



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA REGIONE SARDEGNA

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SARDEGNA 2022

**Requisitoria del Procuratore regionale
Bruno Tridico**

UDIENZA DEL 26 SETTEMBRE 2023



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA REGIONE SARDEGNA

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SARDEGNA 2022

**Requisitoria del Procuratore regionale
Bruno Tridico**

UDIENZA DEL 26 SETTEMBRE 2023

Gli atti più importanti dei Governi sono quelli che si riferiscono al pubblico tesoro e devono quindi dare ai contribuenti, che sacrificano parte dei loro averi a pro' di uno Stato, l'assicurazione che quei denari si riscuotono legalmente e che ricevono la loro destinazione. Sono ad un tale effetto stabilite regole, le quali fissano le operazioni relative, dal momento che quel denaro si riscuote dai contribuenti sino a quello in cui si paga ai creditori dello Stato, ed impediscono l'impiego arbitrario illegale della fortuna pubblica. Le amministrazioni incaricate della rigorosa applicazione di quelle regole sono quelle che, toccando una maggior quantità d'interessi individuali, interessano più direttamente la società, e possono far penetrare il benessere nella popolazione e dare maggior forza ai Governi.

Camillo Benso Conte di Cavour

Progetto di legge presentato alla Camera il 5 maggio 1852,

sull'Ordinamento dell'amministrazione centrale,

della contabilità generale e della Corte dei conti.

(Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato,

Raccolta degli atti riguardanti l'Amministrazione e la Contabilità

dello Stato dal 1852 al 1887, v. I, 1852-58, Roma 1883, 4)

PREMESSA

L'odierno giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Sardegna, celebrato dinanzi alle Sezioni Riunite *“con le formalità della giurisdizione contenziosa”*, costituisce la massima espressione della funzione di ausilio della Corte dei conti nei confronti dell'Assemblea legislativa regionale. Vengono forniti preziosi e autorevoli elementi di supporto decisionale, per una maggiore consapevolezza nelle valutazioni da operare a conclusione del ciclo di bilancio e della gestione dell'anno considerato.

Funzione prevista sul piano normativo fin dal 1978 nella Regione Sardegna (art. 10 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, recante *“Norme di attuazione dello Statuto Speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione”*, al quale poi è seguita la legge 8 ottobre 1984, n. 658 - artt. 4 e 8 - recante l' *“Istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei conti”*), ben prima dell'estensione, con forme e contenuti lievemente differenti, della medesima a tutte le Regioni d'Italia, avvenuta con il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, nel solco della riforma del Titolo V della Costituzione.

È di estrema attualità, peraltro, il dibattito sulla possibile revisione o, comunque, codificazione uniforme delle procedure seguite per il giudizio di parificazione, nell'ambito di una generale rivisitazione delle modalità di espletamento dei controlli affidati all'Istituto. Tale materia, come noto, è attualmente oggetto di confronto tra la Corte dei conti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito dell'istituzione di quello che, con espressione forse non del tutto propria, è stato definito un *“tavolo tecnico”*. Viene comunque da più parti ritenuto necessario e urgente un intervento normativo per l'adozione di un *“codice dei controlli”* atto a meglio definire le

garanzie (in termini di contraddittorio, di giustiziabilità, ecc.) delle Amministrazioni oggetto di verifica.

L'introduzione di una specifica disciplina del giudizio di parificazione potrebbe aiutare a far luce sulla sua natura, non del tutto pacifica, anche per le pronunce, non sempre univoche, della giurisprudenza contabile.

Nella sua requisitoria orale in occasione del giudizio sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1997, l'allora Procuratore generale Francesco Garri evidenziava la terzietà e indipendenza dell'Istituto e dei suoi magistrati nell'ambito delle *"congiunte attribuzioni, di controllo e di giurisdizione, nel cui esercizio l'Istituto è impegnato per dare attuazione alle innovazioni dal Parlamento, in modo da rendere le sue funzioni coerenti con l'evolversi delle istituzioni, con il mutar del modo di fare amministrazione, funzioni sempre rispondenti alla richiesta, che è sempre viva nel tessuto sociale, di legalità e buona amministrazione"*.

Richiamo queste parole perché, al di là della sua natura (giurisdizionale, ausiliaria, di controllo), quel che assume rilievo centrale è proprio la funzione in sé, che oggi viene esercitata dalle Sezioni riunite per la Regione Sardegna, e la sua finalità, che è quella di assicurare il buon andamento della p.a. e la legalità finanziaria, presupposti imprescindibili per realizzare l'uguaglianza sostanziale e, più in generale, per tutelare i diritti fondamentali costituzionalmente sanciti.

Nella giornata odierna la Corte dei conti rende un servizio non soltanto all'Assemblea elettiva regionale, ma anche e soprattutto ai cittadini, finanziatori delle scelte politiche di allocazione delle risorse e, in quanto tali, titolati a chiedere che sia reso il conto di come queste siano state impiegate.

