

CORTE DEI CONTI
INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2023 (FIRENZE, 17 FEBBRAIO 2023)
INTERVENTO DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
TOSCANA, MARIA ANNUNZIATA RUCIRETA)

Buongiorno a tutti, alle numerose autorità presenti, al giudice costituzionale, ai rappresentanti dell'ordine forense, del Consiglio di Presidenza e dell'associazione magistrati, e a tutti i colleghi che operano sul territorio.

1. Le ragioni di una presenza. La presa di parola del Presidente della Sezione di controllo in questa occasione solenne esprime un "valore": quello di una Corte unitaria, che attraverso l'azione sinergica delle sue componenti (giurisdizionale, requirente e di controllo), contribuisce a garantire la legittimità e ad assicurare il buon uso delle risorse pubbliche nel territorio: obiettivi tanto più essenziali nell'attuale scenario macroeconomico caratterizzato da shock esogeni, inflazione da costi e approfondimento delle disuguaglianze sociali, che esige estremo rigore e lungimiranza per garantire l'erogazione di servizi efficienti e sostenibili ai cittadini e il successo della ripresa dopo gli anni della pandemia.

Ed è con questa doverosa sottolineatura dell'unitarietà delle funzioni intestate alla Corte e radicate sul territorio, che do conto, brevemente, delle attività svolte dalla Sezione di controllo per la Toscana nello scorso anno, in attuazione del quadro programmatico delle attività di controllo approvato per il 2022 (con delibera 19 aprile 2022, n. 67).

Tali attività hanno coperto l'intero perimetro dei compiti affidati alle Sezioni territoriali della Corte, dalla legalità finanziaria alla verifica dei risultati gestionali, oltre che l'intero novero dei soggetti operanti sul territorio: articolazioni periferiche dell'amministrazione statale, enti di livello comunale e provinciale, ente-Regione.

Con riferimento ai controlli sulle amministrazioni statali decentrate, si è assistito negli ultimi anni ad un incremento rilevante del numero di atti da sottoporre a controllo preventivo di legittimità (giunti ormai a quasi 500) e della loro tipologia.

Con riferimento ai controlli sugli enti di autonomia, mi preme rilevare come esso richieda particolare prudenza, e presupponga la costante ricerca del corretto bilanciamento tra ausiliarità e imperatività della funzione. L'obiettivo primario della Sezione di controllo è quello di affiancare gli enti presenti sul territorio, orientandoli verso un utilizzo quanto più corretto, produttivo e responsabile delle risorse, e solo *in extremis* di imporre le soluzioni correttive che si manifestino imprescindibili, laddove siano in gioco la legalità o il ripristino degli equilibri strutturali.

2. Le attività svolte nel corso del 2022. Nell'anno appena trascorso, i controlli della Sezione hanno riguardato il **rendiconto generale della Regione Toscana per il 2021**, culminando nel giudizio di parifica, che ha toccato, *in primis*, l'attendibilità dei dati contabili, la corrispondenza tra scritture e fatti gestionali,

la conformità ai parametri costituzionali delle operazioni riflesse nel rendiconto.

Nel 2022, il giudizio di parifica si è svolto in due “tempi”: dapprima con deliberazione 19 luglio 2022, n. 131, che ha parificato la gran parte delle poste contabili, e poi con deliberazione 15 dicembre 2022, n. 243, per la necessità di promuovere *medio tempore* misure (che sono poi effettivamente sopravvenute) dirette ad assicurare la compatibilità della normativa regionale rispetto ai parametri costituzionali di riparto della competenza tra legislatore nazionale e legislatore regionale, nonché a rimediare agli effetti prodotti, a carico del bilancio regionale, dalla normativa di cui si ipotizzava la portata lesiva. Le misure adottate dal Consiglio e dalla Giunta, ciascuno per la parte di propria competenza, hanno consentito di rimuovere il “sospetto” di incostituzionalità della legislazione regionale, di ristorare il bilancio regionale indebitamente inciso e di pervenire così, in modo non conflittuale, all’integrale parifica del rendiconto 2021. Come ha sottolineato il Presidente della Corte Carlino nel suo discorso per l’apertura dell’anno giudiziario della sede centrale, commentando l’adozione di modifiche legislative in esito alla tipologia dei controlli di legalità finanziaria, ciò “esalta, in concreto, la funzione ausiliaria della Corte nel rispetto dei principi del contraddittorio e di leale collaborazione”.

