



**Corte dei Conti**  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO  
PER IL MOLISE

CORTE DEI CONTI



0000423-14/02/2013-SC\_MOL-T79-P

allegato n.1

**Al** **Presidente della Giunta**  
**Regione Molise**  
**CAMPOBASSO - SEDE -**

**OGGETTO:** deliberazione **n.4/2013/IADC**- trasmissione

D'ordine del Presidente F.F., si trasmette copia della deliberazione **n. 4/2013/IADC** adottata da questa Sezione in data 14 febbraio 2013, in merito alle valutazioni sulla relazione di fine legislatura da Lei inviata ex art. 1 del D.Lgs 6 settembre 2011 n. 149, ai fini della sua pubblicazione, sul sito istituzionale della Regione Molise entro il giorno successivo al suo ricevimento, così come previsto dall'art.1, comma *3bis* del citato D.Lgs. n.149/2011 (come da ultimo modificato dall'art.1-*bis* del D.L. 10 ottobre 2012, n.174 convertito, con modificazioni con L. 7 dicembre 2012, n.213).

Per favorire detto adempimento, copia della deliberazione e delle valutazioni in parola, sono contestualmente inviate all'indirizzo di posta elettronica certificata di codesto Ente riportato sul sito istituzionale: [regionemolise@cert.regione.molise.it](mailto:regionemolise@cert.regione.molise.it).

  
IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO  
(dott. Davide SABATO)



DOC. INTERNO N.29405757 del 14/02/2013

**DELIBERAZIONE n.4/2013/IADC**

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 14 febbraio 2013

\*\*\*\*\*

composta dai magistrati:

dott. Silvio Di Virgilio Presidente, relatore

dott. Massimo Gagliardi Consigliere

dott. Luigi Di Marco Referendario, relatore

\*\*\*\*\*

VISTO l'art.100, co.2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con

R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n.20 recante disposizioni in materia di

giurisdizione e di controllo della Corte dei Conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo

della Corte dei Conti, approvato con Deliberazione delle Sezioni Riunite

della Corte dei Conti n.14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni

ed integrazioni;

VISTO il programma di controllo approvato da questa Sezione per

l'anno 2013, come definito con la deliberazione n.3/2013/INPR del 14

febbraio 2013;

VISTA la relazione di fine legislatura del Presidente della Giunta della



Regione Molise ex art. 1 del D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 149 (assunta al protocollo n. 133 del 16 gennaio 2013);

VISTE le valutazioni dell'Ufficio istruttorio della Sezione sulla relazione di cui sopra, depositate il 13 febbraio 2013 (prot. int. n. 29362239);

VISTA l'ordinanza n. 1/PRES/2013 del 31 gennaio 2013 di convocazione della Sezione, in Camera di consiglio per il 14 febbraio 2013 al fine dell'approvazione delle suddette valutazioni;

UDITI i relatori, Consigliere Silvio Di Virgilio e Referendario Luigi Di Marco;

**DELIBERA**

di approvare le unite valutazioni sulla relazione di fine legislatura del Presidente della Giunta della Regione Molise ex art. 1 del D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 149,

**ORDINA**

che copia della presente deliberazione e delle relative valutazioni, che ne costituiscono parte integrante, siano trasmesse, a cura della Segreteria della Sezione:

- al Presidente della Giunta regionale del Molise, anche ai fini della sua pubblicazione nel sito istituzionale della Regione Molise entro il giorno successivo al ricevimento, così come previsto dall'art. 1, comma 3bis del D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 149 (come da ultimo modificato dall'art. 1-bis del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174) convertito, con modificazioni con L. 7 dicembre 2012, n. 213;
- al Presidente del Consiglio regionale del Molise;
- alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza

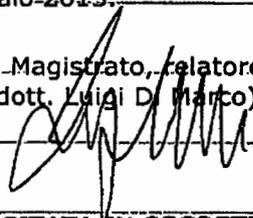


pubblica;

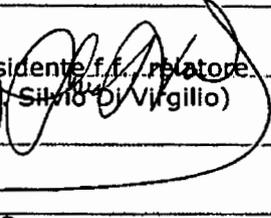
- alla locale Procura regionale della Corte dei conti per le valutazioni di competenza in ordine all'applicabilità delle specifiche sanzioni previste dall'art.1, comma 6 del citato D.Lgs. 149/2011;
- all'Ufficio di Presidenza; al Presidente della Sezione delle Autonomie ed al Presidente del Coordinamento delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 14 febbraio 2013.

Il Magistrato, relatore  
(dott. Luigi Di Marco)



Il Presidente f.f. relatore  
(dott. Silvio Di Virgilio)



DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 14 febbraio 2013



DIRETTORE AMMINISTRATIVO  
(dott. Davide SABATO)



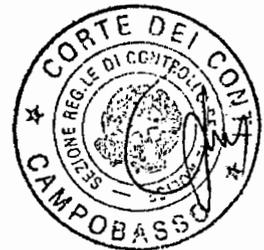
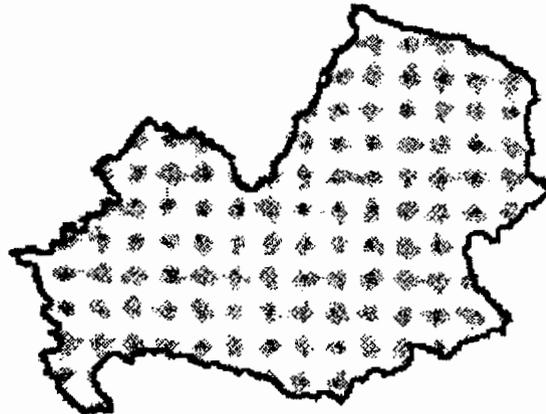


**Corte dei Conti**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO**  
**PER IL MOLISE**

**VALUTAZIONI**

in merito alla

***Relazione di fine legislatura regionale***  
**del Presidente della Giunta regionale Molise**  
(art.1 D.Lgs. 6 settembre 2011 n.149)





hi

## **Magistrati Relatori**

*Cons. Silvio Di Virgilio*  
*Ref. Luigi Di Marco*

## **Analisi e valutazioni**

*Dott. Davide Sabato*  
*dott.ssa Ilaria De Iure*  
*dott.ssa Elisa Ciarlo*

## Sommario

Considerazioni introduttive .....	1
1.1. Rispetto dei termini e dell'iter procedimentale .....	3
1.2. Attività legislativa e amministrativa della Regione Molise .....	6
1.2.1. Leggi regionali .....	8
1.2.2. Regolamenti regionali .....	24
1.2.3. Provvedimenti amministrativi di carattere generale .....	25
2. Sistema dei controlli interni.....	
3.1. Rilievi in merito al sistema contabile e indebitamento .....	
3.2. Osservazioni della Corte dei Conti-Sezione Regionale di Controllo per il Molise-Settore Sanitario .....	
4.1. Gestione degli enti sottoposti al controllo della Regione .....	36
4.2. Gestione degli enti del servizio sanitario regionale.....	38
5.1. Contenimento della spesa .....	41
5.2. Stato del processo di convergenza dei costi standard .....	48
6.1. Situazione economico-finanziaria .....	50
6.2. Quantificazione dell'indebitamento .....	54
7. Atti di spesa incompatibili con vincoli di bilancio .....	57



## CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

L'art.1 del D.Lgs. 6 settembre 2011 n.149 - come da ultimo modificato dall'art.1-bis del D.L. 10 ottobre 2012, n.174 convertito, con modificazioni con L. 7 dicembre 2012, n.213 - ha previsto che le Regioni redigano una relazione di fine legislatura al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa.

È altresì, previsto che detta relazione - debitamente sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale e certificata dagli organi di controllo interno regionale - sia trasmessa, entro dieci giorni dalla sua sottoscrizione, alla *Sezione regionale di controllo della Corte dei conti*, perché quest'ultima possa esprimere, entro trenta giorni dal ricevimento, le proprie valutazioni.

Le stesse sono pubblicate nel sito istituzionale della Regione entro il giorno successivo al ricevimento da parte del Presidente della Giunta regionale (ivi, comma 3-bis).

In parallelo il documento in parola va trasmesso, sempre non oltre dieci giorni dopo la sua sottoscrizione, al Tavolo tecnico interistituzionale, se insediato<sup>1</sup>, e, per quanto attiene al settore sanitario<sup>2</sup>, ai Tavoli tecnici deputati, ai sensi delle vigenti disposizioni, alla verifica dell'attuazione dei Piani di rientro, ivi compresa la struttura tecnica di monitoraggio prevista dall'art.3 dell'intesa Stato-Regioni in materia sanitaria per il triennio 2010-2012 e per i trienni successivi (ivi, comma 2).

In apposito rapporto:

- il Tavolo tecnico interistituzionale si esprime circa la conformità di quanto esposto nella relazione di fine legislatura con i dati finanziari in proprio possesso e con le informazioni fatte pervenire dalle Regioni alla banca dati di cui all'art.13 della legge 31 dicembre 2009, n.196;
- i Tavoli tecnici e la struttura tecnica di monitoraggio in materia sanitaria si esprimono circa la conformità di quanto esposto con i dati in proprio possesso sulla base delle risultanze emerse in sede di verifica dei Piani di rientro ovvero, per le regioni non sottoposte al piano

<sup>1</sup> da istituire -in termini paritari tra rappresentanti ministeriali e regionali - presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ossia l'organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato individuato dall'art.33 del D.Lgs. 6 maggio 2011, n.68, recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"

<sup>2</sup> e, in particolare, per i contenuti di cui al comma 4, lettera c (eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio), per la parte relativa agli enti del servizio sanitario regionale, lettera d (eventuali azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi), e (situazione economica e finanziaria, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale) e lettera f (individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio)

di rientro, sulla base della verifica degli adempimenti annuali di cui all'articolo 2, comma 68, della legge 23 dicembre 2009, n.191.

Il giorno successivo al suo ricevimento, il Presidente della Giunta regionale provvede a far pubblicare rapporto e relazione sul sito istituzionale della Regione e a trasmetterli alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (ivi, commi 2 e 3).

Per le Regioni – quali il Molise - incorse nello scioglimento anticipato del Consiglio regionale, sono stati previsti appositi termini per la definizione della relazione, della certificazione e del rapporto di cui sopra (ivi, comma 3). In breve:

- la sottoscrizione e certificazione della relazione devono intervenire entro quindici giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni;
- il rapporto dei Tavoli tecnici, invece, viene inviato al Presidente della Giunta regionale entro quindici giorni dall'avvenuta trasmissione della relazione. Il giorno successivo alla data di ricevimento del rapporto, quest'ultimo unitamente alla relazione vanno pubblicati sul sito istituzionale della Regione e trasmessi, dal Presidente della Giunta regionale, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Come noto, la X legislazione, apertasi a seguito delle consultazioni elettorali svoltesi il 16 e 17 ottobre 2011, è stata travolta dalla sentenza di annullamento n.224 /2012 pronunciata dal Tribunale Amministrativo regionale del Molise.

La stessa ha trovato successiva conferma nella decisione n.5504/2012 della Sezione V/del Consiglio di Stato, depositata lo scorso 29 ottobre 2012.

Il provvedimento di indizione delle nuove elezioni è intervenuto il 27 dicembre 2012 con il decreto n.56527 dell' Ufficio Territoriale del Governo di Campobasso.

La relazione di fine legislatura è stata sottoscritta l'11 gennaio 2013 dal Presidente della Giunta della Regione Molise e confermata dal Direttore Generale della Giunta e dal direttore del Servizio Bilancio e, in pari data, inoltrata a questa Sezione di controllo con la nota n.949/13.

Impropriamente la relazione è stata trasmessa – con la medesima nota - anche alla Commissione Tecnica Paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Infatti la Commissione non ha potuto fare altro che considerare l'acquisizione della relazione in parola <<a titolo meramente conoscitivo>> avendo constatato che <<la COPAFF non ha alcun ruolo nella procedura sopra delineata>> (nota n.06/2013/AG del 23 gennaio 2013).

I trenta giorni entro cui questa Sezione è chiamata ad esprimere le sue valutazioni in merito, hanno decorrenza dalla data di ricezione della relazione, ossia il 16 gennaio u.s. (protocollo n.133-SC\_MOL-T79-A).



## 1.1. RISPETTO DEI TERMINI E DELL'ITER PROCEDIMENTALE

Il primo aspetto che si ritiene necessario valutare è il rispetto dei termini procedurali previsti nella considerazione delle specifiche sanzioni che il legislatore ha inteso definire nell'ipotesi di mancata predisposizione, redazione e pubblicazione della relazione di fine legislatura (ivi, comma 6)<sup>3</sup>.

Come anticipato nelle premesse, si da atto che:

- la definizione della relazione di fine legislatura è intervenuta entro i 15gg. successivi al decreto d'indizione delle nuove elezioni (ossia entro l'11 gennaio 2013);
- la trasmissione a questa Sezione è intervenuta entro i 10gg. dalla sua sottoscrizione (ossia entro il 21 gennaio 2013).

Nondimeno va evidenziato che:

- la relazione è pervenuta priva della certificazione degli organi di controllo interno regionale;
- alla data odierna (14 febbraio) non risultano pubblicati sul sito istituzionale della Regione Molise la Relazione e il Rapporto rilasciato (in teoria entro il 5 febbraio u.s.) dal Tavolo tecnico interistituzionale (se istituito) e, comunque in materia sanitaria, dai Tavoli tecnici dalla struttura tecnica di monitoraggio. D'altronde non si ha contezza neanche dell'avvenuto inoltro della relazione alle dette strutture entro i 10gg. dalla sua sottoscrizione (ossia entro il 21 gennaio 2013).

L'assenza della certificazione consegue al fatto che la Regione non ha ancora concluso l'implementazione dell'intero sistema dei controlli.

Come si potrà rilevare *infra*, il Legislatore regionale ha in realtà previsto - con la L.R. 23 marzo 2010, n.10<sup>4</sup> - un sistema finalizzato a garantire il *controllo di regolarità amministrativa e contabile*, il *controllo di gestione* e il *controllo strategico*. La *valutazione della dirigenza* rimane, invece, affidata ad un apposito Nucleo di valutazione (ivi, art.24), come già previsto dall'articolo 18 della L.R. 8 aprile 1997, n.7 e sue successive modificazioni.

La predetta normativa delegava inoltre la Giunta regionale (e l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, nell'ambito di rispettiva competenza) a definire procedure e individuare strutture per realizzare efficacemente il sistema anzidetto (ivi, art.30).

<sup>3</sup> art.1, comma 6 del D.Lgs. n.149/2011 <<In caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine legislatura, al Presidente della Giunta regionale e, qualora non abbiano predisposto la relazione, al responsabile del servizio bilancio e finanze della regione e all'organo di vertice dell'amministrazione regionale è ridotto della metà, con riferimento alle successive tre mensilità, rispettivamente, l'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti. Il Presidente della regione è, inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente>>

<sup>4</sup> L.R. 10/2010 recante "Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale"



6

Tuttavia nell'ambito dei provvedimenti adottati in merito, non si ravvisa il riferimento ad un organo preposto alla valutazione dei documenti contabili del bilancio regionale e a riferire al Consiglio in ordine alla gestione dell'Ente Regione.

Una simile funzione non può essere certo riconosciuta in capo ai "Revisori dei conti" - previsti dal vigente Statuto<sup>5</sup>. Questi ultimi non possono essere chiamati tecnicamente e responsabilmente a riferire in ordine ai fatti di gestione in termini di *regolarità contabile, finanziaria ed economica* essendo scelti in base al solo presupposto di essere "consiglieri" (ivi, art.56). Di ciò vi è conferma nel fatto che la Relazione fatta oggetto della presente deliberazione non risulta inviata all'attenzione del predetto organismo "consiliare" (e da questo valutata).

È solo con il nuovo Statuto regionale, non ancora entrato in vigore, che si prefigura una forma di *vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione* affidata ad un *Collegio di revisori dei conti*, estranei agli organi e all'amministrazione della Regione (sub art.59 dell'ultimo testo licenziato, in seconda votazione, con la deliberazione del Consiglio regionale n.258 del 20 dicembre 2012).

Al riguardo tuttavia, osserva la Sezione, gli aspetti di maggiore criticità risiedono non tanto nella "copertura normativa" dell'Organo di controllo di che trattasi - in quanto già la richiamata L.R. n. 10/2010 ne imponeva l'istituzione - quanto piuttosto nella assenza delle necessarie misure organizzative di attuazione da parte della Giunta Regionale.

Inoltre, e fermo restando quanto sopra, le stesse previsioni dell'emanando Statuto risultano tardive ove si consideri che già a decorrere dal 1° gennaio 2012 l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente, costituiva secondo l'originaria formulazione dell'art. 14, lett. e) del D.L. 13 agosto 2011 n. 138<sup>6</sup>, un adempimento essenziale ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n.111.

Il ritardo dell'Amministrazione poi è divenuto poi ancor più significativo a seguito della conversione in legge (L. n. 148/2011) della norma sopra richiamata.

Il nuovo art. 14, entrato in vigore in data 14 settembre 2011, infatti aveva reso cogente anche per le Amministrazioni regionali l'adeguamento dell'ordinamento all'obbligo in questione.

Quanto alla mancata pubblicazione dei rapporti dei Tavoli Tecnici, occorre considerare quanto segue:

<sup>5</sup> deliberato dal Consiglio Regionale nelle sedute del 26 gennaio, del 12 e 23 marzo 1971. Approvato ai sensi dell'art. 123, comma secondo, della Costituzione, con legge n.347 del 22 maggio 1971

<sup>6</sup> D.L. n.138/2011, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", come modificato dall'art.30, comma 5, L. 12 novembre 2011, n.183. I componenti di tale Collegio saranno scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti previsti dai principi contabili internazionali, avere la qualifica di revisori legali ed essere in possesso di specifica qualificazione professionale in materia secondo i criteri individuati dalla Corte dei conti con la deliberazione n.3/2012/INPR della Sezione delle Autonomie nell'adunanza dell'8 febbraio 2012

Il Tavolo tecnico interistituzionale non è stato ancora istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Ciò tuttavia non giustifica la violazione del disposto dell'ultima parte del comma 2 dell'art. 1 del D.Lgs. n. 149/2011 a norma del quale oltre che il rapporto del Tavolo Tecnico, anche la Relazione di fine legislatura (di competenza della Regione) è pubblicata sul sito istituzionale della regione da parte del Presidente della Giunta regionale. Inoltre entrambi i documenti (nella fattispecie la sola Relazione) sempre secondo il disposto normativo richiamato, sono trasmessi dal Presidente della Giunta regionale alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Criticità questa di non poco momento, atteso che da essa discende la violazione della principale finalità della Legge che risiede nell'esigenza di rendere il più possibile trasparente l'operato degli Organi regionali a ridosso delle elezioni per il rinnovo degli stessi; e che impone alle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, proprio con la presente deliberazione, di esprimere valutazioni, anch'esse da rendere pubbliche nelle medesime forme. ~~La~~ ~~certifica~~ l'attendibilità di quanto riferito dall'Amministrazione uscente.

I Tavoli tecnici e la struttura tecnica di monitoraggio in materia sanitaria sono invece pienamente operativi.

Risulta pertanto ingiustificata la mancata pubblicazione sul sito web della Regione, oltre che della Relazione, secondo quanto sopra ricordato, anche del Rapporto sulla Relazione di fine Legislatura in commento, che il Tavolo tecnico deputato alla verifica dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario avrebbe dovuto redigere ai sensi dell'art. 1 comma 2 del D.Lgs. n. 149/2011.

D'altro canto questa Sezione non ha avuto notizia neanche dell'avvenuto inoltro della Relazione entro i 10 gg. dalla sua sottoscrizione (ossia entro il 21 gennaio 2013) in adempimento del richiamato disposto normativo.

In ogni caso, anche ove prodotto e inopinatamente non reso disponibile, il Rapporto in materia sanitaria non potrebbe ragionevolmente discostarsi dai contenuti di cui al verbale della riunione congiunta del 9 novembre 2012 del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza i quali hanno ritenuto che anche per l'anno 2012 si prospetta un disavanzo sanitario non coperto incrementato della perdita dell'esercizio 2011.



## 1.2. ATTIVITÀ LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE MOLISE

In via preliminare, si deve rilevare che le attività normative e amministrative della legislatura, sulle quali la Sezione è chiamata ad esprimersi, ricadono, per i motivi illustrati in premessa, sostanzialmente nell'arco dell'anno 2012 e - al netto della recentissima novella legislativa introdotta con il D.L. 10 ottobre 2012, n.174 convertito, con modificazioni con L. 7 dicembre 2012, n.213 - avrebbero riguardato l'esame del rendiconto del relativo esercizio ancora non approvato.

D'altronde, il Presidente della Regione non ha potuto presentare la c.d. "relazione annuale" sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni, perché la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha adottato le relative linee guida soltanto nella Adunanza dell'11 febbraio 2013 con deliberazione ancora in corso di pubblicazione (art.1, comma 6 del citato D.L. n.174/2012)<sup>7</sup>.

