



REPUBBLICA ITALIANA

**In nome del Popolo Italiano
la Corte dei conti
in Sezioni Riunite per la Sardegna**

composta dai magistrati:

Angelo BUSCEMA	Presidente della Corte dei conti
Angela Silveri	Presidente Sezione giurisdizionale
Donata Cabras	Presidente Sezione controllo
Maria Paola Marcia	Consigliere
Maria Elisabetta Locci	Consigliere
Valeria Mistretta	Consigliere
Lucia d'Ambrosio	Consigliere
Elisabetta Usai	Primo Referendario- relatore
Giuseppe Lucarini	Referendario

nell'udienza pubblica del 19 dicembre 2019, ha assunto la seguente

D E C I S I O N E

nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione Autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 2018;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo n. 74 del 9 marzo 1998, recante "*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione*";

VISTO l'art. 4 della legge 8 ottobre 1984, n. 658, di istituzione delle Sezioni regionali riunite della Corte dei conti per la Regione Sardegna;

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

VISTA la legge n. 20 del 14 gennaio 1994, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*";

VISTO il decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011;

VISTE la legge regionale n. 1 del 11 gennaio 2018, e la legge regionale n. 2 del 11 gennaio 2018, recanti, rispettivamente la Legge di stabilità regionale per il 2018 e il Bilancio di previsione 2018-2020;

VISTE le leggi regionali di variazione del bilancio 2018-2020 n. 12 del 23 aprile 2018, n. 40 del 5 novembre 2018 e n. 42 dell'8 novembre 2018;

VISTA la delibera della Giunta regionale n. 19/11 del 23 maggio 2019 e la delibera della Giunta regionale n. 22/41 del 20 giugno 2019;

VISTA la designazione da parte delle Sezioni Riunite regionali, del Primo Referendario Elisabetta Usai a magistrato relatore nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2018;

VISTA la deliberazione n. 84/2019/PARI del 9 dicembre 2019, assunta dalla Sezione di controllo a seguito dell'espletamento delle operazioni di verifica del Rendiconto regionale per l'esercizio 2018, e preso atto delle osservazioni formulate dall'Amministrazione regionale nelle memorie scritte e nel corso della discussione orale nell'adunanza pubblica del 6 dicembre 2019;

VISTO il decreto n. 4/2019/SSRR del 9 dicembre 2019, con il quale il Presidente delle Sezioni Riunite ha convocato l'udienza pubblica delle Sezioni Riunite regionali per il giorno 19 dicembre 2019;

VISTO il decreto n. 5/2019/SSRR del 9 dicembre 2019, con il quale è stato costituito il Collegio per il giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Autonoma della Sardegna per l'esercizio 2018;

VISTA la memoria depositata dal Procuratore regionale della Corte dei conti in data 12 dicembre 2019;

UDITI nella pubblica udienza del 19 dicembre 2019 il relatore Primo Referendario Elisabetta Usai, il Pubblico Ministero nella persona del Procuratore regionale Antonietta Bussi e il Presidente della Regione autonoma della Sardegna On. Christian Solinas;

Ritenuto in

FATTO

Il Rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna per l'esercizio 2018, che comprende il conto del bilancio, i relativi riepiloghi, i prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, lo stato patrimoniale e il conto economico secondo gli schemi di cui all'All. 10, D.Lgs. 118/2011, approvato dalla Giunta regionale con D.G.R. 19/11 del 23 maggio 2019 e successivamente riapprovato con la D.G.R. n. 22/41 del 20 giugno 2019, con sostituzione degli allegati 3, 18 e 19, è stato inviato alla Sezione regionale di controllo della Regione autonoma della Sardegna in data 11 luglio 2019, unitamente alla Relazione del Presidente della Regione ex art. 1, comma 3, D.L. 174/2012.

La Sezione regionale di controllo della Regione Sardegna ha verificato il Rendiconto nelle sue diverse componenti, anche alla stregua delle conclusioni formulate dall'Amministrazione regionale per iscritto e nel contraddittorio orale, e con deliberazione n. 84/2019/PARI del 9 dicembre 2019 ha approvato la Relazione di verifica del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018.

Successivamente la Sezione regionale di controllo ha comunicato i risultati delle eseguite verifiche al Presidente di queste Sezioni Riunite regionali per la pronunzia prevista dall'art. 10 del D.P.R. 21/1978 e dall'art. 4 della L. 658/1984 e alle Autorità regionali.

Le risultanze del conto del bilancio e del bilancio di esercizio del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2018 sono di seguito riportate.

