



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA
composta dai magistrati:

Roberto Tabbita	presidente, relatore
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCUOGLIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nella Camera di consiglio del 12 gennaio 2016,

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 7 gennaio 2016 n. 1, con la quale la Sezione è stata convocata per il giorno 12 gennaio 2016;

UDITO il relatore, presidente di Sezione Roberto Tabbita;

DELIBERA

di approvare il documento allegato, che forma parte integrante della presente deliberazione, contenente le linee generali di attività e il programma di lavoro della Sezione per l'anno 2016.

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 12 gennaio 2016

Il presidente e relatore
f.to Roberto Tabbita

Depositata in segreteria il 12 gennaio 2016

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

LINEE GENERALI DI ATTIVITÀ E PROGRAMMA DI CONTROLLO PER IL 2016

Sommario: 1. Premessa. – 2. I controlli delle Sezioni regionali. – 3. Il programma di controllo della Sezione per il 2016. – 4. L'attività consultiva.

1. - Premessa

E' noto che le Sezioni regionali di controllo definiscono annualmente i loro programmi sulla base dell'art. 3 della legge 10 gennaio 1994, n. 20.

Inoltre, anche in relazione a quanto già indicato dalle SS.RR. con deliberazione n. 18 del 14 dicembre 2015, è necessario che dette Sezioni siano sempre più impegnate a svolgere una costante azione di vigilanza e di impulso tesa a superare le difficoltà operative che ostacolano la corretta attuazione della nuova disciplina relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici. Accanto, quindi, ai controlli sulla regolarità contabile va posta una particolare attenzione, in particolare, per l'attività negoziale, i risultati delle politiche pubbliche e gli obiettivi programmatici indicati nei documenti di bilancio.

2. - I controlli delle Sezioni regionali

2.1. - Le misure in materia di controlli sulle amministrazioni regionali – compresi gli enti del servizio sanitario – e degli enti locali, introdotte dal d.l. n. 174/2012 (convertito dalla l. n. 213/2012) tendono al rispetto, da parte degli enti territoriali, degli equilibri finanziari quali derivano 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. Si tratta di un apparato normativo che, da un lato, esplicita ed estende compiti già previsti nella legge n. 20/1994, e dall'altro lato, è coerente e complementare rispetto alla disciplina del pareggio di bilancio.

Quanto alle regioni, il loro rendiconto generale è sottoposto – come accade per il rendiconto dello Stato e per i rendiconti di quasi tutte le regioni a statuto speciale – al “giudizio di parificazione” delle sezioni regionali di controllo, che culmina in una

decisione cui si accompagna una relazione (al Consiglio e alla Giunta regionale) nella 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”.

Un ulteriore aspetto del rapporto che lega la Sezione regionale della Corte al Consiglio regionale è riflesso dalla previsione normativa, pur essa contenuta nel d.l. n. 174/2012, per cui la Sezione valuta, annualmente, gli effetti finanziari delle norme legislative che comportano spese, riferendone al Consiglio stesso. Si tratta di un compito che il d.l. n. 174 ha assegnato alle sezioni regionali della Corte sul modello di quello che, nei confronti del Parlamento nazionale, è svolto dalle Sezioni riunite, mediante relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa, di cui vengono analizzate sia le metodologie e le tecniche di quantificazione degli oneri, sia la congruenza delle corrispondenti coperture finanziarie.

2.2. - Non meno pregnante, nel d.l. n. 174/2012, come modificato dalla legge di conversione, la portata delle disposizioni concernenti il rafforzamento del sistema dei controlli sugli *enti locali*.

E’ previsto, in primo luogo, che le sezioni regionali della Corte verifichino, con cadenza annuale, la legittimità e la regolarità delle gestioni dei comuni (con popolazione superiore a 15.000 abitanti), ai fini del rispetto delle regole contabili e dell’equilibrio di bilancio di ciascun ente; la Corte e il Ministero dell’economia possono anche attivare verifiche sulla gestione amministrativo-contabile degli enti.

In secondo luogo, l’accertamento delle sezioni regionali, in sede di esame dei bilanci e dei rendiconti, di violazioni o deviazioni rispetto alle regole dell’equilibrio economico-finanziario, del patto di stabilità interno o della sana gestione, comporta per gli enti l’obbligo di adottare misure idonee a rimuovere le irregolarità, nonché a ripristinare gli equilibri di bilancio e le condizioni di sana gestione.

In terzo luogo, qualora l’ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata

copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

In quarto luogo, ove gli enti versino in condizioni di grave squilibrio finanziario, essi sono tenuti ad elaborare un piano pluriennale di risanamento, da sottoporre al controllo della Sezione regionale; ove il piano non sia ritenuto congruente o attendibile, le norme non prevedono alternative al dissesto, ma l'ente è legittimato ad impugnare la pronuncia della Sezione regionale presso le Sezioni riunite della Corte, in sede giurisdizionale che operano in speciale composizione.

