



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente, relatore
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Mauro	NORI	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Fabio	ALPINI	Primo referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario

nelle Camere di consiglio da remoto del 18 e 25 marzo 2021;

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 16 marzo 2021, n. 5, con la quale la Sezione è stata convocata per il giorno 18 marzo 2021;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione regionale del 22 marzo 2021, n. 7, con la quale la Sezione è stata convocata per il giorno 25 marzo 2021;

UDITO il relatore, presidente di Sezione Maria Annunziata Rucireta;

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 2021.

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 (UNCCEM) della Toscana.

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

Così deciso nelle Camere di consiglio da remoto del 18 e 25 marzo 2021.

Il Presidente relatore
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 29 marzo 2021

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)

Sezione Regionale di controllo per la Toscana

PROGRAMMA DELL'ATTIVITA' DI CONTROLLO PER L'ANNO 2021

Sommario: 1. Il contesto esterno. - 2. Gli indirizzi di riferimento per la programmazione. - 3. I controlli obbligatori *ex lege*: 3.1 *La finanza regionale* - 3.2 *La finanza locale* - 3.3 *I controlli sui "costi della politica"* 3.4 *Gli atti delle amministrazioni decentralizzate dello Stato*. - 4. I controlli non obbligatori: 4.1 *Le indagini sulla gestione con esito di referto*. 5. L'attività consultiva.

1 Il contesto esterno

La definizione del quadro di riferimento programmatico per l'anno 2021 risente dell'impatto economico e sociale della crisi sanitaria generata dalla pandemia da COVID-19, che ha comportato un forte calo della produzione, un aumento del numero di disoccupati e una caduta della domanda. Secondo le stime dell'Istat aggiornate al 1° marzo 2021, l'Italia ha registrato, nel 2020, una forte contrazione del PIL, ridottosi di 8,9 punti percentuali, quale conseguenza, principalmente, del calo dei consumi finali (-7,8 per cento) e degli investimenti fissi (-9,1 per cento).

Altrettanto rilevanti gli effetti della crisi sanitaria sulla finanza pubblica: a livello aggregato, secondo le stime preliminari dell'Istat sul 2020, l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni in rapporto al PIL ha raggiunto la soglia del 9,5 per cento, in peggioramento di circa 128 miliardi rispetto all'anno precedente, quale risultante della contrazione delle entrate e della contestuale espansione delle spese. Lo stock di debito pubblico è salito al 155,6 per cento del PIL.

La fase avversa del ciclo economico ha creato tensioni anche sui bilanci degli enti territoriali, deputati a fornire risposte rapide e adeguate ai cittadini-utenti, in un contesto caratterizzato da contrazione del gettito e aumento della spesa. La ripercussione della crisi sanitaria sulle finanze locali è stata anche più ampia nelle realtà ad alta vocazione turistica, come la Toscana, ove la diminuzione dei flussi di visitatori dovuta alle limitazioni agli spostamenti ha causato la perdita di una quota importante del gettito dell'imposta di soggiorno.

Per mitigare gli effetti negativi dell'emergenza sanitaria sull'economia, nel corso del 2020, sono stati varati numerosi provvedimenti di sostegno alle famiglie e alle

imprese (e.g., d.l. n. 18/2020, d.l. n. 23/2020, d.l. n. 34/2020; d.l. n. 76/2020 e d.l. n. 104/2020); ulteriori misure sono state adottate per “alleggerire” gli oneri fiscali (così ad es. la sospensione o rimodulazione degli adempimenti fiscali; l’introduzione di bonus e incentivi fiscali).

Particolare attenzione è stata inoltre mostrata al contenimento degli effetti prodotti dall’emergenza sanitaria sui bilanci degli enti locali. A tal fine, vanno tra l’altro menzionate: i) le misure di sostegno alla spesa corrente per compensare le minori entrate locali e quelle per la gestione delle passività finanziarie e la copertura dei debiti fuori bilancio; ii) la moratoria per gli enti in piano pluriennale di riequilibrio finanziario o di rientro dal deficit strutturale; iii) l’istituzione di un fondo di 12 miliardi per le anticipazioni di liquidità destinate al pagamento dei debiti scaduti. Per le Regioni, devono essere ricordati, tra gli altri, gli interventi aventi ad oggetto l’istituzione del fondo per l’esercizio delle funzioni regionali e l’incremento, ad opera del d.l. n. 34/2020, del fondo per sostenere il trasporto pubblico locale e regionale, a compensazione della riduzione dei ricavi tariffari.