Affinché tale diritto non rimanga un mero enunciato, ma assuma un carattere concreto, è importante che la collettività possa beneficiare degli esiti di un controllo realizzato da un organo esterno, imparziale e con l'indipendenza assicurata dallo *status* magistratuale.

Non è ipotizzabile una gestione di pubbliche risorse non affiancata da adeguati strumenti di garanzia: la loro natura pubblica ne esclude in radice l'eventualità di una gestione priva di controllo.

La rendicontazione, insegna la Corte costituzionale (sentenze n. 184 del 2022; n. 184 del 2016; n. 18 del 2019), costituisce presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, in quanto assicura ai cittadini la conoscenza delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale.

Gli interessi generali e indifferenziati della collettività trovano il loro naturale custode e difensore nel pubblico ministero contabile, ontologicamente deputato alla tutela della legalità finanziaria e che ha il diritto/dovere di partecipare al giudizio di parificazione. Pur non disponendo, questa Procura, di autonomi poteri istruttori (con i conseguenti limiti sulla cognizione dei fenomeni gestionali oggetto dell'odierno giudizio), la Sezione regionale di controllo ha costantemente e tempestivamente trasmesso tutti gli elementi conoscitivi emersi.

Tali elementi conoscitivi vengono gestiti dalla Corte, così come dall'Assemblea legislativa regionale, nell'ambito di competenze ben distinte e "non confliggenti", come insegna la Corte costituzionale (sentenza n. 72 del 2012, richiamata nella sentenza n. 184 del 2022): il controllo politico dell'Assemblea elettiva sulle scelte dell'esecutivo è pienamente compatibile con il controllo della Corte dei conti 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.

Sappiamo, infatti, che la Corte dei conti ha saputo adeguare le sue funzioni all’evolversi della natura e finalità del bilancio pubblico, rivisitando radicalmente l’ambito del giudizio di parifica, che oggi ha ad oggetto non solo la verifica, a consuntivo, delle riscossioni, dei pagamenti e dei resti, ma soprattutto gli equilibri di bilancio.

Nel 2016 (sent. n. 184) la Corte costituzionale ha ulteriormente precisato la più moderna funzione del bilancio - divenuto strumento di realizzazione di funzioni di governo e, più in generale, di politica economica e finanziaria - giungendo a definirlo vero e proprio “bene pubblico”, che investe la responsabilità dell’amministrazione (*accountability*), in quanto *“funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l’attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l’investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci”* (sent. n. 80/2017).

Anche il Presidente della Corte dei conti, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato per l’anno 2022, ha rammentato come il bilancio *“costituisca un valido strumento di controllo sulle modalità di impiego delle risorse e sui*

risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale. In questa prospettiva si pone l'attività di parificazione del rendiconto la quale, nel soddisfare le legittime aspettative dei contribuenti alla corretta e sana gestione del pubblico denaro, si fa anche strumento di tutela dei diritti e dei doveri sociali ed espressione della sinergia tra i valori, i principi e l'equilibrio dei poteri espressi dalla nostra Carta costituzionale".

In definitiva la Corte, verificando la salute economica, finanziaria e patrimoniale della Regione, assume il ruolo di garante imparziale e indipendente dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

Gli equilibri di bilancio sono condizionati da diverse variabili, riassunte in quello che, con incisiva espressione del Giudice delle leggi (sent. n. 138/2013) è l'"epilogo del rendiconto", ossia l'indicatore più rappresentativo: il risultato di amministrazione, il cui accertamento è il principale compito della Corte dei conti in questa sede (sent. n. 138/2019).

PARTE PRIMA

1. QUADRO GENERALE DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO 2022.

Per quanto concerne l'esercizio in esame, prima di ogni altra valutazione, questa Procura ritiene di dover sottolineare, alla luce del principio di leale collaborazione che deve permeare l'attività di tutte le pubbliche Istituzioni, il grave ritardo della Regione nella trasmissione del Rendiconto: la delibera di Giunta di approvazione è stata adottata in data 29 giugno 2023, ma il documento è stato trasmesso alla Sezione regionale di controllo solo il 27 luglio 2023, ossia con un ritardo di quasi un mese, non giustificato né giustificabile da ricambi nei vertici amministrativi, stante il principio di continuità dell'azione amministrativa, né da qualsiasi altro motivo, allo stato comunque ignoto.

Peraltro, la stessa Regione (cfr. nota n. 1016 del 7 agosto 2023) nega che, nel periodo considerato, vi sia stata la "*paralisi amministrativa*" contestata dalla Sezione regionale di controllo, il che rende ancor più inspiegabile il predetto ritardo nella trasmissione del Rendiconto.