La funzione collaborativa nei confronti dell’amministrazione controllata, sollecitata ad attivare gli opportuni processi di autocorrezione, è ancor più evidente nella relazione che accompagna la decisione di parifica, in cui la Corte, per espressa indicazione del legislatore, non solo formula le proprie osservazioni “in merito alla legittimità e regolarità della gestione”, ma propone anche le “misure correttive” e gli “interventi di riforma” che ritiene necessari per assicurare l’equilibrio di bilancio e per migliorare l’efficacia e l’efficienza della spesa”. La relazione sul rendiconto 2022 ha avuto ad oggetto il quadro complessivo della finanza regionale, gli assetti organizzativi, i meccanismi gestionali, la tempestività degli interventi, in una prospettiva volta ad assicurare non solo l’integrità della gestione, ma anche il buon andamento dell’azione e la qualità dei suoi risultati.

La relazione si è articolata in quindici capitoli. Essi hanno avuto tra l’altro ad oggetto, “in modo dedicato”, la gestione finanziaria dei fondi Covid per “isolarne” gli effetti rispetto agli ordinari trend di bilancio e leggerne l’“impatto” sui saldi; ma non sono mancate valutazioni sui progressi della programmazione dei fondi europei del periodo 2014-2020 (la cui spesa è ancora in corso di svolgimento); sulle partecipazioni societarie detenute dall’ente-Regione, sulle attività connesse all’avvio del PNRR, anche in considerazione del ruolo di pianificazione strategica assunto dal livello regionale.

Le valutazioni sulla gestione si sono concentrate in particolare sul settore sanitario, che assorbe i due terzi delle risorse finanziarie regionali, e che per il rilievo anche costituzionale del diritto alla salute, è il più importante ambito di attività regionale.

Il perimetro sanitario ha registrato un deciso incremento delle spese, che hanno trovato copertura in entrate rese disponibili sul perimetro ordinario e prevalentemente destinate al ripiano delle perdite registrate dal Servizio sanitario regionale nel 2020, ammontanti a più di 95 milioni. Anche nel 2021, il

deterioramento degli equilibri del sistema sanitario regionale, con perdite per oltre 145 milioni, ha imposto la necessità di reperire risorse aggiuntive a copertura.

Sono state inoltre segnalate inefficienze nelle procedure di spesa adottate dalla Regione nei confronti degli enti del comparto sanitario (tardiva assegnazione ed erogazione del FSR, tardiva erogazione dei mutui assunti per finanziare spese di investimento, incerta determinazione delle risorse per il ripiano delle perdite aziendali), che impediscono di rilevare con trasparenza e tempestività il corretto impiego delle risorse pubbliche e di misurare, “a cascata” sui bilanci degli enti sanitari, l’effettivo grado di sostenibilità finanziaria del SSR. Oltre alle considerazioni espresse in sede di parifica, l’impegno della Sezione in materia sanitaria ha avuto ad oggetto anche i bilanci di esercizio degli enti che compongono il Servizio sanitario regionale: 7 Aziende sanitarie e ospedaliere, “altri” enti (Fondazione Monasterio e Istituto ISPRO) e la GSA (che gestisce la parte di FSR “trattenuto” dalla Regione).

Ad integrare il quadro dei controlli sulla finanza regionale, si è posto, antecedentemente al giudizio di parifica, il referto sulle **tecniche di quantificazione degli oneri e sulle modalità di copertura finanziaria** delle leggi regionali di spesa per l’anno 2021: in pratica una verifica di coerenza della legislazione di spesa con i parametri costituzionali di copertura, verifica che costituisce un momento logico antecedente e strumentale rispetto all’analisi del rendiconto, nel quale si riversano appunto i contenuti delle scelte adottate dal legislatore regionale.

La Sezione ha effettuato, senza rilievi, il controllo sui **rendiconti dei 6 gruppi consiliari** rappresentati nel Consiglio regionale nella XI legislatura.