In risposta all’emergenza sanitaria e come fattore di accelerazione della spesa, sono state altresì avviate iniziative europee tese a consentire un uso più flessibile dei fondi SIE relativi alla programmazione 2014-2020. Più in dettaglio, i regolamenti (UE) 460/2020 “Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)” e n. 558/2020 “Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)” hanno autorizzato la riprogrammazione di risorse ancora non impegnate verso i settori maggiormente critici nell’attuale fase congiunturale (sanità, imprese, occupazione).

In tale quadro, a partire da luglio 2020, la Regione Toscana ha mobilitato risorse dei fondi europei per 264,7 milioni di euro, di cui 168,1 milioni del POR FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e 96,6 milioni del POR FSE (Fondo Sociale Europeo). Nell’ambito del POR FESR, la rimodulazione ha allocato 141 milioni a sostegno delle imprese.

Tuttavia, per uscire dalla attuale recessione appare necessario non solo porre rimedio ai danni prodotti dalla pandemia mediante incrementi di spesa corrente, ma anche avviare una fase di sviluppo incentrato sulla spinta espansiva degli investimenti pubblici. In questo contesto, un ruolo cruciale per la ripresa è assegnato all’iniziativa Next Generation EU e, al suo interno, al Recovery and Resilience Facility. Tale

strumento è finalizzato ad avviare un percorso di crescita sostenibile, in linea con gli obiettivi climatici dell'Agenda 2030, mediante l'adozione di un composito sistema di riforme strutturali e progetti pubblici d'investimento, inseriti in appositi Piani nazionali di ripresa e resilienza (c.d. PNRR). L'Italia figura tra i maggiori destinatari di tale strumento, con oltre 209 miliardi da utilizzare entro il 2026. Considerate anche le provvidenze del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 (approvato a dicembre 2020), l'insieme dei flussi destinati al nostro Paese dovrebbe invertirne la tradizionale posizione da "contributore netto" in "beneficiario netto" delle risorse finanziarie europee. L'effetto reale di stimolo alla ripresa economica richiederà però l'adozione a livello nazionale di interventi immediatamente "cantierabili" sotto il profilo progettuale e efficaci sul piano attuativo, nonché la costante verifica degli obiettivi enunciati in sede di programmazione, al cui raggiungimento (e non più soltanto alla rendicontazione della spesa) è espressamente condizionata l'effettiva erogazione delle risorse europee.

La Corte dei conti, quale organo magistratuale garante dello Stato-comunità, è chiamata a fornire il proprio contributo per assicurare che le risorse pubbliche, anche di provenienza europea, siano utilizzate per gli obiettivi enunciati e nel rispetto dei principi di sana e prudente gestione, di efficacia ed efficienza, preservando al contempo gli equilibri di finanza pubblica. Il rigoroso e tempestivo esercizio delle funzioni di controllo, anche sul territorio, dovrà dunque accompagnare il processo di ripresa, evidenziando rapidamente eventuali gravi irregolarità gestionali e contabili e/o ritardi ed inerzie, e sollecitando i necessari interventi correttivi o riparatori.

In questa direzione si pone il nuovo controllo concomitante di cui all'art. 22 D.L. 6/2020, che la Corte dei conti potrà esercitare sui principali programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale; l'espletamento del controllo su gestioni ancora in corso di svolgimento - secondo il modello del c.d. real-time audit - è volta a consentire l'individuazione immediata di fattori di rischio e disfunzioni e la conseguente tempestiva adozione di misure correttive, favorendo così la realizzazione degli interventi pubblici e contribuendo ad accelerare il percorso di ripresa e di crescita del Paese.