2.3. - Il rapporto di ausiliarità della Sezione nei confronti delle assemblee rappresentative si manifesta attraverso l'analisi dei bilanci (preventivo e consuntivo) della Regione, di quelli del Servizio sanitario regionale e degli enti locali, nonché attraverso l'emanazione di eventuali "avvisi" agli stessi enti circa le criticità delle loro gestioni e i rischi di rottura dei loro equilibri finanziari. Ciò, in base a norme (art. 1, c. 166-167 e 169-170, l. n. 266/2005, e, ancora, del d.l. n. 174/2012) che la Corte costituzionale ha ritenuto senz'altro legittime e rispettose delle autonomie regionali e locali, poiché, da un lato, esse pongono una serie di obblighi informativi a carico delle regioni e degli enti locali, secondo il principio di trasparenza delle gestioni pubbliche e dell'informazione sui loro andamenti; dall'altro, realizzano una "netta separazione tra la funzione di controllo della Corte dei conti e l'attività amministrativa degli enti" (Corte cost. nn. 179/2007 e 39/2014), cui la Corte segnala, come detto, irregolarità e deviazioni, spettando agli stessi enti di adottare le misure riparatorie e, nei casi estremi, di attivare le misure connesse al c.d. predissesto e al dissesto finanziario.

3. Il programma di attività della Sezione per il 2016

FINANZA REGIONALE

3.1. - In tema di *finanza regionale*, l'impegno della Sezione riguarderà: il giudizio di parificazione del rendiconto regionale; gli equilibri del bilancio regionale; le politiche regionali, con approfondimenti sulla salute, sul territorio e sull'ambiente; l'attività

contrattuale; il conto del patrimonio; i profili organizzativi e partecipazioni della regione; la verifica del bilancio preventivo della regione; il referto sulla sanità regionale e sui controlli interni relativi al servizio sanitario regionale; il controllo monitoraggio delle ASL; la relazione sulle tecniche di quantificazione degli oneri e sulla tipologia delle coperture finanziarie delle leggi regionali; i rendiconti dei gruppi consiliari.

3.2. - Il *rendiconto della Regione*, ai sensi dell'art. 1, c. 3 del D.L. n. 174/2012, sarà oggetto di analisi, 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 regionali di programmazione e di bilancio. E', infatti, il rendiconto a compendiare i risultati della gestione regionale a fronte delle funzioni-obiettivo e, cioè, delle missioni che all'amministrazione sono consegnate, dall'Assemblea legislativa, con l'approvazione – tramite il bilancio – della relativa provvista finanziaria, e dal governo regionale, con le direttive per la gestione e l'azione amministrativa.

Date le previsioni del bilancio annuale, l'analisi del rendiconto consentirà di risalire all'attuazione dei programmi regionali e ai loro risultati, verificando le componenti – di carattere organizzativo e funzionale, oltre che finanziario – che hanno concorso al conseguimento o meno degli obiettivi attesi. Il controllo esterno sul rendiconto non esaurisce, infatti, la ricognizione delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione delle funzioni pubbliche che l'ordinamento assegna alla Regione, tali funzioni essendo svolte – oltre che dall'amministrazione regionale – da un insieme assai articolato di enti pubblici, agenzie, aziende, società e altri organismi: tutti variamente collegati alla finanza regionale ma il cui contributo alle politiche pubbliche regionali non può che essere ricostruito attraverso dati e informazioni ulteriori rispetto a quelli rinvenibili nel documento riassuntivo della gestione finanziaria regionale.

Inoltre, il controllo della Corte è orientato ad includere, oltre all'analisi delle poste contabili recate dal documento, verifiche circa: i risultati conseguiti dalle politiche regionali nei diversi settori d'intervento; la correttezza, l'economicità e l'efficienza 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 – impiegati per le diverse finalità. Si tratta, quindi, di un lavoro di analisi che necessariamente si svolge, per parte dell’organo di controllo, lungo tutto l’esercizio finanziario e che trova nell’analisi del rendiconto il suo momento di chiusura.

3.3. - La Sezione si propone di valorizzare la funzione delle *relazioni sulla legislazione regionale di spesa*, ai sensi dell’art. 1, c. 2, del D.L. n. 174/2012.

L’impegno in tale direzione mira ad accertare la presenza di coperture finanziarie sostenibili anche nel lungo periodo, al fine di offrire all’organo rappresentativo elementi conoscitivi utili circa le possibili criticità derivanti dalla legislazione onerosa.

