



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA
composta dai magistrati:

Cristina ZUCCHERETTI	presidente, relatore
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Mauro NORI	consigliere
Giancarlo C. PEZZUTO	consigliere
Fabio ALPINI	referendario

nella Camera di consiglio del 25 gennaio 2018,

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

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTO l'art. 3, comma 4, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, il quale prevede che, ai fini del controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, la Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO l'art. 7, comma 7, della l. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, secondo cui le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di

programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione regionale del 22 gennaio 2018 n. 2, con la quale la Sezione è stata convocata per il giorno 25 gennaio 2018;

UDITO il relatore, presidente di Sezione Cristina Zuccheretti;

DELIBERA

di approvare il documento allegato, che forma parte integrante della presente deliberazione, contenente la programmazione dell'attività di controllo della Sezione per l'anno 2018.

Copia della presente deliberazione viene trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio regionale della Toscana, al Presidente della Giunta regionale della Toscana, ai Presidenti degli Ordini provinciali dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, ai Presidenti dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) Toscana, dell'Unione regionale Province toscane (UPI), della Lega regionale delle autonomie locali, dell'Unione nazionale Comuni e Comunità enti montani (UNCHEM) della Toscana.

Copia della presente deliberazione viene altresì inviata al Presidente della Sezione delle autonomie.

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 25 gennaio 2018

Il presidente relatore
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in segreteria il 25 gennaio 2018

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE TOSCANA PROGRAMMAZIONE DELL'ATTIVITA' DI CONTROLLO PER IL 2018

Sommario: 1. I controlli delle Sezioni regionali. - 2. Il programma di controllo della Sezione per il 2018. - 3. I controlli sui "Costi della politica". - 4. Controlli preventivi di legittimità ed i controlli sulla gestione - 5. L'attività consultiva.

La Sezione regionale di controllo per la Toscana definisce, in conformità ai principi di cui all'art. 3, commi 4 e 5, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, il programma dei controlli e i relativi criteri di riferimento delle attività che si propone di svolgere nel 2018.

Tali attività si collocano nel contesto del programma generale di controllo adottato dalle Sezioni Riunite della Corte (cfr. delibera del 22 dicembre 2017, n. 12) nonchè in adesione agli indirizzi delineati dalla Sezione delle Autonomie per quanto più precipuamente attinente alla gestione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali.

I programmi delle Sezioni regionali hanno infatti un preciso punto di riferimento con quanto stabilito annualmente dalle suddette Sezioni, ponendo in ogni caso al centro dell'attività di controllo:

- l'attendibilità e la veridicità dei dati primari e delle contabilità, oltre che l'esame dei profili strutturali e funzionali, delle unità istituzionali comprese nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche;

- il sostegno alle amministrazioni nei processi di correzione degli squilibri maturati nel tempo, orientandole verso credibili percorsi di risanamento;

- la valutazione delle gestioni secondo criteri che consentano l'analisi delle politiche pubbliche perseguite in ambito regionale, "mediante strumenti di analisi in grado di misurare l'impatto delle politiche di entrata e di spesa, così come delle singole gestioni regionali e locali, sugli equilibri di bilancio e sulla complessiva tenuta dei conti pubblici".

Premesso quanto sopra, occorre rammentare che, a seguito dell'emanazione del D.L. n. 174/2012, convertito in L. n. 213/2012, i controlli della Corte dei conti sulle amministrazioni regionali, compresi gli enti del servizio sanitario e sugli enti locali si sono indirizzati alla verifica del rispetto degli equilibri finanziari così come derivanti dagli obiettivi della finanza pubblica nazionale, a loro volta condizionati dal vincolo del pareggio di bilancio e dalle regole del patto europeo di stabilità e crescita.

Per quanto concerne il rendiconto delle Regioni, quest'ultimo è sottoposto –ad analogia di quanto accade per il rendiconto dello Stato- al “giudizio di parificazione” delle Sezioni regionali di controllo, che si conclude con una decisione, accompagnata da una relazione con la quale la Corte “*formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l’equilibrio del bilancio e di migliorare l’efficacia e l’efficienza della spesa*” (d.l. n. 174/2012 art. 1, co. 5).