2. Gli indirizzi di riferimento per la programmazione.

Stante il quadro appena descritto, e in conformità ai principi di cui all'art. 3, commi 4 e 5, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, la Sezione Toscana definisce il proprio programma dei controlli per l'anno 2021 tenendo conto degli indirizzi di riferimento adottati dalle Sezioni Riunite in sede di controllo per quanto riguarda la tenuta delle finanze pubbliche nel suo complesso (cfr. Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2021, delib. 20/SSRRCO/2020 del 16 dicembre 2020), nonché delle indicazioni delineate dalla Sezione delle Autonomie per quanto attiene più specificamente alla gestione finanziaria dei livelli regionale e locale (cfr. Programma delle attività per l'anno 2021, delib. 20/2020/SEZAUT/INPR del 28 dicembre 2020). Entrambi i documenti sottolineano peraltro l'urgenza di occuparsi anche a livello territoriale del "nuovo corso" della politica economica, vigilando sugli interventi di sostegno e rilancio dell'economia, finanziati con risorse e guidati da obiettivi anche di matrice europea, che faranno necessariamente perno sulle amministrazioni locali come soggetti attuatori. La delibera della Sezione autonomie contiene esplicitamente l'invito a dedicare una focalizzazione particolare "al fondamentale compito del monitoraggio degli investimenti pubblici".

Ciò premesso, il programma di attività per il 2021 avrà ad oggetto la finanza regionale e la finanza locale lungo le linee rese obbligatorie dal legislatore, che ha fortemente "orientato" l'attività delle Sezioni territoriali, nell'arco dell'ultimo decennio, sul versante della regolarità finanziaria e contabile e della tutela e sostenibilità nel tempo degli equilibri di bilancio come pre-condizioni imprescindibili per la continuità di erogazione dei servizi alle collettività. Una serie di temi è inoltre portata obbligatoriamente all'attenzione delle Sezioni territoriali, dal funzionamento dei controlli interni alle partecipazioni societarie, ai costi della politica.

In sede di programmazione, è necessario altresì considerare il prevedibile aumento degli atti di gestione delle amministrazioni statali decentrate, a seguito di riforme organizzative interne alle amministrazioni stesse, che richiederà risorse dedicate in termini quantitativi e di competenze.

Nonostante il novero ingente delle attività da svolgersi obbligatoriamente, appare comunque opportuno riservare uno spazio a talune indagini specifiche, con esito potenziale di referto, prescelte in funzione della importanza strategica e della

attualità dei temi, del potenziale impatto sul sistema economico regionale, e della concreta incidenza sui servizi resi ai cittadini. Come indicato nelle Linee generali del Presidente della Corte per l'indirizzo dell'azione amministrativa 2021, andrà ricercata una sinergia tra controllo di regolarità contabile, controllo sulla gestione e (in prospettiva) controllo concomitante, in un'ottica di verifica del concreto funzionamento degli apparati amministrativi e di mantenimento degli equilibri nel tempo.

Resta infine aperto un canale di partecipazione ai gruppi di lavoro della Sezione delle autonomie.

Lo schema delle attività di controllo per il 2021 è pertanto il seguente:

ATTIVITÀ DI CONTROLLO A CARATTERE OBBLIGATORIO

1. Controlli sulla Regione

- I. Giudizio di parificazione del rendiconto della Regione (art. 1, comma 5, D.L. 174/2012)
- II. Controlli sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi della Regione (art. 1, commi 3, 4 e 7, D.L. 174/2012)
- III. Controlli sugli organismi partecipati della Regione (revisione periodica ex art. 20, D. lgs. 175/2016)
- IV. Controlli sui bilanci di esercizio e i consuntivi degli enti del servizio sanitario regionale (art. 1, comma 6, D.L. 174/2012)
- V. Relazione sulle coperture finanziarie delle leggi regionali di spesa (art. 1, comma 2, D.L. 174/2012)