Nè è stato possibile attivare una formale istruttoria dati i tempi ristretti imposti dal legislatore.

D'altra parte la Sezione deve stigmatizzare la circostanza che, sul sito istituzionale dell'Ente Regione, l'accesso agli atti amministrativi è previsto ancora sulla base di una richiesta specifica motivata ex L.7 agosto 1990 n.241<sup>8</sup> e non secondo il *principio della trasparenza* di cui al D.Lgs. n.150/2009.

Tale principio si ritiene sia di diretta applicazione nell'Ordinamento regionale e nel sistema degli enti dipendenti ivi comprese le amministrazioni del servizio sanitario nazionale. An base ad esso <<La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione>> (ivi, combinato disposto degli artt.11, commi 1 e 3, 16, comma 1).

Alla luce delle predette considerazioni, le presenti valutazioni scontano inevitabilmente flussi informativi fisiologicamente incompleti.

Al contempo, non si può fare a meno di sottolineare come il fatto che la legislatura in esame sia sia posta - per il Presidente che ha espresso e la maggioranza che lo ha sostenuto - in assoluta continuità con quella che l'ha preceduta, ha consentito di agevolare l'analisi e le valutazioni atteso che le stesse possono essere supportate dai contenuti dei referti di questa Sezione sulla finanza regionale svolte negli esercizi finanziari 2010 e 2011.

<sup>7</sup> il punto era all'ordine del giorno nelle adunanze della detta Sezione della Corte dei conti fissate per il 21 gennaio e dell'11 febbraio u.s.

<sup>8</sup> L. n.241/1990, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"

Le valutazioni avranno quindi come riferimento, da una parte, il quadro dei principi ed obblighi delineati dal legislatore nazionale in vista del coordinamento della finanza pubblica e il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, e, dall'altra, gli obiettivi prioritari definiti dallo stesso Ente Regione nei suoi atti di programmazione economica e finanziaria.

La Sezione deve inoltre rilevare che relazione di fine legislatura a firma del Presidente della Giunta della Regione Molise non ha potuto seguire lo schema tipo all'uopo previsto, perché - all'11 gennaio u.s. (come sopra annotato, data ultima per la sua sottoscrizione) - non era ancora chiuso l'iter procedimentale per la sua adozione. Iter che vuole l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e il concerto tra il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro della salute (cfr. comma 5 dell'art.1 del richiamato D.Lgs n.149/2011).

Si annota, per completezza, che il successivo 24 gennaio 2013 la Conferenza Stato Regioni ha rinviato la discussione sul punto (Codice sito: 4.6/2013/3 - Servizio II).

Il presente documento, pertanto, espone le principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura sulla scorta dei criteri di cui al comma 4 del testé citato art.1

Sotto questo aspetto, non può non evidenziarsi che la Relazione regionale non contiene alcun elemento atto a chiarire lo stato di certificazione del bilancio regionale, così come richiesto dalla *lett.g)* del citato comma 4.

Di contro essa avrebbe dovuto evidenziare che il sistema dei controlli interni delineato a livello legislativo dagli artt. 24 e 30 della L.R. n.10/2010, attende ancora la sua completa implementazione, soprattutto per quel che riguarda l'individuazione di una struttura terza, estranea agli organi ed all'amministrazione della Regione, cui affidare la *vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione.*

Il punto, già trattato al paragrafo precedente, sarà oggetto di ulteriori riflessioni nel paragrafo dedicato al "*Sistema dei controlli interni*" (*infra*, paragrafo 3).

Medesima constatazione vale in relazione alla lettera f) del citato comma 4, sul quale si riferisce al punto 7. del presente documento.

<sup>9</sup> (comma 4) La relazione di fine legislatura contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento a:

- a) sistema ed esiti dei controlli interni;
- b) eventuali rilievi della Corte dei conti;
- c) eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio;
- d) eventuali azioni intraprese per contenere la spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;
- e) situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale;
- f) la individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio;
- g) stato certificato del bilancio regionale

La relazione illustra prioritariamente, sia pure in modo schematico, l'attività legislativa e amministrativa prodotta durante della X legislatura.

### 1.2.1. Leggi regionali

Prima di affrontare l'esame dei provvedimenti normativi regionali ordinari, giova innanzitutto richiamare l'attenzione circa le vicende legate alla emanazione del nuovo Statuto regionale.

Come noto, l'art. 123, comma 2 della Costituzione prevede che lo Statuto sia approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi.

Il procedimento di adozione, tutt'ora *in fieri*, si è sviluppato come segue:

- il 9 luglio 2010, il Consiglio regionale ha approvato, in prima lettura, il testo di legge di approvazione dello Statuto regionale (deliberazione n. 184);
- il 22 febbraio 2011, l'organo consiliare ha confermato il testo in seconda votazione (deliberazione n. 35, pubblicata ai fini della richiesta di referendum nel BURM n.7 del 2 marzo 2011, edizione straordinaria);
- il 29 marzo/1°aprile 2011, il Governo ha promosso la questione di legittimità costituzionale degli articoli 30, comma 4, 53, comma 4, e 67, comma 1, della legge di revisione statutaria, con riferimento all'art. 117, commi 2 lettera l) e 5 della Costituzione, ed agli artt. 121, comma 2, e 123 della Costituzione (ricorso n.30/2011), determinando, così, la sospensione delle attività referendarie nel frattempo promosse (ex art.17 della L.R. n.24 ottobre 2005, n.36<sup>10</sup>);
- il 13 febbraio 2012, il legislatore regionale ha revocato la deliberazione legislativa n. 35 del 22 febbraio 2011, con cui si era approvato il testo statutario in seconda votazione (L.R. n.4/2012<sup>11</sup>);
- il 7 marzo 2012, la Corte costituzionale ha respinto il ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri senza, peraltro, affrontare il fatto che era venuta meno la seconda deliberazione consiliare prevista dal citato art.123, comma 2 della Costituzione (sentenza n.63, depositata il successivo 21 marzo);
- il 28 marzo 2012, la suddetta sentenza è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale;
- il 30 marzo 2012, il legislatore regionale ha abrogato la L.R. n. 4/2012 e ha disposto, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione, la reviviscenza della deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011 (L.R. n.7/2012<sup>12</sup>, art.3).

Ha inoltre aggiunto (ivi, art.1) alla citata L.R. n. 2005/36 l'art. 17-*bis* secondo cui: <<(1) Il Consiglio regionale può modificare o revocare, nei modi di cui all'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, la legge di approvazione o di modificazione dello statuto

<sup>10</sup> L.r. n.36/2005, recante "Disciplina del referendum previsto dall'articolo 123, terzo comma, della Costituzione"

<sup>11</sup> L.r. n.4/2012, recante "Revoca della deliberazione legislativa n. 35 del 22 febbraio 2011, avente ad oggetto: «Legge regionale concernente: "Statuto della Regione Molise". Seconda deliberazione. Approvazione.»"

<sup>12</sup> L.r. n.7/2012, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 24 ottobre 2005, n.36 (Disciplina del referendum previsto dall'articolo 123, terzo comma, della Costituzione). Abrogazione della legge regionale 13 febbraio 2012, n.4"

regionale già approvata, anche dopo la pubblicazione del suo testo nel Bollettino ufficiale della Regione ai fini della richiesta di referendum. (2) Ove il Consiglio regionale modifichi o revochi la legge ai sensi del comma 1, le operazioni referendarie eventualmente compiute perdono efficacia. Le norme introdotte dalla presente legge hanno effetto nei confronti del procedimento referendario in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa>> (ivi, art.4);

- il 19 ottobre 2012, il Consiglio regionale ha apportato in prima votazione delle modifiche alla legge di revisione statutaria *in fieri*, in forza del predetto art. 17-bis della L.R. n. 35/2006 (deliberazione n. 213),
- il 20 dicembre 2012, l'organo consiliare ha confermato, in seconda votazione, il testo (deliberazione n.258, pubblicata ai fini della richiesta di referendum nel BURM n.33 del 28 dicembre 2012, edizione straordinaria).

Per completezza, si ricorda che le operazioni e le attività relative allo svolgimento del referendum sono sospese nel periodo intercorrente tra la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali e i dieci mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio regionale (art.18 della Lr. 2005/36, come modificato dall'art.2 della L.R. n.7/2012).

Passando all'ulteriore attività normativa di carattere primario occorre innanzitutto rilevare come la stessa sia riportata, nella Relazione, esclusivamente per numeri di atti ed ambiti d'intervento.

Il numero delle leggi promulgate nel corso della legislatura sono complessivamente n.33; partitamente, durante l'anno 2012 sono n. 27 (e non n.21<sup>13</sup> come riportato nella relazione), mentre nel corrente anno 2013, ne risultano promulgate n.5 (n. 3 delle quali intervenute dopo la trasmissione della relazione in commento).



Ove si escludano le manovre finanziarie 2012-2013, le uniche "leggi di settore" - ossia quelle che in maniera nuova disciplinano intere materie o loro parti o aspetti importanti - si riducono a n. 3:

- L.R. 30 aprile 2012, n.12, recante "Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile";
- L.R. 7 agosto 2012, n. 20, recante "Interventi a favore della sicurezza e dell'educazione stradale";
- L.R. 13 novembre 2012, n.25, recante "Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n.21".

La gran parte (oltre il 70%) è, invece, costituita da c.d. "leggi di manutenzione" - vale a dire provvedimenti che senza ridisegnare l'impianto generale modificano o completano aspetti

<sup>13</sup> risulta riportato tra le leggi anche un atto meramente regolamentare adottato dal Consiglio Regionale il 3 aprile 2012 con la deliberazione n.85: regolamento n.1 del 17 aprile 2012 di attuazione della l.r. 21 novembre 2008, n.33 (Disciplina in materia di requisiti igienico-sanitari delle piscine ad uso natatorio)

specifici di leggi preesistenti - se non addirittura da "leggi provvedimento" - vale a dire leggi che disciplinano situazioni specifiche in maniera frammentaria.

Ne costituisce indiretta conferma lo sviluppo verticale dei singoli articolati, oscillante tra i 2 (in n. 14 casi) e i 3 articoli (in n. 4 casi) nel 54% dei provvedimenti legislativi.

Altrettanto manutentive possono essere considerate le tante disposizioni a carattere meramente ordinamentale ovvero organizzatorio contenute nel corpo delle leggi finanziarie 2012 (L.R. 26 gennaio 2012, n.2) e 2013 (L.R. 17 gennaio 2013, n.4).

In particolare, la legge finanziaria è stata utilizzata come strumento preferenziale per apportare modifiche alla legislazione vigente in diversi settori di competenza regionale, senza che le stesse abbiano realizzato aumenti di entrata o riduzioni di spesa e/o ricadute finanziarie. Né si può dire che si caratterizzino per un rilevante miglioramento del livello massimo di indebitamento della Regione<sup>14</sup>.

Pare piuttosto trattarsi di leggi finanziarie *omnibus*, espressamente vietate dall'ordinamento contabile in vigore - quello regionale (art.1, c.3, D.Lgs. 28 marzo 2000, n.76)



<sup>14</sup> per la L.r. n.2/2012 vedasi l'art.3 per la costituzione del cd. Sistema Regione Molise e l'architettura del contributo dei singoli enti al Sistema, dei poteri e delle modalità d'indirizzo, controllo, anche ispettivo, e di vigilanza della Regione; l'art.4 per l'attività di indirizzo e controllo nei confronti delle società partecipate; l'art.5 per l'adattamento delle procedure di estinzione dei titoli di spesa del sistema contabile alle misure di contrasto all'uso del contante; l'art.10 per l'affidamento della gestione degli impianti di Capracotta Monte Capraro; l'art.20 per le competenze del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici; l'art.26 per l'ulteriore rinvio del termine ultimo per l'adozione della disciplina per l'applicazione del principio di coesistenza tra le colture transgeniche, convenzionali e biologiche; l'art.32 per delegare alla Giunta la definizione di un Piano finalizzato alla ripresa e al rafforzamento competitivo del sistema economico e produttivo e la presentazione di una ddi relativa alla riorganizzazione dei consorzi industriali; l'art.33 per ribadire impegno al sostegno di un organico sviluppo della cooperazione; l'art.34 per impegnare la Giunta a reperire i fondi finalizzati all'accesso al credito dei soggetti "non bancabili"; l'art.36 per istituire l'Ufficio per la ricognizione delle criticità finanziarie e produttive delle imprese e delle famiglie e per la prevenzione e la conciliazione dei contenziosi; l'art.47 per trasferimento delle funzioni in materia di formazione professionale alle Province; l'art.48 per delegare la Giunta ad elaborare un organico ddi in materia di politiche attive per il lavoro; l'art.49 per istituire il "Reddito minimo di cittadinanza"; l'art.50 per delegare la Giunta a disciplinare le modalità di attuazione dell'offerta formativa pubblica per l'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere; l'art.51 per l'istituzione dell'anagrafe degli studenti; l'art.52 per l'istituzione dell'anagrafe dell'edilizia scolastica; l'art.58 per disposizioni varie in materia di aggiudicazione lavori pubblici; l'art.60 per l'istituzione di "audit" regionale sulle stazioni appaltanti; l'art.61 per misure di rilancio del settore edilizio; l'art.66 per sub-deleghe ai Comuni in materia di rilascio nulla-osta ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497; l'art.67 per il livello organizzativo in cui si realizza la gestione integrata tra servizi sanitari e socio-assistenziali; l'art.68 per il controllo sull'Azienda sanitaria regionale; l'art.69 per individuare le strutture competenti all'accreditamento, alla verifica della congruità con il fabbisogno di assistenza; l'art.70 per procedura di liquidazione delle soppresse Comunità montane, delega alla Giunta per il riordino della materia e istituzione di una "cabina di regia" nelle more della costituzione dell'Agenzia per lo sviluppo dei territori montani; l'art.76 per l'attestazione della classe energetica dell'immobile nell'annuncio commerciale di vendita; l'art.77 per ricognizione della situazione previdenziale pendente dei dipendenti della ex SAM di Boiano; l'art.78 per la durata dell'incarico del Direttore Generale dell'ARPAM; l'art.79 per l'inalienabilità delle reti e delle infrastrutture del servizio idrico integrato affidato all'Azienda speciale regionale Molise Acque, ente di diritto pubblico, la cui natura giuridica non può essere modificata.

Per la L.r. n.4/2013 vedasi l'art.5 in tema di periodi per vendite di fine stagioni e saldi; l'art.6 in tema di esercizio di attività professionali di agenzie di viaggi e turismo; l'art.7 in tema di attività di guida, interprete e accompagnatore turistici; l'art.8 in tema di programma di promozione turistica; l'art.9 in tema di modalità di erogazione del contributo alle pro-loco; l'art.10 in tema di modalità di programmazione degli interventi a favore del "Molisani nel mondo"; l'art.11 in tema di dotazione finanziaria dell'ARPAM; gli artt.13 e 14 in tema di modalità di erogazione del contributo alle Comunità montane; l'art.15 in tema di Osservatorio sulla qualità degli alimenti di origine vegetale; l'art.16 in tema di condizioni per gli interventi a sostegno degli editori della carta stampata; l'art.20 in tema di nome dell'orchestra stabile del Molise; gli artt.22, 23 e 24 in tema di costituzione e la soppressione delle strutture organizzative; gli artt.26, 27 e 28 in tema di urbanistica ed edilizia; l'art.30 che impegna la Giunta a definire le disponibilità finanziarie per gara Internazionale di sci di fondo; l'art.32 in tema di autorizzazione allo svolgimento di gare cinofile e di durata dei componenti dei Comitati di gestione territoriali per la caccia; l'art.33 in tema di periodi di abbattimento nel quaglio dromi; l'art.35 in tema di zone di installazione condizionata per telefonia mobile, telecomunicazione e radiodiffusione

e art.12 della citata L.R. n.4/2002<sup>15</sup>) così come quello statale (art.11, comma 2 della L. 5 agosto 1978, n. 468 ed ora art. 11, comma 3, L. 31 dicembre 2009 n. 196) – al precipuo scopo di evitare che l'urgenza e la preferenzialità dati alla "sessione di bilancio" vengano utilizzati per l'introduzione di disposizioni avulse dalla prima o comunque poco incidenti sugli equilibri finanziari dell'Ente.

Normative di tal fatta dovrebbero trovare collocazione in separati disegni di legge e, semmai collegati *lato sensu* alla manovra dell'anno, risultare negli elenchi dei provvedimenti legislativi regionali che si prevede di approvare nel corso dell'esercizio, i cui eventuali oneri trovano copertura nei fondi speciali iscritti nel bilancio regionale per gli importi indicati nella legge finanziaria (art. 28 della L.R. n.2/2004).

Per completezza, si annota che né la legge di approvazione del bilancio 2012 (L.R. 26 gennaio 2012, n.3), né quella relativa all'esercizio 2013 (L.R. 17 gennaio 2013, n.5) recano simili elenchi.

Gli ambiti di intervento dei provvedimenti legislativi riportati nella relazione quant'anche integrati sulla scorta di quanto testé evidenziato<sup>16</sup> – non riescono a dare



<sup>15</sup> L.r. n.4/2002, recante "Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise" in attuazione dei principi contenuti nel D.Lgs.n.76/2000, recante "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n.208". Fino a tutto il 2013, è ancora nel periodo di sperimentazione il nuovo sistema di bilancio delineato con il D.Lgs. 23 giugno 2011 n.118 a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n.42

<sup>16</sup> ambiti d'intervento dei provvedimenti legislativi adottati:

- *consiglieri regionali e gruppi consiliari*
  - (1) L.r. 5 ottobre 2012, n.21;
- *contabilità e contratti, bilanci, manovre finanziarie, armonizzazione del bilancio*
  - (1) L.r. 26 gennaio 2012, n.1;
  - (2) L.r. 26 gennaio 2012, n.2;
  - (3) L.r. 26 gennaio 2012, n.3;
  - (4) L.r. 30 marzo 2012, n.6;
  - (5) L.r. 11 giugno 2012, n.13;
  - (6) L.r. 11 giugno 2012, n.14;
  - (7) L.r. 7 agosto 2012, n.16 (afferente anche organizzazione delle funzioni amministrative a livello regionale etc. e lavoro, cooperazione, politiche dell'occupazione etc.);
  - (8) L.r. 19 ottobre 2012, n.23;
  - (9) L.r. 19 ottobre 2012, n.24;
  - (10) L.r. 10 gennaio 2013, n.3;
  - (11) L.r. 17 gennaio 2013, n.4;
  - (12) L.r. 17 gennaio 2013, n.5;
- *enti locali e comunità montane*
  - (1) L.r. 19 ottobre 2012, n.22
  - (2) L.r. 2 gennaio 2013, n.1 (afferente anche "governo del territorio, urbanistica, edilizia" e "promozione e organizzazione di attività culturali etc.");
- *flora, fauna, caccia, pesca e fruizione della produzione naturale e selvatica*
  - (1) L.r. 30 aprile 2012, n.10;
- *governo del territorio, urbanistica, edilizia*
  - (1) L.r. 7 agosto 2012, n.17;
  - (2) L.r. 7 agosto 2012, n.18;
  - (3) L.r. 27 dicembre 2012, n.27;
  - (4) L.r. 2 gennaio 2013, n.1 (afferente anche "enti locali e comunità montane" e "promozione e organizzazione di attività culturali etc.");
- *lavoro, cooperazione, politiche dell'occupazione e previdenza complementare e integrativa*
  - (1) L.r. 7 agosto 2012, n.16 (afferente anche contabilità e contratti etc. e organizzazione delle funzioni amministrative a livello regionale etc.);
- *ordinamento e organizzazione regionale e degli enti dipendenti e vigilati, etc.*
  - (1) L.r. 13 febbraio 2012, n.4;
  - (2) L.r. 30 marzo 2012, n.7;
  - (3) L.r. 11 aprile 2012, n.9;
  - (4) L.r. 28 giugno 2012, n.15;

immediata contezza della coerenza dell'azione legislativa con gli obiettivi stabiliti dallo Stato nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e con quanto previsto dalla manovra finanziaria per l'anno 2012 dalla Regione Molise (cfr. art.7 della L.R. n.4/2002) in quanto contengono, in prevalenza, disposizioni a carattere ordinamentale e organizzatorio.

