

**INTERVENTO IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2022
DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA - 11 marzo 2022
(Presidente Sezione regionale di controllo per la Toscana, Maria Annunziata RUCIRETA)**

1. Il significato della presenza della Sezione di controllo.

Intervengo all'odierna cerimonia in rappresentanza della Sezione regionale di controllo per la Toscana. La mia presenza, e la presa di parola, in una occasione che vede protagonisti i colleghi della Sezione giurisdizionale e della Procura, valgono a sottolineare l'unitarietà delle funzioni intestate alla Corte dei conti - la funzione giurisdizionale e quella di controllo - entrambe garantite da norme di rango costituzionale, entrambe radicate nella realtà locale; entrambe volte a tutelare, sul territorio appunto, il buon uso delle risorse pubbliche e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Nella sede locale, il controllo della Corte si svolge sia sulle articolazioni periferiche dell'amministrazione statale, sia sugli enti di livello comunale e provinciale, sia sull'ente Regione (anche per le responsabilità che quest'ultima riveste come regolatrice e garante finale del sistema sanitario regionale). Tutti ambiti fortemente incisi dalla prolungata emergenza, non solo sanitaria, ma anche economica e sociale, che ha costituito un fattore di discontinuità della gestione - una vera e propria cesura - rispetto al passato, richiedendo interventi straordinari e imponendo risposte rapide e adeguate a tutela dei cittadini, in un contesto caratterizzato da contrazione delle risorse degli enti, crollo del Pil e caduta dell'occupazione. Alla prima risposta di carattere emergenziale ha fatto seguito l'adozione di misure di sostegno, in vista dell'avvio di un nuovo ciclo espansivo. Tanto più nelle attuali circostanze, occorre che sia garantito l'utilizzo corretto, produttivo ed efficace della spesa pubblica, funzionale alla realizzazione di obiettivi strutturali di crescita ed all'erogazione di servizi efficienti e sostenibili ai cittadini.

2. Uno sguardo all'attività condotta nell'anno trascorso.

Volgendo lo sguardo all'anno trascorso, nel 2021 l'attività della Sezione Toscana ha coperto l'intero novero di compiti affidati dal legislatore alle articolazioni territoriali della Corte, che mi propongo di illustrare brevemente.

I controlli sulla Regione hanno trovato il proprio sbocco principale nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale (nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio). La Sezione di controllo Toscana ha parificato il rendiconto 2020 nello scorso mese di luglio, in tempo utile a consentire al Consiglio regionale (organo della rappresentanza popolare, e dunque nostro referente sul territorio, così come il Parlamento è il referente della Corte dei conti nazionale) di avvalersi dell'apporto conoscitivo e valutativo fornito dalla Corte, all'atto dell'approvazione con legge dell'atto conclusivo della gestione. Apporto che ha toccato più profili: la legalità finanziaria, la corrispondenza tra scritture contabili e fatti gestionali, la coerenza con le scelte di allocazione delle risorse effettuate in sede previsionale.

La decisione di parificazione è accompagnata da un'ampia relazione sulla gestione finanziaria che si riflette nel rendiconto, in cui la Corte, per espressa indicazione del legislatore, "formula osservazioni in merito alla legittimità e regolarità della gestione, proponendo misure correttive e interventi di riforma necessari, in particolare, ad assicurare l'equilibrio del bilancio e migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa". Queste indicazioni normative illustrano il ruolo, parimenti ausiliario, che la Corte svolge nei confronti dell'amministrazione controllata (l'ente-regione), la quale è sollecitata, in chiave collaborativa e non coercitiva, ad attivare processi di autocorrezione. In quest'ottica il controllo non comprime l'autonomia regionale, ma anzi la difende.

Ad integrare il quadro dei controlli sulla finanza regionale, si è posto, prima del giudizio di parifica, il referto sulle tecniche di quantificazione degli oneri e delle modalità di copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa per l'anno 2020: in pratica la 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 e le scelte delle decisioni adottate dal legislatore regionale.

La Sezione riserva tradizionalmente particolare attenzione, per le sue dimensioni e per la rilevanza anche costituzionale, alla spesa per la salute, che ha assorbito quasi l'80% del bilancio regionale. Come indicato nella relazione allegata alla parifica, il FSR del 2020, ove si considerino anche i contributi statali straordinari destinati a fronteggiare l'emergenza da Covid-19, ha superato gli 8 miliardi, con un significativo incremento rispetto al corrispondente valore del 2019 (+7,5%).