Riguardo agli enti locali, è di tutta evidenza che le norme contenute nel d.l. n. 174/2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213/2012, hanno comportato un rafforzamento del sistema dei controlli.

Difatti, è previsto, in primo luogo, che le Sezioni regionali della Corte dei conti verifichino, con cadenza annuale, la legittimità e la regolarità delle gestioni dei Comuni, ai fini del rispetto delle regole contabili e dell’equilibrio di bilancio di ciascun ente. Inoltre, in sede di esame dei bilanci e dei rendiconti, qualora si riscontrino violazioni o deviazioni rispetto alle regole dell’equilibrio economico-finanziario e della sana gestione, è imposto agli enti controllati l’obbligo di adottare misure idonee a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare i relativi equilibri di bilancio.

Nell’ipotesi in cui l’ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti correttivi o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa, ai sensi dell’art. 148 bis del TUEL, l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Da ultimo, ove gli enti versino in condizioni di grave squilibrio finanziario, è prevista la possibilità di ricorrere all’adozione di un piano pluriennale di riequilibrio, da sottoporre al controllo della Sezione regionale; qualora il piano non sia ritenuto congruente o attendibile, trova applicazione la disposizione recata dall’art. 6, c. 2 del d.lgs. n. 149/2011.

Orbene, tenuto conto di tali competenze come sinteticamente declinate, di seguito sono individuate le tipologie di controllo e le altre attività che impegneranno la Sezione nel corso dell’anno 2018.


1. Il programma di attività della Sezione per il 2018

Il programma di attività per il 2018 si svilupperà, secondo linee ormai abituali, in materia di finanza regionale e di finanza locale, oltre che sulla gestione di amministrazioni statali aventi sede nella Regione.

1.1. In tema di *finanza regionale*, l'impegno della Sezione riguarderà: il giudizio di parificazione del rendiconto regionale e la verifica della corretta rappresentatività dei dati e dei documenti contabili regionali; gli equilibri del bilancio regionale; le politiche di spesa; l'attività contrattuale; i profili organizzativi e partecipazioni della regione; la verifica del bilancio preventivo della regione.

Il controllo della Corte è orientato ad includere, oltre all'analisi delle poste contabili, verifiche circa: i risultati conseguiti dalle politiche regionali; la correttezza, l'economicità e l'efficacia delle gestioni poste in essere per l'attuazione delle politiche; la congruenza fra gli obiettivi stabiliti, i risultati ottenuti e le risorse investite; l'adeguatezza degli strumenti, l'organizzazione, i procedimenti, i raccordi fra livelli di governo, le risorse umane, le tecniche di gestione impiegate per le diverse finalità. Si tratta, quindi, di un lavoro di analisi che necessariamente si svolge, da parte dell'organo di controllo, lungo tutto l'esercizio finanziario e che trova nell'analisi del rendiconto il suo momento di chiusura.

1.2. Il rendiconto della Regione ai sensi dell'art. 1, c. 3 del D.L. n. 174/2012, sarà oggetto di verifica, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, quale rappresentazione dei fatti di gestione che hanno dato svolgimento e attuazione alle politiche regionali espresse nei documenti di programmazione e di bilancio.

Sotto questo profilo, la citata deliberazione delle Sezioni riunite n. 12/2017, sottolinea l'importanza della relazione mediante la quale ciascuna Sezione della Corte dei conti segnala al Consiglio e alla Giunta regionali, come richiesto dal d.l. n. 174/2012, *“le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa”*. 

Di qui, l'intendimento della Sezione di proseguire una linea di analisi, già avviata negli anni precedenti che, ripercorrendo quella sviluppata dalle Sezioni riunite con riguardo al rendiconto generale dello Stato, riesca a ricostruire le principali politiche pubbliche regionali attraverso il contributo che ad esse danno le strutture dell'amministrazione regionale.