Orbene, a fronte del complesso delle incombenze e priorità a cui testè si è fatto cenno, la Sezione riscontra, che il **legislatore regionale ha dato seguito ad alcuni degli adempimenti imposti dal legislatore nazionale ai fini del coordinamento della finanza pubblica:**

- con la L.R. 5 ottobre 2012, n.21<sup>17</sup> ha ricondotto il numero dei consiglieri e degli assessori regionali a quanto stabilito dall'art.14, lettere a) e b) del già citato D.L. n.138/2011, convertito con L. n.148/2011. Nel medesimo termini si esprime l'emanando Statuto regionale (Ivi, artt.15 e 34);
- con la L.R. 26 gennaio 2012, n.2 (finanziaria regionale 2012) è proseguito il processo di recepimento alle disposizioni di principio contenute, in particolare, negli artt.6 e 9, comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito con L. 30 luglio 2010, n.122<sup>18</sup>. La riduzione dei costi degli apparati amministrativi e il contenimento delle spese in materia di impiego pubblico - iniziati con l'adozione della L.R. 20 agosto 2010, n.16<sup>19</sup> - trovano ulteriore sviluppo attraverso:
  - ✓ la partecipazione a titolo onorifico alle sedute dei singoli organi e gruppi di lavoro e il riconoscimento del solo rimborso delle spese di trasferta per i componenti residenti in un comune diverso da quello ove hanno sede i medesimi, nella misura prevista per i



- 
- (5) L.r. 2 gennaio 2013, n.2:
  - ordinamento sportivo e orientamento allo sport
    - (1) L.r. 13 dicembre 2012, n.26 (afferente anche "professioni");
  - organizzazione delle funzioni amministrative a livello regionale e locale
    - (2) L.r. 7 agosto 2012, n.16 (afferente anche contabilità e contratti etc. e lavoro, cooperazione, politiche dell'occupazione etc);
    - (3) L.r. 7 agosto 2012, n.20;
    - (4) L.r. 13 novembre 2012, n.25 (afferente anche "trasporti e viabilità, navigazione delle acque interne" e "professioni");
  - procedimento amministrativo, semplificazione amministrativa
    - (1) L.r. 30 marzo 2012, n.5;
  - professioni
    - (1) L.r. 13 novembre 2012, n.25 (afferente anche "trasporti e viabilità, navigazione delle acque interne" e "organizzazione delle funzioni amministrative a livello regionale e locale");
    - (2) L.r. 13 dicembre 2012, n.26 (afferente anche "ordinamento sportivo e orientamento allo sport)
  - promozione e organizzazione di attività culturali e delle tradizioni locali
    - (1) L.r. 30 aprile 2012, n.11;
    - (2) L.r. 7 agosto 2012, n.19;
    - (3) L.r. 2 gennaio 2013, n.1 (afferente anche "governo del territorio, urbanistica, edilizia" ed "enti locali e comunità montane");
  - protezione civile, rischio sismico, regime delle acque e rischio idrogeologie
    - (1) L.r. 30 aprile 2012, n.12;
  - trasporti e viabilità, navigazione delle acque interne
    - (1) L.r. 13 novembre 2012, n.25 (ricadente anche nell'ambito "organizzazione delle funzioni amministrative a livello regionale e locale" e "professioni");
  - turismo e industria alberghiera
    - (1) L.r. 10 aprile 2012, n.8;

<sup>17</sup> L.r. n.21/2012, recante "Disposizioni urgenti di adeguamento all'articolo 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n.138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148"

<sup>18</sup> D.L. n.78/2010, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"

<sup>19</sup> L.r. n.16/2010, recante "Misure di razionalizzazione della spesa regionale"

funzionari regionali. Ove previsti, i gettoni di presenza non superano l'importo di € 30 a seduta giornaliera<sup>20</sup>;

- ✓ la riduzione della indennità, compensi, gettoni e utilità riconosciuti agli organi di indirizzo, direzione e controllo. In qualche caso permane il riconoscimento del trattamento di missione durante le trasferte effettuate nell'esercizio delle funzioni<sup>21</sup>;
- ✓ la riduzione della massima retribuzione di posizione riconoscibile al Direttore generale, Segretario generale e direttori d'area (ivi, art.9) e del fondo per il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale (ivi, art.19);
- con l'art.5 della medesima L.R. n.2/2012 ha conformato le procedure di estinzione dei titoli di spesa del sistema contabile alle misure di contrasto all'uso del contante introdotte all'art.12 del D.L. 6 dicembre 2011, n.201, convertito con la L. 22 dicembre 2011, n.214<sup>22</sup> ai fini dell'emersione della base imponibile.

In altri casi il legislatore regionale **ha solo parzialmente evaso gli adempimenti imposti dal legislatore nazionale** ai fini del coordinamento della finanza pubblica

Brevemente:

- con l'art.11 della L.R. n.2/2012 ha ridotto l'indennità di funzione dei consiglieri regionali del 10%, ma non ha assicurato che il complesso degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati (Indennità di funzione, diaria a titolo di rimborso spese, rimborso spese di trasporto, indennità e rimborso spese di missione), rimanessero entro i limiti dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, così come richiesto dall'art.14, lettera c) del D.L. n.138/2011<sup>23</sup>. Peraltro, il parametro cui adeguarsi è stato ridefinito dall'art.2 lettera b) del citato del D.L. n.174/2012 commisurandolo all'importo riconosciuto dalla <<regione più virtuosa>> ed estendendolo anche agli assessori;



<sup>20</sup> vedasi l'art.13 per la Commissione regionale per la parità e le pari opportunità; l'art.24 per la Commissione tecnica forestale; l'art.25 per la Commissione regionale per l'agricoltura biologica; l'art.27 per la Consulta regionale per la tutela e la valorizzazione del "cavallo pentro"; l'art.30 per il Comitato tecnico apistico; l'art.31 per il Comitato tecnico-scientifico dell'ARSIAM; l'art.35 per l'Osservatorio regionale del commercio; l'art.36 per la Consulta regionale del consumo e dell'utenza; l'art.40 per la Commissione consultiva per lo sport; l'art.41 per la Commissione d'esame per l'abilitazione all'esercizio di Direttore Tecnico delle agenzie di viaggio e turismo; l'art.43 per la Commissione per la concessione dei contributi per il restauro e la realizzazione di trabucchi; l'art.45 per la Consulta per le attività bibliotecarie, archivistiche e musicali; l'art.54 per il Comitato tecnico-scientifico per l'eliminazione delle barriere architettoniche; l'art.63 per la Commissione per la determinazione dei valori agricoli medi e dell'indennità di espropriazione; l'art.64 per il Comitato Tecnico Trasporti e la Commissione consultiva in materia di piste; l'art.65 per la Consulta tecnica per le aree naturali protette; l'art.70 per la "cabina di regia" istituita nelle more della costituzione dell'Agenzia per lo sviluppo dei territori montani; L'applicazione di dette previsioni viene esclusa solo per quelli organismi che svolgono anche funzioni decisorie in merito a ricorsi amministrativi e in materia di sismica, e questo in analogia con quanto previsto dall'art.6, comma 1, del citato D.L. n.78/2010 (ivi, art.17)

<sup>21</sup> vedasi l'art.7 per gli organi di indirizzo, direzione e controllo dell'ARSIAM, dell'Agenzia Molise Lavoro; dell'ESU, dell'ERSAM, dell'IRESMO, degli IACP, degli EPT, dell'Azienda speciale Molise Acque, dell'ARPAM e dei Consorzi di bonifica; l'art.14 per l'Ufficio del tutore pubblico dei minori; l'art.15 per l'Ufficio del Difensore civico; l'art.37 per Consiglio generale, Comitato direttivo e Collegio dei revisori dei conti dei Consorzi di sviluppo industriale;)

<sup>22</sup> D.L. n.201/2011, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici"

<sup>23</sup> il disposto costituiva attuazione dell'art.3 del D.L. 25 gennaio 2010, n.2 convertito con L. 26 marzo 2010, n.42, recante "Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni"

- con l'art. 12 della L.R. 26 gennaio 2012, n.2 (finanziaria regionale 2012) - come modificato dalla art.2, comma 1, L.R. 7 agosto 2012, n.16<sup>24</sup> - ha soppresso l'istituto dell'assegno vitalizio ai consiglieri e componenti della giunta regionali, prevedendo - già per i consiglieri regionali eletti nella X legislatura che lo richiedano - un sistema previdenziale contributivo nella misura del 16% dell'indennità di funzione percepita al netto delle ritenute fiscali. Non può sottacersi, al riguardo, che non abbia trovato ancora luce la disciplina del sistema previdenziale contributivo secondo i principi suddetti, con la definizione dell'età minima per l'accesso al trattamento pensionistico, che secondo comma 8 del predetto art. 12 avrebbe dovuta essere approvata entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della finanziaria regionale 2012.

Per altro verso, si annota che la disposizione in parola sembra tener dietro a quanto imposto dall'art. 14, lettera f) del D.L. n. 138/2011<sup>25</sup>, ma al pari tempo appaia discostarsene laddove prevede, non solo per coloro che già percepiscono l'assegno vitalizio, ma anche per coloro che hanno solo maturato <<alla data di entrata in vigore della presente legge>> i requisiti di contribuzione previsti, la persistente applicazione delle disposizioni previgenti di cui alle LL.RR. 13 aprile 1988, n. 10 e 24 maggio 2006, n. 8, art. 1<sup>26</sup>, anziché i requisiti di cui al D.L. n. 174/2012.

Invece, **alcuni obblighi di adeguamento normativo - già incombenti prima dell'inizio della X legislatura o intervenuti durante il suo corso - sono rimasti invariati.**

In particolare:

- commisurare all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale il trattamento economico dei consiglieri regionali, come indicato dalla lettera d) del D.L. n. 138/2011;
- istituire, a decorrere dal 1° gennaio 2012, un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente, di cui alla lettera e) del D.L. n. 138/2011;
- ridurre - fin dall'anno 2011 - la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti ad un importo non superiore al 20% di quella sostenuta nell'anno 2009 così come richiesto dal comma 7 del l'art.6 del testé citato D.L. n.78/2010;

<sup>24</sup> L.r. n.16/2012 "Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2012, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2012)", ma contenente anche disposizioni in tema di reggenza del personale con qualifica dirigenziale (lvi, art.5, comma 2) e in materia di cooperazione allo sviluppo (lvi, art.7, comma 1)

<sup>25</sup> la Corte costituzionale, con sentenza 17 - 20 luglio 2012, n.198, ha dichiarato, tra l'altro:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, promossa in riferimento agli artt. 3, 70, 77, 97 e 114 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, dalle Regioni Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna e Umbria;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, promossa in riferimento agli artt. 3, 100, 103, 117, commi secondo, terzo e quarto, 119, 121, 122 e 123 Cost., dalle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Umbria e Veneto.

<sup>26</sup> L.r. n.10/1988, recante "Riordino del regime degli assegni vitalizi dei Consiglieri Regionali"; L.r. n.8/2006, recante "Disposizioni sulla rideterminazione in riduzione delle indennità dei consiglieri regionali"

- ridurre in misura non inferiore al 20% gli oneri finanziari correlati ad enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono funzioni amministrative conferite alla Regione anche tramite la loro soppressione o il loro accorpamento, così come fissato - dal 15 agosto 2012 - nel principio contenuto nell'art.9, commi 1 e 5 del D.L. 6 luglio 2012, n.95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135<sup>27</sup>.

Non a caso, infatti, anche il riassetto istituzionale degli enti e agenzie regionali - che costituiva priorità della Giunta per l'anno 2012 quale condizione essenziale per conseguire il contenimento di spesa - non ha trovato attuazione.

L'art. 3 della L.R. n. 2/2012 - una volta individuato il cd. Sistema Regione Molise - affidava alla Giunta la definizione delle diversificate forme di partecipazione e di contributo al Sistema, nonché delle modalità d'indirizzo, controllo, anche ispettivo, e di vigilanza della Regione. Il successivo art.8 dava mandato alla Giunta di predisporre, entro 60 giorni, una proposta di legge che prevedesse il riordinamento degli IACP e dei Consorzi di bonifica e la costituzione di un Consorzio Industriale regionale. Contestualmente, la riorganizzazione di tutti i consorzi industriali sarebbe dovuta essere oggetto di un'altra iniziativa legislativa che la Giunta avrebbe dovuto presentare al Consiglio entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della medesima finanziaria (ivi, art.32 comma 3).

Interventi e proposte di cui non si trova successivo riscontro.

Tant'è che, in attesa di ciò, l'art.12 della citata L.R. n. 4/2013 (manovra finanziaria 2013) ha autorizzato gli enti e le agenzie regionali <<a procedere alla copertura della dotazione organica e del relativo fabbisogno triennale di personale con le modalità indicate dalle leggi istitutive>>.

Per di più, in attesa del loro riassetto, si è perpetuata l'impropria pratica delle proroghe delle funzioni degli organi di amministrazione attiva, consultiva e di controllo di enti, istituti ed aziende dipendenti dalla Regione, prima sino al 31 dicembre 2012 (ex L.R. 11 aprile 2012, n.9) poi al 30 giugno (ex L.R. 28 giugno 2012, n.15) ed infine al 30 aprile 2013 (ex L.R. 2 gennaio 2013, n.2<sup>28</sup>).

Proroghe che, tra l'altro, hanno indotto questi enti alla sostanziale inattività, essendo gli organi degli stessi autorizzati ai soli <<atti di ordinaria amministrazione nonché gli atti urgenti e indifferibili>>. Eventuali atti non rientranti fra quelli testé indicati sarebbero nulli<sup>29</sup>.



<sup>27</sup> D.L. n.95/2012, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario"

<sup>28</sup> L.r. n.9/2012, recante "Disposizioni urgenti per la proroga di organi di enti, Istituti ed aziende dipendenti dalla Regione"; L.r. n.15/2012, recante "Modifiche alla legge regionale 11 aprile 2012, n.9 (Disposizioni urgenti per la proroga di organi di enti, Istituti ed aziende dipendenti dalla Regione)"; L.r. n.2/2013, recante "Disposizioni urgenti per la proroga di organi di enti, Istituti ed aziende dipendenti dalla Regione"

<sup>29</sup> così dispongono i testi di legge in parola, rinviando all'uopo alle disposizioni di cui ai commi 3 e 4 dell'art.5 della L.r. n.16/2002

- ridurre, entro il 7 dicembre 2012<sup>30</sup>, il numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti e degli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla vigilanza della Regione, ad un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti ove non già costituiti in forma monocratica, così come previsto dal comma 5 dell'art. 6 del citato D.L. n. 78/2010. Disposto che si applica a decorrere dal primo rinnovo dei componenti degli organi di indirizzo, amministrazione, vigilanza e controllo successivo alla data di entrata in vigore dei regolamenti.

Difatti, anche in questo caso, è l'intero riassetto delle società partecipate regionali - altra priorità dell'azione 2012 - che risulta fermo.

In linea con quanto previsto dall'art.4 della L.R. n.2/2012 - è stato implementato, seppure solo a livello organizzativo, il *controllo analogo*<sup>31</sup>, ma non ha trovato seguito la separazione delle partecipazioni strategiche da valorizzare (Sviluppo Italia Molise, Finmolise, ecc.) da quegli *assets*, invece, da dismettere (GAM, Zuccherificio, Solagrital, ecc). Anzi constano interventi di segno assolutamente opposto, che hanno portato alla acquisizione di altre quote di partecipazione.

È d'obbligo far presente comunque che la Regione conserva ancora un margine seppur esiguo - di tempo per adeguare il proprio ordinamento agli obblighi sopra annotati; comunque dare applicazione ai principi contenuti e/o richiamati dall'art. 2, comma 1 del più volte citato D.L. n. 174/2012.

Ove tutto questo non accada <<entro tre mesi dalla data della prima riunione del nuovo consiglio regionale>>, la Regione Molise si vedrà ridurre a partire dall'esercizio in corso:

- una quota pari all'80% dei trasferimenti erariali a favore della regione, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale;
- i trasferimenti erariali a favore della regione per un importo corrispondente alla metà delle somme da essa destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e ai membri della giunta regionale (cfr. art.2, commi 1, 2 e 3 del DL. n. 174/2012).

Ancora, l'eventuale perseverante inadempimento nei successivi novanta giorni - termine assegnato ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n.131<sup>32</sup> - sarebbe considerato grave violazione di legge ai sensi dell'articolo 126, primo comma, della Costituzione con il



<sup>30</sup> termine così prorogato dall'art.22, comma 3 del D.L. 6 dicembre 2011 n.201, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito con L. 22 dicembre 2011, n.214.

<sup>31</sup> cfr. determinazione del Direttore Generale n.616 del 20 giugno 2012, cui è seguita la Delibera di Giunta Regionale n.674 del 23 ottobre 2012

<sup>32</sup> L. n.131/2003, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n.3" - Art.8 Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo: << Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri (...) assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri (...) adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario >>

conseguenziale scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta <sup>33</sup> (comma 5 del testé citato art.2).

Stante le dette possibili ricadute finanziarie (e istituzionali), suscita **perplessità il fatto che la legge di bilancio per l'esercizio 2013 (la L.R. 17 gennaio 2013, n.5) non abbia cautelativamente registrato simili pesanti evenienze** nelle poste di competenza (e cassa), ad esempio attraverso l'istituzione di uno specifico fondo di riserva svincolabile solo alla acquisita certezza del diritto ai trasferimenti.

Infatti, rispetto all'esercizio 2012:

- i tributi erariali o le quote di esso devolute alla Regione (categoria 1 - Titolo I - ENTRATE) risultano iscritti per identico importo;
- i contributi e i trasferimenti di parte corrente dello Stato, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale (UPB 026, 033, 037, 038, 039,053,055 della categoria 1 - Titolo I - ENTRATE) risultano iscritti con un decremento limitato all'6,52%.

L'aver autorizzato l'assunzione di impegni e il pagamento di spese entro i limiti degli stanziamenti di competenza e di cassa senza tener conto di eventuali decurtazioni di entrate normativamente previste, mina l'effettività dell'equilibrio di bilancio formalmente assicurato.

Quanto, invece, alle **iniziative normative affidate alla Giunta dal legislatore regionale**, la Sezione constata che **hanno trovato approdo** nella L.R. 19 ottobre 2012, n. 22<sup>34</sup>, le proposte di riordino e adeguamento alla normativa nazionale delle disposizioni sulle Comunità montane con la regolamentazione del piano di dismissione dei beni mobili ed immobili e del piano di mobilità del personale ivi in servizio, avanzate dalla Giunta in base all'art.70, comma 3 della L.R. n.2/2012.

Di contro, **non sembrano avere avuto seguito** quelle di seguito riportate:

- nell'ambito degli interventi previsti per le politiche agricole, la Regione non è stata in grado di adottare - entro il 31 dicembre 2011 (ma il primo termine risaliva al 31 dicembre 2009) - la disciplina per l'applicazione del principio di coesistenza tra le colture transgeniche e quelle convenzionali e biologiche, come definito all'articolo 2 del D.L. 22 novembre 2004, n. 279, convertito con L. 28 gennaio 2005, n.5<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Art.126, comma 1, Cost.: <<Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica>>

<sup>34</sup> L.r. n.22/2012, recante "Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità montane", successivamente modificata dall'art.1, comma 1 della L.r. 2 gennaio 2013, n.1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) ed ancora in occasione della manovra finanziaria 2013 (art.36 della citata L.r.n.4/2013)

<sup>35</sup> D.L. n.279/2004, recante "Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica"

L'art.26 della L.R. n.2/2012 ha prorogato ulteriormente detto termine al 31 dicembre 2013, confermando, sino a tale data, il divieto di coltivare ed usare in agricoltura di specie, varietà e ibridi di piante, materiali di moltiplicazione e sementi geneticamente modificati;

- nell'ambito delle azioni da intraprendere per la formazione, manca all'appello la disciplina delle modalità di trasferimento e delega alle Province della gestione delle attività di formazione professionale (da realizzare nel rispetto della programmazione triennale approvata dal Consiglio regionale), che la Giunta avrebbe dovuto presentare entro (complessivi) 240 giorni dalla entrata in vigore della finanziaria (art.47, comma 5 della L.R. n.2/2012);
- nell'ambito delle politiche dell'occupazione, non è intervenuta ancora la legge organica in materia di politiche attive per il lavoro, ispirata ai principi della "flessicurezza", del dialogo sociale e delle politiche aziendali, che la Giunta avrebbe dovuto elaborare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della finanziaria (art.48 della L.R. n.2/2012);
- nell'ambito degli interventi delle politiche sociali, si è ancora in attesa del regolamento in ordine ai criteri e alle modalità per l'accesso al c.d. reddito minimo di cittadinanza per i nuclei familiari privi di ogni altra e diversa tipologia di entrate, istituito dall'art. 49 della L.R. n. 2/2012<sup>36</sup>.

La relazione di fine legislatura **si esime dall'indicare le impugnative costituzionali proposte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con ricorso ex art. 127 Cost. e lo stato del relativo giudizio.**

Al riguardo, è possibile annotare che numerosi articoli della legge di manovra finanziaria 2012 più volte citata (L.R. n. 2/2012) sono oggetto di ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri (ricorso n. 67 del 4 aprile 2012). Nel dettaglio:

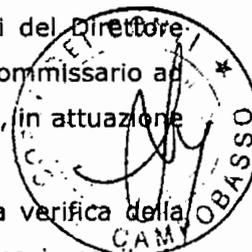
- l'art.18, commi 1 e 2, laddove consentono che, in occasione delle trasferte di servizio, in caso di impossibilità di utilizzo di idoneo mezzo dell'Amministrazione o d'altro mezzo pubblico di trasporto, l'utilizzo del mezzo proprio e riconoscono il rimborso delle spese per varie e diverse categorie di personale in servizio (personale con qualifica dirigenziale titolare di incarichi apicali; responsabili di programmi collegati all'utilizzo di fondi comunitari e nazionali; funzionari e dirigenti incaricati dell'esercizio di funzioni ispettive o di controllo e di patrocinio legale). Il ricorso denuncia la violazione dell'art.6 del d.l. n.78/2010, convertito in legge n.122/2010, concernente la riduzione dei costi degli apparati amministrativi, e dell'art.8 della legge n.417/1978 e dell'art.12, settimo comma, e 19, terzo comma, della legge n.836/1973, recanti tutti principi di coordinamento della finanza pubblica. Ergo denuncia la violazione della sfera di competenza esclusiva statale in

<sup>36</sup> il termine originario di <<60 giorni dall'entrata in vigore della legge>>, è venuto meno poi in forza dell'art.4, della citata L.r. 7 agosto 2012, n.16

materia di ordinamento civile e il contrasto con l'art.117, commi 2, lett. e), e 3 della Costituzione.