Le maggiori risorse impiegate sono tuttavia riuscite a compensare solo parzialmente i più ingenti costi sostenuti dal SSR, con il conseguente emergere di perdite d'esercizio, per la cui copertura la Regione, in attesa dell'approvazione definitiva dei bilanci delle singole aziende, ha cautelativamente destinato quote vincolate nel risultato di amministrazione 2020 per 101 milioni.

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).

In proposito si registra il persistente disallineamento dei bilanci di esercizio delle Aziende rispetto al rendiconto regionale (solo nei giorni scorsi è stato possibile realizzare i controlli sulla gestione dell'esercizio 2019, i cui bilanci sono stati approvati soltanto nel 2021), anche a causa del ritardo nei trasferimenti delle quote del FSR di competenza, che pur non incidendo sugli equilibri generali del rendiconto regionale, priva quest'ultimo della necessaria trasparenza e contribuisce tra l'altro alla costante crisi di liquidità in cui versano le Aziende (con reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria e ritardi nel pagamento dei debiti commerciali).

Si è ritenuto in tale occasione di effettuare una sommaria analisi dei bilanci 2020 degli enti (ancora in attesa di definitiva approvazione) per dare una rappresentazione, ancorché "di prima lettura", degli effetti della pandemia sulla gestione aziendale. L'esercizio 2020 mostra perdite di esercizio a carico di tutte le Aziende sanitarie e ospedaliere, a cui, come già detto, la Regione ha già assicurato copertura nel rendiconto. Nuove coperture andranno però cercate sul 2021 (anno in cui le prime risultanze, ancora provvisorie, mostrano un disavanzo consolidato del SSR di oltre 280 milioni). Si renderanno pertanto necessari interventi straordinari per recuperare le perdite e superare lo squilibrio gestionale delle singole Aziende e dell'intero sistema regionale.

La Sezione ha poi effettuato il controllo sui rendiconti dei dodici gruppi consiliari rappresentati nel Consiglio regionale nella X legislatura e dei sei dell'XI consiliatura. Il controllo in questione ha coperto la veridicità delle poste indicate nel rendiconto, la corrispondenza con la documentazione giustificativa, la verifica di coerenza delle spese con le finalità previste dalla legge (attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi).

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 quasi 280 enti tra Comuni e Province).

Pur ribadendo, per il 2021, l'obiettivo di controllare l'universo degli enti, la Sezione ha però ritenuto utile modificare in parte il proprio approccio, inserendo una graduazione delle pronunce in base al pregiudizio attuale, ovvero solo potenziale, prodotto a carico degli equilibri di bilancio. Si tiene conto in tal modo anche di variabili "di contesto" (relative allo stato di salute, o di crisi latente o conclamata), che possono indirizzare la Sezione o nel senso di limitarsi alla sola segnalazione delle violazioni riscontrate (con indicazione dei comportamenti più corretti), o nel senso di imporre misure correttive cogenti nei tempi e nei modi (ex comma 3, art. 148-bis Tuel), allorché lo stato di salute dell'ente risulti già compromesso da una situazione di squilibrio finanziario addebitabile alle cattive scelte gestionali. La "filosofia" sottostante fa leva sui seguenti principi: a) semplificazione degli adempimenti e riduzione del numero di pronunce (in particolare quelle di verifica dell'attuazione di misure correttive); b) maggiore celerità e attualizzazione del controllo (recupero delle situazioni più remote nel tempo e estensione dell'analisi anche al 2019); c) maggiore responsabilizzazione degli amministratori, alle cui determinazioni sono in linea di principio affidate le azioni correttive, nel pieno rispetto del principio delle autonomie territoriali.

È stata inoltre effettuata la verifica periodica dello stato di attuazione di un piano di riequilibrio per il quale l'ente aveva disposto una rimodulazione. Per altri due comuni, la Sezione ha valutato positivamente la richiesta di chiusura anticipata della procedura di riequilibrio, verificando non solo l'effettività del finanziamento della massa passiva da ripianare ma anche il ripristino di condizioni di equilibrio strutturale.

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 2021 (31 Comuni e 2 Province).

Due referti di carattere generale hanno infine riguardato, rispettivamente, il funzionamento dei controlli interni di 10 enti di area vasta e 55 comuni con popolazione superiore a 15mila abitanti, con riferimento all'anno 2019 e l'attuazione della razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie degli enti locali. Le partecipazioni considerate sono state in numero di 1.729 (di cui 1.347 dirette e 382 indirette), mentre oltre 300 sono gli enti interessati dall'indagine.