La Sezione provvederà poi, alla verifica sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate dalle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ai sensi dell'art. 1, c. 2, del d.l. n. 174/2012.

Saranno, come si dirà oltre, oggetto di controllo anche i rendiconti dei gruppi consiliari ai sensi dell'art. 1, c. 9 e seguenti del DL n. 174/2012.

1.3. - La sanità pubblica resta il comparto di spesa più impegnativo e consistente. Da ciò deriva l'attenzione che le Sezioni regionali prestano alla spesa della sanità, anche al fine

di contribuire alla costruzione e alla comparazione dei conti regionali sulla base di criteri e metodi omogenei. Pertanto, la Sezione proseguirà con il monitoraggio delle Asl e delle Aziende ospedaliere sulla base delle linee guida della Sezione delle Autonomie.

In tema di finanza locale, l'impegno della Sezione proseguirà con il monitoraggio sui rendiconti 2015 e 2016 di tutti gli enti locali del territorio, ponendo particolare attenzione al percorso avviato nel 2015 dalle amministrazioni locali nell'applicazione della riforma sull'armonizzazione dei sistemi contabili, ivi compreso il controllo sulle eventuali operazioni di riaccertamento straordinario poste in essere dagli enti ai sensi del comma 848 della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018).

Alla fondamentale attività di monitoraggio dei rendiconti si affiancherà quello periodico sull'attuazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, già approvati ai sensi dell'art. 243 quater Tuel.

1.4. - Il tema delle società partecipate continuerà ad essere oggetto di attenzione della Sezione. Infatti, assumono particolare rilievo le verifiche riguardanti l'attuazione del percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, che dai piani operativi si sviluppa fino all'effettivo compimento delle procedure di dismissione c/o liquidazione deliberate dagli enti proprietari.

La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR, ha provveduto a chiarire che la trasmissione alle Sezioni regionali dei provvedimenti di revisione straordinaria delle partecipazioni (che costituiscono aggiornamento dei piani operativi di razionalizzazione già adottati) non assolve a mere finalità di trasparenza (e di deterrenza), ma è funzionale allo svolgimento delle verifiche di competenza della Corte dei conti al fine di evidenziare agli enti controllati le irregolarità e le anomalie eventualmente riscontrate.

1.5. - Il funzionamento del sistema dei controlli interni, per l'anno 2016 sarà oggetto di analisi e di relazione specifica; mentre saranno portate a compimento le indagini attualmente pendenti sul "funzionamento del sistema dei controlli interni, per l'anno 2015" e le "Consulenze e collaborazioni di importo superiore a 5.000 euro per gli anni 2013, 2014 e 2015". L'analisi proseguirà con l'esame delle consulenze per l'anno in corso.

Tra le indagini in corso sarà proseguita quella sulle "spese di rappresentanza per l'anno 2015", con riserva di prosecuzione anche per l'anno in corso.

1.6. Inoltre, sarà presentata, come ormai ogni anno, la relazione annuale sulla finanza locale in Toscana. Sul punto, le Sezioni riunite, in diverse occasioni, nel sottolineare, da un

lato, l'importanza e l'ampiezza delle funzioni di controllo sulla finanza degli enti locali assegnate alla Corte nel corso degli anni e, dall'altro lato, i nuovi vincoli all'indebitamento degli enti, hanno evidenziato l'esigenza di elaborare una specifica relazione sullo stato della finanza locale in ambito regionale. Le attività di controllo sulla gestione degli enti locali, infatti, tradizionalmente concentrate – prima delle innovazioni introdotte dal d.l. n. 174/2012 – su verifiche di tipo “micro”, per risultare compiutamente utili nelle analisi di politica economica, richiedono un collegamento ed una contestualizzazione di tipo “macro”. Donde la necessità che, anche con riguardo alle amministrazioni locali, l'attività di controllo sia maggiormente indirizzata ai risultati delle politiche, comportando – ove necessario – utili raccomandazioni per il superamento degli squilibri e delle criticità.