Inoltre, questa Procura rimarca che la Giunta avrebbe dovuto approvare il Rendiconto entro il 30 aprile e non, come detto, il 29 giugno, "prorogando", a differenza di quanto avvenuto nelle altre Regioni, un termine di legge in assenza di apposita previsione normativa.

Ulteriore profilo da evidenziare è la permanente assenza di un Collegio dei Revisori dei conti in seno alla Regione Sardegna.

Nonostante siano state finalmente approvate, nell'ottobre 2022, le relative norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Sardegna, a distanza di quasi un anno il Consiglio regionale non ha ancora esaminato il disegno di legge che dovrebbe

determinare i compensi dei componenti del Collegio dei Revisori dei conti e dettare eventuali norme integrative sulle sue funzioni e competenze.

Permane, quindi, la criticità legata alla mancata istituzione del predetto organo che, si rammenta, è obbligatoriamente previsto, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. e) del d. l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 148/2011.

Come già evidenziato in occasione delle precedenti parifiche, ciò impedisce la necessaria vigilanza, da parte di un organo interno, sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione.

Dall'analisi dei principali saldi contabili emerge, per la seconda volta consecutiva, un risultato di amministrazione di segno positivo, pari a 171.157.467,06 euro, al netto degli accantonamenti e dei vincoli.

La Regione, pertanto, continua a marcare un miglioramento, registrando un saldo positivo, rispetto al risultato dello scorso anno, pari a 92.876.771,44 euro.

Il dato va però temperato con quello relativo all'elevata disponibilità di cassa, sicché si pone comunque l'esigenza di bilanciare una migliore programmazione e velocità di spesa con la necessità di realizzare un buon risultato di amministrazione.

Dai prospetti allegati al rendiconto, si riscontra il rispetto dell'equilibrio complessivo. L'indebitamento ammonta a **1.314.343.424,67 euro**, segnando, quindi, una sensibile diminuzione rispetto all'esercizio precedente (in cui era pari a 1.494.655.453,81) per effetto dell'estinzione, prima del termine previsto, dell'anticipazione di liquidità accordata dal MEF.

Si rileva che, nell'esercizio 2022, pur non essendo stati stipulati nuovi mutui, è stata fatta la richiesta di nuove erogazioni per circa 60 milioni di euro su mutui ad erogazione multipla.

L'esposizione debitoria complessiva a fine esercizio rimane elevata. Si esprime, comunque, apprezzamento per la riduzione dell'indebitamento e per il rispetto, anche per l'esercizio in esame, dei 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 soggetta a forti variazioni percentuali, che il debito sia rappresentato interamente da mutui e prestiti a tasso fisso.

2. L'ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE DELLA REGIONE SARDEGNA.

Nell'anno 2022, a causa dell'avvio tardivo del processo di bilancio, si è reso necessario, per il terzo anno consecutivo, il ricorso all'esercizio provvisorio, autorizzato dapprima per il periodo di un mese, con l. reg. n. 20 del 28 dicembre 2021, poi prorogato fino al 28 febbraio 2022 con l.reg. n. 1 del 2 febbraio 2022.

Peraltro, la medesima situazione di ritardo si ripete per il 2023 (autorizzazione dell'esercizio provvisorio del bilancio della Regione di cui alla l.reg. n. 24 del 23 dicembre 2022).

Al riguardo, si constata che l'esercizio provvisorio, istituito di carattere eccezionale nell'alveo della contabilità pubblica e collegato, come insegna la Corte costituzionale (sent. n. 184 del 2016 già citata) a eventi del tutto eccezionali, nella Regione Sardegna sta diventando la regola.

In occasione della precedente parifica era stata evidenziata la criticità correlata alla **mancata programmazione, per i suoi fini precipui, dell'impiego delle risorse ottenute dallo Stato e da destinare alla compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione insulare.**

Tale quota, attribuita successivamente alla stipula formale dell'accordo, avvenuta in data 14 dicembre 2021, e che ammonta a 66,6 milioni di euro per il 2021 e a 100 milioni annui a decorrere dal 2022, risulta interamente accertata e riscossa, ma priva dell'indicazione degli specifici interventi da realizzare. Questa Procura prende atto della posizione, espressa dalla Regione, di assegnare tali risorse indistintamente al finanziamento dell'intero bilancio regionale, senza indicazione di una specifica destinazione. Ritiene, comunque, che la **"scelta" dell'Amministrazione regionale di definire "puntualmente" il pacchetto di interventi per il riequilibrio dei divari solo all'esito dei lavori dell'apposito tavolo tecnico-politico**, considerato quanto asserito proprio dalla Regione riguardo ai gravi ritardi registrati nelle attività del suddetto tavolo, avviate a febbraio del 2022 e ferme fin da subito (essendosi tenute solo tre riunioni, l'ultima a marzo 2022), **equivalga a rinviare sine die l'individuazione, in concreto, degli interventi da attuare con tali risorse.**

L'insularità non è un pretesto per rivendicare astratte compensazioni economiche, ma una reale ed obiettiva situazione di disagio. Ritenere, come asserisce la Regione, che tali risorse possano e debbano essere assegnate a bilancio senza indicazione di una specifica destinazione, unitamente alle riferite gravi inerzie del predetto tavolo, significa sostanzialmente non attuare alcuna misura concreta per agevolare gli spostamenti di persone e merci.