Si annota, peraltro, che i suddetti commi risultano ora abrogati dall'art.3 della Lr. 7 agosto 2012 n.16;

- l'art.3, commi 1 e 2, laddove prevede che la Giunta definisca, anche nei confronti dell'ASReM in quanto facente parte del Sistema Regione Molise, la forma di sua partecipazione e coordinamento, il potere e le modalità di monitoraggio e controllo da parte della Regione. Il ricorso denuncia l'interferenza con le funzioni del Commissario ad acta nominato dal Governo ai sensi dell'art.4 del D.L.1° ottobre 2007, n.159, in attuazione dell'art.120, comma 2 della Costituzione;
- l'art.67, commi 1 e 2, laddove delega la Giunta a presentare una proposta di riordino e di determinazione dei distretti circondariali, di cui all'art.3-quater del d.lgs. n.502/1992, intesi come livello in cui si realizza la gestione integrata tra servizi sanitari e socio-assistenziali. Il ricorso denuncia l'interferenza con le funzioni del Commissario ad acta nominato dal Governo ai sensi dell'art.4 del D.L.1° ottobre 2007, n.159, in attuazione dell'art.120, comma 2 della Costituzione;
- l'art.68, laddove sottrae al controllo della Giunta regionale solo alcuni atti del Direttore generale della ASReM. Il ricorso lamenta l'interferenza con le funzioni del Commissario ad acta nominato dal Governo ai sensi dell'art.4 del D.L.1° ottobre 2007, n.159, in attuazione dell'art.120, comma 2 della Costituzione;
- l'art.69, laddove prevede che l'accreditamento delle strutture sanitarie e la verifica della congruità con il fabbisogno d'assistenza secondo le funzioni sanitarie e socio-sanitarie individuate dalla programmazione sanitaria regionale è effettuata dal C.R.A.S.S. o dall'organo competente istituito da apposito provvedimento di Giunta regionale. Anche in questo caso, il ricorso denuncia lamenta l'interferenza con le funzioni del Commissario ad acta nominato dal Governo ai sensi dell'art.4 del D.L.1° ottobre 2007, n.159, in attuazione dell'art.120, comma 2 della Costituzione;
- l'art.79, laddove afferma che la proprietà pubblica delle reti e delle infrastrutture è inalienabile e che la gestione del servizio integrato è affidata all'Azienda speciale regionale Molise Acque, ente di diritto pubblico la cui natura giuridica non può essere modificata. Il ricorso del Governo denuncia la violazione della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e il contrasto con l'art.117, commi 2, lett. e).



Nel tentativo di superare i dubbi di legittimità sollevati a carico dei testé citati articoli 3, commi 1 e 2, 67, 68 e 69, il legislatore regionale – con la successiva L.R. 7 agosto 2012 n. 16 (ivi art.6) - ha introdotto nel corpo della legge finanziaria l'art. 69 bis, disponendo che <<Nel periodo di attuazione del Piano di rientro dal disavanzo regionale nel settore sanitario e della sua prosecuzione, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati, l'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 3, commi 1 e 2, 67, 68 e 69 è

attribuito al Commissario ad acta nominato ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n.159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n.222>>.

Anche questo dispositivo è stato fatto oggetto di ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale (ricorso n.167 del 2012), lamentandosi che il riferimento al Commissario *ad acta* nominato ai sensi dell'art. 4 del D.L.n.159/2007 (nella persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore) contrasterebbe con l'attribuzione delle medesime funzioni al nuovo Commissario *ad acta* nominato dal Consiglio dei Ministri, con delibera 7 giugno 2012, nell'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009. Il ricorso denuncia, pertanto, l'incidenza della detta normativa sulla potestà legislativa dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica e la sua interferenza con le funzioni esercitate dallo Stato in via sostitutiva.

Con il ricorso n. 158 del 2012<sup>37</sup> il Governo ha impugnato l'art.1 della L.R. 7 agosto 2012, n. 18<sup>38</sup>, laddove prevede che i piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente sono approvati definitivamente dalla Giunta comunale senza disporre che debbano essere trasmessi in copia alla Regione per eventuali osservazioni. Il ricorso denuncia la violazione di un principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio, richiamando la sentenza n. 343 del 2005 della Corte costituzionale.

Anche in questo caso, grazie alla L.R. 2 gennaio 2013, n.1 (ivi art.1, comma 3), le ragioni del ricorso dovrebbero essere venute meno con l'introduzione nell'articolo di un comma *1bis*, disponente, per l'appunto l'invio dei detti strumenti attuativi alla regione per le sue osservazioni.

Con il ricorso n. 1 del 2013, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha impugnato l'art. 2, comma 11, 12 e 13 della L.R. 19 ottobre 2012, n. 22<sup>39</sup>, laddove prevedono che la Regione, al fine di accelerare l'estinzione delle sopresse Comunità montane, favorisca la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale in servizio a tempo indeterminato mediante corresponsione di un incentivo.

I commi sono stati tuttavia abrogati dall'art.1, comma 1 della citata L.R. n.1/2013.

Risultano oggetto di ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale (ricorso n.197 del 2012) anche disposizioni della legge di approvazione del rendiconto generale 2011 della regione Molise (L.R. 19 ottobre 2012, n.23). Nel dettaglio:

- l'art. 2, laddove indica tra le entrate dell'esercizio l'avanzo di amministrazione "*presunto*" (pari ad € 282.708.532,00, come da bilancio di previsione 2011), in luogo di quello "*accertato*" al 31 dicembre 2010 (pari ad € 282.589.969,83, come da rendiconto 2010). Il

<sup>37</sup> l'udienza pubblica è fissata per il prossimo 04 giugno 2013, relatore Mattarella

<sup>38</sup> L.r. n.18/2012, recante "*Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti*"

<sup>39</sup> L.r. n.22/2012, recante "*Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità montane*".

ricorso lamenta il contrasto con disposizioni statali e regionali in materia di contabilità pubblica (d.lgs. 28 marzo 2000, n.76; L.R. 7 maggio 2002, n.4) nonché la violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'art.117, comma 3 della Costituzione;

- l'art.7, laddove include tra i residui attivi numerose partite relative degli anni precedenti senza giustificarne il mantenimento in bilancio. Il ricorso denuncia il contrasto con disposizioni statali e regionali in materia di contabilità pubblica (d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76; L.R. 7 maggio 2002, n.4) nonché la violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'art.117, comma 3 della Costituzione;
- l'art.9, laddove indica il Fondo cassa al 31 dicembre 2010 in euro 171.213.000,00, anziché di euro 66.683.309,03, come risultante dal conto del Tesoriere e dal rendiconto per l'esercizio finanziario 2010. Il ricorso, stante l'erroneità dell'indicazione, denuncia il contrasto con disposizioni statali e regionali in materia di contabilità pubblica (d.lgs. 28 marzo 2000, n.76; L.R. 7 maggio 2002, n.4) nonché la violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'art.117, comma 3 della Costituzione.

Ancora pendente risulta il ricorso n. 33 del 2011 avverso l'art. 1 comma 30 della L.R. 1 febbraio 2011, n. 2, che attribuisce alla Giunta il potere di indire procedure selettive per assunzioni a tempo indeterminato, prevedendo il riconoscimento di specifici punteggi in ragione di precedenti periodi di impiego presso l'Amministrazione regionale o in enti ad essa strumentali, nonché strutture commissariali e delle tipologie contrattuali, di lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e/o a tempo determinato. Il numero dei posti da ricoprire con concorso pubblico non deve superare le disponibilità previste dai vigenti atti programmatici della dotazione organica. Il ricorso denuncia il contrasto con limiti previsti dalla normativa statale sulle nuove assunzioni dall'art.14, comma 9 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, nella L. 30 luglio 2010, n.122 e conseguentemente la violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

Per inciso, si annota che simili problematiche potrebbero palesarsi anche in relazione all'art. 9 della L.R. 30 aprile 2012, n.12<sup>40</sup>, laddove prevede che le procedure concorsuali di reclutamento del personale siano definite <<al fine di valorizzare le esperienze professionali maturate dai lavoratori dipendenti e autonomi di cui all'articolo 7, in applicazione della normativa procedurale recata dall'articolo 17, comma 11, del decreto-legge 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazione dalla legge 3 agosto 2009, n.102>>.

Infine, il sito della Corte Costituzionale riporta anche il ricorso n.7 del 2013, presentato dal governo per la per la declaratoria di illegittimità costituzionale di una disposizione della L.R. 13 novembre 2012, n.25, ivi indicata con l'art.65 e senza nessuna ulteriore indicazione.

<sup>40</sup> L.r. n.12/2012, recante "Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile"

Invero lo sviluppo dell'articolato del suddetto testo di legge si ferma all'articolo 1. Consta solo che i parametri di riferimento sono l'art.117, comma 1 della Costituzione e l'art.49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Per completezza si ricorda che la Corte Costituzionale ha dichiarato - con la sentenza n.54 del 5 marzo 2012 (depositata il 09/03/2012) - l'illegittimità costituzionale dell'art.1, comma 3, della L.R. 21 aprile 2011, n.7<sup>41</sup>, nella parte in cui prevedeva il divieto di installazione sul proprio territorio di depositi di materiali e rifiuti radioattivi.

Conformemente al dispositivo, l'art.1, comma 4 della L.R. n.1/2013 ha provveduto a sopprimere le parole <<nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi>> dal testo normativo.

Con sentenza n. 33 del 5 febbraio 2012 (depositata il 23/02/2012), la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.1, comma 13, lettera c), della L.R. 1° febbraio 2011, n.2 (Legge finanziaria regionale 2011), laddove promuoveva, ai fini del controllo e della regolazione della spesa farmaceutica e dell'uso appropriato dei farmaci, le attività di informazione scientifica indipendente attraverso l'utilizzo di profili professionali previsti dalla legislazione nazionale vigente. Tale disposizione ledava l'art.117, comma 3 della Costituzione, il quale attribuisce allo Stato la competenza legislativa concorrente nelle materie di coordinamento della finanza pubblica, professioni e tutela della salute.

Ha altresì dichiarato illegittimo l'art. 1, comma 41, lettera o) della medesima, nella parte in cui prevedeva, per il rilascio e per la convalida annuale del tesserino che autorizza la ricerca e la raccolta dei tartufi, un contributo annuale di 3.000 euro, che poteva essere assolto da parte dei residenti nella Regione Molise mediante la fornitura, nel corso dell'anno solare di riferimento, di prestazioni di servizio a finalità collettiva rivolte al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio, le cui modalità sono definite con deliberazione della Giunta regionale. La Regione ha ecceduto dai limiti imposti dall'art.17 della legge n.752 del 1985, il quale autorizza le Regioni ad istituire solamente una tassa di concessione regionale per il rilascio del predetto tesserino, senza prevedere la possibilità di ulteriori forme di imposizione. Sussiste, pertanto, lesione della competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile dello Stato stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Laddove, invece, rinvia ad una fonte di rango inferiore a quella legislativa (provvedimento della Giunta regionale) l'individuazione delle prestazioni alternative a quella patrimoniale, senza dettare criteri direttivi idonei a restringere la discrezionalità dell'organo amministrativo, viola la riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione.



<sup>41</sup> L.r. n.7/2011, recante "Disposizioni in materia di produzione di energia"

La sentenza n. 213 del 18 luglio 2012 (depositata il 30 luglio 2012) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.1 della L.R. 4 agosto 2011, n.17<sup>42</sup>, che sanciva la conservazione del trattamento in godimento in capo al personale utilizzato nelle segreterie particolari ed attribuiva ai responsabili delle medesime un trattamento complessivo non inferiore a quello della categoria D3. In tal modo, la disposizione in questione istituiva una corrispondenza della posizione di responsabile di segreteria particolare, senza provvedere a definirla ulteriormente, con la categoria D - posizione economica D3 mutuata dal regime di qualificazione del personale previsto dalla contrattazione collettiva del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali. Essa, inoltre, disciplina le conseguenze dell'assegnazione alle segreterie particolari e, segnatamente, dell'attribuzione della funzione di responsabile a personale evidentemente inquadrato in un livello più basso («*ove sia titolare di retribuzione inferiore*»). Finiva, pertanto, per regolare istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato (inquadramenti, trattamento giuridico ed economico, effetti dello svolgimento di mansioni superiori), con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e violazione dell'art.117, comma 2, lettera l), Cost.

La caducazione dell'art.1 della legge in questione si riflette inevitabilmente anche sul successivo art.3, che peraltro - laddove faceva retroagire le disposizioni della medesima legge dal 1° gennaio 2011 nei confronti del personale, il quale «*a decorrere dalla stessa data o da data successiva, risulti aver svolto funzioni di responsabile di segreteria particolare*» - è apparso censurabile autonomamente anche per violazione dell'art.3 Cost.

Infine, con sentenza n. 201 del 17 luglio 2012 (depositata il 20 luglio 2012), la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.4, comma 3, della L.R. 9 settembre 2011, n.25<sup>43</sup>, la quale - nei periodi terzo e quarto - prevedeva, in caso di modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiore al 20%, l'obbligo di redazione di una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario, restando le modifiche inferiori a detto limite soggette al deposito della sola verifica strutturale nell'ambito delle responsabilità proprie della direzione dei lavori. Occupandosi di interventi edilizi in zone sismiche e della relativa vigilanza, invadeva la materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art.117, terzo comma, Cost. Di conseguenza venivano travolti anche il primo e il secondo periodo del medesimo comma 3; essi, infatti, privati del riferimento al quarto periodo, sarebbero rimasti incompleti e privi di possibilità di applicazione e, comunque, disponevano, anche detti periodi, nell'ambito di previsioni derogatorie riservate alla competenza statale.

<sup>42</sup> L.r. n.17/2011, recante "Modifiche all'articolo 8 della legge regionale 12 settembre 1991, n. 15, e all'articolo 6 della legge regionale 20 agosto 2010, n. 16, in materia di segreterie particolari"

<sup>43</sup> L.r. n.25/2011, recante "Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica"

### 1.2.2. Regolamenti Regionali

La Relazione si limita genericamente ad indicare le "Delibere del Consiglio Regionale" riportando il numero complessivo di quelle adottate a tutto il 2 gennaio 2013 (n. 263) senza alcuna specificazione della materia regolata.

In effetti, il documento avrebbe dovuto richiamare – stando ai criteri indicati nell'art. 1, comma 4 lett. f) del D.Lgs. n.149/2011 – i principali regolamenti di competenza regionale, in particolare quelli cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio.

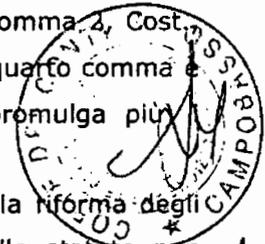
Al riguardo, si ricorda che la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione recata dalle Leggi costituzionali n. 1 del 22 novembre 1999 e n. 3 del 18 ottobre 2001<sup>44</sup> ha profondamente mutato l'assetto della potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni.

In breve, la modifica costituzionale, nell'intento di valorizzare la fonte regolamentare regionale (nell'ambito del più ampio processo di potenziamento dell'autonomia regionale, da un lato, e della forte espansione del regolamento statale in atto già da molti anni, dall'altro) ha interessato sia la titolarità del potere regolamentare regionale, sia l'ambito materiale entro il quale esso può essere esercitato.

Orbene, la soppressione dell'inciso "e regolamentari" contenuto nell'art.121, comma 2, Cost. ha sottratto ai Consigli regionali l'attribuzione della potestà regolamentare. Il quarto comma è stato novellato nel senso che il Presidente della Giunta emana (e non promulga più) regolamenti.

Il dubbio interpretativo se la novella costituzionale non avesse effetto fino alla riforma degli Statuti da parte delle Regioni (e, nelle more, applicare le disposizioni dello statuto non aggiornato) oppure se reputarla d'immediata efficacia precettiva è stato sciolto grazie ad alcune pronunce della Corte costituzionale.

Come noto, la Corte costituzionale con sentenza n. 313 del 2003 ha dichiarato illegittima la disposizione contenuta in una legge della Regione Lombardia, nella parte in cui rimetteva alla Giunta la possibilità di adottare un regolamento di attuazione della disciplina in essa contenuta. Ciò sulla base della considerazione che, con la soppressione dell'inciso "e regolamentari" dal secondo comma dell'art.121 della Costituzione, il legislatore costituzionale si è limitato unicamente a sottrarre al Consiglio la potestà regolamentare riconoscendo allo Statuto di poterla ordinare diversamente. Per l'effetto sono astrattamente possibili, oltre le due opzioni radicali (riconoscimento della potestà in via esclusiva al Consiglio o alla Giunta), altre scelte organizzative, come, ad esempio, che lo Statuto rimetta al legislatore regionale la facoltà di disciplinare il potere regolamentare.



<sup>44</sup> L. cost. n.1/1999, recante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"; L. cost. n.3/2001, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"

Nel frattempo - nel silenzio della Costituzione e in presenza di una pluralità di possibili soluzioni organizzative del potere regolamentare - deve riconoscersi prevalenza all'autonomia regionale, di modo che vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto vigente, di per sé non incompatibile con il nuovo art.121 Cost.

Pertanto, nelle more di approvazione del nuovo Statuto regionale, la competenza deve ritenersi di perdurante spettanza dell'organo consiliare ai sensi dell'art.6 di quello vigente.

Ciò detto - a fronte dei n. 263 atti riportati dalla relazione - l'unico regolamento è il n. 1 del 17 aprile 2012 adottato in attuazione di quanto previsto dall'articolo 15 della legge regionale 21 novembre 2008, n.33, per definire <<le procedure per l'esercizio ed il controllo sanitario interno ed esterno delle piscine ad uso natatorio, nonché ne disciplina gli aspetti igienico-sanitari per la costruzione, la manutenzione e la vigilanza in relazione ai contenuti dell'Accordo Stato-Regioni del 16 gennaio 2003, al fine di garantire la salubrità degli ambienti e delle acque e condizioni di sicurezza e benessere per gli utenti ed il personale addetto alla gestione degli impianti>>.

### 1.2.3. Provvedimenti Amministrativi di carattere generale

La relazione si limita ad indicare il numero delle deliberazioni assunte dall'Esecutivo regionale (n.956, a tutto il 2 gennaio u.s.) e a ripartirle per settore di riferimento.

Manca, ancora un volta, di riferire circa gli effetti di spesa ad esse conseguenti e non si pronuncia in merito alla loro eventuale incompatibilità con gli obiettivi e i vincoli di bilancio, come invece richiesto dalla più volte citata *lett. f)* del comma 4, art. 1 del D.Lgs. n.149/2011.

Pertanto, il Collegio si riserva di esprimere le sue valutazioni in ordine all'impatto dei principali provvedimenti gestori nella disamina dei punti successivi, curando, in particolare, la loro coerenza con gli obiettivi stabiliti dal legislatore statale nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e con quanto previsto dalla decisione di finanza pubblica per l'anno 2012.



## 2. SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Nella relazione in esame la Regione dichiara di essere dotata di tutti gli strumenti legislativi necessari all'attuazione dei controlli interni, pur non essendo il sistema ancora pienamente operativo; afferma, inoltre, che durante la X legislatura, si è lavorato in direzione di una piena applicazione e funzionalità del sistema dei controlli interni tuttavia, per la <<breve durata della legislatura e la ridotta funzionalità degli organi di governo regionali a causa delle sentenze della giustizia amministrativa>>, non si è giunti alla conclusione completa del percorso: attualmente, quindi, è più obiettivo parlare di un sistema di controlli interni pienamente previsto a livello normativo e in fase di implementazione e di progressivo sviluppo a livello operativo.

In merito, non si può che ribadire una valutazione negativa circa la incompleta operatività del sistema di controllo, non potendosi condividere, quale giustificazione, la brevità della legislatura, anche in considerazione del fatto che quest'ultima si è svolta in continuità rispetto alla precedente.

Infatti, sullo stato di attuazione dei controlli interni, questa Sezione si è già più volte espressa in sede di referto sulla finanza regionale.

