

CORTE DEI CONTI
INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO (FIRENZE, 22 FEBBRAIO 2024)
INTERVENTO DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
TOSCANA, MARIA ANNUNZIATA RUCIRETA

Buongiorno a tutti, alle numerose Autorità civili, militari e religiose presenti, al Presidente della Corte dei conti, ai rappresentanti del Consiglio di Presidenza e dell'associazione magistrati, ai rappresentanti dell'ordine forense e a tutti i colleghi, magistrati contabili e funzionari, che operano sul territorio.

Lo spazio riservato al Presidente della Sezione di controllo nell'occasione solenne dell'inaugurazione dell'anno giudiziario esprime un "valore" : quello di una Corte unitaria nelle sue componenti (giurisdizionale, requirente e di controllo), che proprio attraverso questa unità (oggi manifestata anche dalla presenza a Firenze del Presidente Carlino), cooperano a garantire la legittimità dell'azione amministrativa e ad assicurare il buon uso delle risorse pubbliche nel territorio regionale e l'erogazione di servizi efficienti e sostenibili ai cittadini che lo abitano.

Ed è con questa doverosa sottolineatura dell'unità dell'Istituto e delle sue funzioni, radicate sul territorio, che do conto, nei confini di un sommario intervento, delle attività svolte dalla Sezione di controllo per la Toscana nello scorso anno, in attuazione del quadro programmatico approvato collegialmente per il 2023 (con delibera 13 aprile 2023, n. 89).

I controlli della Sezione 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**, la Sezione ha fronteggiato l'incremento rilevante del numero di atti da sottoporre a controllo preventivo di legittimità (giunti ormai a circa 500 l'anno) e la crescente differenziazione della loro tipologia.

Con riferimento ai **controlli sugli enti di autonomia (i cd. "controlli di legalità finanziaria")**, sono state adottate 150 deliberazioni nel 2023, che hanno riguardato tutti gli enti dimensionalmente più grandi (> 15.000 ab.) e quelli caratterizzati da situazioni di scostamento dall'equilibrio, dando così copertura integrale alle situazioni più importanti o più critiche. Mi preme rilevare come tale tipologia di controlli richieda particolare prudenza e presupponga la costante ricerca del corretto bilanciamento tra ausiliarità e imperatività della funzione. Ritengo, a tale proposito, che l'obiettivo primario di una Sezione regionale di controllo sia 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.

In assenza di situazioni di squilibrio, le azioni correttive sono pertanto, almeno in prima battuta, affidate alla responsabilità e alle determinazioni degli stessi amministratori. Solo in presenza di più gravi irregolarità, l'adozione delle misure correttive conseguenziali viene invece svolta nei tempi e con le modalità più stringenti di cui all'art. 148-bis, co. 3, del Tuel. Le delibere adottate in tale contesto sono state **37** nel 2023. Nel corso dell'anno, la Sezione ha anche provveduto alla valutazione dello stato di attuazione di un Piano di riequilibrio decennale, con scadenza naturale al 2022, accertando il rispetto dell'obiettivo finale di rientro.

Con riferimento alla **Regione**, i controlli della Sezione hanno riguardato il **rendiconto 2022**, culminando nel giudizio di parifica, che ha certificato l'attendibilità delle scritture rispetto ai fatti gestionali sottostanti, il rispetto dell'obiettivo di pareggio di bilancio e il rispetto degli ulteriori obiettivi o limiti di spesa imposti dalle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica, nonché la riduzione del disavanzo sostanziale (peraltro ancora fra i più elevati nel panorama regionale italiano).

Non tutte le poste iscritte a rendiconto sono state parificate. La mancata parifica ha riguardato, in particolare, l'indebitamento destinato a finanziare gli investimenti delle aziende sanitarie (che avrebbe dovuto trovare copertura non nel Fondo sanitario indistinto, ma in entrate che non fossero funzionalmente destinate all'erogazione delle prestazioni sanitarie). Altra questione ha riguardato la gestione contabile delle operazioni di debito autorizzato e non contratto effettuate nei precedenti esercizi, che aveva determinato un ingente squilibrio tra cassa ordinaria e cassa sanitaria, causa di un altrettanto ingente disavanzo del perimetro sanitario. A tali irregolarità, che hanno impedito la parifica dei capitoli relativi, la Regione ha tuttavia posto tempestivamente rimedio, nel primo caso in sede di legge di approvazione del rendiconto, e nel secondo caso mediante il riversamento di 650 milioni di euro dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria, riversamento che ha ristabilito l'equilibrio tra i due conti.

Una terza questione sollevata dalla Sezione in sede di giudizio di parifica (relativa ai capitoli di spesa del personale di staff degli organi politici) è invece ancora in sospeso, in attesa dell'esito del giudizio di costituzionalità promosso dalle SSRR in speciale composizione, dinanzi alle quali la Regione ha proposto impugnativa.

In quest'attività di certificazione, i parametri applicati sono quelli della legalità finanziaria, e quindi hanno indubbio carattere cogente.

Tuttavia, l'esercizio di una funzione collaborativa non può ritenersi estraneo all'attività connessa alla parifica, in particolare con riferimento alla relazione che accompagna la relativa decisione. In tale relazione la Sezione, 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

migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa" (con ciò sollecitando l'amministrazione ad attivare gli opportuni processi di autocorrezione).

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 amministrativa e la qualità dei suoi risultati.