3. I RISULTATI DELLA GESTIONE DI COMPETENZA.

Dal quadro generale riassuntivo, si evidenzia un avanzo derivante dalla gestione di competenza superiore allo scorso esercizio e pari a euro 883.920.993,41, risultante dalla differenza tra il totale complessivo delle entrate accertate, pari a euro

11.455.003.411,10 (che tiene conto dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del Fondo Pluriennale Vincolato di entrata), e il totale complessivo delle spese impegnate, pari a euro 10.571.082.417,69 (che ricomprende anche il Fondo Pluriennale Vincolato di spesa).

Il Fondo Pluriennale Vincolato iscritto nel rendiconto in entrata, pari a euro 1.223.787.155,92, presenta un incremento del 1143% rispetto al valore iscritto in entrata nel bilancio di previsione 2022 (pari a euro 98.445.384,39). **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.

4. 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, come detto pari a euro 883.920.993,41, e del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio per euro 515.732.564,27. Ugualmente positivo è il risultato dell'equilibrio complessivo pari a euro 468.443.115,78.

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 261.574.010,25, 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.

5. IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE.

Nel 2022, il risultato di amministrazione è pari a euro 2.314.975.239,52, con un incremento, rispetto all'esercizio precedente, di euro 142.549.226,86, pari al 6,56%.

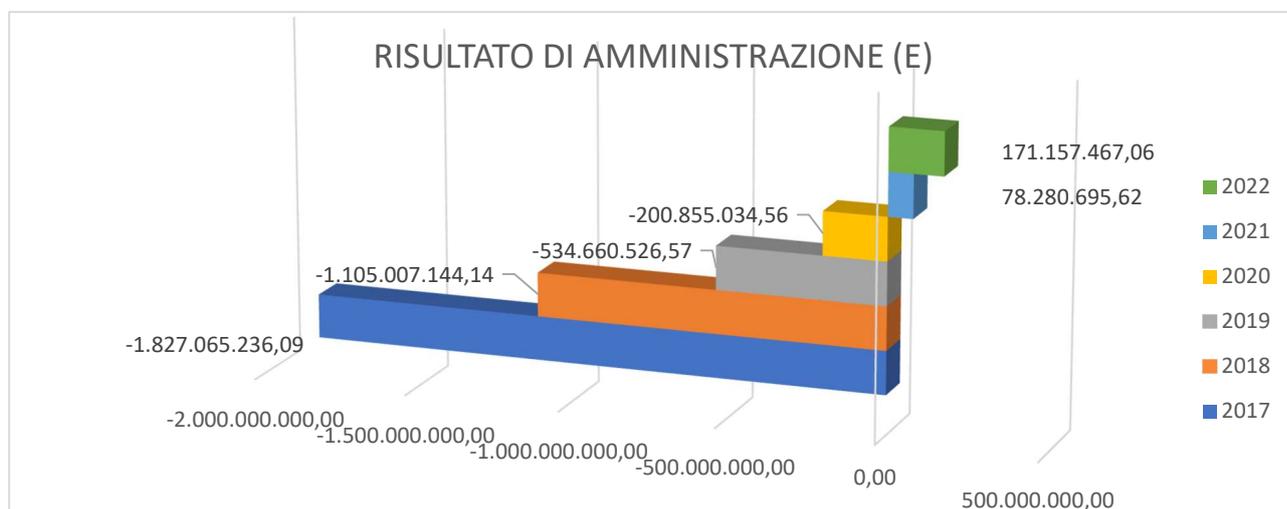
La parte disponibile del risultato di amministrazione, al netto della quota accantonata, pari a euro 1.122.118.054,76, e di quella vincolata, pari a euro 1.021.699.717,70, è di euro 171.157.467,06, con un miglioramento rispetto al precedente esercizio di euro 92.876.771,44.