Da ultimo il referto sull'esercizio 2009, rilevava quanto segue: <<Il sistema dei controlli interni della Regione Molise non fa registrare modifiche sostanziali, in analogia con quanto emerso e ribadito nel corso delle precedenti attività di referto in materia. Per quanto attiene, in particolare, al funzionamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile, l'Amministrazione regionale si è limitata a ripetere pedissequamente, che "lo stesso è disciplinato dal disposto della legge regionale 7 maggio 2002, n.4". In realtà l'art.43 di tale norma contiene una disciplina alquanto generica della materia e rinvia ad un apposito regolamento per l'attuazione del controllo di gestione. A parte la normativa sull'istituzione ed il funzionamento del nucleo di valutazione della dirigenza, si rileva ancora una volta che la Regione Molise (...) non ha ancora concluso l'iter di implementazione dell'intero sistema dei controlli interni, né ha compiuto passi significativi in tal senso. Manca, in definitiva, e questa Corte lo ha già sottolineato negli anni passati, un progetto organico di realizzazione di strumenti volti alle varie tipologie di controllo ed in particolare quello di gestione>> (deliberazione n.84/2011/FRG del 27 settembre 2011; ivi, paragrafo 13 del referto "Stato di attuazione del sistema dei controlli interni").

Occorre al riguardo sottolineare che i principi del controllo interno sono risalenti al citato D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 286<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Il quadro dei principi di riferimento è stato aggiornato con il D.Lgs. 27 ottobre 2009, n.150, recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" (in particolare, vedasi l'art.16 che richiama, a vario titolo, l'art.11 commi 1 e 3 e gli artt. 3,4,5 comma 2, 7, 9 e 15 comma 1)

Non a caso, già dal 2002, la disciplina della contabilità della Regione (ex L.R. 7 maggio 2002, n.4, già citata) risultava tutta protesa verso la costruzione di un *circuito gestionale* che - nel presupposto della separazione dei compiti di direzione politica da quelli di direzione amministrativa - partiva dalla definizione delle attività e conseguente assegnazione delle risorse, passava per la gestione operativa e, attraverso la verifica dei risultati, tornava alla definizione dell'attività per una ottimizzazione nella utilizzo delle risorse.

Funzionale a tale circuito era il rinvio ad un *sistema di controlli* finalizzato a rilevare regolarità, costi, rendimenti e risultati dell'attività<sup>46</sup> e l'introduzione, affianco alla contabilità finanziaria, di una *contabilità economica analitica per centri di costo*, grazie a cui collegare le risorse (umane, finanziarie e strumentali) impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità dirigenziali<sup>47</sup>.

L'impianto del sistema di controllo così come della contabilità economica analitica, ivi ipotizzato, avrebbe dovuto poi trovare definizione in indispensabili ulteriori passaggi normativi e regolamentari<sup>48</sup>. All'epoca, la sola valutazione della dirigenza trovava una sua base antecedente nell'art. 18 della L.R. 8 aprile 1997, n. 7<sup>49</sup>.

Per ciò che attiene il sistema di controllo, il vuoto normativo viene colmato solo nel 2010 (L.R. n. 10 del 23 marzo 2010, n.10), quando, nel rimodulare la sua architettura organizzativa, si prevede un sistema finalizzato a:

- garantire la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa (*controllo di regolarità amministrativa e contabile*);
- ad ottimizzare il rapporto tra costi e risultati (*controllo di gestione*);



<sup>46</sup> vedasi, *ex multis*, gli artt.7 comma 3 e 39 comma 2 per il controllo di gestione e poi l'art 43 anche per la valutazione della dirigenza; gli artt.51 e 57, commi 6 e 7 per i controlli di ragioneria, tipo del controllo di regolarità amministrativa e contabile; l'art.71, comma 2 per quello strategico, di gestione e la valutazione della dirigenza

<sup>47</sup> cfr. art.40. La contabilità analitica risulta funzionale al circuito gestionale perché consente di:

- ricordare l'onere, derivante dall'effettivo uso delle risorse (il *costo*), al soggetto che decide come e quando impiegare le risorse assegnate (cioè il titolare del *centro di costo*) e alle funzioni elementari, finali o strumentali (i *servizi*), in cui sono disaggregati gli obiettivi dell'amministrazione;
- confrontare sistematicamente gli obiettivi prefissati e i risultati raggiunti, onde verificare periodicamente, nel corso dell'esercizio, l'aderenza fra quanto previsto e l'effettivo andamento della gestione.

Il sistema della contabilità analitica ha come componenti fondamentali:

- il piano dei conti, che classifica i costi secondo il tipo di risorsa utilizzata (ossia la sua natura) e li scompone ulteriormente secondo livelli di dettaglio ritenuti adeguati all'azione di autocontrollo dei centri di responsabilità amministrativa e a quella di supporto informativo del controllo di gestione;
- i centri di costo, individuati nei centri di responsabilità amministrativa;
- i servizi erogati, che esprimono le funzioni (elementari, finali e strumentali), cui danno luogo i diversi centri di costo, e sono aggregati nelle funzioni obiettivo che esprimono le missioni dell'Amministrazione Regionale.

Secondo questa logica economica, il circuito gestionale si sviluppa in cinque momenti fondamentali:

1. la fase di programmazione del bilancio, nella quale vengono definiti gli obiettivi e si programmano le risorse, le azioni ed i tempi necessari per realizzarli;
2. la fase di approvazione del bilancio, a chiusura del confronto dialettico tra Giunta e Consiglio regionale;
3. la fase di gestione operativa, nella quale si producono gli eventi da rilevare;
4. la fase di controllo, nella quale, con cadenze periodiche infra-annuali, si verifica che la gestione si svolga in modo tale da permettere il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
5. la fase di consuntivazione, nella quale si dà conto delle risultanze definitive della gestione

<sup>48</sup> l'art.43 del testo legislativo rinvia ad un <<apposito atto regolamentare>> la definizione delle modalità di attuazione del controllo di gestione e <<l'opportunità di una sistemazione organica del complesso dei controlli interni della Regione, in sintonia con i principi delineati dal d.lgs.30 luglio 1999, n.286>> venne auspicata anche dalla Commissione Istituita in forza dell'art.77, comma 2 della medesima l.r. n.4/2002 (cfr. delib.ne G.R. n.1430 del 23 settembre 2002)

<sup>49</sup> L.r. n.7/1997, recante "Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29"

- a verificare l'effettiva attuazione delle scelte compiute dagli organi di direzione politica (*controllo strategico*);
- a valutare le prestazioni e le competenze dei dirigenti (*Nucleo di valutazione*).

All'uopo, la Giunta regionale (e l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, nell'ambito di rispettiva competenza) è stata impegnata a definire procedure e a individuare strutture per la efficace realizzazione del sistema anzidetto (ivi, artt. 24 e 30).

Ciononostante, a livello sub-primario, il percorso non risulta ancora essere completato. La Giunta Regionale non ha mai adottato uno specifico ed organico provvedimento sul sistema di controllo interno (né tantomeno uno incaricato sulla contabilità economica analitica), ma si è espressa al riguardo solo in occasione della rimodulazione dell'assetto organizzativo complessivo regionale e della definizione delle declaratorie delle competenze dei servizi regionali<sup>50</sup>.

In effetti, mancano strutture deputate al controllo di *regolarità amministrativa e contabile*.

Infatti, tra le incombenze del *Servizio di Ragioneria Generale* incardinato nell'Area Prima si parla di "*gestione*" di fasi contabili e di "*monitoraggio*" della spesa ma non di "*controllo*"

Né a questa lacuna può ovviare il "*parere*" di legittimità e di regolarità tecnico-amministrativa previsto dal Regolamento interno della Giunta della Regione.

Infine - come già annotato *supra* nel paragrafo "*Rispetto dei termini e dell'iter procedurali previsti*" - non è tutt'ora operante un organo, estraneo agli organi e all'amministrazione della

Regione, preposto alla valutazione dei documenti contabili del bilancio regionale e a riferire al Consiglio in ordine alla gestione dell'Ente Regione.

Pur prendendo atto dell'apposita disposizione contenuta nell'emanando Statuto regionale, la Sezione intende ribadire che la Giunta regionale era ed è nella condizione di individuare il Collegio di revisori quale struttura deputata a svolgere una simile incombenza, non risultando necessario che la stessa trovi la sua fonte nello Statuto regionale.

Nel richiamare le ragioni già esplicitate al riguardo, vale solo rammentare lo specifico obbligo di istituzione di un Collegio dei revisori imposto dalla lett. e) dell'art.14 del D.L. n. 138/2011 e le gravi conseguenze di ordine finanziario a cui soggiacerebbe la Regione e i membri del consiglio e della giunta regionale qualora non si ottemperasse ad esso <<*entro tre mesi dalla data della prima riunione del nuovo consiglio regionale*>>.

Ancora, l'eventuale perseverante inadempimento nei successivi novanta giorni sarebbe considerato grave violazione di legge ai sensi dell'articolo 126, primo comma, della Costituzione (comma 5 del testé citato art.2).



<sup>50</sup> cfr. deliberazione G.R. n.921 del 12 novembre 2010, rimodulata con la n.328 del 21 aprile 2011 ed, ancora, per l'Area Seconda, con la n.667 dell'11 maggio 2011

Di contro, nell'organigramma regionale, si individuano le strutture chiamate a disimpegnare il controllo strategico e di gestione<sup>51</sup> e la valutazione della dirigenza<sup>52</sup> ed anche il Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui alla L. 17 maggio 1999, n.144<sup>53</sup>.

A tal proposito, però, non può sottacersi che alcune recenti disposizioni legislative appaiono poco razionali e/o ultronee.

L'art.20 della finanziaria regionale 2012 (L.R. n.2/2012) affida al Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (incardinato presso la Presidenza della Giunta) anche le funzioni <<di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione, garantendo il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi, progetti e politiche di intervento promossi ed attuati dalla Regione o da altri enti anche per il periodo di programmazione 2014-2020. (...) nonché quelle di supporto al percorso di elaborazione degli strumenti di programmazione economico-finanziaria delle risorse regionali, nazionali e comunitarie>>. Funzioni che ridondano quelle proprie del "Servizio strategico, monitoraggio e controllo strategico" (incardinato nella Direzione Generale).

Viepiù, l'art.1, comma 2 del medesimo testo assegna ad una Commissione tecnica per la finanza pubblica, composta da dirigenti regionali, il <<riesame sistematico dei programmi di spesa, volto ad individuare le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le possibili strategie di miglioramento dei risultati>><sup>54</sup>, interferendo, ancora una volta, con le incombenze proprie delle strutture deputate al controllo strategico e di gestione.

Ed ancora avulso da un disegno organico dei controlli appare l'istituzione di "audit" regionale sulle stazioni appaltanti, previste dall'art.60 della stessa finanziaria 2012.

Allo stessa stregua, la volontà di adottare la *spending review* quale modalità di razionalizzazione della spesa (art.1, comma 1 della L.R. n.2/2012), non tiene conto del fatto che questa logica è già insita nel circuito gestionale disegnato dalla L.R. n.4/2002 laddove si puntualizza (ivi, art.8, comma 3) che <<gli stanziamenti di competenza delle singole unità revisionali di base sono determinate tenendo conto degli oneri relativi alle funzioni e ai servizi istituzionali, di quelli relativi ai programmi e progetti presentati dai centri di responsabilità amministrativa ritenuti concretamente perseguibili, nel periodo cui si riferisce il bilancio, anche sulla base delle rilevazioni e delle risultanze della contabilità economica. Rimane esclusa ogni quantificazione basata sul criterio della spesa storica incrementale>>.

Durante la legislatura in esame, è stato implementato il controllo analogo sulle società partecipate, sebbene esclusivamente da un punto di vista organizzativo.

<sup>51</sup> entrambi attività in carico al Servizio statistico, monitoraggio e controllo strategico della Direzione Generale

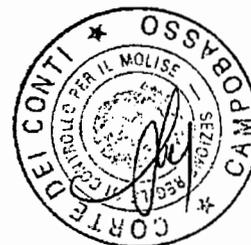
<sup>52</sup> funzione del Servizio organizzazione e contenzioso del lavoro, supporto tecnico e organizzativo al Nucleo di valutazione dell'Area Prima

<sup>53</sup> L. n.144/1999, recante "Misure in materia di Investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali". Quest'ultimo Nucleo risulta tra le strutture speciali della Presidenza della Giunta Regione

<sup>54</sup> formalmente istituita con DGR n.189 del 20 marzo 2012; in tema è intervenuta anche la DGR n.728 del 20 novembre 2012

In realtà esso avrebbe dovuto essere già pienamente operativo, considerato che tale controllo rappresenta il presupposto per la legittimità dell'affidamento diretto di servizi a società *in house providing*.

Posto che tale aspetto sarà dettagliatamente esaminato dalla Sezione nella seconda parte del referto sulla finanza regionale 2010-2011 in corso di istruttoria, in questa sede si evidenzia che durante l'attuale legislatura sono state adottate per la prima volta le linee guida in materia di controllo analogo, con Determinazione del Direttore Generale n.616 del 20 giugno 2012, cui è seguita la Delibera di Giunta Regionale n.674 del 23 ottobre 2012 avente ad oggetto "*Direttiva per regolare i rapporti tra la Regione Molise e le società operanti in regime in house ai fini dell'esercizio del controllo analogo*", mentre con Delibera di Giunta Regionale n.852 del 21 dicembre 2012 è stato costituito il comitato tecnico per il controllo analogo sulle società *in house* della Regione Molise.



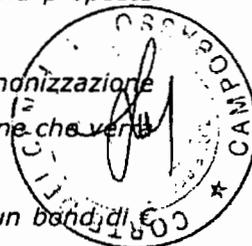
|||

### 3.1. RILIEVI IN MERITO AL SISTEMA CONTABILE E INDEBITAMENTO

La Sezione Regionale di Controllo, nell'ambito del programma annuale di controllo dell'anno 2012 (approvato giusta delibera n. 15/SEZAUT/2011/INPR) ha esaminato la finanza regionale relativa agli anni 2010 e 2011, esercizio quest'ultimo nel corso del quale ha avuto avvio la X legislatura regionale, peraltro in continuità con la precedente secondo quanto dichiarato nelle premesse. L'attività in questione è confluita nel referto di cui alla delibera n. 137/2012, richiamata nella relazione di fine legislatura. Infatti, detta relazione contiene i rilievi della Sezione rispetto ai quali la Regione ha fornito le controdeduzioni nell'adunanza pubblica dell'11 dicembre 2012.

Nella relazione la Regione ripropone le medesime giustificazioni addotte in sede del predetto referto e che si possono così riassumere:

- 1- *il ritardo nell'approvazione del rendiconto si è verificato a seguito della riorganizzazione del Servizio Bilancio attuata a luglio 2011, che inevitabilmente ha causato uno slittamento delle scadenze rispetto alle date previste dalla legge di contabilità regionale;*
- 2- *l'atto di indirizzo, anche se previsto dalla legge regionale di contabilità, è una proposta prettamente politica piuttosto che tecnica;*
- 3- *l'implementazione del sistema di contabilità economica, in special modo l'armonizzazione dei sistemi contabili delle Regioni e degli Enti, è un progetto in fase di attuazione che verrà portato a conclusione nel corso del 2013;*
- 4- *l'incremento dell'indebitamento regionale è dovuto all'emissione nel 2006 di un bond di € 86.774.000,00, contratto per spese di investimento, nel rispetto del limite ex art.10, comma 2, L.n.281/70, modificato dall'art.23 D.Lgs. 76/2000. Il rilievo sulla pericolosità dei tassi variabili è condivisibile esclusivamente se, a fronte di un indebitamento l'emittente decidesse di non coprire il rischio legato al rialzo dei tassi di interesse. Ciò non è avvenuto nel caso della Regione Molise, che ha correttamente coperto tale rischio attraverso la contrazione di contratti IRS, che di fatto cambiano il profilo di rischio dell'ente a fronte delle emissioni obbligazionarie;*
- 5- *il Servizio Bilancio ha provveduto in sede di redazione del Bilancio di previsione 2013 alla preparazione di una nota dettagliata con oneri previsti e struttura dei contratti; questa informativa costituisce l'allegato n.8 al Bilancio di previsione della Giunta Regionale in data 21.12.2012 e licenziato dall'organo consiliare nella seduta convocata per il giorno 09.01.2013. Circa i rischi connessi alle operazioni in derivati, la Regione contabilizza annualmente nel bilancio di previsione il tetto massimo per i pagamenti dovuti, ovvero il tasso fisso pagato alle controparti finanziarie sui contratti IRS. Vista la struttura della curva dei tassi interbancari, con i tassi Euribor a 6 mesi attuali ad un livello dello 0,40%, è altamente improbabile che il primo livello della barriera dello swap a fronte dell'emissione di euro 100.000.000,00 del 2003 oltrepassi la barriera del 4,65%. Tuttavia, a partire dal*



*Bilancio 2013, si è previsto nell'UPB 922 dedicata ai fondi speciali l'ammontare di Euro 200.000,00 per far fronte ad eventuali rischi derivanti dall'oscillazione in aumento dei tassi di interesse relativi alle cedole dei prestiti obbligazionari e dei contratti IRS. In sede di Bilancio di previsione 2013 sono state stanziare, negli specifici capitoli, le spese relative ai flussi derivanti dai contatti di swap.*

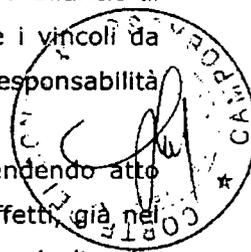
La Sezione, al riguardo, fa presente quanto segue.

In merito al ritardo nell'adozione dei documenti contabili, pur prendendo atto dei problemi relativi alla riorganizzazione del servizio, evidenzia che l'adempimento puntuale della normativa spetta comunque alla struttura sovraordinata preposta alla elaborazione, predisposizione e controllo presente all'interno dell'amministrazione regionale. La mancata tempestiva approvazione del rendiconto da parte del Consiglio regionale, soprattutto se reiterata nel tempo, come nel caso di specie, costituisce sintomo di criticità o di difficoltà nella corretta applicazione della normativa e delle procedure giuscontabili del processo finanziario ed integra una espressa violazione di legge.

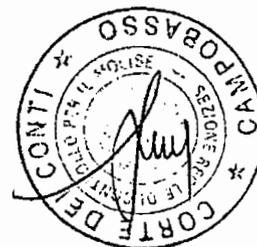
L'atto di indirizzo, previsto dall'art.8 della legge regionale del 7 maggio 2002, n. 4, pur non avendo valenza tecnica, costituisce la fase iniziale del procedimento di redazione del bilancio di previsione che deve essere predisposto al fine di indicare i criteri da utilizzare e i vincoli da rispettare nella presentazione di programmi e progetti da parte dei centri di responsabilità amministrativa cui è affidata la gestione delle singole unità previsionali di base.

Si evidenzia il ritardo nell'implementazione della contabilità economica, pur prendendo atto dello sforzo della Regione a completare la procedura entro la fine del 2013. In effetti, già nel referto sulla gestione finanziaria del 2009 la Sezione ha sottolineato che *<<non risulta che l'Amministrazione abbia attivato durante il periodo in esame ulteriori procedure oltre a quelle che hanno reso possibile l'impostazione del bilancio di previsione per l'anno 2004, articolato per centri di costo e caratterizzato dal sistema dei controlli interni>>*.

La Sezione prende favorevolmente atto dell'adozione delle misure di adeguamento ai rilievi formulati in tema di finanza derivata. Infatti, la legge regionale 17 gennaio 2013, n. 4 (legge finanziaria) prevede l'istituzione nel bilancio di previsione 2013, nell'UPB n. 922, del capitolo di spesa n. 55565 avente ad oggetto "Fondo rischi derivanti da pagamenti cedole bond e IRS", con uno stanziamento di euro 200.000,00. Inoltre nella tabella 8 allegata al bilancio annuale è inserita la nota informativa sui derivati della Regione ai sensi dell'art.62, comma 8, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'art.3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n.203. Infine, a partire dal 2013 saranno stanziare, in specifici capitoli, le spese relative ai flussi derivanti dai contatti di swap.



Circa la legittimità e la regolarità delle operazioni suindicate, la Sezione fa riserva di approfondimenti in sede di controllo del bilancio di previsione e di parifica del rendiconto, previsti dal D.L. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012.



A handwritten signature or mark, possibly initials, located below the official stamp.

### 3.2 OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI - SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE - SETTORE SANITARIO

La relazione esamina approfonditamente i rilievi che questa Sezione ha evidenziato nel referto sulla finanza regionale 2010-2011, prima parte (delibera n.137/2012), in merito al settore sanitario.

La Regione, nella disamina dei singoli punti, ripropone quanto discusso in sede di adunanza pubblica dell'11 dicembre 2012: nel rimandare alla delibera di questa Sezione n.137/2012 per ulteriori approfondimenti, in questa sede è opportuno evidenziare le principali criticità che hanno interessato il sistema sanitario regionale durante la legislatura in esame.