RISULTANZE FINANZIARIE

Quadro generale riassuntivo

ENTRATE	ACCERTAMENTI	INCASSI	SPESE	IMPEGNI	PAGAMENTI
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio		487.861.400,20			
Utilizzo avanzo di amministrazione di cui utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)	302.786.970,90 6.776.545,75		Disavanzo di amministrazione	562.417.522,59	
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	35.633.106,53				
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	913.983.039,94				
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	7.151.335.335,96	7.180.917.375,59	Titolo 1 - Spese correnti	6.868.429.230,70	7.128.941.739,11
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	357.256.192,69	255.096.049,44	Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	41.369.525,30	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	287.771.452,83	124.599.551,97	Titolo 2 - Spese in conto capitale	938.295.486,77	995.451.078,48
			Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	963.353.210,67	
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	381.221.218,16	297.335.013,53	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	84.009.170,14	83.160.594,97
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	139.664.455,66	139.625.150,89	Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	1.800.000,00	
Totale entrate finali	8.317.248.655,30	7.997.573.141,42	Totale spese finali	8.897.256.623,58	8.207.553.412,56
Titolo 6 - Accensione di prestiti	178.738.007,39	178.738.007,39	Titolo 4 - Rimborso di prestiti di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)	83.640.751,53 6.776.545,75	83.640.751,53
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	-	-	Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	-	-
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	149.154.217,34	153.273.150,98	Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	149.154.217,34	146.951.545,41
Totale entrate dell'esercizio	8.645.140.880,03	8.329.584.299,79	Totale spese dell'esercizio	9.130.051.592,45	8.438.145.709,50
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	9.897.543.997,40	8.817.445.699,99	TOTALE COMPLESSIVO SPESE	9.692.469.115,04	8.438.145.709,50
DISAVANZO DELL'ESERCIZIO			AVANZO DI COMPETENZA/FONDO DI CASSA	205.074.882,36	379.299.990,49
TOTALE A PAREGGIO	9.897.543.997,40	8.817.445.699,99	TOTALE A PAREGGIO	9.897.543.997,40	8.817.445.699,99

Gestione dei residui

TITOLO	Residui da esercizi precedenti	Riaccertamenti	Riscossioni	Residui dei residui	Residui della competenza	Residui finali
1 - Entrate correnti di natura tribut., contrib. e perequative	475.834.992,64	-19.303.544,98	298.191.516,46	158.339.931,20	268.609.476,83	426.949.408,03
2 - Trasferimenti correnti	216.686.456,82	-16.701.759,52	51.869.060,50	148.115.636,80	154.029.203,75	302.144.840,55
3 - Entrate extratribut.	137.181.675,52	-1.230.053,04	11.188.915,78	124.762.706,70	174.360.816,64	299.123.523,34
4 - Entrate in c/capitale	1.165.036.194,93	-2.481.165,66	227.974.020,90	934.581.008,37	311.860.225,53	1.246.441.233,90
5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.016,01	-0,11	1.015,90	0,00	40.320,67	40.320,67
6 - Accensione prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	13.136.821,01	-7.313.356,22	5.817.087,89	6.376,90	1.698.154,25	1.704.531,15
TOTALE	2.007.877.156,93	-47.029.879,53	595.041.617,43	1.365.805.659,97	910.598.197,67	2.276.403.857,64

TITOLO	Residui da esercizi precedenti	Riaccertamenti	Pagamenti su residui	Residui dei residui	Residui della competenza	Residui finali
1 - Spese correnti	834.217.520,73	- 33.218.366,21	632.998.798,67	168.000.355,85	372.486.290,26	540.486.646,11
2 - Spese in conto capitale	609.226.811,83	-18.821.286,90	251.561.372,53	338.844.152,40	194.405.780,82	533.249.933,22
3 - Spese per incremento att. finanziarie	3.802,44	0,00	0,00	3.802,44	848.575,17	852.377,61
4 - Rimborso prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	22.573.409,21	-10.382.172,14	1.246.206,74	10.945.030,33	3.448.878,67	14.393.909,00
TOTALE	1.466.021.544,21	-62.421.825,25	885.806.377,94	517.793.341,02	571.189.524,92	1.088.982.865,94

ENTRATE REIMPUTATE AL 2019	ENTRATE REIMPUTATE AL 2020	ENTRATE REIMPUTATE AL 2021	ENTRATE REIMPUTATE A ESERCIZI SUCCESSIVI	TOTALE
638.362.887,42	11.982.087,67	1.382.324,2	11.025.008,54	662.752.307,87
SPESE REIMPUTATE AL 2019	SPESE REIMPUTATE AL 2020	SPESE REIMPUTATE AL 2021	SPESE REIMPUTATE A ESERCIZI SUCCESSIVI	TOTALE
992.265.858,30	109.454.530,61	83.890.595,19	46.347.789,71	1.231.958.773,81