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

Risultato di amministrazione 2017 - 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
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	2.314.975.239,52
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	1.122.118.054,76
Quote vincolate	310.594.369,47	325.125.374,99	357.773.450,94	816.022.371,09	935.451.193,88	1.021.699.717,70
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	171.157.467,06
di cui DANC	330.235.429,65	220.721.027,17	147.636.475,55	12.362.362,63		

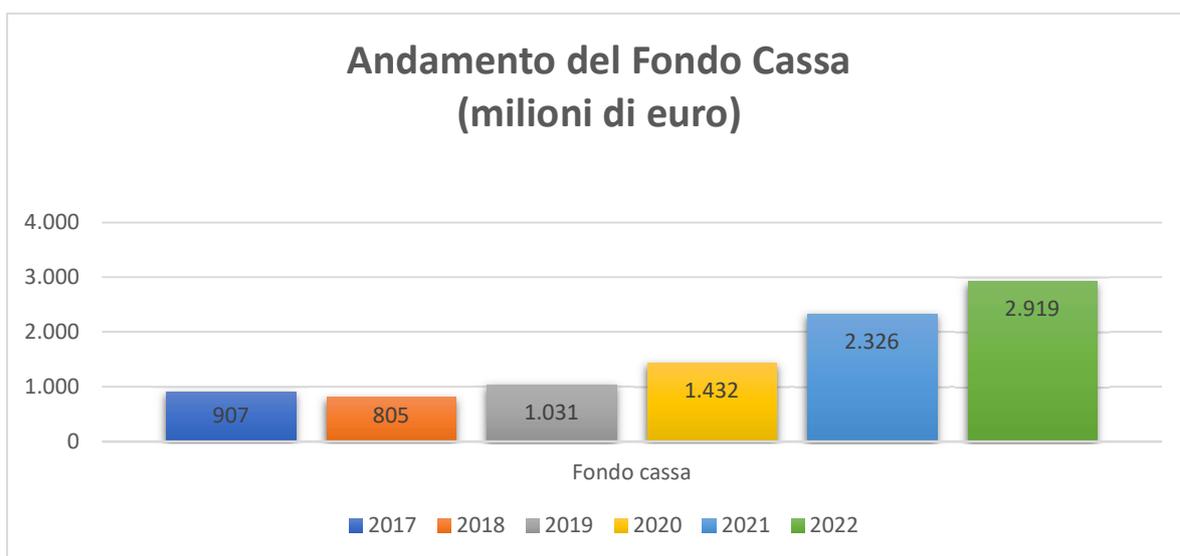
Fonte: elaborazione dei Cortei dei conti su Rendiconti 2015/2022



Si prende atto, quindi, che la Regione Sardegna, in passato costantemente in disavanzo, conferma, anche nell'esercizio in esame, un risultato finale in avanzo di amministrazione.

6. L'INCREMENTO DEL FONDO CASSA.

Il saldo della gestione di cassa, a chiusura dell'esercizio 2022, è pari a circa 2,9 miliardi di euro, di gran lunga superiore a quello risultante a fine anno 2021 (circa 2,3 miliardi di euro, già molto elevato rispetto al valore di fine 2020, pari a euro 1,4 miliardi di euro).



Come nell'esercizio precedente, anche nel 2022 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 893 milioni di euro, e che aveva elevato il fondo cassa da 1,4 miliardi di euro a 2,3 miliardi di euro, quest'anno è pari a ulteriori 593 milioni di euro, così ripetendo l'incremento.

Le entrate, rispetto all'esercizio precedente, sono aumentate di 52 milioni di euro.

Anche per le uscite si registra un incremento, pari a 352 milioni di euro.

Lo scorso anno questa Procura paventava il concreto rischio di un'ulteriore

amplificazione della problematica dell'elevato importo del fondo cassa. Stante il suo costante e reiterato incremento, si ritiene di dover insistere sull'assoluta urgenza di una riflessione sull'importanza di un'efficace programmazione e pianificazione delle risorse da erogare nel corso dell'anno.

7. LA GESTIONE DELLE ENTRATE.

A fine esercizio 2022 sono state accertate complessivamente entrate di competenza per 9.826.928.327,35 euro ed impegnate spese di competenza per 9.360.351.373,55 euro, con un saldo tra accertamenti e impegni, positivo, pari a 466.576.953,80.

Per quanto si riscontri un aumento degli accertamenti rispetto all'esercizio precedente, la percentuale delle riscossioni non è cresciuta con la stessa velocità, determinando un incremento dei residui della competenza del 133,88% rispetto al 2021.

In generale l'intero fronte dell'entrata subisce un peggioramento considerevole della capacità di riscossione, passando dal 92,88% del rapporto tra riscossioni ed accertamenti del 2021, all'attuale 89,54%.

8. LA GESTIONE DELLE SPESE.

Per l'esercizio 2022, le previsioni definitive di spesa, al netto della quota di disavanzo presunto, che rappresentano le risorse la cui spendita è autorizzata per la gestione dell'esercizio considerato, risultano pari a 13.491.098.588,63 euro, con un incremento del 13,31% rispetto all'esercizio 2021.