Sul versante della finanza locale, è proseguita l’attività di **controllo-monitoraggio sui rendiconti di Province e Comuni**, attività che ha ad oggetto l’intera platea degli enti toscani (in tutto 283 enti tra Comuni, Province e Città metropolitana), ed è sfociata in n. **168** deliberazioni relative al triennio 2017-2019, che hanno riguardato gli enti dimensionalmente più grandi (> 15.000 ab.) e quelli caratterizzati da situazioni di scostamento dall’equilibrio, assicurando così copertura integrale alle situazioni più rilevanti o più critiche.

In assenza di situazioni di squilibrio, le azioni correttive sono almeno in prima battuta affidate alla responsabilità e alle determinazioni degli stessi amministratori. In presenza di una pronuncia specifica di accertamento di gravi irregolarità, la verifica delle misure correttive viene invece svolta nei tempi e con le modalità di cui all’art. 148-bis, co. 3, del Tuel. Tale situazione ha riguardato **19** comuni nel 2022.

La Sezione ha anche approvato l'**uscita anticipata di un** ente dal piano di riequilibrio adottato nel 2016.

La Sezione ha inoltre operato la ricognizione delle **relazioni di fine mandato** trasmesse dai Sindaci dei Comuni e dai Presidenti delle Province in cui si sono svolte le elezioni amministrative nel 2022 (25 Comuni e 5 Province),

riscontrando un sostanziale rispetto dei termini di redazione, sottoscrizione, certificazione da parte dell'Organo di revisione e pubblicazione sul sito istituzionale.

Inoltre, in tema di costi della politica, l'apposito Collegio di controllo sulle spese elettorali, costituito nell'ambito della Sezione, ha effettuato la **verifica dei rendiconti** relativi alle spese dei partiti e movimenti politici nei **4** comuni con più di 30.000 abitanti impegnati nelle elezioni amministrative del 12 giugno 2022 (art. 13, c. 6, l. n. 96/2012).

La Sezione è stata infine destinataria, da inizi settembre in poi, di un ingente numero di **richieste di parere ai sensi del nuovo art. 5, co. 3 TUSP**, come modificato dalla l. n. 118/2022 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021). La novella ha posto numerosi dubbi interpretativi, che in parte sono stati risolti da due pronunce delle Sezioni riunite in sede di controllo su questione di massima: le delib. n. 16 e n. 19/2022 (quest'ultima sollecitata da una richiesta di rimessione proveniente proprio dalla Sezione Toscana). Come chiarito dalla Sezioni riunite in sede di controllo, si tratta di una forma peculiare di controllo, non ostativo, che ha ad oggetto i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione prima che questa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato (e cioè la stipula di un negozio civilistico): ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determinano sotto molteplici profili.

Le richieste di parere ex art. 5 TUSP hanno dato luogo in totale a n. 66 deliberazioni, richiedendo anche uno sforzo di adeguamento organizzativo per "fare spazio" a questa nuova funzione tra gli altri controlli ordinariamente già svolti.

Il controllo sulle partecipazioni pubbliche è proseguito nell'esercizio delle funzioni ordinarie già intestate alla Sezione dall'ordinamento. In tale ambito, si è continuato a porre l'attenzione sull'attuazione del percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie con riferimento a singoli enti. Specifiche analisi sono state svolte su **4** capoluoghi di provincia, tutte portate all'esame collegiale nell'arco del 2022.

Pur assorbita dalle attività di controllo finanziario, la Sezione ha cercato di riequilibrare l'asse a favore dei controlli successivi sulla gestione, portando a compimento **due** indagini programmate per il 2022.