2. Controlli sugli enti locali

- I. Controllo-monitoraggio sui bilanci e i rendiconti degli enti locali (art. 148-bis TUEL)
- II. Procedure di dissesto guidato e piani di riequilibrio pluriennale (art. 243-bis ss. TUEL). Verifiche periodiche dello stato di attuazione ai sensi dell'art. 243-quater TUEL
- III. Controlli sul funzionamento dei controlli interni degli enti locali (art. 1, comma 6, D.L. 174/2012)
- IV. Controlli sulle relazioni di fine mandato di province e comuni (art. 4, comma 2, D. lgs. 149/2011)
- V. Controlli sugli organismi partecipati degli enti locali (revisione periodica ex art. 20 D. lgs. 175/2016)

3. Controlli sui "costi della politica"

- I. Controllo sulla regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari rappresentati nel Consiglio regionale (art. 1, comma 10 ss., D.L. 174/2012)

II. Controllo sui rendiconti delle spese elettorali dei partiti politici, dei movimenti politici e delle liste relative alle elezioni amministrative dei comuni con oltre 30.000 abitanti (art. 13, L. 96/2012)

4. Controllo preventivo e successivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato e sui rendiconti dei funzionari delegati (art. 3, comma 1, L. 20/1994; art. 10 D. lgs. 123/2011; art. 604 ss. R.D. 827/1924)

ATTIVITÀ DI CONTROLLO A CARATTERE NON OBBLIGATORIO

5. Tre indagini su specifiche gestioni con esito di referto:

- problematiche dei servizi specialistici in sanità;
- tempi di pagamento dei fornitori;
- indirizzi e realizzazioni della riprogrammazione dei fondi europei in risposta alla crisi generata dalla pandemia

ATTIVITÀ CONSULTIVA (art. 7, comma 8, L. 131/2003)

3. I controlli obbligatori ex lege

3.1 La finanza regionale

In tema di finanza regionale, l'analisi della Sezione avrà ad oggetto in primo luogo l'attendibilità e la veridicità dei dati primari e delle registrazioni contabili in relazione ai fenomeni gestionali sottostanti, nonché l'esame dei profili strutturali e funzionali dell'ente, allo scopo di riferirne all'organo rappresentativo (in tempo utile a fornire un apporto tecnico-informativo ai fini della legge di approvazione del rendiconto) e agli organi di vertice (i quali potranno assumere, nell'esercizio delle proprie responsabilità, le iniziative conseguenti). In sede di parifica verrà analizzato un numero di transazioni allo scopo di trarne considerazioni sull'affidabilità delle registrazioni riportate nei documenti contabili e sulla loro corrispondenza con i fenomeni gestionali sottostanti.

Alla decisione di parifica del rendiconto regionale si accompagnerà la consueta relazione generale, mediante la quale la Sezione segnala al Consiglio e alla Giunta regionali, come espressamente 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".

Le valutazioni sugli aspetti finanziari della gestione si concentreranno in special modo sul settore della politica sanitaria, la cui preminenza si manifesta sia sul piano quantitativo per il volume di risorse coinvolte, sia sul piano qualitativo per la rilevanza costituzionale del diritto alla salute. Sarà in particolare verificata la perimetrazione della parte sanitaria all'interno del bilancio regionale, come noto sottoposta a specifiche regole di gestione contabile con il fine di assicurare che il finanziamento derivante dalla ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale sia destinato a garantire i livelli essenziali di assistenza da erogarsi sul territorio ad opera del Servizio sanitario regionale.

Le analisi che riguardano il bilancio preventivo e la sua esecuzione saranno, come d'abitudine, incorporate nella relazione generale sul rendiconto. Nella stessa sede, uno specifico capitolo sarà dedicato alle partecipazioni societarie ed allo stato di attuazione del piano di razionalizzazione ordinaria al 31 dicembre 2019.

Il controllo della Corte è orientato a includere, oltre all'analisi delle poste contabili, verifiche circa: la correttezza, l'economicità e l'efficacia delle gestioni poste in

essere per l'attuazione delle politiche; l'adeguatezza degli strumenti e dei meccanismi gestionali prescelti; la struttura organizzativa a supporto dell'azione; i procedimenti adottati a garanzia degli interessi sostanziali; i raccordi fra livelli di governo; le risorse umane. Di qui, l'intendimento della Sezione di proseguire una linea di analisi, già avviata negli anni precedenti che, ripercorrendo quanto sviluppato dalle Sezioni riunite con riguardo al rendiconto generale dello Stato, si propone di ricostruire le principali politiche pubbliche regionali attraverso il contributo che ad esse danno le strutture dell'amministrazione regionale. Il lavoro si svolge pertanto necessariamente lungo tutto l'esercizio finanziario, trovando nell'analisi del rendiconto il proprio momento di chiusura.