In particolare, la Corte intende offrire al legislatore regionale, nella sede della relazione annuale, un contributo interpretativo in ordine ai complessi problemi che si pongono con l’entrata in vigore del nuovo assetto istituzionale delineato dagli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., della conseguente legge rinforzata e del necessario adeguamento dell’ordinamento contabile ordinario.

3.4. - La *sanità pubblica* resta il comparto di spesa più impegnativo e consistente. Di qui, l’attenzione che la Corte e le sue sezioni regionali prestano ai conti della sanità, anche al fine di contribuire alla costruzione e alla comparazione dei conti regionali sulla base di criteri e metodi omogenei.

La positiva tendenza alla riduzione della spesa, sia in valore nominale che in termini reali, e i risultati delle analisi comparate fra regioni sono significativi – secondo le rilevazioni della Corte – dell’esistenza di margini utili a più razionali impieghi delle risorse disponibili (soprattutto sul versante della spesa corrente); il che implica un monitoraggio costante del rapporto obiettivi-risorse.

FINANZA LOCALE

3.5. - Sul versante degli *enti locali*, nel 2016 si proseguirà con il monitoraggio sui rendiconti 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. Infatti, nel 2015, con il riaccertamento straordinario dei residui, gli enti hanno posto le basi per il nuovo bilancio armonizzato, come fissato dai principi contabili previsti dal d.lgs. n.118/2011 e successive modifiche.

A tal fine il monitoraggio sui rendiconti 2014 dei Comuni, Province, Città Metropolitana, si concentrerà, pur confermando sostanzialmente i criteri per l'esame dei rendiconti 2013, individuati con la delibera di questa sezione n. 171/2014, sulla verifica della corretta applicazione della fase di riaccertamento dei residui e degli esiti conseguenti sul risultato di amministrazione. Tale passaggio è da considerarsi fondamentale per la corretta impostazione dei bilanci e per assicurare la tenuta degli equilibri strutturali di bilancio, come evidenziato sia nella deliberazione della Sezione delle autonomie n. 4 /2015 , contenente le "Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali", sia nella deliberazione n. 32/2015 della stessa Sezione recante le "Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015 nel contesto della contabilità armonizzata". Pertanto, già nell'esame dei rendiconti 2014, nel verificare il risultato d'amministrazione a seguito del riaccertamento al 1° gennaio 2015, si potranno evidenziare, con apposita istruttoria, criticità, non rilevate nei precedenti rendiconti, che sottolineeranno, in particolar modo, il passaggio al "nuovo" risultato di amministrazione.

L'attività di monitoraggio dovrà, poi, proseguire nel corso del 2016, secondo i tempi e le modalità che saranno indicate dalla Sezione Autonomie in esecuzione della citata deliberazione n. 32/2015.

Alla fondamentale attività di monitoraggio dei documenti contabili 2014/2015 si affiancherà il monitoraggio periodico sull'attuazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, approvati o in corso di approvazione ai sensi dell'art. 243 Tuel.

Il tema delle società partecipate sarà oggetto di attenzione *della Sezione*, perché dai piani di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, previsti dai commi 611-612 dell'art.1 della legge n. 190/2014, possono derivare rilevanti risparmi di spesa, maggiore trasparenza nei rapporti economici e finanziari tra enti ed efficienza nelle attività e nei servizi da erogare. A tal fine, per verificare la congruità delle azioni poste in essere dagli enti locali per migliorare l'economicità delle proprie partecipazioni

societarie, le forme di controllo esercitate sulle stesse per garantire servizi efficienti ed equi e bilanci trasparenti e veritieri, la Sezione avvierà controlli a campione, in ciascun territorio provinciale, sulle società partecipate dagli enti, che potranno dar luogo, anche, a pronunce specifiche di accertamento, ai sensi dell'art.148-bis del Tuel.

Il funzionamento del sistema dei controlli interni, per gli anni 2014 e 2015, le consulenze e collaborazioni di importo superiore a 5.000 euro, le spese di rappresentanza saranno, altresì, nel corso del 2016, oggetto di analisi e relazioni specifiche.

Inoltre, sarà presentata, come per il 2015, la relazione annuale sulla finanza locale in Toscana, infatti le Sezioni riunite, nel programma generale di controllo per il 2016, 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, evidenziano 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.

3.6. - Infine, 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.

Nell'ambito del controllo successivo la Sezione si propone di continuare una linea di lavoro che avrà ad oggetto l'organizzazione e la gestione dei proventi delle attività

museali ed espositive di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali.

4. L'attività consultiva

4.1. - Rilievo crescente 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: funzione complementare a quella di controllo, il territorio comune a entrambe essendo costituito dalle materie di contabilità pubblica e dall'esigenza di perseguire la regolare e sana gestione finanziaria delle regioni 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.