Mi riferisco in primo luogo all'**indagine sulla riprogrammazione dei fondi SIE 2014-2020 in risposta all'emergenza sanitaria**, che ha messo in luce l'importante contributo assicurato dai fondi SIE all'obiettivo di mitigare le gravi ripercussioni della pandemia sul sistema economico-sociale e sul settore sanitario, attraverso una maggiore flessibilità nell'impiego delle risorse e l'ingente messa a disposizione di liquidità aggiuntiva. Sul piano della performance gestionale, è emersa in primo luogo l'esigenza di rafforzare la fase di programmazione delle misure, al fine di garantire un miglior allineamento tra esigenze degli operatori e modulazione degli interventi, ed accrescere il

livello di assorbimento dei fondi. In secondo luogo, è stata segnalata l'opportunità di adottare ulteriori misure di semplificazione amministrativa e gestionale, utili ad imprimere maggiore rapidità di esecuzione e a ridurre i tempi attuativi dei processi di spesa. Infine, un passaggio chiave, nella prospettiva di elevare l'efficacia delle misure, è rappresentato dal rafforzamento dell'attività di monitoraggio attuativo, che potrebbe consentire interventi correttivi utili a garantire il pieno impiego dei fondi disponibili.

La seconda indagine ha riguardato la **gestione delle liste d'attesa relative alle prestazioni specialistiche ambulatoriali nel periodo 2017-2021**. Il quadro, anche al netto degli effetti dirompenti causati dalla pandemia, è apparso caratterizzato da numerose criticità, che mettono in causa la garanzia di accesso universale alle prestazioni e richiedono solleciti interventi di governo del sistema per un recupero di efficienza: tra queste, la sospensione di fatto delle prestazioni prenotabili (cd. "blocco" delle liste), l'implementazione solo parziale delle procedure di prenotazione affidate al CUP regionale e la rilevazione di tempi di attesa superiori ai limiti massimi garantiti per molte delle prestazioni esaminate (ciò malgrado l'incompleta presa in carico delle richieste che giungono al sistema, dimostrata dal divario tra numero di prescrizioni emesse e numero di prestazioni erogate).

3. Uno sguardo all'immediato futuro. Non a caso ho tenuto a sottolineare lo svolgimento di questi due referti di carattere gestionale. La verifica dei risultati (finanziari e fisici) diventerà sempre più essenziale nel prossimo futuro. Sui risultati è incentrato infatti l'utilizzo delle risorse europee destinate agli investimenti del PNRR, che seguono un approccio di *performance* realizzativa, e non più di costi rendicontabili.

Nello scenario del PNRR, la dimensione locale gioca un ruolo essenziale. I progetti camminano, come è stato detto, "sulle gambe" dei soggetti che devono attuarli.

La Regione Toscana si colloca al decimo posto per numero di progetti presentati, che si quantificano in 6.158 (5 per cento del totale nazionale). Di questi, 1.588 risultano avviati (25,8 per cento, e la Toscana è terza dopo Piemonte e Umbria), 51 sono in fase di esecuzione (0,8 per cento) e 11 sono conclusi (0,2 per cento). Sia per i progetti avviati che per quelli in fase di esecuzione la percentuale rilevata in Toscana si pone al di sopra della media nazionale. Un numero così elevato di progetti da realizzare e monitorare sul territorio rappresenta già di per sé una sfida in termini di capacità amministrativa degli enti attuatori, tanto più ove si considerino il carattere stringente degli adempimenti e la concentrazione nel tempo degli interventi (che fa temere problemi di assorbimento dei fondi e difficoltà di gestione dei volumi di spesa connessi).

Ma tra le sfide lanciate dal PNRR non vi è solo quella di impiegare un'ingente quantità di risorse al fine di ricostruire e rafforzare il tessuto infrastrutturale nazionale, ma anche quella di definire un nuovo sistema di controlli in grado di porsi "al servizio della ripresa", verificando compiutamente lo stato di attuazione degli investimenti a livello territoriale, cogliendone

tempestivamente le criticità e identificando prontamente i correttivi.

La concreta attuazione di tale controllo richiederà anche alla Corte uno sforzo di riorientamento e una capacità prospettica per assolvere a una funzione di impulso, piuttosto che di interdizione o di indicazione ex post di criticità e rimedi.

Una parte delle attività della programmazione della Sezione per il 2023 sarà pertanto necessariamente riservata ai controlli predetti, e so già che potrà contare sulla dedizione, la costanza e la professionalità del nostro personale.

Nella consapevolezza che ci attende un periodo cruciale, desidero rivolgere a noi tutti e in particolare al Presidente Bax e ai colleghi della Sezione giurisdizionale e della Procura regionale l'augurio più sentito di buon lavoro.