In primo luogo l'assenza di un'appropriata programmazione sia a livello regionale che aziendale e la necessità di un maggiore coordinamento tra i vertici aziendali e i competenti organi regionali al fine di garantire l'effettiva attuazione delle misure di ristrutturazione programmate; in secondo luogo, sia per l'anno 2011 che per il 2012, la programmazione regionale è risultata in forte ritardo, presentando diverse criticità con particolare riferimento al superamento degli standard di posti letto, all'alto tasso di inappropriatazza delle prestazioni erogate e al mancato rispetto degli standard assistenziali. Si rilevava, altresì, il superamento del limite previsto dalla legge per la spesa del personale per l'esercizio 2010 e 2011, oltre che il superamento del tetto di spesa legale per la farmaceutica complessivamente considerata.

In riferimento, invece, all'esercizio 2012, non oggetto del referto sopra citato, si riporta quanto rilevato dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, nella riunione congiunta del 9 novembre 2012, che completa la cognizione di questa Sezione sull'andamento del sistema sanitario regionale nel periodo in esame, in riferimento al quale si esprime una valutazione complessivamente negativa in ragione del mancato superamento delle criticità già più volte evidenziate:

- sulla base dei dati di II trimestre 2012, scontando il livello di finanziamento coerente con quanto disposto dalla legge 135/2012 e la manovra della medesima legge sugli erogatori privati accreditati, l'Advisor stima un risultato di gestione per l'anno 2012 che porta ad un disavanzo, prima delle coperture, di 28,219 mln di euro. Tale risultato di gestione incrementato del disavanzo pregresso di 39,404 mln di euro porterebbe ad un disavanzo di 67,623 mln di euro. Considerando le entrate fiscali disponibili Tavolo e Comitato valutano il profilarsi di un disavanzo non coperto anche per il 2012, incrementato della perdita 2011 non coperta;
- non risulta pervenuto il richiesto adeguamento dei programmi operativi 2012;
- non risulta pervenuto il nuovo Piano sanitario regionale;
- risulta che, dai dati sull'erogazione dei L.E.A., la Regione presenti diverse criticità con



- particolare riferimento al superamento degli standard di posti letto, all'alto tasso di inappropriata delle prestazioni erogate e al mancato rispetto degli standard per l'assistenza domiciliare e semi residenziale;
- relativamente all'atto aziendale A.S.Re.M., risultano pervenute le linee guida predisposte dal Commissario;
- continuano ad essere adottati dalla direzione aziendale dell'A.S.Re.M. provvedimenti in contrasto con il piano di rientro; si conferma un comportamento della direzione aziendale autonomo e in contrasto con il raggiungimento degli obiettivi previsti dal piano di rientro e successivi programmi operativi;
- risulta che i provvedimenti adottati e le relative azioni di attuazione, che incidono su aspetti rilevanti e strutturali della rete di offerta regionale, non sono conformi all'iter procedurale previsto dalla legge. I Ministeri affiancanti sono stati informati solo a seguito di esplicita richiesta;
- in relazione ai tetti di spesa per l'anno 2012 ed ai rapporti con gli erogatori privati, la programmazione regionale risulta fortemente in ritardo e non ancorata alla definizione dei fabbisogni: i contratti 2012 non sono stati stipulati, ma si è operata una proroga dei contratti stipulati nell'anno 2011, oggetto di plurimi rilievi da parte dei Ministeri affiancanti;
- sono emerse criticità anche in relazione all'attuazione del D.L. n.95/2012 per cui risulta necessaria l'acquisizione di una relazione sulla sua attuazione con riferimento a beni e servizi;
- permane una gran parte del consistente contenzioso promosso dagli erogatori privati di diretta gestione regionale, per cui la relativa criticità non pare ancora superata;
- risulta non attuata, nei modi e nei tempi previsti dai piani operativi 2011-2012, la riorganizzazione della rete ospedaliera, più volte rimodulata (anche a seguito di ordinanze del T.A.R.), il che denota una non adeguata capacità di programmazione e di individuazione dei fabbisogni;
- risulta carente la rete territoriale regionale di offerta, con particolare riferimento all'assistenza residenziale;
- è ancora insufficiente la documentazione trasmessa ai fini della valutazione degli adempimenti.



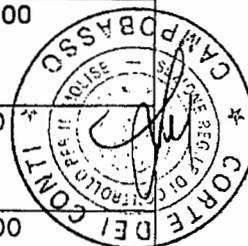
#### 4.1. GESTIONE DEGLI ENTI SOTTOPOSTI A CONTROLLO DELLA REGIONE

L'art. 7 della L.R. n. 16/2010 ha dato vita al sistema Regione Molise costituito da Regione Molise, enti e aziende, anche autonome, istituiti dalla Regione, enti del servizio sanitario regionale e società regionali, riportati in apposito elenco pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione e sul sito internet istituzionale.

Il tema delle società partecipate dalla Regione Molise sarà oggetto di approfondimento nel referto sulla finanza regionale 2010-2011, seconda parte, in istruttoria.

Tuttavia, dai dati acquisiti e dalle informazioni pubblicate sul sito internet istituzionale, nella sezione "società a partecipazione diretta e indiretta", è possibile ricavare i dati relativi alle quote di partecipazione, all'oggetto societario nonché i risultati di esercizio relativi al triennio 2009-2011 (i bilanci 2012 non sono stati ancora approvati). Considerando le sole società partecipate direttamente dalla Regione Molise, i risultati d'esercizio nel triennio 2009-2011 sono i seguenti:

SOCIETA'	RISULTATO DI ESERCIZIO		
	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
AUTOSTRADA DEL MOLISE S.P.A.	-€ 12.742,00	-€ 100.787,00	-€ 186.487,00
FINMOLISE S.P.A.	€ 153.609,00	-€ 234.123,00	€ 23.992,00
MOLISE DATI S.P.A.	€ 556.218,00	€ 75.625,00	€ 820.488,00
SVILUPPO ITALIA MOLISE S.P.A.	-€ 745.131,00	-€ 581.620,00	-€ 610.975,00
GESTIONE AGROALIMENTARE MOLISANA S.R.L.	€ 44.081,00	€ 200.229,00	I dati 2011 non sono disponibili
SVILUPPO MONTAGNA MOLISANA S.P.A.	-€ 36.612,00	-€ 40.567,00	-€ 37.327,00
ZUCCHERIFICIO DEL MOLISE S.P.A.	-€ 6.408.804,00	-€ 7.509.328,00	-€ 8.682.134,00



Nonostante diverse società abbiano registrato nel triennio 2009-2011 una perdita d'esercizio, nella relazione in esame non vengono rilevate, come invece richiesto dall'art.1 comma 4 del d.lgs.149/2011 che individua tra i temi da trattare nella relazione di fine legislatura, le "eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della regione", né vi è "l'indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio".

L'inequivocabile segnale negativo costituito da perdite realizzate consecutivamente per tre esercizi, sintomo di situazioni cronicizzate, o tese alla cronicizzazione, impongono una rigorosa condotta nei rapporti istituzionali fra l'Ente e le sue partecipate, attesa l'incidenza dei risultati di gestione di queste ultime sugli equilibri di bilancio dell'Ente socio (Sezione Regionale di controllo per il Piemonte, delibera n.61/2010).

Il legislatore da un lato e la giurisprudenza di questa Corte dall'altro, in ragione della necessità per l'ente pubblico di impiegare le proprie risorse secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, hanno precisato le regole e i principi cui devono attenersi le società pubbliche nel dar corso ad operazioni di ripiano delle perdite e di ricapitalizzazione.

La L.R. n.16/2010, art.3 comma 11 recepisce, peraltro, il disposto del comma 19 dell'art.6 del D.L. 78/2010 che, al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, pone il divieto alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilascio di garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

La relazione, pertanto, avrebbe dovuto dare evidenza delle azioni poste in essere per la copertura delle perdite e per il superamento degli squilibri economico-finanziari, soprattutto per le società in cui tali squilibri risultano cronicizzati.

Inoltre, in riferimento alle società *in house providing*, il "controllo analogo" da parte della Regione, presupposto per la legittimità degli affidamenti diretti dei servizi resi dalle partecipate, avrebbe dovuto essere operativo già da tempo, considerato che alcune società (come la Molise Dati) svolgono da anni servizi affidati in via diretta; ciò nonostante, le linee guida in materia di controllo analogo sono state disposte per la prima volta con Determinazione del Direttore Generale n. 616 del 20 giugno 2012 (vedi anche il precedente paragrafo sul sistema dei controlli interni).



#### 4.2. GESTIONE DEGLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

Nel paragrafo in esame la Regione non illustra concretamente le attività svolte durante la X legislatura, ma si limita a ripercorrere l'evoluzione organizzativa e amministrativo-contabile dell'Azienda Sanitaria Regionale con particolare riferimento al biennio 2009-2010.

Premesso che l'esame del bilancio d'esercizio 2011 dell'Azienda Sanitaria è in fase di istruttoria e che il bilancio 2012, invece, non è stato ancora approvato dall'Ente, le valutazioni della Sezione in questa sede saranno elaborate partendo dall'ultima deliberazione approvata, n. 123/2012 sul bilancio d'esercizio 2010, cui è seguita la nota della Direzione Aziendale elencante le misure correttive adottate nel 2011-2012, e prendendo poi in esame alcuni elementi di criticità che emergono dal questionario sul bilancio d'esercizio 2011 e dal verbale del 9 novembre 2012 del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza.

L'A.S.Re.M. è stata costituita alla fine dell'esercizio 2005 in forza della L.R. n.9 "Riordino del servizio sanitario regionale dell'1/4/05", con cui la Regione Molise ha accentrato il servizio sanitario regionale in un'unica azienda sanitaria, suddivisa in quattro zone operative, prevedendo contestualmente la soppressione delle quattro AA.SS.LL. preesistenti (D.G.R. n.1867 del 26/12/05). La suddetta L.R. n. 9/05 è stata modificata e integrata dalla L.R. n. 9/08 del 26/11/2008 che ha previsto la soppressione delle quattro Zone territoriali, con conseguente accentramento delle funzioni di coordinamento amministrativo-sanitario in capo all'A.S.Re.M. al fine di contenere i costi e consentire il progressivo rientro dei disavanzi pregressi.

La disattivazione delle Zone Territoriali, operativa dal 1° gennaio 2010, ha dato avvio alla concreta applicazione delle linee guida al piano dei conti della contabilità generale (approvate con D.G.R. n. 1352 del 15 dicembre 2008), redatte al fine di definire regole chiare per le registrazioni contabili dell'A.S.Re.M e per la predisposizione del bilancio consolidato regionale.

La Sezione, con delibera n.123/2012, in merito al bilancio di esercizio 2010 dell'A.S.Re.M., ha rilevato che *"nonostante il superamento delle Zone e l'unificazione del sistema amministrativo-contabile, dall'esame del bilancio d'esercizio e del questionario emerge ancora incompletezza nella rilevazione dei fatti di gestione (inventariazione di cespiti, accantonamenti a fondi rischi e oneri), inefficienza nella gestione di alcune aree (crediti, magazzino), inattendibilità di alcuni dati contabili (spese del personale). L'informazione contenuta nel documento di bilancio, pertanto, disattende la clausola generale di redazione (art.2423 c.c.)."*

*E' ancora assente, inoltre, un sistema di controllo periodico finalizzato alla rilevazione immediata di scostamenti rispetto alla programmazione<sup>55</sup> e, infine, le reiterate perdite*

<sup>55</sup> Per quanto riguarda il controllo periodico e la revisione del budget, esso è previsto dall'art.25 della L.R. n.8/2010: "Il budget generale, i budget di centro di responsabilità e i budget delle fondamentali strutture sono sottoposti, con cadenza trimestrale ed entro venti giorni dalla scadenza del mese di riferimento, alla verifica dello stato di avanzamento con lo scopo di porre in evidenza, rispetto ai dati di budget, gli eventuali scostamenti già intervenuti e gli elementi che possono determinare scostamenti nel prosieguo della gestione. 2. Entro la fine del mese successivo alla scadenza di ciascun trimestre deve essere inviata alla Giunta regionale una relazione sullo stato di avanzamento del

*d'esercizio e l'elevato costo del debito rendono reale il rischio di un permanente squilibrio di bilancio."*

In merito alla mancata attuazione del sistema di controllo periodico, L'A.S.Re.M. affermava, in risposta ai chiarimenti istruttori, che *"la prevista verifica trimestrale non è stata effettuata, stante la mancata presentazione, per l'esercizio 2010 del Budget generale, dei Budget per centro di responsabilità e dei Budget delle fondamentali strutture. Per l'esercizio 2012, si conferma invece la regolare approvazione del bilancio preventivo, nonché l'avvio delle attività di contrattazione di appositi budget interni"*.

Alla luce di ciò si conferma, come primo elemento di criticità, l'assenza di operatività del sistema di budget organizzato per centri di costo, in quanto le attività connesse alla sua realizzazione risultano nel 2012 solo "avviate", mentre, come evidenziato dalla stessa relazione di fine legislatura (pag.35), il Ministero della Salute con nota prot.n.3152 del 25/02/2010 aveva raccomandato la massima tempestività nella conclusione delle attività connesse alla predisposizione dei budget.

In secondo luogo, nonostante la riduzione della perdita d'esercizio 2011 (pari a € 41.939.414), rispetto al 2010 (€ 70.374.000), essa si discosta rispetto alla perdita programmata e, nel verbale del Collegio sindacale relativo al parere sul bilancio 2011, si pone in evidenza un persistente disequilibrio finanziario causato da una elevata esposizione debitoria che supera le attività.

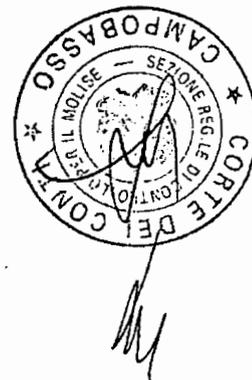
In riferimento, invece, alle criticità che emergono dal citato verbale del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, come già riportato nel precedente paragrafo 3.2 sul settore sanitario, continuano ad essere adottati dalla direzione aziendale dell'A.S.Re.M. provvedimenti in contrasto con il raggiungimento degli obiettivi previsti dal piano di rientro e successivi programmi operativi, a conferma di un comportamento della direzione aziendale del tutto autonomo. Ciò è in linea con quanto rilevato da questa Sezione nella delibera n.70/2011 sul bilancio 2009 dell'A.S.Re.M. in cui si evidenziava la necessità di maggiore coordinamento tra i vertici aziendali e i competenti organi regionali al fine di garantire l'effettiva attuazione delle misure di ristrutturazione programmate.

---

budget generale, che oltre a porre in evidenza gli scostamenti rispetto ai dati di budget e gli elementi che possono determinare scostamenti nel prosieguo della gestione, opera una proiezione della situazione finanziaria e del risultato economico finale secondo uno schema fornito dalla Giunta regionale. 3. A seguito dei controlli periodici trimestrali, il Direttore generale, qualora ne ravvisi l'opportunità e, in ogni caso, a fronte di situazioni di previsto squilibrio finanziario ed economico, procede alla revisione del budget generale, dandone comunicazione alla Giunta regionale. 4. Qualora dalle verifiche di cui al comma 1 emergessero elementi di possibile squilibrio finanziario ed economico, e in ogni caso, con riferimento alle relazioni trimestrali e alle revisioni del budget, il Collegio sindacale deve formulare una relazione con le proprie osservazioni da trasmettere alla Giunta regionale entro la fine del mese successivo alla scadenza del periodo di riferimento mensile o trimestrale."

Sempre dal verbale del Tavolo tecnico emerge, infine, che la struttura commissariale, in considerazione delle riscontrate e documentate criticità di gestione da parte dell'Azienda, ha comunicato l'avvio del procedimento di sospensione dalle funzioni di Direttore Generale, a norma dell'art.4, comma 2 del D.L.159/2007. In merito si ribadisce quanto sottolineato da questa Sezione nella delibera n.123/2012, ossia che gli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi del Piano di rientro regionale costituiscono direttiva vincolante per il Direttore Generale dell'Azienda considerato che il decreto commissariale n.11 del 28 dicembre 2009 prevede la "decadenza automatica del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Regionale del Molise nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico dell'Azienda".

Concludendo, considerato il mancato superamento degli elementi di criticità rilevati dalla Sezione e quanto evidenziato dal Tavolo tecnico e dal comitato, non può che esprimersi una valutazione complessivamente negativa sulla gestione finanziaria e contabile dell'A.S.Re.M.



## 5.1. CONTENIMENTO DELLA SPESA

Nella relazione regionale sono espone le misure normative ed amministrative attuate nel corso della legislatura in materia di contenimento della spesa pubblica. Al riguardo la Sezione esprime le seguenti considerazioni.

La Regione dichiara, in particolare, di aver adottato le seguenti misure:

- *in aggiunta a quanto già stabilito da normative nazionali (D.L.78/2010), si è provveduto alla riduzione del budget previsto per le segreterie politiche, dei trasferimenti correnti agli Enti subregionali e alle società partecipate e controllate, alla razionalizzazione delle spese per utenze delle sedi regionali, alla razionalizzazione e ottimizzazione del personale regionale con una determinazione maggiormente funzionale degli organici, alla predisposizione dell'Atto di Riorganizzazione delle Strutture della Giunta Regionale, alla razionalizzazione del parco auto e riduzione dell'utilizzo dell'auto di servizio per i dipendenti e per gli amministratori;*
- *la riduzione della spesa è stata attuata con l'abolizione, contenuta nella Legge regionale n.2/2012 ("Legge Finanziaria Regionale 2012), a far data dalla legislatura in corso, dell'assegno vitalizio ai Consiglieri Regionali, istituendo per i Consiglieri che lo richiedano, il regime contributivo per la corresponsione dell'indennità di fine mandato;*
- *in tema di spending review ha approvato due Delibere di Giunta Regionale (n.189/2012 e n.728/2012). La prima, sulla scorta di quanto previsto dalla Finanziaria Regionale 2012, che a sua volta recepiva le direttive legislative nazionali in materia, istituisce e nomina la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, che avrà il compito di adottare strumenti consoni di monitoraggio e razionalizzazione della spesa; la seconda delibera, invece, ottempera agli obblighi prescritti dalle normative vigenti in tema di contenimento dei costi;*
- *non ha provveduto, per lo scioglimento anticipato del Consiglio, a dare attuazione agli ultimi dettati normativi in materia di riduzione costi della politica. La legge 213/2012, che recepiva un precedente accordo siglato in Conferenza Stato-Regioni per la riduzione degli emolumenti a Presidenti e Consiglieri Regionali e per il ridimensionamento delle spese di funzionamento dei gruppi consiliari, è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana soltanto lo scorso dicembre 2012.*

Come è noto, l'art.14, comma 1, lettere a), b), c), d) ed e) del D.L. n.138 del 2011, convertito con modificazioni dalla Legge n.148 del 2011, prevede che le Regioni debbano adeguare, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti:

1. alla previsione che il numero dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta, sia uguale o inferiore ad una determinata soglia rapportata alla popolazione residente sul relativo territorio (in base a tale disposizione alla Regione Molise spetterebbero 20 consiglieri più il presidente) (lett. a);

2. alla previsione che il numero massimo degli assessori sia pari o inferiore ad un quinto dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore (per la Regione Molise il numero massimo degli Assessori dovrebbe essere pari a 4) (lett. b);
3. alla riduzione degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento (lett. c);
4. previsione che il trattamento economico dei consiglieri sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale (lett. d);
5. istituzione di un Collegio dei revisori dei conti quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile finanziaria ed economica della gestione dell'ente (lett. e).

Al riguardo, la Regione Molise ha ottemperato ai parametri di cui alle lettere a) del comma 1 dell'articolo 14 del D.L. 138/2011 con legge regionale 5 ottobre 2012, n. 21, che all'articolo 1 prevede la riduzione del numero dei consiglieri regionali da 30 a 20 e quella degli assessori componenti la Giunta, compreso il vicepresidente (4) e all'art.2 fissa l'efficacia della disposizione a partire dalla legislatura successiva all'entrata in vigore della medesima legge. La dimensione complessiva degli organi regionali è disciplinata poi dal nuovo statuto regionale (artt.15 e 34) che non è ancora in vigore.

La Legge Regionale n.2/2012 (Legge Finanziaria Regionale 2012), al Capo II art.11 ha previsto la riduzione dei costi di funzionamento del Consiglio regionale. In particolare l'indennità di funzione (art.2 della legge regionale 28 maggio 1997, n.16) è ridotta del 10%<sup>56</sup>.

La Sezione non può non rilevare che la Regione Molise si è limitata ad uniformarsi ai vincoli normativi, la cui inadempienza avrebbe portato all'adozione di sanzioni nei suoi confronti.

Infatti l'applicazione di tali principi normativi, che deve avvenire entro un termine prestabilito (30 novembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie), costituisce condizione per l'erogazione, a decorrere dal 2013, di una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale ed al trasporto pubblico locale, nonché il 5 per cento dei trasferimenti erariali destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale.