FPV

FPV AL 31/12/2018	PARTE CORRENTE	PARTE CAPITALE	ATTIVITA' FINANZIARIE	FPV TOTALE
FPV iscritto in entrata	35.633.106,53	913.983.039,94		949.616.146,47
FPV iscritto in spesa	41.369.525,30	963.353.210,67	1.800.000,00	1.006.522.735,97

Risultato di amministrazione

		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 31.12.2018	(=)			379.299.990,49
RESIDUI ATTIVI	(+)	1.365.805.659,97	910.598.197,67	2.276.403.857,64
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>				320.185.983,70
RESIDUI PASSIVI	(-)	517.793.341,02	571.189.524,92	1.088.982.865,94
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			41.369.525,30
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			965.153.210,67
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31.12. 2018 (A)	(=)			560.198.246,22
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2018				187.345.002,04
Accantonamento residui perenti al 31/12/2018				521.011.826,97
Fondo anticipazioni liquidità D.L. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti				202.133.917,80
Fondo perdite società partecipate				4.161.425,00
Fondo contenzioso				21.918.030,50
Altri accantonamenti				403.509.813,06
Totale parte accantonata (B)				1.340.080.015,37
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				67.332.710,30
Vincoli derivanti da trasferimenti				246.388.022,48
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				180.000,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				10.096.353,75
Altri vincoli				1.128.288,46
Totale parte vincolata (C)				325.125.374,99
Totale parte destinata agli investimenti (D)				
Totale parte disponibile (E= A-B-C-D)				-1.105.007.144,14

Stato patrimoniale al 31/12/2018

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	2018
A) Crediti vs. lo Stato ed altre Amministrazioni Pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione	0
B) Immobilizzazioni	3.037.854.826
Immobilizzazioni immateriali	52.140.876
Immobilizzazioni materiali	1.293.362.776
Immobilizzazioni Finanziarie	1.692.351.174
C) Attivo circolante	2.939.920.406
D) Ratei e risconti	212.724
Totale dell'attivo (A+B+C+D)	5.977.987.956

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	2018
A) Patrimonio Netto	1.933.179.922
B) Fondi per rischi e oneri	448.050.915
C) Trattamento di fine rapporto	0
D) Debiti	3.208.672.466
E) Ratei e risconti e contributi agli investimenti	388.084.653
Totale del passivo (A+B+C+D+E)	5.977.987.956
Conti d'Ordine	5.122.446.985

Conto economico al 31/12/2018

CONTO ECONOMICO	2018
A) Componenti positivi della gestione	8.280.488.604
B) Componenti negativi della gestione	7.694.384.147
Differenza fra comp. positivi e negativi della gestione (A-B)	586.104.457
C) Proventi ed oneri finanziari	-35.531.531
D) Rettifiche di valore attività finanziarie	-71.846.092
E) Proventi ed oneri straordinari	31.747.158
Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E)	510.473.992
Imposte	15.774.624
Risultato dell'esercizio	494.699.368

Il Presidente delle Sezioni Riunite regionali ha fissato l'udienza odierna per l'esame e la pronuncia sul Rendiconto generale anzidetto.

Il Pubblico Ministero, con memoria depositata il 12 dicembre 2019, ha chiesto che le Sezioni Riunite regionali vogliano dichiarare la regolarità del Rendiconto generale della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2018, e tali conclusioni sono state confermate in udienza.

Il Presidente della Regione autonoma della Sardegna ha svolto un intervento orale, evidenziando, sinteticamente, profili programmatici che sono allo studio della Regione, con particolare riguardo alla materia sanitaria e all'organizzazione burocratica regionale.

Considerato in

DIRITTO

1. Le Sezioni Riunite sono chiamate a pronunciarsi sulla regolarità del Rendiconto generale della Regione Autonoma della Sardegna per il 2018.

Nell'attuale sistema dei controlli sulle Pubbliche Amministrazioni, la pronuncia sulla regolarità del Rendiconto da parte della magistratura contabile deve inquadrarsi nel più ampio contesto di regole di derivazione comunitaria e di coordinamento della finanza statale, che postulano l'affidabilità del sistema dei conti pubblici.

La pronuncia delle Sezioni Riunite assolve a detta finalità verificando la correttezza e la regolarità finanziario-contabile delle scritture e la loro rispondenza con il quadro dei principi giuridici generali, nonché di quelli propri della normativa di contabilità pubblica.

2. La stabilità del sistema dei conti pubblici (bilanci e rendiconti) richiede l'adozione di strumenti atti a verificarne costantemente l'evoluzione e l'affidabilità (sana gestione finanziaria ed equilibri di bilancio). A tali fini, a tutela del coordinamento e dell'unità della finanza pubblica, nell'ordinamento è stato introdotto il sistema di principi e regole per l'armonizzazione contabile e degli schemi di bilancio (D.Lgs. 118/2011), teso a garantire adeguata trasparenza ai processi di prelievo e di trasferimento delle risorse, avvicinando i tempi della gestione amministrativa alle effettive scadenze dei rapporti giuridici (principio della c.d. competenza potenziata).