1.7. Per fornire una più adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici, finanziari e gestionali riguardanti il grado di ottimizzazione delle risorse e di razionalizzazione della spesa degli enti territoriali, sono in corso di definizione le metodologie necessarie alla verifica dell'attuazione, in sede regionale e locale, delle misure di revisione e di contenimento della spesa (cd. *spending review*) da parte della Sezione delle autonomie. A questo scopo, la Sezione regionale è stata coinvolta in un lavoro sperimentale idoneo a consentire valutazioni sulla qualità della spesa utilizzando dati gestionali di servizi fondamentali di un gruppo di enti territoriali toscani appositamente monitorati.

2. I controlli sui “costi della politica”

Compete alla Corte di riscontrare la regolarità delle spese effettuate da soggetti, diversi dalle pubbliche amministrazioni, che impiegano risorse finanziarie per finalità di interesse generale.

Si tratta, da un lato, del controllo sui rendiconti delle spese sostenute da partiti e altre formazioni politiche per le elezioni amministrative nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, previsto dalla l. n. 96/2012 (come modificata dalla l. 28 dicembre 2013, n. 149, convertito dalla l. 21 febbraio 2014, n. 13, e, successivamente, dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116), in tema di trasparenza delle spese elettorali e delle relative fonti di finanziamento; dall'altro lato, del controllo sui rendiconti dei gruppi politici rappresentati nei consigli regionali, previsto dal citato d.l. n. 174/2012 nel quadro di un rafforzamento della partecipazione della Corte al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni. Ne discende, per la Sezione regionale, il dover garantire il corretto impiego, in un caso, dei fondi che i cittadini destinano ai partiti e movimenti politici nelle competizioni

elettorali e, nell'altro caso, dei fondi pubblici mediante i quali vengono finanziati i gruppi consiliari degli eletti nelle Assemblee regionali.

3. Controlli preventivi di legittimità e controlli di gestione

La Sezione svolgerà, ai sensi delle disposizioni vigenti, il controllo sugli atti e sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato aventi sede nella Regione.

In questo ambito, le funzioni della Sezione sono disciplinate, per la generalità delle amministrazioni statali, dalla l. n. 20/1994, come modificata da successive disposizioni.

4. L'attività consultiva

4.1. Rilievo ha assunto, nel tempo, la funzione consultiva, (art.7, c. 8, l. n. 131/2003) che la Sezione regionale è legittimata ad esercitare all'interno del rapporto di ausiliarità nei confronti della Regione e degli Enti locali.

La funzione consultiva rappresenta, così, un motivo di arricchimento e di innovazione della funzione di controllo, essendo intesa a prevenire e, in un certo senso, ad anticipare le problematiche di interesse generale che possono emergere nell'applicazione della legislazione finanziaria concernente gli enti locali. Funzione cui la Sezione assolve nell'intento di contribuire, pur nell'astrattezza e generalità delle questioni trattate, con il suo apporto tecnico indipendente, alla corretta gestione finanziaria degli enti, fermo restando il rispetto della loro autonomia decisionale. La Sezione costituisce un supporto tecnico per la soluzione di questioni la cui impostazione può influire in maniera determinante o significativa sul successivo svolgimento dell'azione amministrativa. Tale funzione viene svolta dalla Corte nell'esclusivo interesse alla corretta gestione degli enti, oltre che nel pieno rispetto della loro autonomia decisionale.

§§§§

Infine, saranno svolte dalla Sezione ulteriori attività o attribuzioni obbligatorie ex lege qualora emergano situazioni di fatto potenzialmente o gravemente lesive per la finanza pubblica.

Tenuto conto della mole degli adempimenti da eseguire e della complessità delle funzioni da assolvere, nel programma come sopra definito delle attività di controllo pianificate per l'anno 2018, allo stato, non residuano spazi per l'attivazione facoltativa di ulteriori indagini di controllo successivo sulla gestione.