. dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2"* (enfasi aggiunta). Ai sensi del successivo comma 3, viene chiarito che *"Gli impegni di spesa sono assunti nei limiti dei rispettivi stanziamenti di competenza del bilancio di previsione, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili"*. (enfasi aggiunta). Infine, ai sensi

dell'allegato 4.2, punto 1 "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria *"La consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione definisce come esigibile un credito per il quale non vi siano ostacoli alla sua riscossione ed è consentito, quindi, pretendere l'adempimento. Non si dubita, quindi, della coincidenza tra esigibilità e possibilità di esercitare il diritto di credito"* (cfr. Allegato 4/1, punto 1, comma 2, lett. b)". (enfasi aggiunta).

In questo contesto, la registrazione delle fatture nel sistema contabile regionale, oltre che essere funzionale, nel caso di specie, ad attivare la procedura di compensazione interregionale, assolve ad uno specifico obbligo di legge (cfr. art. 56, comma 8, d.lgs. 118/2011).

Essa, però, non comporta l'automatica imputazione, nel medesimo esercizio, dell'impegno a queste eventualmente correlato: a tale fine è infatti necessario che le relative obbligazioni siano venute a scadenza, in caso contrario sarebbe violato lo stesso principio di competenza finanzia potenziata.

Dai documenti in atti, risulta che la compensazione interregionale per mobilità attiva e, quindi, la scadenza dell'obbligazione è intervenuta solo nell'esercizio 2024.

Si conviene con la ricorrente, quindi, in ordine alla mancanza di presupposti per la contabilizzazione nell'esercizio 2022 di atti di impegno correlati a tali fatture, così come in ordine all'insussistenza, nel caso *de quo*, dei presupposti per valorizzare - in un fondo di accantonamento - il rischio di debenza connesse alle suddette fatture, e ciò per mancanza dei necessari presupposti fattuali e giuscontabili.

I fondi di accantonamento hanno lo scopo di tutelare un rischio che, nel caso di specie, risulta essere stato pattiziamente previsto ed evitato. Ai sensi del principio 9.2.10, punto 3, dell'allegato "(..) *Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo*".

Nel caso di specie, per come conformati i citati accordi contrattuali, il *quantum debeatur* per le fatture all'esame corrisponde all'importo riconosciuto e pagato alla Regione in sede di compensazione interregionale, per mobilità attiva. L'Erogatore ha rinunciato espressamente a qualsiasi importo, anche a titoli di interessi, ulteriore rispetto ai rimborsi "effettivamente riconosciuti e liquidati alla Regione" (cfr. art. 6, comma 8).

Dalle evidenze in atti, quindi, per come articolati i contratti disciplinanti le prestazioni erogate nell'esercizio 2022, non risultavano sussistere i presupposti per l'impegno della spesa nell'esercizio 2022, né per la valorizzazione nel medesimo esercizio - a valere sul risultato di amministrazione - del rischio di oneri a carico del bilancio della Regione.

La decisione, pertanto, va riformata *in parte qua*, con assorbimento dei restanti motivi di doglianza.

9. Infine, con l'ultimo motivo si impugna il punto 3, lett. b), del dispositivo. Per come è articolata la decisione, la questione riguarda la ritenuta sussistenza di passività potenziali, non valorizzate nell'apposito fondo di accantonamento del risultato di amministrazione, derivanti dal presunto mancato adempimento della

Regione agli obblighi di concorso alle spese dei Consorzi di bonifica, nei termini stabiliti dall'articolo 4, comma 3, della l.r. 21 novembre 2005, n. 42, ai sensi quale *«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»*.

Secondo il giudice del controllo, *“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”* (cfr. par. 8.3, decisione n. 155/2024, pag. 40).

Sulla base, quindi, di una ritenuta violazione della norma e, quindi, di un'asserita automaticità del relativo debito, il giudice del controllo desume la sottostima della parte accantonata del risultato di amministrazione 2022, in una misura quantificata nel 49% per cento del valore complessivo del contenzioso instaurato nell'esercizio 2023. In proposito valorizza, come elemento dirimente, la circostanza che, sebbene i contenziosi fossero stati attivati nell'esercizio 2023, l'Ente avrebbe dovuto tenere in debito conto il rischio sotteso alle diffide di adempimento già trasmesse nell'esercizio 2022.

Ai fini della quantificazione di tale sottostima, però, il Collegio di controllo utilizza il valore del complessivo contenzioso instaurato nel 2023 (i.e decreti ingiuntivi emessi *“per almeno 22,8 milioni”*), applicando il criterio della possibile soccombenza (49 per cento), con

l'effetto che la dimensione della sottostima del fondo passività potenziali è stata quantificata "ora per allora", sulla base di valori e parametri correlati al contenzioso attivato nell'esercizio successivo.

9.1. Per effetto di quanto sopra, dai documenti in atti, il fatto-presupposto (automatismo dell'obbligo di pagamento e del connesso debito) risulta asserito ma non dimostrato.

Del pari la quantificazione degli effetti sul saldo risulta basata su parametri, criteri e volumi propri di una fattispecie diversa (il contenzioso), non sussistente nell'esercizio all'esame.

Tutto quanto sopra, considerando quanto già rilevato sui connotati essenziali del giudizio di parificazione, anche in termini di assenza di margini di opinabilità nell'*an* e nel *quantum* dell'attività di riscontro, comporta l'accoglimento del relativo motivo di gravame.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, definitivamente pronunciando:

Rigetta i motivi di ricorso primo (sulla declaratoria di irregolarità della complessiva gestione della spesa) e sesto (quantificazione del Fondo residui perenti);

Accoglie i motivi di ricorso: terzo (finanziamento di ARPAM), con conseguente assorbimento del quarto e quinto motivo; settimo (omesso accantonamento di fatture nel Fondo partite potenziali), con conseguente assorbimento dell'ottavo motivo; nono (omesso accantonamento di somme nel Fondo passività potenziali);

Dichiara il difetto di interesse relativamente al secondo motivo di

ricorso (copertura di finanziaria di alcuni debiti fuori bilancio);

per l'effetto,

ACCOGLIE PARZIALMENTE

il ricorso in epigrafe e conferma la declaratoria di mancata parifica del rendiconto 2022 della Regione Molise, con riforma, *in parte qua*, dell'impugnata decisione n. 155/2024 della Sezione regionale di controllo per il Molise.

Spese compensate.

Dispositivo letto in udienza ai sensi dell'art. 128, comma 3, del codice di giustizia contabile.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 19 febbraio 2025.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Vanessa PINTO

Piergiorgio DELLA VENTURA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 1° agosto 2025.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente