



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SARDEGNA

CAGLIARI

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE

DELLA REGIONE SARDEGNA

2021

Requisitoria del Procuratore regionale

Bruno Tridico

Udienza del 24 novembre 2022

PREMESSA

La decisione di parifica del Rendiconto generale della Regione, che le Sezioni Riunite si accingono ad assumere a conclusione del ciclo di bilancio e di gestione annuale, è espressione di un'antica funzione attribuita alla Corte dei conti e costituisce importante servizio reso non tanto e non solo all'Assemblea legislativa regionale, quanto e soprattutto ai cittadini. Sono loro che finanziano il sistema e le scelte politiche di spesa: in quanto tali, hanno il diritto di chiedere conto di quanto realizzato, e con quali modalità, rispetto alle previsioni, e devono poter beneficiare di un controllo da parte di un organo con garanzie di terzietà ed indipendenza che solo lo *status* magistratuale può assicurare.

Al diritto dei cittadini di chiedere conto della gestione delle risorse da loro versate corrisponde il correlato dovere dell'Amministrazione di spiegare come queste sono state spese, e anche perché non sono state spese, e ciò specie nei periodi di recessione o stagnazione economica. Dovere destinato a rafforzarsi nel prossimo futuro, dal momento che le Regioni sono chiamate a dare attuazione agli interventi inseriti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Lo scorso anno l'economia, anche regionale, aveva fortemente risentito della pandemia. In questi giorni i contagi iniziavano a risalire, per arrivare, nel gennaio di questo anno, a punte di 450 decessi giornalieri. Le misure adottate dall'Unione europea per tornare a una crescita sostenibile non erano tarate su un altro evento drammatico quale il ritorno, dopo quasi 80 anni, della guerra in Europa. Il tutto non è stato ovviamente privo di conseguenze sul piano

economico. Se, soprattutto grazie alle misure varate in sede europea, si è tornati ai livelli di PIL ante Covid-19, non possiamo trascurare che le famiglie si trovano oggi a fronteggiare incrementi dei costi energetici senza precedenti, con le inevitabili loro conseguenze sui prezzi al consumo, specie dei generi alimentari.

Nella produzione normativa, nell'attività amministrativa, nella coscienza collettiva, abbiamo assistito a un sempre più frequente ricorrere del termine "emergenza". E con la pandemia, così come con la guerra in Ucraina, sono emerse le contraddizioni e i limiti di concetti che ritenevamo acquisiti nella cultura non soltanto giuridica, come l'uguaglianza e la solidarietà sociale.

Chi ha responsabilità politiche e di governo, anche regionale, ha l'obbligo, anche in un quadro economico di tale complessità, di preservare la stabilità dei conti pubblici e di garantire l'equità e i diritti riconosciuti dalla Costituzione. Per rimarcare la loro stretta connessione, nella requisitoria dello scorso anno ricordavo le parole del Presidente della Corte dei conti pronunciate in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021: *"La via della legalità finanziaria conduce infatti alla promozione dell'uguaglianza sostanziale e all'effettiva tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione"*. A queste vorrei aggiungere quelle proferite recentemente dal Presidente della Corte a Torino, dinanzi al Presidente della Repubblica, in occasione del convegno per i 160 anni della Corte dei conti: *"Via che deve essere utilmente percorsa non solo attraverso l'effettiva semplificazione della normativa, lo snellimento delle*

procedure, la prevenzione e il contrasto ai conflitti di interesse nella gestione pubblica, ma anche con un'adeguata rete di controlli, funzionali a rendere efficace e più veloce l'azione amministrativa e a garantire la legittimità e la regolarità degli atti adottati”.

Le risorse pubbliche sono sempre state accompagnate da strumenti volti a garantirne la corretta gestione da parte di chi, per conto della comunità indifferenziata, è chiamato ad amministrarle: la loro natura pubblica ne esclude in radice, quale regola generale, la possibilità di una gestione fuori controllo.

Come ribadito di recente dalla Corte costituzionale (sentenza n. 184 del 2022), la rendicontazione costituisce “presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo”, in quanto assicura ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale (cfr. anche le richiamate sentenze n. 184 del 2016 e n. 18 del 2019).

Le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti (sentenza n. 72 del 2012, richiamata nella sentenza n. 184 del 2022) si presentano “distinte e non confliggenti”: l'assemblea legislativa effettua un controllo politico sulle scelte finanziarie dell'esecutivo; la Corte dei conti effettua un controllo di legittimità/regolarità (la “validazione”) del risultato di amministrazione e cioè delle “risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente” (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015), alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria.

La Corte dei conti, nel pronunciarsi sul Rendiconto, risponde, nell'ottica della leale collaborazione, a una pluralità di interessi: dell'organo legislativo regionale, al quale le Sezioni Riunite forniscono indispensabili elementi valutativi, per una più approfondita conoscenza dei conti delle pubbliche finanze che ci si accinge ad approvare; dell'Amministrazione, nelle sue ramificazioni, al riconoscimento della correttezza del proprio agire, in ossequio ai principi di sana gestione amministrativo-contabile; dei cittadini di tutta la Regione, che devono avere piena accessibilità – nonostante il necessario uso di locuzioni tecniche - alle informazioni dei conti pubblici e, comunque, devono essere garantiti da un controllo neutrale. Tale ultima esigenza è ancor più sentita alla luce dei prossimi interventi del PNRR, nell'ambito del quale **alla Regione Sardegna sono state assegnate risorse per 1,2 miliardi di euro, alle quali devono aggiungersi ulteriori 331,5 milioni di euro del Piano nazionale per gli investimenti complementari. Si impongono, pertanto, adeguate misure di controllo che garantiscano, nel rispetto della normativa europea e nazionale, il perseguimento delle finalità cui le risorse sono destinate, oltre che la regolarità della spesa.**

Alle esigenze di garanzia di cui si è detto risponde anche l'intervento in questa sede del pubblico ministero, quale parte pubblica a tutela della legalità finanziaria e degli interessi generali della collettività. La sua presenza è necessaria nel presente giudizio. Ma, al di là delle previsioni formali, la suddetta esigenza attribuisce alla sua partecipazione un rilievo sostanziale. Com'è noto,

il pubblico ministero contabile non dispone, nel procedimento curato dalla Sezione regionale di controllo, di autonomi poteri, ma ha comunque avuto a disposizione, per lo svolgimento della propria funzione, tutti gli elementi conoscitivi emersi in fase istruttoria, oltre che la bozza di relazione poi trasmessa in Regione.

Parallelamente all'evoluzione della natura e della finalità del bilancio pubblico, conseguente al mutato quadro normativo e alla sua lettura da parte della Corte costituzionale, è possibile rilevare la capacità della Corte dei conti di adattarsi alle modifiche ordinamentali, con una radicale rivisitazione della funzione e portata del giudizio di parifica, avente a oggetto non soltanto la verifica delle riscossioni, dei pagamenti e dei relativi resti, ma soprattutto una valutazione più incisiva, a consuntivo, sugli equilibri di bilancio.

Ecco, quindi, che l'odierno giudizio diviene strumento per l'esercizio del ruolo, attribuito alla Corte dei conti, di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Non a caso, fin dal 2008, in occasione di un giudizio sollevato dalle Sezioni Riunite per la Regione Sardegna, la Corte costituzionale (sent. n. 213 del 2008) ha riconosciuto alla magistratura contabile, in sede di giudizio di parificazione, la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale allorché una disposizione di legge modifichi il bilancio per il fatto di incidere sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione disegnati con il sistema dei risultati differenziali.

Le novelle normative del 2012 hanno ulteriormente rafforzato quelle

caratteristiche dell'odierno procedimento che consentono di ascriverlo al novero dei "controlli di legittimità/regolarità". Di qui la potenziale lesività delle decisioni di parificazione della Corte dei conti, che ha indotto ad affermarne la giustiziabilità, ossia la possibilità di impugnare la decisione resa dalla Corte davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, nell'ambito della giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica riconosciuta dall'art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile. (*in terminis*, Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 44 del 2017, richiamata in C. Cost. n. 184 del 2022).

Per quanto detto, può affermarsi che il giudizio di parificazione costituisce il momento di verifica più significativo della salute economica, finanziaria e patrimoniale della Regione.

A tal fine, il principale indicatore (l'"epilogo del rendiconto", secondo l'incisiva espressione contenuta nella sent. n. 138/2013 della Corte costituzionale) è il risultato di amministrazione. Anche quando sia di segno positivo, come nell'annualità in esame e per la prima volta nella storia della Regione Sardegna, esso non costituisce un libero spazio di spesa. L'avanzo di amministrazione non è un utile di esercizio, e quindi non si traduce in risorse proprie dell'Amministrazione, liberamente disponibili. Resta fermo l'obbligo di un'oculata gestione, così come il presidio della Corte dei conti.

Per l'esercizio in esame, dall'analisi dei principali saldi contabili emerge anzitutto un risultato di amministrazione di segno positivo, pari a 78.280.695,62,

al netto degli accantonamenti e dei vincoli.

La Regione, pertanto, ha confermato il *trend* dello scorso anno, migliorando nuovamente rispetto all'esercizio 2020 e segnando un saldo pari a euro 279.135.730,18, così generando l'avanzo di amministrazione nella misura sopra indicata.

Inoltre, dai prospetti allegati al rendiconto, si riscontra il rispetto dell'equilibrio complessivo.

Tali risultati sono stati conseguiti anche ricorrendo all'indebitamento che, indubbiamente nell'ambito degli attuali limiti normativi, registra comunque, analogamente a quanto accaduto negli esercizi precedenti, un lieve incremento (di 4 milioni di euro circa), e vede ulteriormente allungare la sua durata media, che passa dai 12,5 anni nel 2017 ai 22,38 anni nel 2021.

Al riguardo, si rileva che, nel corso dell'esercizio, pur non essendo stati stipulati nuovi mutui, sono state richieste ed erogate ulteriori somme su mutui ad erogazione multipla, per un importo complessivo superiore a 60 milioni di euro.

L'esposizione debitoria complessiva a fine esercizio rimane quindi elevata, pari a 1,49 miliardi di euro, sostanzialmente pari all'esercizio precedente. Dal prospetto fornito dalla Regione e contenuto nella relazione sulla gestione risultano, comunque, rispettati i limiti quantitativi di indebitamento di cui all'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011, così come non può che essere valutato positivamente, specie in una fase, quale quella attuale, di inflazione crescente,

che il debito sia rappresentato interamente da mutui e prestiti a tasso fisso.

Per quanto sopra detto, anche quest'anno si ribadisce la necessità che la Regione, a salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica dei bilanci futuri, ponga particolare attenzione all'aumento dell'esposizione debitoria.

Nonostante, ad oggi, la Regione non si sia ancora dotata del Collegio dei Revisori dei conti – organo, si rammenta, obbligatoriamente previsto -, e quindi non sia garantita la vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione da parte di un organo interno, si prende atto favorevolmente dell'avvenuta conclusione della fase normativa concernente il procedimento di istituzione del Collegio, con l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, in data 16 settembre 2022, dell'apposito decreto legislativo, pubblicato in data 28 ottobre 2022 in Gazzetta Ufficiale (d.lgs. 3 ottobre 2022, n. 160).

Riguardo la riconosciuta facoltà, con altro decreto legislativo (3 ottobre 2022, n. 161), di istituire un autonomo organo di revisione del Consiglio regionale, distinto dal suddetto Collegio dei revisori, si auspica che il suo esercizio – comunque subordinato alla modifica del regolamento interno - sia valutato alla luce di un contemperamento efficace tra contenimento dei costi ed effettive esigenze di un autonomo controllo, tenendo altresì conto del necessario consolidamento del rendiconto consiliare con quello generale della Regione.

PARTE PRIMA

1. L'attività di programmazione economico-finanziaria della Regione Sardegna

Come già rilevato in occasione della precedente parifica, la Sezione regionale di controllo ha evidenziato anche per l'anno 2021 profili di criticità nell'impostazione della programmazione regionale.

Le Regioni, ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 118/2011, devono ispirare la propria gestione al principio della programmazione, adottando ogni anno il bilancio di previsione finanziario, con un orizzonte temporale almeno triennale, sulla base delle linee strategiche e delle politiche individuate nel documento di economia e finanza regionale.

Per il terzo anno consecutivo si segnala il mancato rispetto dei termini per l'avvio del processo di bilancio e il ricorso all'esercizio provvisorio, autorizzato con l.r. 23 dicembre 2020, n. 33, per il periodo di due mesi dal 1° gennaio al 28 febbraio 2021.

Solo in data 5 febbraio 2021 la Giunta ha, infatti, approvato la proposta di legge di stabilità per l'anno 2021, nonché il documento di economia e finanza regionale (DEFER).

La Procura rammenta che, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, entro il 30 giugno la Giunta deve presentare il DEFER al Consiglio regionale.

Anche il disegno di legge di stabilità regionale, così come quello di bilancio, deve essere presentato al Consiglio regionale entro il 31 ottobre di ogni anno.

Tali ritardi hanno nuovamente comportato, come detto, il ricorso all'esercizio

provvisorio. Al riguardo, si concorda con le osservazioni della Sezione regionale di controllo sull'eccezionalità dell'istituto dell'esercizio provvisorio rispetto alla regola ordinaria dell'approvazione del bilancio entro i termini previsti.

Si evidenzia, inoltre, la necessità che nei prossimi documenti programmatori l'Ente inserisca la pianificazione degli interventi finalizzati all'attuazione degli obiettivi del PNRR.

Né si può tacere della **mancata programmazione, per i suoi fini precipui, delle risorse ottenute dallo Stato, pari a 66 milioni di euro, da destinare alla compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione insulare.** Tale quota, attribuita (unitamente al riconoscimento di 100 milioni annui a decorrere dal 2022) successivamente alla stipula formale dell'accordo, avvenuta in data 14 dicembre 2021, risulta interamente accertata e riscossa, ma priva dell'indicazione degli specifici interventi da realizzare.

Si prende comunque positivamente atto dell'avvio dei lavori dell'apposito tavolo tecnico e della predisposizione, da parte dei competenti Uffici regionali, di un dossier sull'insularità, così come è da valutare positivamente la nuova dimensione europea del problema, attraverso l'impegno istituzionale a favore della specificità territoriale insulare nelle politiche europee (risoluzione approvata il 7 giugno 2022 dal Parlamento europeo).

Si ribadisce quindi l'auspicio che, a tutti i livelli decisionali (nazionali e sovranazionali), sia riconosciuto il grave e permanente svantaggio naturale derivante dalla condizione di insularità e siano adottate adeguate misure

per la compensazione degli effetti negativi che tale situazione comporta, non soltanto sul piano economico, ma anche e soprattutto sul piano sociale, nel rispetto dell'uguaglianza sostanziale e delle pari opportunità.

2. I risultati della gestione di competenza

Dal quadro generale riassuntivo, si evidenzia un avanzo derivante dalla gestione di competenza di euro 667.466.674,73, risultante dalla differenza tra il totale complessivo delle entrate pari a euro 10.418.241.521,82 (che tiene conto dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del Fondo Pluriennale Vincolato di entrata), e il totale complessivo delle spese pari a euro 9.750.774.847,09 (che ricomprende anche il Fondo Pluriennale Vincolato di spesa).

Tale risultato, come già evidenziato per gli esercizi precedenti, va ridimensionato per effetto dell'applicazione del principio della competenza finanziaria "potenziata", nel senso che parte degli impegni di competenza potrebbe essere finanziata da entrate accertate in esercizi precedenti e parte delle entrate di competenza potrebbero essere destinate a finanziare anche impegni relativi alla competenza di esercizi futuri.

Il Fondo Pluriennale Vincolato iscritto nel rendiconto in entrata, pari a euro 1.110.899.044,66, presenta un incremento del 373% rispetto al valore iscritto in entrata nel bilancio di previsione 2021 (pari a euro 234.647.018,64). Considerata l'entità dello scostamento, che, come rilevato dalla Sezione regionale di controllo, è dovuto alla reimputazione degli impegni a seguito della

modifica dei cronoprogrammi di spesa, si ritiene opportuno rammentare la rilevanza di un corretto valore previsionale in funzione dell'attendibilità del documento autorizzatorio.

Si prende atto del rispetto della normativa vigente sui limiti quantitativi per l'utilizzo delle quote di avanzo vincolato e accantonato (come detto, per euro 363.304.457,05, di cui euro 253.045.300,54 di fondi accantonati ed euro 110.259.156,51 di fondi vincolati confluiti nel risultato di amministrazione del 2020).

3. Gli equilibri di bilancio

Nell'esercizio in esame la Regione Sardegna ha rispettato tutti gli equilibri finanziari.

Dal prospetto di verifica degli equilibri di bilancio si trae conferma del risultato positivo della gestione di competenza, pari a euro 667.466.674,73, e del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio per euro 428.695.456,48.

Ugualmente positivo è il risultato dell'equilibrio complessivo pari a euro 346.354.617,97.

Con riguardo all'equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali, in relazione al quale, nel predetto prospetto, figura l'importo di euro 272.502.349,59, si condividono le perplessità manifestate dalla Sezione regionale di controllo, in sede di verifica, in ordine alla quantificazione delle entrate correnti non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni. Si

evidenzia, a tal proposito, la necessità dell'implementazione del sistema informativo che consenta la piena tracciabilità della spesa non impegnata finanziata da entrate correnti non ricorrenti accertate.

4. Il risultato di amministrazione

Nel 2021, il risultato di amministrazione è pari a euro 2.172.426.012,66, con un incremento, rispetto all'esercizio precedente, di euro 444.249.836,68.

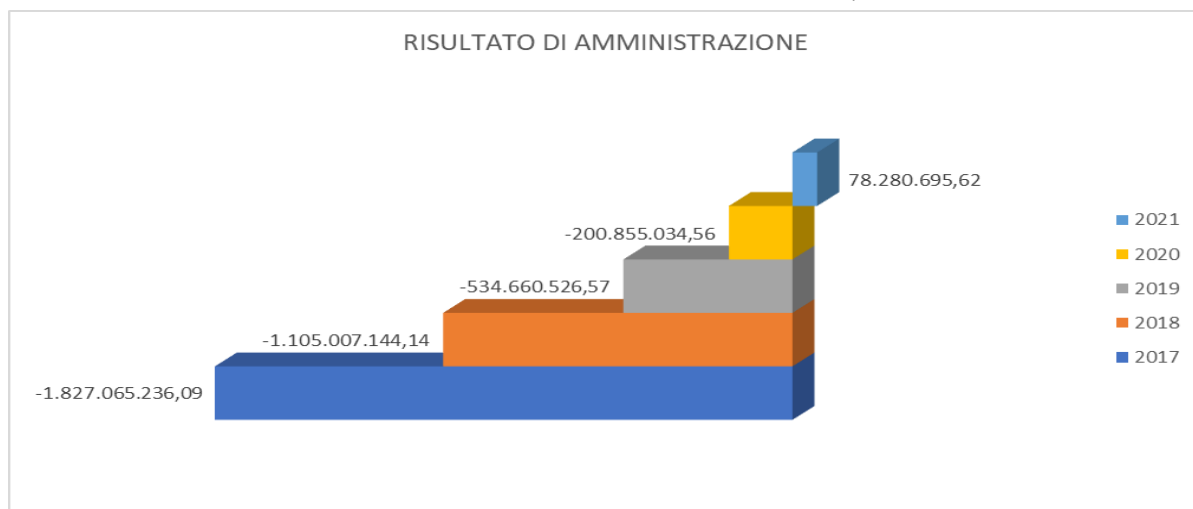
La parte disponibile del risultato di amministrazione, al netto della quota accantonata, pari a euro 1.158.694.123,16, e di quella vincolata, pari a euro 935.451.193,88, è di euro 78.280.695,62, con un miglioramento rispetto al precedente esercizio di euro 279.135.730,18.

La seguente tabella evidenzia l'andamento del risultato di amministrazione:

Risultato di amministrazione 2017 - 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Risultato di amministrazione(A)	80.100.866,45	560.198.246,22	725.986.080,46	1.728.176.176,28	2.172.426.012,66
Quote accantonate	1.596.571.733,07	1.340.080.015,37	902.873.156,09	1.113.008.839,75	1.158.694.123,16
Quote vincolate	310.594.369,47	325.125.374,99	357.773.450,94	816.022.371,09	935.451.193,88
Risultato di amministrazione (E)	-1.827.065.236,09	-1.105.007.144,14	-534.660.526,57	-200.855.034,56	78.280.695,62
di cui DANC	330.235.429,65	220.721.027,17	147.636.475,55	12.362.362,63	

Fonte: elaborazione dei Corte dei conti su Rendiconti 2015/2022



Si prende positivamente atto, quindi, che la Regione Sardegna, in passato costantemente in disavanzo, chiude l'esercizio con un risultato finale in avanzo di amministrazione.

Il predetto valore positivo esprime la sommatoria di molteplici fattori.

Innanzitutto, è stato ripianato il disavanzo da debito autorizzato e non contratto, in passato molto elevato ma sempre in progressiva diminuzione e che, a fine esercizio 2020, ammontava a euro 12.362.362,63. È stato ripianato, inoltre, per intero il disavanzo derivante dall'erogazione dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35 del 2013, di importo residuo pari a euro 188.492.671,93, e quindi in misura eccedente la quota annua del relativo ripiano, pari a 6.864.954,78 euro.

5. L'incremento del fondo cassa

Il saldo della gestione di cassa, a chiusura dell'esercizio 2021, è pari a circa 2,3 miliardi di euro, di gran lunga superiore a quello risultante a fine anno 2020 (circa 1,4 miliardi di euro).

Come nell'esercizio precedente, anche nel 2021 si assiste a un importo complessivo delle riscossioni molto più elevato rispetto a quello dei pagamenti effettuati nell'anno. La differenza, che lo scorso anno era pari a 820 milioni di euro e che aveva elevato il fondo cassa da 611 milioni di euro a 1,4 miliardi di euro, quest'anno è pari a 893 milioni di euro, così ripetendo e, anzi, aumentandone ancora l'incremento.

Le entrate, rispetto all'esercizio precedente, sono aumentate di 540 milioni di

euro, e questo è certamente un dato positivo.

Anche per le uscite si registra un incremento, pari a 466 milioni di euro.

Si osserva però che l'elevata entità del fondo cassa, unitamente al suo incremento, che si ripete negli anni, impone una riflessione sull'importanza di un'efficace programmazione e pianificazione delle risorse da erogare nel corso dell'anno. È concreto, infatti, il rischio di un'ulteriore amplificazione della problematica in conseguenza delle ingenti risorse provenienti dal PNRR e dei tempi ristretti, imposti dall'Unione europea, per il loro impiego.

6. La gestione delle entrate

Nel dettaglio, si osserva un lieve decremento degli accertamenti di competenza rispetto al 2020 (-1,02%), mentre migliora del 6,41% la capacità di riscossione e si riducono i residui della competenza del 48,22%, dato, quest'ultimo, sul quale incidono anche gli accertamenti d'entrata per euro 628.969.484,19, relativi ai fondi di rotazione e assimilati, che nell'esercizio 2020 sono stati contabilizzati tra le entrate extratributarie, in esito a un percorso di adeguamento da parte della Regione rispetto ai rilievi formulati in occasione dei precedenti giudizi di parificazione.

A fine esercizio 2021, sono state accertate complessivamente entrate di competenza per euro 8.944.038.020,11 ed impegnate spese di competenza per euro 8.326.132.656,61, con un saldo positivo tra accertamenti e impegni pari, come già visto, a euro 617.905.363,50.

Le riscossioni in conto competenza risultano pari a euro 8.307.182.719,00 e corrispondono al 92,88% degli accertamenti (86,39% nel 2020), con la formazione di residui attivi derivanti dalla gestione di competenza 2021, pari all'importo di euro 636.855.301,11, corrispondente al 7,12% delle entrate accertate.

7. La gestione delle spese

Nel 2021 la complessiva capacità d'impegno, quale rapporto tra impegni e stanziamenti finali di competenza, al netto del FPV, si attesta, complessivamente, al 77,94%, in lieve calo rispetto all'esercizio precedente (79,80%), analogamente alla capacità di pagamento, intesa come rapporto tra pagamenti e impegni, che fa registrare un 85,23% rispetto all'87,13% dell'anno precedente.

Si aggiunga che, focalizzando l'attenzione sulla capacità d'investimento, è in diminuzione di circa 5 punti percentuali l'indicatore che misura l'incidenza degli investimenti sul totale della spesa corrente e in conto capitale, secondo quanto risulta dal Piano degli indicatori e dei risultati del rendiconto 2021.

A fine esercizio risultano in aumento sia gli impegni, del 4,45%, sia i pagamenti, per il 2,17%, i quali ammontano a euro 7.096.528.665,99.

8. Il Fondo unico per il finanziamento del sistema delle autonomie enti locali

L'art. 10 della l.r. 29 maggio 2007, n. 2 ha istituito un unico fondo nel quale, temporaneamente per l'anno 2007 (ma la misura persiste ancor oggi), sono

confluite le risorse previste per una serie di finalità, trasferimenti e contribuzioni agli enti locali, destinate a numerosi interventi, alquanto eterogenei.

Il legislatore regionale ha introdotto tale misura *“al fine di concorrere agli oneri derivanti agli enti locali medesimi dall’esercizio delle funzioni ad essi trasferite o delegate dalla Regione”*, come si evince dall’inciso teleologico dell’art. 1, c. 1, della predetta legge.

Desta perplessità l’allocazione di tali risorse (ammontanti, a oggi, a oltre 550 milioni annue) in maniera indistinta, senza la puntuale specificazione delle destinazioni, nonché la possibilità per gli enti locali – che non sembra trovare precedenti - di incrementare, attingendo dalle somme trasferite dal fondo, il trattamento accessorio del proprio personale, anche alla luce dei principi delineati dalla Corte costituzionale in materia di “ordinamento civile” e, segnatamente, di trattamento economico del personale degli enti locali.

Peraltro, tale previsione normativa determina un incremento di spesa potenzialmente idoneo ad alterare gli equilibri economico-finanziari della Regione.

9. La gestione dei residui

La gestione dei residui, sulla base delle risultanze delle operazioni di riaccertamento ordinario, presenta un saldo negativo pari a 60.767.415,86 euro,

quale differenza tra i minori residui attivi riaccertati (130.964.553,59 euro) e i minori residui passivi (70.197.137,73 euro).

Residui attivi

Al 31 dicembre 2021 il totale dei residui attivi è pari a euro 3.220.757.284,91, di cui euro 2.583.901.983,80 riferibili a somme rimaste da riscuotere sulle entrate accertate nell'esercizio 2020 e negli esercizi precedenti, ed euro 636.855.301,11 relativi alla gestione di competenza. Rispetto ai residui attivi al 1° gennaio 2021, pari a euro 3.263.800.034,63, si è registrato uno smaltimento solo dell'1,32%, su cui incide una bassa percentuale delle riscossioni in conto residui (appena il 16,82%) e un considerevole ammontare di residui della competenza. Questi ultimi, comunque, sono in riduzione rispetto agli esercizi precedenti e, in modo significativo, rispetto all'esercizio 2020, nel quale era emerso un notevole incremento dei residui della competenza del Titolo III – entrate extratributarie - per effetto dell'iscrizione delle poste relative ai fondi di rotazione e assimilati. Il titolo dell'entrata che registra ancora l'importo maggiore di residui è il IV – entrate in conto capitale - per euro 1.705.886.818,90, nell'ambito del quale i residui più elevati si riferiscono alle assegnazioni statali e dell'Unione europea quali finanziamenti agli investimenti per un totale di euro 1.662.187.503,90. Ciò appare solo in parte dovuto alla circostanza che i contributi agli investimenti saranno incassati solo una volta rendicontate le spese da finanziare.

Residui passivi

Al 31 dicembre 2021 l'ammontare totale dei residui passivi è pari a euro 2.150.596.917,89, in aumento del 15,82% rispetto al corrispondente importo al 1° gennaio 2021. Rispetto all'esercizio precedente si registra uno smaltimento dei residui in conto residui di circa il 50%, ma un significativo incremento dei residui passivi della competenza del 19,89%, dovuto principalmente a quelli generati sul Titolo I – Spese correnti.

10. I debiti fuori bilancio

L'esercizio in esame è caratterizzato dall'anomalia costituita dal riconoscimento, con legge regionale, di un debito fuori bilancio di eccezionale importo (oltre 40 milioni di euro) per acquisizioni di beni e servizi effettuate in assenza del preventivo impegno di spesa. La Sezione regionale di controllo ha appurato le cause di tale grave disfunzione contabile, consistenti in un palese errore di programmazione (non aver tenuto conto, per servizi definiti essenziali, degli incrementi di spesa, già noti, richiesti dai rinnovi dei contratti in scadenza).

Questa Procura raccomanda, per il futuro, una maggiore attenzione nella programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, indispensabile per evitare che si verifichino pregiudizi ai vincoli ed equilibri di bilancio.

11. Il conto economico e lo stato patrimoniale

Dall'esame del conto economico emerge che il risultato di esercizio 2021 è positivo per euro 394.691.787, con una diminuzione del 18,54% (euro

89.857.108) rispetto all'esercizio precedente (positivo per euro 484.548.895).

I componenti positivi e negativi della gestione evidenziano un peggioramento delle valutazioni relative alle posizioni creditorie, derivante da un'approfondita analisi operata dall'Amministrazione.

Dallo stato patrimoniale risulta che, a fine esercizio 2021, il patrimonio netto ammonta a 3.386.280.886 euro, con un incremento del 14,16% rispetto al 2020.

Il totale delle attività e delle passività è pari a euro 8.176.540.877, con un aumento del 10,66% rispetto all'esercizio 2020.

PARTE SECONDA

1. Gli interventi nel comparto delle partecipazioni regionali

Come già segnalato in occasione dei precedenti giudizi di parifica, devono ribadirsi anche per questo esercizio le criticità che caratterizzano il comparto delle partecipazioni regionali, che residuano nonostante le iniziative assunte dalla Regione (*in primis* l'implementazione del Sines - sistema informativo enti e società – rilasciato ad agosto dello scorso anno). Permangono infatti le notevoli difficoltà nel ricostruire entità e composizione della spesa sostenuta per il funzionamento degli enti regionali e, ancor di più, delle società partecipate.

Pur dando atto della complessità delle problematiche di comparto, si rammenta infatti che la Cabina di regia sugli organismi direttamente e indirettamente partecipati dalla Regione è stata istituita nel febbraio 2021 (d.g.r. n. 7/7 del 26 febbraio 2021), contestualmente alla previsione di una “banca dati unica” per la raccolta e gestione delle relative informazioni e dati contabili. A distanza di quasi due anni, però, la banca dati non esiste ancora, né si prevede la sua operatività in tempi brevi. Ne consegue la perdurante indisponibilità di uno strumento che, teoricamente, dovrebbe risolvere il problema della frammentarietà e ritardo nella disponibilità delle notizie gestionali e dei dati contabili, i quali dovrebbero viaggiare su flussi informativi circolari e continui tra la Regione e il mondo delle esternalizzazioni. Il tutto con evidenti riflessi sul concreto svolgimento, da parte della Regione, delle funzioni ad essa affidate di indirizzo, orientamento e monitoraggio.

Con riferimento al bilancio consolidato, nella relazione dello scorso anno questa Procura aveva positivamente registrato l'avvio, da parte della Regione, di un percorso finalizzato all'inclusione dei Consorzi di bonifica e delle Fondazioni nell'ambito del Gruppo Amministrazione Pubblica (GAP). Al contrario, dobbiamo oggi segnalare riscontri interlocutori e non risolutivi della Regione alle note istruttorie della Sezione regionale di controllo, sia sotto il profilo del censimento delle Fondazioni sia per quel che concerne il mancato inserimento dei Consorzi di bonifica (per i quali sarebbe stato istituito, da oltre un anno e mezzo, un tavolo tecnico per la soluzione delle questioni contabili), problematiche già evidenziate in sede di parifica 2019 e 2020. È evidente che solo una completa mappatura e il conseguente inserimento di tutti i soggetti rimasti fuori dal perimetro consentirà di ottenere una adeguata e completa percezione della finanza regionale in tutte le sue articolazioni.

Non sembra peraltro ammissibile la mancata inclusione nel consolidato di enti per aver inviato i bilanci oltre la scadenza (Agenzia Conservatoria delle Coste della Sardegna e Fondazione Film Commission), ovvero per non aver definito la procedura di approvazione del bilancio consuntivo al 31 dicembre 2020 (Osservatorio interregionale sulla cooperazione allo sviluppo), o addirittura per l'omessa redazione e approvazione dei rendiconti a partire dall'esercizio 2018 (Fondo integrativo trattamento quiescenza): tali situazioni incidono sul livello di significatività del bilancio consolidato e sul processo di *governance*.

Nel 2017, inoltre, la Regione ha adottato il Piano di revisione straordinaria delle partecipazioni, secondo i dettami stabiliti dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 - TUSP). A distanza di oltre cinque anni, e dopo l'adozione di altri Piani di razionalizzazione, devono rilevarsi **notevoli ritardi nel processo di dismissione**. La situazione pare essersi ulteriormente aggravata negli ultimi esercizi, nei quali si registra un portafoglio societario sostanzialmente immutato e, di conseguenza, progressi quasi nulli nel processo di realizzazione del Piano. Giova rammentare, in proposito, che la dilatazione dei tempi espone la Regione alle preclusioni e conseguenze automatiche previste dal TUSP.

Anche per l'esercizio 2021, inoltre, si continua a registrare una non perfetta rappresentazione contabile e conciliazione dei flussi finanziari intercorrenti con tutti gli enti, le società e gli organismi strumentali della Regione. Numerose sono le partite ancora non allineate, senza che si possa avere la prescritta verifica e asseverazione del Collegio dei revisori della Regione (come detto, ancora non esistente), con un disallineamento che si riflette negativamente sulla trasparenza e veridicità dei bilanci, non completamente chiarito dalla Regione.

Al riguardo, questa Procura ritiene opportuno rammentare che il d.lgs. n. 118/2011 (art. 11, c. 6, lett. j) prevede che, in caso di discordanze, l'ente deve assumere senza indugio e, comunque, entro l'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari per la riconciliazione delle partite di debito e credito.

Si continuano a registrare gravi rallentamenti ed inerzie nella chiusura

delle gestioni liquidatorie. Tali ritardi eludono la funzione della procedura liquidatoria, che consiste nel concreto espletamento delle attività necessarie per la ripartizione del fondo patrimoniale residuo, ed espongono il socio pubblico al sostenimento di oneri, spesso ingenti.

2. Spesa per il personale

La spesa per il personale, che nell'esercizio in esame presenta un incremento del 9,88% (al contrario di quanto accaduto nel 2020, nel quale si era registrata una diminuzione), rispetta i limiti prescritti dalla normativa vigente, analogamente a quanto constatato nei precedenti esercizi. Anche nell'anno considerato, le nuove assunzioni sono state inferiori rispetto a quelle programmate.

L'esercizio 2021 è connotato dal varo (l.r. n. 10 del 21 giugno 2021) del nuovo modello organizzativo dell'Amministrazione regionale, con la creazione di nuovi livelli decisionali, in controtendenza rispetto ai canoni di snellimento e razionalizzazione che hanno ispirato le ultime riforme del pubblico impiego. Ci si auspica che ciò si traduca in un miglioramento dell'efficienza della macchina decisionale che possa compensare l'inevitabile espansione della spesa di settore (+2 milioni di euro per il 2021 e 3,6 milioni di euro annui a decorrere dal 2022). Perdura la criticità rappresentata dall'aggiornamento del Piano triennale del fabbisogno di personale, intervenuto solo in data 15 luglio 2021. Tale *modus operandi*, già riscontrato per i precedenti esercizi, pregiudica, almeno parzialmente, la sua valenza programmatica per il primo anno di riferimento e

lo dequalifica a documento meramente ricognitivo delle scelte assunzionali già concretizzatesi fino a quel momento.

Una situazione particolarmente problematica concerne la rendicontazione del Fondo integrativo trattamento di quiescenza del personale regionale, non presentata fin dall'esercizio 2018 nonostante i reiterati e infruttuosi solleciti formulati dal Collegio dei revisori del Fondo: ciò evidentemente compromette il regolare controllo delle risorse, peraltro incrementate in maniera significativa con l'art. 5, c. 6, l.r. n. 17/2021.

Inoltre, con riguardo al personale dell'ufficio stampa del Presidente della Regione, alla luce della menzionata l.r. n. 10 del 2021, art. 17 (che, in proposito, riproduce il testo dell'art. 11 della l.r. n. 3 del 2009), ove si prevede che ai componenti dell'ufficio stampa iscritti all'Ordine dei giornalisti si applichi il relativo contratto di categoria, già nella memoria depositata per il Rendiconto dell'esercizio 2020 questa Procura ricordava che l'attuale testo dell'art. 9, c. 5, della L. n. 150 del 2000, disciplinante l'attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, dispone che, negli uffici stampa delle Amministrazioni pubbliche, l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali siano affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Era altresì prevista la sopravvivenza della disciplina vigente, nelle regioni a statuto speciale, non oltre il 31 ottobre 2019. Pertanto, sembra opportuno ribadire che **la sopra richiamata norma regionale non pare**

in linea con la disciplina nazionale, con conseguente esclusione dell'automatica applicabilità del contratto collettivo nazionale giornalistico.

3. Il comparto sanitario

Il comparto sanitario regionale è stato oggetto di significative riforme che ne hanno mutato l'assetto organizzativo, ad oggi ancora in fase di compimento.

La Regione, infatti, è ancora impegnata nel processo avviato con la l.r. n. 24 dell'11 settembre 2020, oggetto della recente sentenza della Corte costituzionale n. 209/2021 che ha dichiarato l'illegittimità delle norme che la Regione si era data per la nomina dei Direttori generali e dei Commissari straordinari.

Con la l.r. n. 17 del 22 novembre 2021, art. 34 comma 1, lettera e) e lettera m), la Regione ha sostituito i commi dichiarati incostituzionali in conformità a quanto stabilito dal Giudice delle leggi.

Come già illustrato in occasione della precedente parifica, la predetta riforma ha determinato un incremento degli oneri del nuovo modello ARES rispetto al precedente modello ATS, nonché l'inattendibilità di parte dei costi quantificati nella citata l.r. n. 24/2020 e le criticità sulle relative modalità di copertura.

Si deve, inoltre, evidenziare come i costi inerenti alla riforma del 2020 siano ulteriormente cresciuti con l'istituzione della Gestione regionale sanitaria liquidatoria, che comporta costi aggiuntivi quantificati in circa 1.440.685,87

euro.

Con riguardo alla spesa sanitaria regionale, il cui finanziamento è a carico del bilancio della Regione autonoma della Sardegna, dal rendiconto della gestione per l'esercizio 2021 emerge che la previsione finale complessiva della Missione 13 "*Tutela della salute*" è pari a 4,4 miliardi di euro. Tale spesa rappresenta quasi il 46% del totale della spesa regionale e, pertanto, anche nel 2021, è la missione su cui gravano maggiormente le spese regionali, tenuto conto anche delle risorse statali ricevute per far fronte all'emergenza pandemica.

Rispetto al precedente esercizio, si rileva un incremento nelle previsioni finali (per 220,70 milioni di euro per le spese correnti e 125,94 milioni di euro per quelle in conto capitale), degli impegni (rispettivamente per 171,70 milioni di euro e 8,83 milioni di euro) e dei pagamenti (27,57 milioni di euro e 7,54 milioni di euro).

Da notare che quasi il 37% delle previsioni finali complessive del bilancio regionale sia rappresentato dalla spesa di cui alla Missione 13, a fronte del 36% del 2020.

Come già illustrato in occasione di precedenti parifiche, non è stato ancora raggiunto nei bilanci regionali l'obiettivo di dare compiuta evidenza del perimetro sanitario, ossia delle entrate e delle spese relative al finanziamento del servizio sanitario, così come previsto dal quadro normativo.

Si deve, pertanto, richiamare l'attenzione della Regione in ordine alla necessità di effettuare una corretta rappresentazione della spesa sanitaria, al fine di

garantire una costante identificazione e separazione tra prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie, e sull'importanza di adottare l'allegato che certifica i risultati del perimetro sanitario, obbligatoriamente previsto dall'art. 63 del d.lgs. n. 118/2011, la cui mancanza nel rendiconto 2021 costituisce, come rimarcato dalla Sezione regionale di controllo, una grave inadempienza.

Si segnala altresì il mancato rispetto dei termini di scadenza per l'approvazione dei bilanci preventivi economici delle aziende sanitarie, e del relativo consolidato, per l'esercizio in esame, nonché per l'approvazione dei bilanci di esercizio e dei bilanci consolidati 2020 e 2021.

Per quanto riguarda l'adozione dei bilanci di esercizio delle aziende e del bilancio consolidato, solo nel 2022 la Giunta regionale ha approvato l'ultimo bilancio di esercizio 2019 (AOU di Cagliari), mentre il bilancio consolidato SSR per il 2019 è stato approvato solo in data 7 aprile 2022.

Analoghi ritardi si rilevano riguardo ai bilanci di esercizio successivi. A oggi, solo due aziende sanitarie hanno adottato il bilancio 2020 e nessuna azienda sanitaria quello dell'esercizio 2021, nonostante siano spirati sia il termine per l'adozione da parte del direttore generale (31 maggio 2022) che quello per la successiva approvazione da parte della Giunta (15 luglio 2022).

Si rimarca, pertanto, l'esigenza che i bilanci delle aziende sanitarie siano regolarmente approvati nel rispetto della tempistica prevista dalla normativa vigente per evitare una discrasia temporale con l'approvazione del rendiconto generale della Regione riferito alla medesima annualità.

Nell'esercizio 2021 le perdite presunte delle aziende del servizio sanitario regionale ammontano ad oltre 84 milioni di euro. Sul dato incide positivamente il presunto utile di esercizio di ATS, per oltre 15 milioni di euro.

A copertura dello squilibrio corrente dei bilanci delle aziende del servizio sanitario, la Regione ha stanziato ed impegnato ulteriori risorse per oltre 107 milioni di euro (sulla competente missione erano già allocati 167 milioni di euro).

CONCLUSIONI

Pertanto, sulla base delle risultanze contabili fin qui esposte, ferme le considerazioni che precedono, nonché con riserva di eventuali ulteriori osservazioni e richieste in sede di intervento orale, ritenuto che non emergono profili ostativi

CHIEDE

alle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione Sardegna di pronunciare la regolarità del Rendiconto generale della Regione Autonoma della Sardegna per l'esercizio 2021.