L'**indice provvisorio** della Relazione sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2020 è il seguente:

CAPITOLO I - Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali: la situazione finanziaria delle regioni e gli effetti del controllo delle Sezioni territoriali della Corte dei conti

CAPITOLO II - La programmazione regionale e il bilancio di previsione (*nel quadro degli obiettivi dell'Agenda 2030*)

CAPITOLO III - I saldi della finanza regionale e gli equilibri di bilancio (*Quadro d'insieme; I risultati della gestione in raffronto con il bilancio preventivo; Le entrate; Gli andamenti generali della spesa; La gestione di cassa; La gestione complessiva dei residui; La composizione del risultato di amministrazione 2020; Il pareggio di bilancio*);

CAPITOLO IV - L'indebitamento della Regione Toscana

CAPITOLO V - La situazione economico-patrimoniale

CAPITOLO VI - La gestione sanitaria (*La risposta del Servizio Sanitario Regionale all'emergenza Covid-19*);

CAPITOLO VII - I profili organizzativi (*L'organizzazione amministrativa e il personale regionale; Gli enti e le agenzie regionali; I controlli interni della Regione Toscana*);

CAPITOLO VIII - Le partecipazioni societarie nel rendiconto della Regione

CAPITOLO IX - La gestione dei finanziamenti europei [*Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020. La riprogrammazione dei fondi SIE per fronteggiare la crisi e preparare la ripresa. L'implementazione del Piano di rafforzamento amministrativo.*]

La sanità pubblica resta il comparto di spesa dimensionalmente più consistente nei bilanci regionali. Da ciò deriva l'attenzione che le Sezioni territoriali riservano in generale alla spesa sanitaria, anche al fine di contribuire alla corretta perimetrazione e al consolidamento dei conti regionali sulla base di criteri e metodi omogenei e coerenti. Oltre all'esame svolto in sede di referto, la Sezione proseguirà con il monitoraggio dei bilanci di esercizio e dei consuntivi delle 3 Aziende sanitarie (accorpate a seguito della riforma del 2016) e delle 4 Aziende ospedaliere presenti sul territorio, ai sensi dell'art. 1, comma 170, TUEL, come integrato dall'art. 1, comma 3, D.L. n. 174/2012, sulla base delle linee guida della Sezione delle Autonomie. A tale controllo sulle Aziende (sostanzialmente modellato sul paradigma del controllo finanziario previsto per gli enti locali dal TUEL) si aggiungono le analoghe verifiche da condursi su altri due enti del Servizio Sanitario regionale (Fondazione Monasterio e ISPRO), nonché sulla Gestione Sanitaria accentrata (GSA), che gestisce direttamente una quota del finanziamento regionale per la sanità. Verrà valutata anche la possibilità di inserire tra gli enti da porre sotto esame l'Ente di supporto tecnico-amministrativo delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale ESTAR.

Sempre con riferimento all'ambito regionale, in funzione di ausilio all'attività all'organo legislativo, la Sezione provvederà altresì alla verifica della tipologia delle coperture finanziarie adottate dalle leggi regionali di spesa e delle tecniche di quantificazione degli oneri sottesi, valutando l'adeguatezza delle risorse individuate quali mezzi di copertura, ai sensi dell'art. 1, co. 2, del d.l. n. 174/2012. I risultati saranno consegnati in uno specifico referto "sulle coperture", la cui tempistica dovrà, nella misura del possibile, risultare allineata con quella della parifica, rispetto alla quale la prevenzione degli squilibri potenzialmente collegati a leggi prive di adeguata copertura si pone come premessa logica.