Alla luce di quanto premesso, la pronuncia di regolarità del rendiconto riguarda l'esame delle risultanze contabili del bilancio di previsione regionale poste a raffronto con quelle del rendiconto (per ravvisarne equilibri e scostamenti rispetto agli obiettivi posti a livello regionale) e la verifica del rispetto assicurato dagli Organi regionali, secondo le modalità stabilite per la Regione autonoma della Sardegna, alle misure di garanzia degli equilibri del bilancio e ai canoni di sana gestione finanziaria.

3. Passando al merito, il Rendiconto, nei suoi elementi costitutivi (conto del bilancio, conto economico e stato patrimoniale), già oggetto di verifica da parte della Sezione di controllo nelle sue componenti finanziarie, economico-patrimoniali e nei principali aspetti gestionali, è stato esaminato da queste Sezioni Riunite sulla base degli atti acquisiti.

La relazione allegata alla presente decisione formula osservazioni con particolare riferimento ai profili che seguono.

4. Preliminarmente, si rileva che, ad oggi, non risulta ancora istituito il Collegio dei Revisori della Regione Autonoma della Sardegna, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett.

e) del D.L. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla L. 148/2011, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente, con importanti funzioni di raccordo tra i controlli interni e quelli esterni della Corte dei conti ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 19-bis del citato decreto legge prevede che la relativa attuazione nelle regioni a statuto speciale avvenga nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'art. 27 della L. 42/2009.

Con la pronuncia n. 198/2012 la Corte costituzionale evidenzia come la disposizione in esame *"consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995), il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il «riesame» (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile. Al contempo, la disposizione censurata garantisce l'autonomia delle Regioni, stabilendo che i componenti dell'organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio - al di fuori, quindi, dall'influenza della politica - e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo (art. 100, terzo comma, Cost.). Il collegamento fra controllo interno e controllo esterno assolve anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, come risulta, del resto, dalla disciplina della legge n. 20 del 1994, secondo cui «la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge» è accertata dalla Corte dei conti «anche in base all'esito di altri controlli» (Corte cost. 198/2012).*

La mancata costituzione di tale Organo, pertanto, ostacola gravemente lo svolgimento delle funzioni della Corte dei conti e priva la Regione medesima di un importante istituto di controllo in funzione di trasparenza e correttezza della propria gestione contabile.

Sempre in via preliminare, si vuole sottolineare come, nel corso dell'esercizio 2018, non sia stata data puntuale attuazione alle disposizioni di cui all'art. 33, comma 3, L.R. 11/2006 e agli artt. 17 e 19, L. 196/2009, per ciò che concerne la predisposizione della

Relazione tecnico-finanziaria, strumento preposto alla compiuta rappresentazione dei criteri e delle variabili adottati per la quantificazione degli oneri "secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile" (Corte cost. 115/2012), fase autonoma e logicamente antecedente rispetto a quella della copertura finanziaria, che deriva la sua attendibilità e correttezza proprio dalla sussistenza e appropriatezza di detta stima, ai fini di un sostanziale rispetto dell'art. 81 della Costituzione e di una corretta costruzione della programmazione, tanto più in presenza di una rigidità strutturale del bilancio crescente, come si desume dal Piano degli indicatori adottato dalla Regione, ai sensi dell'art. 41, D.Lgs. 118/2011, con la D.G.R. 27/32 del 23 luglio 2019.

A) **Conto del bilancio**

A fine esercizio 2018 sono state accertate complessivamente entrate di competenza per euro 8.645.140.880,03 ed impegnate spese di competenza per euro 8.123.528.856,48 con un saldo positivo tra accertamenti e impegni pari a euro 521.612.023,55.

Sotto il profilo gestionale, si segnalano criticità nella gestione in conto capitale, che impongono massima attenzione nel rafforzamento del ruolo programmatico della Regione e nella verifica dell'efficacia e della tempestività della spesa dedicata agli investimenti, i cui indicatori più significativi, nell'ambito del suddetto Piano ex art. 41, D.Lgs. 118/2011, presentano valori in calo rispetto al precedente esercizio.

Ulteriormente, tenuto conto della circostanza per cui le spese finanziate da entrate comunitarie, e in misura più significativa quelle statali, presentano nettamente, rispetto a quelle a finanziamento regionale, una minore efficienza nel ciclo della spesa, pur nell'ovvia necessità di rispettare la tempistica e le modalità procedurali imposte dalla disciplina che governa le rispettive fonti, si richiama la Regione al miglior esercizio del proprio ruolo di programmazione e di impulso alla corretta e piena spendita delle risorse in argomento.

Il quadro degli equilibri di bilancio, che comprende il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) e il disavanzo pregresso, evidenzia un saldo positivo per euro 205.074.882,36.

Il FPV iscritto in entrata per l'esercizio 2018 ammonta ad euro 949.616.146,47, mentre il FPV di spesa, da riportare in entrata nel bilancio di previsione 2019, è pari ad euro

1.006.522.735,97.

La gestione dei residui evidenzia un saldo positivo di 15.391.945,72 euro (differenza tra i minori residui attivi riaccertati, pari a - 47.029.879,53 euro, e i minori residui passivi pari a 62.421.825,25 euro).

Con il riaccertamento ordinario, di cui alla D.G.R. n. 19/10 del 23 maggio 2019, sono stati riconosciuti inesigibili o insussistenti, e come tali da stralciare, residui attivi per quasi 85 milioni di euro, di cui circa 37 milioni di euro provenienti dalla gestione di competenza dell'esercizio 2018 (minori entrate). Le cancellazioni della competenza più consistenti hanno riguardato le entrate del Titolo IV – Entrate in conto capitale, per quasi 23 milioni di euro.

Gli stralci operati sui residui passivi nel 2018, notevolmente superiori a quelli effettuati nel 2017, soprattutto nella gestione dei residui provenienti dagli esercizi pregressi, sono riconducibili, secondo quanto riferito dalla Regione, a una maggiore cautela circa il legittimo mantenimento di tali poste. Si richiama comunque l'attenzione su un'operazione che, se da un lato può assumere valenza di chiarezza contabile, dall'altro determina un miglioramento del saldo della gestione dei residui e, conseguentemente, del risultato di amministrazione, che necessita di idonea motivazione.

Con le operazioni di riaccertamento ordinario si è proceduto, altresì, a reimputare all'esercizio in cui diventano esigibili le entrate accertate e le spese impegnate nel 2018. Nonostante le azioni intraprese dalla Regione, il significativo incremento del valore delle reimputazioni attive (+123%) e passive (+20%) rispetto al 2017 induce a ritenere che le problematiche generate dal riaccertamento straordinario (operazione intesa dal legislatore come unica e irripetibile e, come tale, assistita da una procedura di rientro del relativo disavanzo di natura agevolata sotto il profilo temporale rispetto alle ordinarie procedure di rientro), disvelatosi non pienamente efficace, continuano a produrre effetti negativi, in termini di appropriatezza della programmazione regionale, anche negli esercizi successivi, con particolare riferimento alla spesa del Titolo II.

Il fondo cassa, che all'1/1/2018 risultava pari a 487.861.400,20 euro, per effetto della gestione, che ha determinato riscossioni complessive per 8.329.584.299,79 euro e pagamenti complessivi per 8.438.145.709,50 euro, con un saldo negativo derivante

dalla gestione dell'esercizio di 108.561.409,71 euro, risulta pari, alla data del 31 dicembre 2018, a 379.299.990,49 euro.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2018, determinato dal fondo cassa finale aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi, al netto del FPV, evidenzia un saldo pari a 560.198.246,22 euro che, al netto delle quote accantonate, vincolate e destinate, assume segno negativo ed è pari a - 1.105.007.144,14 euro.

Rispetto all'analogo risultato dell'esercizio 2017, di - 1.827.065.236,09 euro, si rileva una riduzione del disavanzo sostanziale di amministrazione di 722.058.091,95 euro, dovuta, oltre che al descritto miglioramento della gestione di competenza e della gestione dei residui, anche ai minori accantonamenti dell'esercizio (più precisamente, aumentano i vincoli per 14.531.005,52 euro, ma, nel contempo, diminuiscono gli accantonamenti per 256.491.717,70 euro).

Nel dettaglio:

1) rispetto all'esercizio 2017, la quota del disavanzo determinato da debito autorizzato e non contratto si è ridotta di 109.514.402,48 euro, corrispondenti alla quota del mutuo incassata nell'esercizio 2018;

2) il disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario è diminuito di 281.000.454,84 euro, importo superiore alla quota annua di ripiano determinata dalla L.R. 31/2015 in 32.289.147,19 euro, portandosi a 327.152.790,63 euro, con raggiungimento dell'obiettivo di miglioramento del disavanzo di cui al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, del 2 aprile 2015;

3) il disavanzo derivante dalla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità è stato ripianato della quota di 6.776.545,75 euro, pari all'anticipazione rimborsata nell'anno;