Un'importante forma di ausilio all'azione amministrativa che trova svolgimento sul territorio regionale è poi costituita dalla funzione consultiva, che la Sezione esplica con riferimento a richieste di parere nella materia della contabilità pubblica pervenute dalla

Regione e dagli enti locali, e che troverà presumibilmente nuovi sviluppi nel prossimo futuro, data la recente previsione recata dalla legge europea n. 238/2021 (art. 46, 2° co.), secondo cui, limitatamente alle fattispecie di valore complessivo non inferiore al milione, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti potranno rendere pareri sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica alle funzioni e attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e dai fondi a questo complementari.

Quanto ai **controlli di legittimità sugli atti delle amministrazioni statali decentrate**, val la pena di segnalare che si è assistito nel corso del 2021 ad un incremento rilevante del numero degli atti, nonché della loro tipologia. Il solo controllo preventivo ha fatto registrare l'esame di quasi 600 decreti, tra cui il conferimento di incarichi dirigenziali delle Prefetture aventi sede nel territorio, dell'Ufficio scolastico regionale e del Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche; decreti di approvazione di contratti attivi (vendita di beni mobili registrati) e di contratti passivi (appalti di lavori e servizi, acquisto di opere d'arte), stipulati da varie amministrazioni dello Stato, e decreti di accertamento residui (DAR).

3. Cosa ci riserva il futuro.

L'occasione odierna è appropriata anche per una riflessione sul futuro immediato, ed in particolare sulle sfide lanciate dal legislatore alla Corte in tutte le sue articolazioni (dunque, anche quelle territoriali) nel momento in cui ha previsto interventi di rilancio dell'economia, finanziati con risorse e guidati da obiettivi anche di matrice europea.

Com'è noto, il contenuto delle politiche pubbliche si è evoluto in una direzione che difficilmente sarebbe stata imboccata senza la spinta esercitata dall'eccezionalità delle conseguenze economiche e sociali generate dalla crisi sanitaria. Fondi di rilevante importo sono dunque messi a disposizione, in funzione di rilancio degli investimenti pubblici, di stimolo all'economia e di ristoro e attenuazione delle conseguenze anche sociali della crisi pandemica. Tra le misure adottate in vista di tale obiettivo, i riflettori sono accesi in particolare sul PNRR, che vede a oggi assegnate al territorio toscano risorse per oltre 3 miliardi (dei 56,6 già ripartiti a livello territoriale). Un'immissione così ingente di risorse nell'economia reale richiederà uno sforzo realizzativo in termini di capacità amministrativa

degli enti attuatori e beneficiari, tanto più ove si considerino il carattere stringente degli adempimenti e la concentrazione nel tempo degli interventi (che fanno temere problemi di assorbimento dei fondi e di difficoltà di gestione dei volumi di spesa connessi).

Di fronte all'esigenza di assicurare il processo di ripresa, il legislatore ha previsto forme di controllo rapide e rigorose, rivitalizzando in particolare l'istituto del controllo cd. "concomitante" rispetto all'attività di gestione, e rendendo così tempestiva (e cioè in corso di esercizio) l'emersione di eventuali gravi irregolarità, ma anche di inerzie e ritardi che dovessero ostacolare l'attuazione degli attesi piani, programmi e progetti, l'erogazione dei contributi, ovvero il trasferimento dei fondi, con effetto di pregiudizio per l'efficacia stessa degli interventi. Tale forma di controllo appartiene al *genus* classico dei controlli di gestione sullo svolgimento dell'azione amministrativa considerata nel suo complesso, con finalità di accertamento del rispetto degli obiettivi e dell'efficienza ed economicità della spesa, ma se ne distingue essenzialmente per tempistica ed esiti. Quanto a questi ultimi, le disposizioni introdotte dall'art. 22 del DL 76 del 2020 hanno chiarito come essi mirino alla pronta identificazione di 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. Anche la Corte è dunque "posta al servizio" della ripresa.

Una parte delle attività della programmazione 2022 sarà pertanto necessariamente riservata dalla Sezione che presiedo ai controlli predetti, su quelle attività che abbiano già trovato, a livello di regione e di enti locali, un principio di svolgimento e di concreto sviluppo; ciò in stretto raccordo con il livello centrale dei controlli, che ha propri adempimenti e scadenze, anch'essi identificati dal legislatore.

Con la prospettiva e la consapevolezza di un anno impegnativo per il Paese e anche per la Corte nella sua interezza, desidero rivolgere a noi tutti e in particolare ai colleghi della Sezione giurisdizionale e della Procura regionale l'augurio di buon lavoro.