3.2 I controlli sulla finanza locale

Il territorio regionale comprende quasi 300 comuni e 10 province. La scelta finora effettuata, che viene qui confermata, è quella di procedere al monitoraggio "a tappeto" dei bilanci e dei rendiconti di tutti gli enti che compongono il panorama toscano, conformandosi ai seguenti principi: *a)* affiancamento e sostegno alle amministrazioni nei processi di correzione degli squilibri attraverso percorsi credibili di risanamento; *b)*

predeterminazione dei profili e dei criteri di individuazione delle gravi irregolarità da segnalare agli enti ai fini dell'adozione di idonee misure correttive; c) responsabilizzazione degli amministratori (mera segnalazione di irregolarità in luogo di pronuncia specifica nel caso che l'ente abbia già provveduto al finanziamento del disavanzo e stia rispettando gli impegni assunti; valorizzazione delle situazioni di avanzo, in quanto espressione di uno stato di "buona salute" degli enti sottoposti a controllo); d) maggiore prossimità temporale dei controlli alla situazione attuale.

In attuazione di tale ultimo principio, il programma 2021 copre gli esercizi 2017-2018-2019, in modo da porre un punto fermo atto a segnare con certezza la ricostruzione delle situazioni finanziarie "ante-COVID". Il controllo dovrà svolgersi prioritariamente sui rendiconti dei comuni in piano di riequilibrio, e successivamente su quelli dei capoluoghi di provincia e dei comuni con popolazione superiore a 15mila abitanti; a seguire, i comuni rimanenti e, in via residuale, i comuni che negli ultimi esercizi finanziari abbiano riportato una deliberazione di archiviazione da parte della Sezione.

Appare inoltre imprescindibile procedere alla verifica periodica, in base a criteri sintomatici che saranno definiti in corso d'anno, dell'andamento dei piani di riequilibrio attualmente in corso, per rilevare con tempestività l'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi (ferma restando la moratoria introdotta dal legislatore con l'art. 53, comma 8, D.L. 104/2020). A tal fine, la procedura ordinaria di monitoraggio potrà essere integrata da un approfondimento istruttorio sugli specifici elementi e aspetti che siano stati individuati in sede di prima valutazione del piano come suscettibili di avere una influenza decisiva sulla copertura del disavanzo e sull'effettivo risanamento (e.g. passività potenziali, debiti fuori bilancio, alienazioni di immobili, gestione della tesoreria).

Particolare attenzione sarà posta al percorso intrapreso nel 2015 dalle amministrazioni locali per l'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 dell'art. 1, comma 848 della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018). Con riferimento al 2019, sarà necessario esaminare le novità introdotte dal legislatore in ordine alle tipologie di disavanzo e alla loro copertura. Verrà inoltre posta specificamente sotto osservazione la congruità degli accantonamenti a fondo contenzioso.

Dopo il referto adottato nel maggio 2020 sulla razionalizzazione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24 TUSP, l'attuazione del percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti locali continuerà ad essere oggetto di attenzione da parte della Sezione. Sarà in particolare portato a compimento il referto generale dedicato alla revisione ordinaria ex art. 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 con riferimento all'anno 2018. Considerato il rilievo attribuito dal legislatore all'elaborazione dei piani operativi ed all'effettivo compimento delle procedure di dismissione e/o liquidazione deliberate dagli enti proprietari, specifiche analisi da riversare in singole pronunce saranno svolte su un numero limitato di enti, individuati sulla base delle dimensioni e degli elementi già emersi in sede di referto gestionale, al fine di mettere in luce puntualmente e tempestivamente le irregolarità eventualmente riscontrate e di stimolare i necessari comportamenti correttivi. Si ricorda in proposito che l'art. 20 TUSP è assistito da sanzioni per il caso di inadempimento e che la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR, ha provveduto a chiarire che la trasmissione alle Sezioni regionali dei provvedimenti di aggiornamento dei piani operativi di razionalizzazione già adottati e della relazione attuativa non assolve a mere finalità di trasparenza e di deterrenza, ma è funzionale allo svolgimento delle verifiche di competenza della Corte dei conti.