4) il disavanzo derivante dall'esercizio 2017, pari a 679.766.097,42 euro, determinatosi per effetto dell'accantonamento nel risultato di amministrazione al 31/12/2017 delle perdite da ripianare delle Aziende del S.S.R. a seguito dei rilievi del MEF, si è ridotto di un importo superiore rispetto a quello imputato al 2018 con la L.R. 40/2018, che aveva previsto un ripiano a carico dell'esercizio pari a 193.116.400,00 euro, grazie al minore disavanzo registrato nei conti economici aggiornati delle aziende

sanitarie, per oltre 132 milioni di euro, come risulta dalla D.G.R. di ripiano n. 7/53 del 12 febbraio 2019, dalla D.G.R. 21/27 del 4 giugno 2019, di approvazione del bilancio di esercizio 2017 consolidato del S.S.R. e come confermato dalla Regione in sede istruttoria.

Ai sensi del D.Lgs. 118/2011, principio 4/2, punto 9.2, il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, accantonati e destinati.

Le quote accantonate del risultato di amministrazione al 31/12/2018 ammontano complessivamente a 1.340.080.015,37, così dettagliate:

- 1) Fondo crediti di dubbia esigibilità, pari a 187.345.002,04 euro, di cui 251.964,01 euro di parte capitale;
- 2) Fondo per la riscrittura dei residui perenti (solo per le Regioni, fino al loro smaltimento), pari a 521.011.826,97 euro di cui, 160.174.424,16 euro per residui perenti di parte corrente, e 360.837.402,81 euro per residui perenti di parte capitale;
- 3) Fondo anticipazioni di liquidità ex D.L. 35/2013 per 202.133.917,80 euro (corrispondente all'importo dell'anticipazione ricevuta, pari a 215.657.793,36 euro, al netto delle quote rimborsate nel 2017, pari a 6.747.329,81 euro, e nel 2018, pari a 6.776.545,75 euro);
- 4) Fondo per le perdite delle società partecipate ex art. 1, comma 551, della L. 147/2013 (Legge di stabilità 2014), ripreso dall'art. 21 del D.Lgs. 175/2016, per 4.161.425,00 euro;
- 5) Fondo rischi da contenzioso al 31 dicembre 2018 per 21.918.030,50 euro;
- 6) Fondo soppressione fondi di garanzia ex art. 1, comma 5, della L.R. 3/2008, 46.543.224,10 euro, per le garanzie prestate agli istituti di credito a seguito di concessioni di finanziamenti alle imprese per l'assolvimento delle obbligazioni persistenti in capo all'Amministrazione regionale;
- 7) Fondo per le perdite delle aziende del S.S.R., dell'importo di 354.999.408,54 euro, che concerne la residua parte non ripianata al 31 dicembre 2018 delle perdite in oggetto, pari a 680.712.119,30 euro;
- 8) Fondo per la riscrittura di passività non contabilizzate e correlate a riscossioni di entrata, pari a 1.967.180,42 euro.

Le quote vincolate del risultato di amministrazione ammontano complessivamente a 325.125.374,99 euro.

Si rileva, ancora, che, nel corso dell'istruttoria, è pervenuta la comunicazione della conclusione dell' *"Accordo tra il Governo e la Regione autonoma della Sardegna in materia di finanza pubblica"*, siglato il 7 novembre 2019, avente a oggetto la definizione di molteplici aspetti dei rapporti finanziari reciproci Stato – Regione, tra cui la determinazione definitiva degli accantonamenti, strumento di contribuzione alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale (artt. 81, 97, primo comma, e 119 della Costituzione). In particolare, sono stati confermati 684,210 milioni di euro, già contabilizzati, per l'esercizio 2018 e 536 milioni di euro per il 2019, mentre per il 2020 si è concordato un contributo di 383 milioni di euro (in luogo dei 537 milioni stimati). Per ciò che concerne l'indebitamento, il debito finanziario a carico della Regione Sardegna ammonta a 1.436.715.608,27 euro al 31/12/2018, interamente rappresentato da mutui e prestiti a tasso fisso.

La Regione, per l'esercizio considerato, ha rispettato i vincoli quantitativi di cui all'art. 62, comma 6, D.Lgs. 118/2011.

Il totale degli oneri 2018 ammonta a 128.067.366,18 euro, di cui 83.640.751,53 euro per rimborso della quota capitale e 44.426.614,65 euro a titolo di rimborso degli interessi passivi.

A causa della contrazione di nuovi mutui, la vita media del debito regionale aumenta, passando da 12,27 anni a 18,75 anni al 31/12/2018, e, pertanto, registra un incremento anche la vita residua del debito che è passata da 19,32 anni a 20,30 anni nel 2018, mentre si registra una diminuzione del tasso di interesse medio ponderato che si ferma al 3,282%.