Si registra anche un incremento del 12,42%, degli impegni (pari a 9.360.351.373,55 euro), mentre con riguardo ai pagamenti, che ammontano a 7.221.778.299,45 euro,

risulta un aumento rispetto allo scorso esercizio soltanto del 1,76%.

Nel 2022 la capacità d'impegno dell'esercizio, rappresentata dal rapporto tra impegni e stanziamenti finali di competenza, al netto del Fondo pluriennale vincolato, si attesta, complessivamente, al 76,18%, dato inferiore rispetto a quello registrato nell'esercizio precedente (77,94%) ed in costante diminuzione negli ultimi anni (nel 2020 era 79,80%).

La capacità di pagamento, espressa dal rapporto tra pagamenti e impegni, evidenzia una percentuale del 77,15%, notevolmente inferiore rispetto all'anno precedente (85,23%).

Particolarmente significativo è il raffronto con lo stesso indice del 2020 (87,13%) con il quale c'è una differenza di 10 punti percentuali.

9. IL FONDO UNICO PER IL FINANZIAMENTO DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI.

L'art. 10 della l.r. 29 maggio 2007, n. 2 ha istituito un fondo unico 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 annui, come da legge di stabilità regionale per il 2022) in maniera indistinta, senza la puntuale specificazione delle destinazioni. Ma, soprattutto,

appare anomala la prevista possibilità per gli enti locali - che non sembra trovare precedenti in altre Regioni - di incrementare, attingendo dalle somme trasferite dal fondo, il trattamento accessorio del proprio personale. L'anomalia pare ancor più evidente alla luce dei principi delineati dalla Corte costituzionale in materia di "ordinamento civile" e, segnatamente, di trattamento economico del personale degli enti locali.

L'impossibilità di incrementare, nel modo sopra delineato, il trattamento economico accessorio del personale degli enti locali sembra trovare conferma anche nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 255/2022, pubblicata nel dicembre 2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna n. 17 del 2021 nella parte in cui, con riguardo al trattamento accessorio nel comparto della contrattazione collettiva regionale, prevedeva la possibilità di superare i limiti di spesa previsti dalla normativa nazionale.

Afferma la Consulta che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche alle autonomie speciali, poiché la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata. Le modalità e criteri di incremento del salario accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche, stabiliti dalla legislazione statale, sono vincolanti poiché sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Le conclusioni cui perviene la Corte costituzionale, quindi, sembrano in linea con

quanto da questa Procura evidenziato nella Requisitoria dello scorso anno, ove si criticava la normativa sul fondo unico.

Peraltro, anche gli ispettori del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in occasione delle verifiche amministrativo-contabili eseguite nei confronti dei Comuni e degli altri enti locali della Sardegna, censurano puntualmente tale profilo, chiedendo alle Amministrazioni locali, oggetto di ispezione, il recupero di quanto riconosciuto a tale titolo.

10. LA GESTIONE DEI RESIDUI.

La gestione dei residui, sulla base delle risultanze delle operazioni di riaccertamento ordinario, presenta un saldo negativo pari a euro 343.978.518,76 euro, quale differenza tra i minori residui attivi riaccertati (-446.482.997,12 euro) e i minori residui passivi (102.504.478,36 euro).

Residui attivi

Al 31 dicembre 2022, il totale dei residui attivi è pari a euro 3.693.167.918,52, di cui euro 2.203.670.977,68 riferibili a somme rimaste da riscuotere sulle entrate accertate nell'esercizio 2021 e negli esercizi precedenti, ed euro 1.489.496.940,84 relativi alla gestione di competenza. Rispetto ai residui attivi al 1° gennaio 2022, pari a euro 3.220.757.284,91, si è registrato un incremento del 12,8%, su cui incide una bassa percentuale delle riscossioni in conto residui (appena il 17,72%) e un considerevole ammontare di residui della competenza (+133,88%).

Residui passivi

Al 31 dicembre 2022, i residui passivi finali corrispondono 3.094.024.176,03 euro, di cui 2.138.573.074,10 euro provenienti dalla gestione di competenza e 955.451.101,93

euro dalla gestione dei residui.

Rispetto all'esercizio precedente risulta un significativo incremento (+43,87%), conseguenza, in particolare, del forte aumento dei residui della gestione di competenza (73,92%).

11. I DEBITI FUORI BILANCIO: CRITICITÀ.

Nell'esercizio 2022 sono stati riconosciuti n. 44 debiti fuori bilancio (di cui 42 con legge regionale e 2 con deliberazione di Giunta regionale) di importo complessivo pari a 5.243.888,72 euro.

La Regione ha riferito del riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive per soli 69.886,14.

In realtà, risulta impegnato dal Fondo contenzioso un importo pari a euro 5.651.007,36, utilizzato per il pagamento di oneri derivanti da sentenze esecutive e da un accordo transattivo, riguardo ai quali non risultano riconosciuti, come dovuto, i corrispondenti debiti fuori bilancio.