Per quanto riguarda il funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'anno 2019, esso sarà oggetto di specifica analisi, ai sensi dell'art. 148 TUEL come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, con riferimento alle Province e ai Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (65 enti). L'analisi dovrebbe concludersi, nella seconda parte dell'anno, con un referto generale sui controlli interni degli enti locali, redatto a partire dai dati presenti sul sistema Con.Te. a somiglianza di quanto già realizzato dalla Sezione negli anni passati. Va tuttavia considerata la possibilità di condurre analisi più ravvicinate nei confronti di singoli enti che risultino in difetto rispetto all'adozione e alla implementazione dei comportamenti attesi. La selezione potrà far leva sull'analisi dei rischi condotta dalla Sezione delle autonomie in base ad indicatori di struttura, di efficienza e di efficacia.

3.3. I controlli sui “costi della politica”

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

In tale ambito, a livello territoriale, sono previsti:

- controlli 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), a fini di trasparenza delle spese elettorali e delle relative fonti di finanziamento. I Comuni interessati alle elezioni amministrative che si terranno nel 2021 sono in numero di 25; di questi, soltanto Sesto Fiorentino e Grosseto hanno popolazione superiore a 30mila abitanti. Per tale controllo sarà appositamente costituito il “Collegio spese elettorali 2021”;
- controlli sui rendiconti relativi all’anno 2020 dei gruppi politici rappresentati in Consiglio regionale. Tali verifiche, consistenti in un riscontro di inerenza delle spese alle finalità istituzionali dei gruppi, sono previste dal D.L. n. 174/2012 nel quadro di un rafforzamento della funzione di controllo della Corte sulla gestione finanziaria delle regioni. Per quanto riguarda in particolare il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari relativi all’anno 2020, si osserva che il numero di rendiconti da sottoporre a verifica è pari a 17¹. Ciò in ragione della circostanza che i gruppi consiliari uscenti dovranno presentare il rendiconto per il periodo dal 1° gennaio 2020 al termine della legislatura e i gruppi consiliari entranti dovranno rendicontare le spese effettuate dall’inizio della nuova legislatura fino al 31 dicembre 2020.

La Sezione contribuisce in tal modo alla garanzia del corretto impiego, da un lato dei fondi che i cittadini destinano ai partiti e movimenti politici nelle competizioni elettorali locali, e dall’altro dei fondi pubblici mediante i quali vengono finanziati i gruppi consiliari degli eletti nell'Assemblea regionale.

¹ I gruppi politici presenti nel Consiglio regionale della Toscana dopo le elezioni dell’autunno 2020 sono sei (erano dodici nella precedente 10a legislatura; di questi, uno ha rinunciato al contributo e pertanto non ha presentato il rendiconto).

3.4 Gli atti delle amministrazioni decentrate dello Stato

La Sezione svolgerà, ai sensi delle disposizioni vigenti, il controllo sugli atti e sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato aventi sede nella Regione Toscana. In questo ambito, le funzioni della Sezione sono disciplinate, per la generalità delle amministrazioni statali, dalla l. n. 20/1994.

Tale controllo riguarda in particolare i provvedimenti di nomina e conferimento di incarichi dirigenziali, i decreti di accertamento residui nonché i decreti di approvazione dei contratti attivi e passivi delle amministrazioni periferiche dello Stato (oltre 300 atti nel 2019 e nel 2020).

Per il 2021 sono attese nuove tipologie di contratti, sia attivi che passivi, per effetto del decentramento organizzativo di alcune funzioni e procedure di spesa che precedentemente afferivano agli uffici di controllo centrali. Anche per quanto attiene agli incarichi, l'impegno è prevedibile in aumento, essendo già pervenute nuove tipologie di decreti relative al personale scolastico, in precedenza non inviate al controllo. Anche con riferimento alle amministrazioni decentrate del Ministero dell'Interno è previsto un carico di lavoro aggiuntivo, considerato che è stata recentemente attuata una riorganizzazione complessiva dei posti di funzione e che pertanto tali amministrazioni dovranno provvedere a riassegnare i relativi incarichi.

Conclusivamente, dovrebbero pervenire al controllo circa 700-800 decreti (più del doppio della media annua fin qui riscontrata), in gran parte riferibili a nuove tipologie di atti. Ciò renderà necessario un rafforzamento delle risorse destinate a tale ambito di competenza.