Le disposizioni del D.L. n. 78/2010 prevedono misure di vario contenuto finalizzate al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa pubblica. In particolare, esse attengono alla riduzione di Indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di

<sup>56</sup>Secondo l'art.2 della L.R. 28 maggio 1997, n.16, a titolo di funzione, ai consiglieri della Regione Molise veniva corrisposta un'indennità mensile lorda, per dodici mensilità annuali, pari ad una percentuale della indennità mensile lorda spettante ai membri del parlamento nazionale, nella seguente misura:

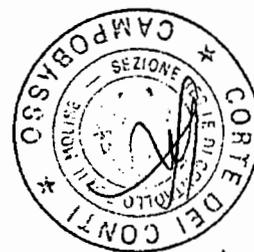
- a) 100/100 al presidente del consiglio ed al presidente della giunta;
- b) 85/100 ai vice presidenti del consiglio ed ai membri della giunta;
- c) 75/100 ai segretari del consiglio, ai presidenti delle commissioni consiliari permanenti, ai presidenti delle commissioni speciali ed al presidente del collegio dei revisori dei conti;
- d) 65/100 ai consiglieri.

organi collegiali ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo; alla riduzione del numero dei componenti di organi collegiali e della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza; alla riduzione delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza nonché al divieto di sponsorizzazioni; alla riduzione delle spese per missioni, formazione ed autovetture; ad alcuni divieti in materia di attività societaria.

La legge finanziaria regionale 2012 interviene nella materia disponendo all'art.12 la riduzione dell'assegno vitalizio<sup>57</sup>. Per i consiglieri regionali e per i componenti della Giunta regionale in carica, la legge non produce alcun effetto giuridico ed economico rispetto a quanto già maturato in ordine all'assegno vitalizio. Inoltre è istituito, per i Consiglieri che lo richiedano, il sistema contributivo versando contributi previdenziali nella misura del 16 per cento dell'indennità di funzione percepita al netto delle ritenute fiscali.

<sup>57</sup> Ai sensi dell'art.4 della L.R. 13 aprile 1988, n.10 l'assegno vitalizio mensile spetta ai Consiglieri cessati dal mandato che abbiano compiuto 60 anni di età ed abbiano corrisposto i contributi per un periodo di almeno 5 anni di mandato esercitato nel Consiglio Regionale del Molise. L'ammontare mensile dell'assegno vitalizio è determinato in base alla seguente tabella, in percentuale, rispetto agli anni di contribuzione, sull'indennità mensile lorda - di cui alla legge regionale n. 22 del 1976 e successive modificazioni - corrisposta ai Consiglieri in carica nello stesso mese cui si riferisce l'assegno vitalizio:

ANNI DI CONTRIBUZIONE	% SULLA INDENNITA' MENSILE LORDA
5	30
6	33
7	36
8	39
9	42
10	45
11	48
12	51
13	54
14	57
15	60
16	ed oltre 63



Agli effetti del computo degli anni di contribuzione l'eventuale frazione di anno, non inferiore a sei mesi ed un giorno, viene computata come anno intero.

La corresponsione dell'assegno vitalizio può essere anticipata, su richiesta del Consigliere e dopo la cessazione del mandato, al raggiungimento del 55 anno di età (art. 13 L.R. 16/1997). In tal caso la misura dell'assegno vitalizio viene ridotta, a seconda degli anni di anticipazione, espressa in percentuale sull'indennità lorda del Consigliere.

ETA' DI PENSIONAMENTO	COEFFICIENTE DI RIDUZIONE
55	0,7604
56	0,8016
57	0,8460
58	0,8936
59	0,9448

Successivamente sono state introdotte alcuni aggiustamenti della norma. Infatti con legge del 2009 la Regione Molise ha aumentato di 5 punti percentuali, con decorrenza retroattiva dall'1.1.2006, le percentuali di calcolo dell'assegno, per cui la tabella prevista dalla L.R. 22/1976 è stata modificata con incremento della percentuale da calcolare sull'indennità mensile lorda.

Considerata l'affermazione della Regione nella relazione di fine legislatura della riduzione dei budget relativi alle segreterie politiche, la Sezione si riserva di effettuare un'analisi approfondita in occasione del controllo sui gruppi consiliari previsto dall'art.1 comma 10 del D.L.174/2012.

In relazione al D.L. 6 luglio 2012 n.95 convertito dalla legge 7 agosto 2012 n.135 sulla spending review , la Regione Molise, nella DFP 2012 ha dichiarato *che la revisione della spesa è diretta a migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica - minore spesa a parità di risultati e maggiori risultati a parità di spesa - attraverso la sistematica analisi e valutazione delle strutture organizzative, delle procedure di decisione e di attuazione, dei singoli atti all'interno dei programmi, dei risultati. Al fine di garantire le finalità di cui ai commi precedenti, il programma di "revisione della spesa" si avvarrà di una specifica Commissione tecnica per la finanza pubblica, all'uopo istituita dalla Giunta Regionale, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge. Tale Commissione avrà il compito di avviare un riesame sistematico dei programmi di spesa, volto ad individuare le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare sul piano della qualità e dell'economicità dell'azione amministrativa.*

La Regione si è conformata alle predetti disposizioni con l'adozione di due Delibere di Giunta Regionale (n.189/2012 e n.728/2012), con le quali ha istituito la commissione tecnica e ha delineato i provvedimenti attuativi della spending review.

Ciò non esime dal considerare che si tratta solo di una prima fase di intervento che comporterà l'adozione successiva di manovre correttive e di misure concrete ed effettive sulle quali la Sezione si riserva di effettuare il controllo nelle future gestioni.

Con riferimento sempre al comparto delle Regioni e degli enti locali occorre evidenziare, come, negli ultimi anni e in particolare con le modifiche contenute nel DL 78/2010, il legislatore abbia rafforzato i limiti in materia di personale al fine di assicurare maggiori e strutturali risparmi di spesa<sup>58</sup>.

La spesa del personale sarà dettagliatamente analizzata dalla Sezione nella seconda parte del referto sulla finanza regionale 2010-2011 in corso di istruttoria.

Ciò nonostante in questa sede è possibile evidenziare una flessione della spesa del 2011 rispetto a quella registrata nel 2010 (- 8,10%). Le maggiori riduzioni in termini percentuali si concentrano sul personale dirigente (-9,80%) rispetto al personale del comparto (-7,56%). Per quanto riguarda la dotazione organica si osserva che il numero totale del personale a tempo indeterminato scende (695 unità nel 2011), per cui la consistenza media è diminuzione (5,77% nel 2011), con significativo calo per alcune categorie, in particolare per i dirigenti (10,10%). Il dato è di per sé positivo, anche se, per una completa valutazione, dovrebbe essere confrontato

<sup>58</sup> La principale norma di riferimento per le spese del personale, per gli enti sottoposti al patto di stabilità, è disposta dal comma 557, art.1, L. 296/2006 che prevede un obbligo di riduzione delle spese attraverso il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale.

con il numero complessivo di contratti di consulenza, che vengono trasmessi alla Corte solo se di importo superiore ai 5.000 euro.

Al riguardo si rinvia al comma 557-bis dell'art.1 della L. 296/2006, introdotto dal comma 7 dell'art. 14 D.L. 31 maggio 2010, n. 78, il quale prescrive che ai fini dell'applicazione del precedente comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

In via generale si rileva che il trend di diminuzione del personale delle pubbliche amministrazioni, comune a molti enti in ragione del protrarsi del blocco del turn over, corrisponde ad un aumento della spesa per consulenze che finiscono per sostituire il personale mancante.

Quest'affermazione è in linea con quanto rilevato nella Regione Molise, circostanza che viene pedissequamente confermata dall'indagine sui provvedimenti di spesa trasmessi alla Sezione e dai relativi referti.

Infatti, il numero delle consulenze risulta notevolmente aumentato nel 2011 (n. 104 unità) rispetto al 2010 (n. 53 unità), con conseguente incremento della spesa complessiva del 204,25%. In percentuale la crescita maggiore è quella dei co.co.co. pari al 209,97%.

Nel 2012 invece la spesa complessiva si riduce se raffrontata a quella 2009 (-40,31%) e al 2011 (-54%), ma registra un incremento del 39,95% rispetto al 2010.

In realtà occorre puntualizzare che il dato sopra esposto non tenendo conto dei seguenti aspetti risulta approssimato:

- per difetto per via del fatto che i predetti provvedimenti di spesa vengono sovente trasmessi in ritardo rispetto all'effettivo conferimento;
- per difetto per via del fatto che vengono all'esame della Sezione i soli conferimenti di incarico di importo superiore agli € 5.000,00;
- per eccesso in quanto dal totale delle spese per incarichi e consulenze non sono state decurtate quelle finanziate con fondi comunitari.

Ciò impone alla Sezione di valutare nel prossimo referto sulla finanza regionale se tali dati risultino tali da costituire una violazione dell'art. 6 comma 7 del D.L. n.78/2010 convertito con modificazioni nella L. n.122/2010, secondo il quale "ai fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n.196, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati nonché gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi



In assenza dei presupposti richiesti, costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Normativa questa che, pur non applicandosi in via diretta alle Regioni, costituisce disposizione di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, così come disciplinato dal comma 20 dell'art.6 del medesimo decreto legislativo.

In questa sede non può tuttavia sottacersi che **la relazione di fine legislatura non contiene alcun riferimento alla spesa del personale relativa alle collaborazioni, né alle misure adottate in relazione ai rilievi formulati dalla Corte dei Conti**<sup>59</sup>.

Per completezza si riportano le violazioni rilevate dalla Sezione in occasione del controllo, ai sensi e per gli effetti dell'art.1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n.266, sugli atti di spesa concernenti gli incarichi di collaborazione, di studio, di ricerca e di consulenza.

- affidamento dell'incarico senza il previo esperimento di procedure selettive, in spregio dell'obbligo espressamente dettato dal comma 6 bis dell'art.7 del D.Lgs. n.165/2001, a volte con il mero utilizzo di graduatorie formate dall'Amministrazione per la selezione di personale da destinare a tipologie contrattuali diverse rispetto a quelle oggetto dell'incarico stesso;
- attribuzione dell'incarico in contrasto con il principio di necessaria temporaneità dello stesso fissato dalla lettera c) del sopra richiamato comma 6 dell'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001;
- violazione dell'obbligo di evidenziazione circa l'effettuazione della verifica preventiva sull'inidoneità o indisponibilità, nella struttura dell'ente, di soggetti con profili professionali analoghi a quelli dei consulenti esterni;
- provvedimento non seguito da altrettanto contratto individuale in violazione del principio secondo cui i contratti stipulati dalla P.A., anche in ipotesi di attività iure privatorum devono vestire, in ottemperanza al disposto del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, artt. 16 e 17, la forma scritta ad substantiam non avendo rilevanza esterna, bensì puramente interna, la semplice deliberazione dell'organo ai fini del conferimento di incarico;
- proroga di incarico già conferito in precedenza senza che tale possibilità fosse espressamente prevista nell'atto originario di affidamento e senza adeguata motivazione. L'affidamento, spesso, salvo apodittiche affermazioni non supportate da elementi documentali, non richiama alcuna forma di rendicontazione o relazione periodica o finale sull'attività svolta a conclusione del singolo incarico precedentemente svolto. Attività questa che si rende invece necessaria al fine di accertare sia il raggiungimento degli obiettivi prefissati, sia il miglioramento dell'efficienza



<sup>59</sup>Con le delibere n.1/2008, n.25/2008, n.31/2008, n.54/2008, n.24/2009, n.33/2009, n.40/2009, n.4/2010, n.26/2010, n.30/2010, n.33/2010, n.64/2010, n.73/2011, n.77/2011, n. 111/2011, n.116/12, la Sezione ha invitato tutti gli Enti destinatari ad attenersi nell'affidamento degli incarichi esterni al quadro normativo di riferimento e ai parametri enucleati dalla giurisprudenza contabile.

amministrativa, dal punto di vista qualitativo e/o quantitativo e quindi di verificare la razionalità della spesa sostenuta rispetto all'utilità conseguita dalla P.A.



*[Handwritten signature]*

## 5.2. STATO DEL PROCESSO DI CONVERGENZA AI COSTI STANDARD

Nella relazione di fine legislatura, la Regione ha inserito un apposito paragrafo relativo allo stato di convergenza ai costi standard nel sistema sanitario regionale.

A ben guardare, l'art.1 comma 4 del d.lgs.149/2011, nel definire i punti che le Regioni debbono trattare nella relazione, inserisce il problema della convergenza ai costi standard nel quadro più ampio delle azioni intraprese per il contenimento della spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria, richiamando, peraltro, espressamente, la necessità di supportare l'illustrazione del processo di convergenza ai costi standard con "indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi".

Il problema dello stato di convergenza ai costi standard si inquadra nel processo di attuazione del sistema di federalismo introdotto dalla legge delega n.42/2009 che, nell'ambito del modificato assetto dei rapporti economico finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ha inteso definire il passaggio dal sistema dei trasferimenti, fondato sulla spesa storica, ad una valutazione dei fabbisogni finanziari degli enti, basata su un'attenta valutazione dei costi standard per quanto riguarda le funzioni essenziali garantite costituzionalmente e, per le restanti funzioni, un finanziamento fondato sulla capacità fiscale.

I costi *standard* rappresentano<sup>60</sup> il nuovo modello economico di riferimento sul quale fondare il finanziamento integrale dell'attività pubblica afferente l'erogazione ai cittadini dei principali diritti sociali (sanità, assistenza sociale e istruzione, nonché trasporto pubblico locale). Essi consentono la rideterminazione del fabbisogno *standard* ideale, necessario assicurare a tutti i cittadini le prestazioni/servizi essenziali, ovvero sia quanto questi dovranno costare nei diversi territori regionali in favore dei quali andranno attribuite le risorse relative. Secondo la definizione data dalla legge delega, i fabbisogni "valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituiscono l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica" (art. 2, comma 2, lett. f).

La costruzione di tale modello non si esaurisce, come viene sovente esemplificativamente enunciato, nella determinazione di costi derivanti dalla comparazione ad esempio di un presidio sanitario (differenza del costo di una siringa tra enti virtuosi e non), bensì richiede una profonda rivisitazione dell'organizzazione sotto il profilo quantitativo e qualitativo, la definizione di fabbisogni standard, l'armonizzazione del sistema contabile, in definitiva l'applicazione di tutti quei principi dettati dal legislatore della riforma in materia di federalismo fiscale.

Ciò premesso, la relazione in esame esaurisce l'ampia e complessa problematicità relativa allo stato di attuazione del sistema dei costi standard in un breve e generico

<sup>60</sup>Dalla suddetta legge di riforma sono scaturiti 8 decreti attuativi, tra cui il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 "Schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario."

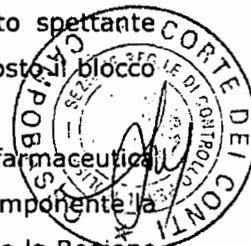
riferimento al "fabbisogno standard" del sistema sanitario, che per il 2012 deve corrispondere, in base all'art.26 comma 2 del d.lgs. 68/2011, al livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, al quale concorre ordinariamente lo Stato; segue, poi, l'indicazione dell'ammontare dei trasferimenti ricevuti dalla Regione Molise nell'anno 2012 e l'affermazione che "le risorse in parola sono state utilizzate per garantire i LEA e il rispetto dei macrolivelli di assistenza" con un rimando al modello LA (modello di rilevazione dei costi dei livelli di assistenza delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), anno 2012, in corso di redazione.

La necessità di profonde modificazioni, sopra richiamate per realizzare il nuovo modello, sono rese evidenti se ci si riferisce anche alla sola spesa del personale e a quella farmaceutica. Infatti questa Sezione ha avuto modo di sottolineare, nel referto relativo alla finanza regionale per gli esercizi 2010 e 2011 (cfr. deliberazione n. 137/2012), in merito al disavanzo del settore sanitario della Regione, che la spesa del personale supera in entrambi gli esercizi il limite previsto dall'articolo 2, comma 71 della legge numero 191 del 2009, come si rileva altresì dai verbali del 6 aprile 2011 e del 3 aprile 2012, del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dei L.E.A., in vigenza anche dell'art.9, comma 1 del D.L. n.78/2010 che ha disposto il limite di crescita dei trattamenti economici del personale dipendente per gli anni 2011-2013, pari al trattamento spettante nell'anno 2010 e dell'art.9, commi 16 e 17 del predetto decreto legge che ha disposto il blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2010-2012.

Un'altra delle componenti più significative della spesa sanitaria è quella farmaceutica, rispetto alla quale sono fissati tetti di spesa a livello territoriale. Anche per tale componente la Sezione ha avuto modo di rilevare, nel referto sopra citato, che per quanto riguarda la Regione Molise, il tetto di spesa legale per la farmaceutica complessiva risulta superato 0,2 punti percentuali nel 2010 e di 0,56 punti percentuali nel 2011.

Per quanto riguarda l'esercizio 2012 il Tavolo tecnico ed il Comitato permanente hanno stimato per la regione Molise un disavanzo nel settore sanitario pari a euro 28.219 mln, risultato questo che incrementato del disavanzo pregresso di 39.404 mln di euro, porterebbe ad un disavanzo complessivo di 67.623 mln di euro.

La Sezione si riserva di valutare in maniera approfondita tali rilevanti aspetti in sede di esame del rendiconto per l'esercizio 2012.



## 6.1. SITUAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA

La relazione di fine legislatura si limita ad indicare l'ammontare al 31 dicembre 2012 delle entrate suddivise per titoli e delle spese con indicazione della percentuale di composizione sia per titoli sia per funzione obiettivo (dati estratti da sistema informativo al lordo delle regolarizzazioni contabili da effettuarsi).

La Sezione ritiene opportuno riportare la situazione economico-finanziaria, rilevandola dai documenti contabili e dai flussi informativi utilizzati per il Referto sulla gestione finanziaria anno 2010-2011.

Il Bilancio di previsione 2011 è stato approvato con legge n.3 del 1 febbraio 2011.

Il Rendiconto 2011 è stato approvato con legge n.23 del 19 ottobre 2012.

Dai documenti di cui sopra è desumibile la situazione finanziaria dell'esercizio 2011, i cui dati sono esposti nella tabella che segue.

valori in migliaia di euro

<b>ENTRATE 2011</b>			
	Stanziamanti definitivi di competenza	Accertamenti	Riscossioni in conto competenza
Titolo I°	405.093,36	416.101,50	346.412,83
Titolo II°	393.004,82	383.481,20	362.895,20
Titolo III°	40.405,11	36.536,68	25.338,79
Titolo IV°	117.927,07	113.296,45	12.057,90
Titolo V°	27.190,00	27.190,00	27.000,00
Titolo VI°	449.351,00	289.141,41	255.538,53
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.432.971,36</b>	<b>1.265.747,24</b>	<b>1.029.243,25</b>
Avanzo di Amministrazione	282.708,53		
<b>SPESE 2011</b>			
	Previsioni definitive di competenza	Impegni	Pagamenti in conto competenza
Titolo I°	1.014.036,78	940.834,60	715.652,51
Titolo II°	241.321,36	236.928,67	39.081,92
Titolo III°	10.970,75	10.970,75	10.970,75
Titolo IV°	449.351,00	289.141,41	266.392,42
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.715.679,89</b>	<b>1.477.875,42</b>	<b>1.032.097,60</b>

Non essendo stato ancora approvato il rendiconto 2012, i dati relativi alla gestione finanziaria dell'esercizio sono quelli desumibili dal bilancio di previsione (legge regionale n.3 del 26 gennaio 2012), dall'assestamento (legge regionale n. 24 del 19 ottobre 2012), dal bilancio di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 e bilancio pluriennale 2013/2015 (legge regionale n.5 del 17 gennaio 2013).

valori in migliaia di euro

<b>ENTRATE 2012</b>			
	Residui	Previsioni di competenza	Previsioni di cassa
Titolo I°	81.328,98	429.767,29	511.096,26
Titolo II°	333.269,86	374.111,94	707.381,80
Titolo III°	42.215,92	93.712,64	135.928,56
Titolo IV°	896.745,30	212.240,96	1.108.986,26
Titolo V°	583,20	190,00	773,20
Titolo VI°	84.734,29	429.310,00	514.044,29
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.438.877,55</b>	<b>1.539.332,83</b>	<b>2.978.210,37</b>
Avanzo di Amministrazione	224.655,37		
<b>SPESE 2012</b>			
	Residui	Previsioni di competenza	Previsioni di cassa
Titolo I°	329.925,18	890.762,26	1.223.687,43
Titolo II°	835.741,58	431.735,87	1.264.477,45
Titolo III°	-	12.180,07	12.180,07
Titolo IV°	110.067,43	429.310,00	539.377,43
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.275.734,18</b>	<b>1.763.988,19</b>	<b>3.039.722,37</b>

Il saldo finanziario o risultato di amministrazione (cioè la sommatoria del fondo di cassa con i residui attivi e i residui passivi) risulta positivo sia per il 2011 (266.792 mln di euro) sia per il 2012 (246.064 mln di euro).

valori in migliaia di euro

<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE</b>				
	2009	2010	2011	2012
Fondo cassa iniziale (a)	245.673,76	75.450,93	66.683,31	46.341,58
Riscossioni totali (b)	1.258.835,32	1.107.007,41	1.322.060,08	-
Pagamenti totali (c)	1.429.058,16	1.115.775,03	1.342.401,80	-
Fondo cassa finale(d=a+b-c)	75.450,93	66.683,31	46.341,58	65.380,04
Totale residui attivi (e)	1.481.568,21	1.436.208,50	1.286.613,41	1.595.984,65
Totale residui passivi (f)	1.221.014,46	1.220.031,83	1.066.162,71	1.415.299,97
<b>Saldo finanziario (g=d+e-f)</b>	<b>336.004,68</b>	<b>282.859,97</b>	<b>266.792,29</b>	<b>246.064,73</b>

Da un'analisi più dettagliata delle risultanze di bilancio emerge tuttavia una riduzione del risultato di amministrazione nel quadriennio di riferimento. Infatti l'avanzo nel 2010 diminuisce di oltre 53 mln di euro, nel 2011 di 16 mln di euro, per passare nel 2012 a 246 mln di euro (avanzo presunto) con una flessione rispetto all'esercizio precedente di 20,73 milioni. La gestione finanziaria, relativa all'esercizio 2009, riportava un risultato positivo costituito da un saldo differenziale pari a circa 336 milioni di euro, ma comunque inferiore sia a quello dell'esercizio 2008 sia a quello dell'esercizio 2007. Dall'esame delle scritture contabili si è riscontrata una flessione, per l'esercizio 2010, della parte di avanzo cosiddetto "buono" (passato da 10,8 milioni dell'esercizio 2009 a 8,9 nel 2010 e a 7,7 nel 2011). Ciò determina un sostanziale aumento della rigidità della componente vincolata comportando, di conseguenza, una minore manovrabilità di bilancio.