Tale omissione costituisce grave irregolarità contabile.

Inoltre, è stata effettuata un'attenta verifica, appurando che nel corso del 2022, così come negli esercizi precedenti, **nessun atto di riconoscimento dei debiti fuori bilancio risulta pervenuto a questa Procura contabile, contrariamente a quanto espressamente previsto dall'art. 23, comma 5, della l. n. 289/2002.**

Si rammenta che la trasmissione di tali atti è assimilabile a una segnalazione di danno erariale, la cui omissione può comportare responsabilità amministrativa nei confronti dei soggetti tenuti all'obbligo di legge.

Si registra, inoltre, anche nell'esercizio in esame la notevole presenza di debiti fuori

bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa, il che conferma il permanere di aspetti di problematicità nelle procedure di approvvigionamento.

12. IL CONTO ECONOMICO E LO STATO PATRIMONIALE.

Dall'esame del conto economico emerge che il risultato di esercizio 2022 è positivo per euro 83.976.063, con una forte diminuzione, del 78,72% (euro 310.715.724) rispetto all'esercizio precedente (positivo per euro 394.691.787).

L'avvenuto stralcio di residui attivi per oltre 446 milioni si è tradotto, sul piano della contabilità economica, nell'incremento delle sopravvenienze passive e delle insussistenze dell'attivo, determinando la suddetta riduzione del risultato economico.

Dallo stato patrimoniale risulta che, a fine esercizio 2022, il patrimonio netto ammonta a 3.621.103.919 euro, con un incremento del 6,93% rispetto al 2021. Il totale delle attività e delle passività è pari a euro 9.374.560.744, con un aumento del 14,65% rispetto all'esercizio 2021.

PARTE SECONDA

1. IL COMPARTO DELLE PARTECIPAZIONI REGIONALI.

Nel corso del 2022, il portafoglio societario in capo alla Regione Sardegna è rimasto quasi immutato, facendo registrare, come in passato, alcuni ritardi e inerzie negli interventi di razionalizzazione e nella chiusura delle gestioni liquidatorie.

Nei provvedimenti di revisione periodica (l'ultimo risulta adottato in data 28 dicembre 2022), la Regione ha riconsiderato le precedenti decisioni in merito alla dismissione di alcune partecipazioni, previste nel *Piano di revisione straordinaria* approvato nel 2017, accumulando ulteriori ritardi in ordine alle scelte strategiche e alle iniziative da assumere.

Con riferimento al bilancio consolidato, permangono criticità nel ricostruire entità e composizione della spesa sostenuta per il funzionamento degli enti regionali e partecipati.

Nel febbraio 2021 (d.g.r. n. 7/7 del 26 febbraio 2021) contestualmente a una Cabina di regia sugli organismi direttamente e indirettamente partecipati dalla Regione, è stata prevista una "banca dati unica" per la raccolta e gestione delle relative informazioni e dati contabili.

Il progetto "banca dati unica", dopo l'affidamento di incarico a una società di realizzazione di un software, risulta però abbandonato in favore dell'utilizzo di altro specifico software, già esistente e diffuso a livello di enti locali e ritenuto rispondente alle esigenze. In disparte ogni altra considerazione, deve rilevarsi che, **a oggi, la Regione non dispone ancora di un idoneo e funzionale strumento informatico per la gestione delle informazioni utili per l'elaborazione del bilancio consolidato.** Tale strumento dovrebbe teoricamente 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.

2. SPESA PER IL PERSONALE.

La spesa per il personale, che nell'esercizio in esame presenta un nuovo incremento, sia pur lieve (analogamente a quanto avvenuto nel 2021, allorquando l'aumento era ben più marcato), rientra nei limiti stabiliti dal quadro normativo vigente, così come avvenuto nelle precedenti annualità.

Anche nel 2022 le nuove assunzioni sono state inferiori rispetto a quelle programmate.

L'esercizio in esame avrebbe dovuto costituire l'occasione per verificare gli effetti del nuovo modello organizzativo varato con legge regionale n. 10 del 21 giugno 2021. La prevista creazione di nuovi livelli decisionali, peraltro in controtendenza rispetto ai canoni di snellimento e razionalizzazione che hanno ispirato le ultime riforme del pubblico impiego, non ha ancora trovato concreta applicazione, non risultando istituiti, tra l'altro, i Dipartimenti. Si ribadisce comunque l'auspicio che il nuovo assetto, allorquando verrà effettivamente realizzato, si traduca in un miglioramento dell'efficienza della macchina decisionale che possa compensare l'inevitabile espansione della spesa di settore.

Perdura la criticità rappresentata dall'aggiornamento del Piano triennale del fabbisogno di personale, intervenuto solo in data 10 giugno 2022. 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.