4. I controlli non obbligatori

4.1 Le indagini sulla gestione con esito di referto

Come già detto, tenuto conto della consistenza degli adempimenti obbligatori e della complessità delle funzioni da assolvere, non residuano allo stato ampi spazi per l'attivazione facoltativa di ulteriori indagini di controllo successivo sulla gestione.

Tuttavia, considerazioni di rilevanza strategica spingono verso l'approfondimento di alcuni argomenti di notevole attualità e coinvolgimento per i livelli territoriali.

Il primo tema, già individuato nella precedente programmazione della Sezione, riguarda la gestione delle liste d'attesa e il rinnovo delle apparecchiature obsolete in dotazione alle strutture di assistenza. In materia, appaiono d'immediata percezione da un lato la necessità di colmare il gap della dotazione infrastrutturale; dall'altro la garanzia di tempestiva fruizione dell'assistenza e le problematiche di equità del sistema. Nel corso del secondo semestre 2020 è stata effettuata una ricostruzione della disciplina complessiva; è stato inoltre avviato l'esame dei dati delle liste d'attesa, sia aggregati, sia riferiti alle singole prestazioni.

Un secondo tema di indagine avrà ad oggetto la tempestività dei pagamenti ai fornitori degli enti locali toscani negli anni 2019 e 2020. L'ammontare dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione costituisce, nell'attuale congiuntura, un rilevante elemento di debolezza della struttura finanziaria delle imprese, per le quali la disponibilità di liquidità rappresenta una delle condizioni necessarie per migliorare le condizioni della gestione ordinaria e per aumentare i piani d'investimento, oltre che per mitigare il fenomeno della chiusura delle attività produttive, reso ancor più drammatico dall'attuale crisi sanitaria. L'indagine (la cui istruttoria è stata avviata nel corso del 2020) si propone di accertare le dimensioni quantitative del fenomeno e le sue ricadute sul sistema delle imprese in Toscana. A conferma dell'importanza del tema, è appena il caso di ricordare che sul punto si è di recente espressa la Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 28 gennaio 2020 in causa C-122/18), che ha condannato lo Stato italiano per non aver assicurato che le pubbliche amministrazioni (compresi gli enti territoriali) rispettino effettivamente i termini di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento delle transazioni commerciali.

Un terzo ambito d'indagine specifica riguarderà la riprogrammazione dei fondi SIE. Come già detto, in risposta all'emergenza sanitaria generata dalla pandemia, l'Unione europea ha consentito ampi margini di flessibilità nell'utilizzo dei fondi SIE della programmazione 2014-2020 ancora non spesi, con possibilità di rendicontazione pari al 100% del contributo comunitario. Si tratterà di indagare, a livello regionale, cosa è stato effettivamente finanziato con la riprogrammazione (fondi rivolti alle imprese, coesione sociale), con quali soggetti attuatori e con quali risultati in termini di accelerazione della spesa e realizzazione degli obiettivi. Di interesse anche il collegamento in prospettiva con i progetti di investimento del PNRR "a trazione locale", nonché con i moduli del controllo concomitante, già richiamato. Le valutazioni in materia potranno essere anticipate dall'inserimento di un *focus* specifico nella relazione allegata alla decisione di parifica.

5. L'attività consultiva

L'attività consultiva svolta dalla Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 131/2003 ha mantenuto nel tempo un costante rilievo, nel quadro del rapporto di ausiliarità nei confronti della Regione e degli enti locali e nell'esclusivo interesse all'applicazione della legge e alla corretta gestione degli enti. Svolgendosi esclusivamente su materie di contabilità pubblica (nell'accezione dinamica riconosciuta dalla consolidata giurisprudenza contabile), essa presenta anche un indubbio collegamento con la funzione di controllo, essendo intesa a prevenire e, in un certo senso, ad anticipare le problematiche di interesse generale potenzialmente emergenti nell'applicazione della normativa finanziaria concernente gli enti locali, alla cui autonomia decisionale viene offerto, a fini interpretativi generali e astratti, il supporto tecnico della Sezione.