Con riguardo alla spesa per il personale, i cui impegni in conto competenza, risultanti dal Macroaggregato 101, si attestano su 244.422.914,02 euro, la Regione ha rispettato il limite di cui all'art. 1, commi 557 e ss., L. 296/2006, il tetto relativo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, e il vincolo per incarichi di studio, ricerca e consulenza, di cui all'art. 6, comma 7, del D.L. 78/2010.

Il personale qualificato del Centro regionale di programmazione, con posizione equiparata a quella dirigenziale e retribuzioni rientrate nella contabilità ordinaria, non è computato nella dotazione organica dirigenziale, circostanza che appare riferibile alla disciplina speciale che ha caratterizzato tale articolazione organizzativa, ma che necessita di essere coordinata con l'istituzione del Ruolo unico del personale dirigenziale.

Nell'ambito della gestione del sistema delle esternalizzazioni, il processo di razionalizzazione di cui al Piano di revisione straordinaria delle partecipazioni, adottato nel 2017 ai sensi dell'art. 24 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), ha registrato importanti avanzamenti, ma non risulta ancora integralmente realizzato. Si deve ribadire, pertanto, ancora una volta, la necessità di una celere conclusione delle procedure di liquidazione in essere.

Il processo di verifica dei crediti e dei debiti reciproci con gli enti e le società controllate e partecipate, sprovvisto, a causa della mancata costituzione del Collegio dei revisori della RAS, dell'obbligatoria, ai sensi del comma 6, lett. j), art. 11, del D.Lgs. 118/2011, doppia asseverazione dei rapporti finanziari reciproci, ha evidenziato difficoltà informatico-organizzative e molteplici partite da riconciliare.

Infine, con riguardo alla sanità, i cui stanziamenti (Missione 13 – Tutela della salute) rappresentano il 36,84% dell'intera previsione per il 2018, occorre sottolineare come la tempistica di approvazione dei bilanci d'esercizio e la relativa procedura di controllo regionale ex art. 29-bis, comma 2, della L.R. 10/2006, determinano un disallineamento tra le risultanze di esercizio delle aziende sanitarie e gli stanziamenti regionali che comporta interventi di ripiano successivi rispetto alla chiusura della gestione.

Il disavanzo, tutt'ora presunto, del 2018, è stato coperto con le varie DD.GG.RR. di acconto e con l'ultima variazione di bilancio (di 8,5 milioni euro) di cui alla D.G.R. n. 45/26 del 14 novembre 2019.

Per ciò che concerne gli ammortamenti non sterilizzati al 31/12/2012, occorre ricordare che, con l'art. 3, comma 2, della L.R. 48/2018, si dispone che una quota di risorse derivante dagli allora presunti minori accantonamenti dovuti dalla Regione, pari a 244.646.400,00 euro, è destinata a tale copertura, la quale, pertanto, sarà oggetto di

verifica, da parte della Sezione, alla luce dell'attuazione del nuovo Accordo Stato-Regione sui reciproci rapporti finanziari del 7 novembre 2019. Inoltre, la Regione, in sede istruttoria, ha chiarito come il valore di detta perdita viene costantemente aggiornato nel sistema NSIS (Nuovo sistema informativo sanitario) del Ministero della salute a cura delle aziende sanitarie ed è pertanto possibile che si riscontrino delle differenze fra i dati estrapolati in diversi momenti di interrogazione del sistema. Sebbene "tendenzialmente" l'aggiornamento di dati del sistema NSIS abbia registrato una costante diminuzione delle perdite suddette, secondo quanto riferito dall'Amministrazione regionale, occorre che la procedura di verifica dei disavanzi pregressi sia celermente conclusa in funzione di chiarezza e immodificabilità delle perdite del sistema sanitario e delle sue ricadute nei documenti contabili, preventivi e consuntivi, della Regione. All'evidenza, una sovrastima delle perdite da ripianare determina un'immobilizzazione inefficiente di risorse nel disavanzo di amministrazione (fino a quando non venga a essere definitivamente ripianato il medesimo) mentre una loro sottostima espone al rischio, come accaduto nel precedente esercizio, di emersione di debiti fuori bilancio in esercizi successivi a quello della competenza (cfr. decisione n. 1/2019/SS.RR./PARI).

Tanto considerato, la Sezione si riserva la definitiva verifica dei disavanzi sanitari in separata e apposita sede di controllo.

B) CONTO ECONOMICO E STATO PATRIMONIALE

Il D.Lgs. 118/2011, all'art. 2, comma 1, dispone che le regioni adottino la contabilità finanziaria cui affiancano, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico - patrimoniale in modo da garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario, che sotto quello economico-patrimoniale.