La relazione dell'amministrazione regionale non ha fornito elementi utili a porre in essere un'analisi delle singole poste contabili relative all'esercizio finanziario 2012. Con riferimento all'esercizio 2011, le precedenti istruttorie poste in essere da questa Sezione Regionale di Controllo consentono di poter affermare che il conseguimento del risultato di amministrazione per questo esercizio è legato in particolare oltre all'ammontare delle giacenze di cassa al 31 dicembre, all'esistenza di una notevole massa di residui attivi pari a 1.286,61 mln.

In particolare si rileva una riduzione della dotazione finale di cassa al 31 dicembre 2011 (fondo di cassa al 1° gennaio 2012), dovuta essenzialmente ad un saldo negativo tra le riscossioni e i pagamenti totali (oltre 20 mln). La causa è da attribuire alla flessione delle entrate del titolo IV, che nel 2011 registrano una riduzione degli stanziamenti (-28,62%), degli accertamenti (-24,93%) e delle riscossioni (-66,66%). Infatti l'andamento delle entrate per alienazioni, riscossioni di crediti e trasferimenti in conto capitale è condizionato dalla tempistica di iscrizione in bilancio dei fondi comunitari e dall'assegnazione, spesso differita, dei fondi per le aree sottoutilizzate (Fondi FAS) da parte dello Stato. Ancora più evidente è il calo delle

riscossioni delle risorse attribuite per il finanziamento delle funzioni trasferite (pari al 71,51%). Per alcuni settori addirittura non si registrano incassi (Protezione Civile, Opere Pubbliche, Incentivi alle imprese, Mercato del lavoro, Assistenza Invalidi civili, Polizia amministrativa, Energia e Miniere e Ambiente).

Sempre con riferimento al 2011, la gestione dei residui attivi registra un ammontare globale piuttosto consistente, anche se il valore più elevato di residui attivi si evidenzia nel Tit.IV (762 milioni nel 2011) dovuti al ritardo nelle procedure di erogazione dei trasferimenti provenienti dallo Stato o dalla Comunità Europea.

La Sezione non può non sottolineare l'estrema attenzione sulla consistenza e sull'attendibilità degli stessi e l'invito ad un costante monitoraggio del fenomeno.

Per quanto attiene al settore sanitario si rinvia a quanto esposto nei Paragrafi 3.2. e 5.2 relativi rispettivamente ai Rilievi della Corte dei conti in materia di Piano di rientro dal deficit sanitario ed alle azioni intraprese per contenere la spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria.



*[Handwritten signature]*

## 6.2. QUANTIFICAZIONE DELL'INDEBITAMENTO REGIONALE

La relazione di fine legislatura fa riferimento alla situazione dell'indebitamento nel corso dell'esercizio 2012. Questa Sezione, onde consentire una migliore intelligibilità della situazione debitoria, ritiene opportuno, sulla base dell'istruttoria compiuta per l'esercizio 2011, fornire elementi utili anche in relazione a quest'ultimo esercizio.

La consistenza complessiva della posizione debitoria regionale al 31 dicembre 2011 risulta pari a 359.248.150,56 euro (di cui 349.889.923,82 euro a carico della Regione e la rimanente parte a carico dello Stato), in aumento rispetto a quella del precedente esercizio (350.141.949,42 euro).

Se si analizza in una prospettiva di lungo termine, l'indebitamento regionale risulta incrementato rispetto al 2005 per l'emissione nel 2006 di un bond di € 86.774.000,00, contratto per spese di investimento, nel rispetto del limite ex art.10, comma 2, L.n.281/70, modificato dall'art.23 D.Lgs. 76/2000.

Nel 2011, l'ulteriore crescita del debito rispetto al 2010 è dovuto alla contrazione del nuovo mutuo pari a euro 27.000.000,00.

Dalla scomposizione del debito nelle singole componenti, si evidenzia come l'incidenza del debito a carico della Regione sul totale complessivo sia passata dal 91,70% del 2009 al 97,40% del 2011, mentre quella a carico dello Stato dal 8,30% del 2009 al 2,60% del 2011. La variazione percentuale più accentuata con riferimento al debito a carico dell'amministrazione regionale è dovuta principalmente alla riduzione dei contributi erogati dallo Stato in materia di trasporti pubblici locali.

In effetti, a far data dall'anno 2011, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha tagliato i contributi erogati al sensi dell'art.2, comma 5, della legge 194/98 in materia di TPL, e per effetto di tale decurtazione (pari al 59,59%) vi è stata una rideterminazione delle quote che lo Stato eroga annualmente a copertura delle rate per rimborso dei prestiti contratti con la Cassa DD.PP. per l'acquisto dei mezzi di trasporto (sostituzione autobus).

Nella suddivisione dello stock a carico della Regione e dello Stato per tipologia di tassi, la Sezione ha avuto modo di riscontrare che il 63,25% del debito a carico dell'amministrazione è a tasso variabile, mentre per lo Stato si rileva esclusivamente il debito a tasso fisso. L'esposizione del debito a tasso variabile, nel triennio, è percentualmente superiore a quella a tasso fisso (66,29% contro il 33,71% nel 2010 - 61,61% contro il 38,39% nel 2011).

A tal proposito la Regione, in sede di adunanza pubblica, ha ribadito << la Regione Molise ha correttamente coperto tale rischio attraverso la contrazione di contratti IRS, che di fatto cambiano il profilo di rischio dell'ente a fronte delle emissioni obbligazionarie >>.

Dai dati forniti dalla Regione nella relazione di fine legislatura, è possibile desumere l'ammontare e la composizione del debito al 31 dicembre 2012 (secondo i dati da preconsuntivo).

In particolare il debito complessivo è pari a €.341.294.839,20, costituito per €.334.057.923,49 dal debito con oneri a carico della Regione (97,88%) e per €.7.236.915,71 dal debito con oneri a carico dello Stato (2,12%).

Il debito a carico della Regione è così costituito:

- A) Prestiti obbligazionari per €.201.626.567,34 (60,36%);
- B) Mutui stipulati con gli Istituti di Credito Ordinario per €.8.774.632,60(2,63%), Mutui con il Ministero dell'Economia e Finanze per €89.090.841,32 (26,67%), Mutui con la Cassa DD.PP. per €.34.565.882,23 (10,34%).

Il debito a carico dello Stato è costituito:

- A) Mutui con la Cassa DD.PP. per €.7.190.822,53 (99,36%)
- B) Mutui stipulati con gli Istituti di Credito Ordinario per €.46.093,18 (0,64%).

Mentre nell'esercizio 2011 si rileva un aumento dell'indebitamento dovuto alla contrazione del nuovo mutuo, nel 2012 si evidenzia una netta riduzione dovuta al pagamento delle quote di ammortamento e della mancata assunzione di nuovi mutui. Infatti si passa da 359.248 milioni di euro a 341.295 milioni di euro.

Per quanto concerne la composizione, il debito a carico della Regione sul totale complessivo risulta superiore in termini percentuali rispetto a quello a carico dello Stato (rispettivamente del 97,88% e 2,12%).

Nella relazione di fine mandato la Regione espone le operazioni in derivati stipulate in relazione a tre prestiti obbligazionari per la copertura del rischio di tasso di interesse.

Nell'indagine relativa al referto - parte prima della gestione finanziaria 2010-2011 viene dettagliatamente esaminata la situazione degli strumenti finanziari derivati. Oltre alla descrizione della tipologia di contratto (riferiti ai due prestiti bullet con contratto di swap di tipo amortizing swap, comprensivo dell'accantonamento per sinking fund e un prestito "alla francese" con contratto di swap di tipo IRS), viene analizzato l'ammontare dei flussi in entrata e in uscita per singola operazione, rilevando una differenza negativa al 31/12/2011 (pari a oltre 16 mln di euro).

Le situazioni contrattuali e gestionali pregiudizievoli che le operazioni in derivati possono profilare e le misure da adottare in relazione agli oneri finanziari e ai rischi ad essi connessi, sono stati esaminati nel predetto Referto. Le azioni correttive intraprese dalla regione in osservanza dei rilievi della Sezione sono stati già trattati nel punto 3.1 del presente documento.

Passando all'esercizio 2012, al 31 dicembre le passività sottostanti alle tre operazioni, secondo i dati indicati nella relazione dell'amministrazione regionale, ammonterebbero ad euro 252.086.968,68 di cui:

- nozionale del debito residuo pari a €.201.626.567,34
- accantonamento al sinking fund pari a €.50.460.401,34.



Non disponendo di flussi informativi e di dati a consuntivo, l'analisi particolareggiata e la verifica dei vincoli di indebitamento verrà effettuata in sede controllo del rendiconto 2012.



*[Handwritten signature]*

## 7. ATTI DI SPESA INCOMPATIBILI CON VINCOLI DI BILANCIO

La Relazione **manca di riportare gli effetti di spesa ad esse conseguenti e non si pronuncia in merito alla loro eventuale incompatibilità con gli obiettivi e i vincoli di bilancio**, come invece richiesto dalla *lett. f)* del citato comma 4, art.1 del D.Lgs. n.149/2011.

In vero, la compatibilità delle leggi di spesa con gli obiettivi e i vincoli di bilancio rinvia al problema delle tecniche di copertura della spesa utilizzate dal legislatore regionale.

A tal riguardo, la Sezione non può non ricordare che anche il vigente ordinamento contabile della Regione Molise impone la copertura finanziaria delle leggi al precipuo scopo di salvaguardare gli equilibri complessivi di bilancio (art.16 della L.R. n.4/2002) e quelli richiesti dal patto di stabilità interno (ivi, artt. 5 e 6).

Si consideri, altresì, che il definito meccanismo di quantificazione e copertura meglio garantisce il carattere formale della legge di bilancio, in ossequio ai principi contabili fatti propri anche dal vigente Statuto della Regione, che esclude possano essere stabilite, con la legge di approvazione del bilancio, "nuove o maggiori entrate" ovvero disposte "nuove o maggiori spese" (ivi art.54, comma 5)<sup>61</sup>

Alla quantificazione e copertura degli oneri finanziari <<con riferimento alle singole annualità comprese nel bilancio pluriennale>> occorre provvedere in sede di discussione e approvazione delle relative proposte di legge, anche di quelle adottate nel periodo compreso nell'esercizio provvisorio del bilancio.

I progetti di legge e gli emendamenti di iniziativa della Giunta regionale, che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate, devono essere accompagnati da una relazione tecnica, predisposta dal settore competente e verificata dall'Assessore al bilancio.

Le Commissioni consiliari competenti possono comunque richiederla alla Giunta per tutte le proposte legislative e gli emendamenti sottoposti al loro esame (art.6, ultimo comma).

Infine, in sede di approvazione della legge finanziaria si determinano o rimodulano gli oneri correlati alle leggi di spesa <<esaurite per quanto concerne la loro validità finanziaria >> e si definiscono le quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale per le leggi regionali che dispongono spese a carattere permanente o pluriennale (art.12, comma 2 *lett.c)* ed e).

La verifica della relazione tecnica da parte dell'Assessorato al Bilancio costituisce un parallelismo con quanto previsto in ambito statale (art.11-ter, comma 2 della citata l. 5

<sup>61</sup> in vero, il legislatore statale (art.3 del d.lgs.n.76/00), nel disciplinare le modalità di quantificazione degli oneri correlati alle leggi di spesa non si è discostato dalle disposizioni di principio precedentemente definite (art.2 della l.19 maggio 1976, n.335, salvo che per l'inciso <<di norma>>), su cui si era costruito il disposto del precedente art.6 della l.r.3 dicembre 1977, n.44., rinviando alla legge di bilancio, per tutte quelle quantificazioni non definibili con la stessa legge di approvazione della spesa. Tale rinvio poteva trovare una sua giustificazione in mancanza di una legge finanziaria regionale, che invece è organicamente prevista nell'ordinamento contabile regionale vigente.



agosto 1978, n.468, come modificato dall'art.3 della l.25 giugno 1999, n.208) e appare giustificata:

- in considerazione delle conoscenze dei complessi meccanismi di entrata e di spesa del sistema finanziario regionale, che il settore *de quo* possiede;
- alla luce delle funzioni devolute complessivamente al Servizio Bilancio e controllo Finanziario dall'atto di organizzazione della Regione.

La relazione tecnica deve contenere l'ammontare complessivo degli oneri recati da ciascuna disposizione nonché l'indicazione delle relative coperture finanziarie, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione della norma e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale. Nella relazione sono indicati i dati, le fonti ed i metodi utilizzati per la loro quantificazione.

Facendo rinvio, per i doverosi approfondimenti, alla specifica relazione che (a partire dal corrente anno 2013) questa Sezione dovrà trasmettere semestralmente al Consiglio regionale in ordine alle tecniche di copertura della spesa utilizzate dal legislatore regionale in forza dell'art.1, comma 2 del recente D.l.n.174/2012, anche in questa sede è possibile svolgere alcune brevi considerazioni.

I pronunciamenti della Corte Costituzionale ricordano che la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art.81, quarto comma, Cost., deve essere *credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale* (limitandoci alle ultime in ordine di tempo, vedasi le nn. 192, 131, 115 e 70 del 2012).

Orbene, la Sezione deve stigmatizzare che, troppo spesso, non sembra trovare adeguata ponderazione la pretesa neutralità finanziaria delle modifiche apportate alla legislazione vigente nei diversi settori di competenza regionale, soprattutto quando queste modifiche trovano improprio spazio nelle annuali leggi di manovra finanziaria.

Le modalità con cui viene affrontato e risolto il vincolo finanziario sono le più varie: dall'assenza dichiarata di oneri, al rinvio ai mezzi finanziari a disposizione (clausola di neutralità), alla mancata quantificazione di oneri pur dichiarati.

Può anche risultare plausibile che nuovi compiti - se considerati singolarmente - vengano svolti dall'amministrazione senza aggravio di oneri, ma - se considerati nel loro complesso e soprattutto calati in un contesto sofferente per una progressiva decurtazione delle risorse a disposizione dell'operatore pubblico - rischiano di rimanere non assolti.

Si ribadisce che normative di tal fatta dovrebbero trovare collocazione in separati disegni di legge e, semmai collegati *lato sensu* alla manovra dell'anno, risultare negli elenchi dei provvedimenti legislativi regionali che si prevede di approvare nel corso dell'esercizio, i cui eventuali oneri trovano copertura nei fondi speciali iscritti nel bilancio regionale per gli importi indicati nella legge finanziaria (art.28 della L.R. n. 2/2004).



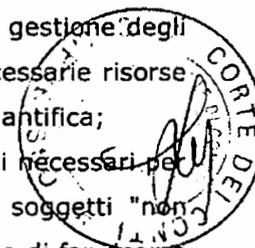
L'allocazione delle risorse nei detti fondi speciali costituisce infatti la modalità organizzativa connessa per eccellenza ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, consentendo così sia di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, sia di concentrare la parte sostanziale delle decisioni stesse nelle sessioni di bilancio, almeno sotto il profilo delle scelte di fondo e delle relative coperture finanziarie.

Adirittura, in alcuni casi, le disposizioni rinviano direttamente o implicitamente alla Giunta e agli apparati amministrativi la determinazione degli oneri e della loro eventuale copertura.

In tal modo ampliano in modo illegittimo le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto entro le autorizzazioni di spesa legislative, evitando commistioni di ruoli intrinsecamente rischiose per l'equilibrio della finanza regionale e per i più generali equilibri della finanza pubblica (cfr. sentenza Corte Cost n. 70 del 2012).

Può farsi riferimento, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, alle seguenti disposizioni:

- **l'art.10 della L.R. n.2/2012**, che affida alla Società Funivie Molise Spa la gestione degli impianti di risalita di Capracotta, Monte Capraro, e dota la società delle necessarie risorse finanziarie al fine dichiarato di risollevere le sorti dell'impianto; ma non le quantifica;
- **l'art.34 della L.R. n.2/2012**, che affida Giunta il compito di reperire i fondi necessari per le attività di cui al presente comma finalizzati all'accesso al credito dei soggetti "non bancabili", ovvero soggetti privi di capacità di garanzia propria o non in grado di far ricorso autonomamente al credito bancario;
- **l'art.49 della Lr. n.2/2012**, che demanda sempre alla Giunta l'individuazione della copertura finanziaria del Reddito minimo di cittadinanza ivi istituito;
- **l'art.72 della L.R. n.2/2002**, che introduce la rimborsabilità della tassa automobilistica già versata in caso di perdita di possesso di un veicolo per furto, ma senza valutarne minimamente gli oneri (in vero, ragionevolmente modesti);
- **l'art.77 della L.R. n.2/2012**, che autorizza la Giunta regionale a procedere alla ricognizione della situazione previdenziale pendente dei dipendenti della ex SAM di Boiano e a reperirne le relative risorse finanziarie nel bilancio regionale;
- **l'art.12 della L.R. n.4/2013**, che in attesa della loro piena riorganizzazione, autorizza gli enti e le agenzie regionali a procedere alla copertura della dotazione organica e del relativo fabbisogno triennale di personale con le modalità indicate dalle rispettive leggi istitutive, senza interrogarsi sulla compatibilità finanziaria con i complessi processi in atto di *riduzione dei costi degli apparati amministrativi e di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico*;



4

- **l'art.6 della L.R. n. 7 agosto 2012, n.20<sup>62</sup>**, che esclude che la legge medesima comporti spese per l'esercizio finanziario 2012, nonostante preveda che per le sedute della Consulta regionale per la sicurezza stradale ai componenti vada riconosciuto il rimborso chilometrico nella misura prevista per i funzionari regionali (ivi, art.5, comma 4).

Si ricorda, comunque, che risulta pendente **ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale** dell'art.5 della L.R. 7 agosto 2012, n.19<sup>63</sup> per contrasto con l'art.81, quarto comma della Costituzione (ricorso n.163 del 22 ottobre 2012)<sup>64</sup>.

La legge riconosce la funzione sociale, culturale ed educativa delle associazioni combattentistiche, d'arma costituite ed operanti nel Molise e concede contributi finalizzati ad agevolare il conseguimento dei loro scopi istituzionali e sociali (ivi, artt.1 e 2).

Abroga la precedente regolamentazione (L.R.19 aprile 1985, n.10 ) ma ne perpetua la l'applicazione alle richieste di contributo già presentate alla data di entrata in vigore della legge (art.4).

Agli oneri derivanti si provvede <<con i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge regionale n.10/1985>> Per gli anni successivi si fa rinvio alla legge di approvazione del bilancio (ivi. art. 5).

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ne ha denunciata l'omessa quantificazione degli oneri l'inosservanza degli obblighi di "chiarezza e solidità del bilancio", la carenza di una valida copertura di spesa.

Il successivo **art.1, comma 2 della L.R. 2 gennaio 2013, n.1**, ha fatto venir meno l'applicabilità della L.R. n.10/85 alle richieste di contributo già presentate ed ha previsto che <<La presente legge non comporta oneri per l'esercizio finanziario 2012>>.

Non sembra, in vero, che tali modifiche possano far decadere le perplessità evidenziate nel ricorso avanzato.



<sup>62</sup> Lr. n.20/2012, recante "Interventi a favore della sicurezza e dell'educazione stradale"

<sup>63</sup> L.r. n.19/2012, recante "Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma"

<sup>64</sup> l'udienza pubblica è fissata per il 18 giugno 2013, relatore Carosi.