Inoltre, con riguardo al personale dell'ufficio stampa del Presidente della Regione, già nelle memorie depositate per i Rendiconti degli esercizi 2020 e 2021 questa Procura ricordava che la normativa nazionale (art. 9, c. 5, della legge n. 150 del 2000) vieta l'applicazione del contratto collettivo nazionale giornalistico al personale degli uffici stampa delle Amministrazioni pubbliche, prevedendo per essi una speciale area della contrattazione collettiva vigente per il personale della Regione Sardegna. Pertanto, sembra opportuno ribadire che **la norma regionale (l.r. n. 10 del 2021, art. 17) ove si prevede che ai componenti dell'ufficio stampa iscritti all'Ordine dei giornalisti si applichi il relativo contratto di categoria non pare in linea con la disciplina nazionale.**

Peraltro, deve aggiungersi che la Regione, pur avendo manifestato l'intenzione di volersi adeguare a quanto disposto dalla normativa statale, ancora non ha provveduto alla sottoscrizione del contratto regionale - Area giornalisti.

3. LA SANITÀ REGIONALE.

Come illustrato in occasione delle precedenti parifiche, permane anche per l'anno in esame la criticità legata all'approvazione dei bilanci di esercizio delle aziende sanitarie con una discrasia temporale di circa due anni. Allo stato, infatti, non risultano ancora adottati i bilanci d'esercizio per l'anno 2021 di diverse aziende, e nessun bilancio consuntivo per l'esercizio 2022 risulta ancora approvato.

Lo sfasamento temporale tra le risultanze contabili delle aziende e quelle del rendiconto regionale, oltre a rendere provvisorio il riparto del fondo a favore delle aziende sanitarie disposto nel corso del 2022, ostacola la verifica della conciliazione delle rispettive partite, con ripercussioni sulla corretta gestione del servizio sanitario. Potrebbe, inoltre, rappresentare un potenziale rischio in termini di equilibri del bilancio della Regione, qualora dovessero essere contabilizzate perdite di esercizio delle aziende sanitarie.

Si ribadisce, pertanto, l'esigenza che i bilanci delle aziende sanitarie siano regolarmente adottati nel rispetto della tempistica prevista dalla normativa vigente, per evitare il disallineamento con l'approvazione del rendiconto generale della Regione riferito alla medesima annualità.

Con riguardo alla spesa sanitaria regionale, il cui finanziamento è a carico del bilancio della Regione autonoma della Sardegna, dal rendiconto generale per l'esercizio 2022, su previsioni definitive della spesa finale, pari a 13.5 miliardi di euro, emerge che la missione 13 - *"Tutela della salute"* rappresenta il 34,27% (4,6 miliardi di euro) del totale della spesa regionale.

Rispetto al precedente esercizio si rileva un incremento notevole dei valori previsionali definitivi rispetto a quelli iniziali (+616,2 milioni), con pagamenti per 3,8 miliardi di euro.

Il processo di riorganizzazione del sistema sanitario regionale registra per l'anno 2022 un'ulteriore evoluzione con l'approvazione definitiva, nel mese di settembre, degli atti di indirizzo, mentre gli atti aziendali sono stati quasi tutti approvati a febbraio 2023.

Nell'esercizio 2022 le risorse per la copertura delle spese di funzionamento della Gestione sanitaria liquidatoria, quantificate in 360.000,00 euro, sono state stanziare sul capitolo di spesa SC09.0119, *“Trasferimenti all'ARES per la gestione liquidatoria sanitaria (LR dicembre 2022)”*, Missione 1 Servizi istituzionali, generali e di gestione, programma 11, c.d.r. 00.12.01.02, istituito con la delibera n. 37/34 del 14 dicembre 2022 di *“Aggiornamento del Bilancio di previsione, del Documento tecnico di accompagnamento e del Bilancio finanziario gestionale a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 12 dicembre 2022, n. 22, concernente ‘Norme per il sostegno e il rilancio dell'economia, disposizioni di carattere istituzionale e variazioni di bilancio’”*.

Lo scorso anno era stato segnalato il mancato raggiungimento nei bilanci regionali dell'obiettivo di dare compiuta evidenza del perimetro sanitario, ossia delle entrate e delle spese relative al finanziamento del servizio sanitario, e si era rammentata l'importanza di adottare l'allegato che certifica i risultati del perimetro sanitario, obbligatoriamente previsto dall'art. 63 del d.lgs. n. 118/2011, al fine di garantire una costante identificazione e separazione tra prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie.

Per l'esercizio 2022, la Regione ha, per la prima volta, allegato al rendiconto generale il prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario, recante l'individuazione analitica delle entrate e delle spese sanitarie distinte tra vincolate e non vincolate, con specifica indicazione dei capitoli di entrata e di spesa che lo compongono.

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 2022.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