Il conto economico evidenzia un risultato di esercizio positivo di 494.699.368 euro, determinato dal positivo risultato della gestione, pari a 586.104.457 euro, solo in parte assorbito dal saldo negativo dei proventi e oneri finanziari, pari a -35.531.531 euro, e delle rettifiche di valore di attività finanziarie, pari a -71.846.092 euro, e riequilibrato dai proventi e oneri straordinari per 31.747.158 euro.

Sono emerse numerose e rilevanti poste contabili, soprattutto ricadenti nella gestione

straordinaria, relative al processo, ancora in corso, di ricognizione straordinaria e valorizzazione del patrimonio di cui punto 9.2, All. 4/3, D.Lgs. 118/2011, nonché poste contabili ricollegabili ai fondi di rotazione e assimilati, non rilevate in contabilità finanziaria. In particolare, con riferimento ai fondi gestiti dalla SFIRS denominati "Strumenti finanziari" (SIF), considerato che nella contabilità economico-patrimoniale hanno trovato sistemazione anche crediti non accertati in contabilità finanziaria, valorizzati sulla base delle rendicontazioni periodiche, si osserva che la descritta situazione non risulta configurabile come una scelta gestionale neutra da parte della Regione, ma risulta foriera di ripercussioni circa il rispetto dei principi dell'armonizzazione. Essa, difatti, non appare coerente con le disposizioni in materia di tesoreria di cui all'art. 69, D.Lgs. 118/2011 e, inoltre, pur prendendosi atto dell'avvio di uno studio ricognitivo e di riqualificazione giuridica, permangono i rilievi sulle gestioni "fuori bilancio" formulati con la decisione di parifica riguardante il Rendiconto relativo all'esercizio 2017 (cfr. decisione n. 1/2019/SS.RR./PARI).

Si osserva che il Fondo di dotazione iniziale risulta movimentato per l'inserimento di immobilizzazioni materiali la cui proprietà era riconducibile alla Regione fin dall'1/1/2016; a tale proposito, si ricorda che, in base al punto 9.2 del principio contabile applicato di cui all'All. 4/3, D.Lgs. 118/2011, la movimentazione del Fondo di dotazione, come contropartita per dare evidenza alle variazioni dal vecchio conto del patrimonio allo stato patrimoniale relative al passaggio al nuovo sistema contabile, poteva essere effettuata al massimo per i primi due esercizi.

La consistenza del patrimonio netto passa da 1.448.352.297 euro al 31/12/2017 a euro 1.933.179.922 al 31/12/2018, con un aumento del 33,47%. Da rilevare, tra le voci del patrimonio netto, l'incremento del risultato di esercizio, rispetto al quale si osserva l'incidenza delle poste di natura straordinaria conseguenti all'operazione di riassegnazione dei residui perenti di cui all'art. 5 comma 1, della L.R. 40/2018, per le cui perplessità circa le modalità di rappresentazione nella contabilità economico-patrimoniale si rinvia al testo della Relazione, e un aumento delle riserve, dovuto, per lo più, al positivo risultato di esercizio del 2017 e all'aumento delle riserve indisponibili, istituite nel 2017 con la destinazione della riserva utile dell'esercizio precedente.

Tutto ciò premesso, la Corte rimanda alla relazione unita alla presente decisione, nella quale sono contenute le osservazioni sul modo con il quale l'Amministrazione regionale si è conformata alle leggi e in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, nonché i suggerimenti in ordine alle modifiche e alle riforme che la Corte stessa ritiene opportune (art. 10, D.P.R. 21/1978).

P.Q.M.

La Corte dei conti per la Sardegna in Sezioni Riunite, sulla base dei dati acquisiti, e in conformità alle richieste avanzate dal Pubblico Ministero, nei limiti delle verifiche effettuate sul Rendiconto generale della Regione Autonoma della Sardegna per l'esercizio 2018, con le considerazioni esposte in parte motiva:

1) dichiara regolare il Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2018

nelle componenti del Conto del bilancio, del Conto economico e dello Stato patrimoniale;

2) approva l'annessa relazione che costituisce parte integrante della presente decisione, richiamando le osservazioni ivi formulate e i suggerimenti sulle necessarie misure correttive;

3) ordina che, a cura della Segreteria, i conti oggetto del presente giudizio, muniti del visto della Corte, siano restituiti alla Giunta regionale per la successiva presentazione al Consiglio regionale;

4) ordina che la presente decisione e l'annessa relazione siano trasmesse al Presidente della Regione autonoma della Sardegna e al Presidente del Consiglio regionale della Sardegna, affinché ne riferisca al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. n. 21 del 1978.

Così deciso, in Cagliari, nella camera di consiglio del 19 dicembre 2019.

Il Relatore
Elisabetta Usai

Il Presidente
Angelo Buscema

Depositata in Segreteria il 20 Dicembre 2019

IL DIRIGENTE
Dott. Paolo Carrus