Oltre al settore sanitario, su cui si sono concentrate in particolare le valutazioni di carattere gestionale, sono stati introdotti nella relazione dei capitoli specifici destinati a trattare, "in modo dedicato", i progressi della programmazione dei fondi europei, le partecipazioni societarie detenute dall'ente-Regione (settore da lungo tempo critico), le attività connesse alla "messa a terra" del PNRR, in considerazione del duplice ruolo svolto dal livello regionale: di pianificazione strategica e di soggetto attuatore del Piano.

Ad integrare il quadro dei controlli sulla finanza regionale, si è posto il **referto annuale sulla quantificazione degli oneri e sulle modalità di copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa** che, svolgendo una verifica di coerenza della legislazione regionale rispetto ai parametri costituzionali di copertura, consente di mettere a raffronto le decisioni di spesa con la loro attuazione, quale emerge dal rendiconto (documento contabile in cui si riversano appunto gli esiti delle scelte adottate dal legislatore regionale). Come già nel recente passato, il referto è stato anticipato a epoca anteriore alla parifica.

Altri controlli obbligatori per legge hanno riguardato 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 direttamente la parte di FSR "trattenuto" dalla Regione). Su tale fronte, sono state accertate perdite di esercizio che hanno riguardato non solo le aziende USL, ma anche le aziende ospedaliere. Le perdite di esercizio consolidate hanno richiesto cospicue coperture regionali: si tratta di 72,5 milioni con riferimento al 2022, ultimo esercizio di rilevazione; tale importo rappresenta un miglioramento rispetto ai 124,4 del 2021, ma sconta gli effetti del payback sui dispositivi medici, di dubbia realizzabilità). A tali perdite hanno contribuito, tra l'altro: 1) l'incremento dei costi per le assunzioni a tempo indeterminato, effettuate con l'impiego di risorse straordinarie, senza previa verifica della sostenibilità dei costi a regime; 2) l'incremento dei costi per beni e servizi; 3) l'elevato ammontare degli oneri per il servizio del debito.

Continuano poi a riscontrarsi le inefficienze e criticità nelle procedure di spesa adottate dalla Regione nei confronti degli enti del comparto sanitario, già segnalate nei passati esercizi (tardiva assegnazione ed erogazione del FSR, tardiva erogazione dei mutui assunti per finanziare spese di investimento), 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'ammontare delle risorse necessarie al ripiano delle perdite delle aziende e l'effettivo grado di sostenibilità finanziaria del SSR.

Proseguendo la ricognizione delle funzioni attribuite per legge, viene in rilievo il controllo degli **atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni ai sensi dell'art. 5 TUSP**.

Nel 2023 sono state adottate n. **11** deliberazioni ex art. 5, co. 3 e 4, TUSP, relative a svariate tipologie di operazioni societarie. Dall'esame condotto sulle richieste di parere ex art. 5 TUSP sono emerse significative carenze relativamente al parametro della sostenibilità economico-finanziaria delle operazioni. In alcuni casi, tali carenze sono risultate talmente gravi da precludere ogni valutazione circa la ragionevolezza, la completezza e l'attendibilità dell'operazione.

Il controllo sulle partecipazioni pubbliche è anche proseguito nell'esercizio delle funzioni ordinarie già intestate alla Sezione dal legislatore. In tale ambito, si è continuato a porre l'attenzione sull'attuazione del percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie con riferimento alle situazioni di singoli enti.

Specifiche analisi sono state svolte, in particolare, su **3** Comuni capoluoghi di provincia (Siena, Prato e Massa), tutte portate all'esame collegiale nell'arco del 2023¹.

In tema di costi della politica, la Sezione ha effettuato, senza rilievi, il controllo sui rendiconti dei 6 gruppi consiliari rappresentati nel Consiglio regionale nella XI legislatura. Inoltre, 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 ha inoltre operato la ricognizione delle 26 relazioni di fine mandato trasmesse dai Sindaci dei 25 Comuni e dal Presidente della Provincia in cui si sono svolte le elezioni amministrative nel 2023 riscontrando un sostanziale rispetto dei termini di redazione, sottoscrizione, certificazione da parte dell'Organo di revisione e pubblicazione sul sito istituzionale.

Nonostante l'onerosità ed il carattere assorbente delle plurime attività di natura obbligatoria attribuite alle Sezioni territoriali, la Sezione Toscana ha continuato a "investire" sulle indagini di controllo sulla gestione, in primo

¹ Le verifiche condotte hanno evidenziato la sussistenza di criticità ricorrenti, attinenti, in particolare ai seguenti profili: i) qualificazione delle società a controllo pubblico; ii) genericità della motivazione; iii) non corretta valorizzazione dei contributi in conto esercizio; iv) mancata o non adeguata redazione della relazione tecnica; v) criticità in ordine alle forme di realizzazione del controllo analogo congiunto in caso di società in house; vi) esercizio di attività analoghe; vii) assenza di valutazioni in merito alle partecipazioni indirette detenute; viii) mancanza di analisi a supporto della necessità di adottare azioni di contenimento dei costi. Meritevole di segnalazione è la deliberazione n. 231/2023/VSG, con la quale è stato effettuato il follow-up della precedente delib. n. 13/2022/VSG, rilevando da parte del Comune interessato l'adozione di una metodologia di analisi e di redazione del piano di revisione coerente con le raccomandazioni in precedenza formulate dalla Sezione.

luogo approvando il referto sulla gestione delle liste d'attesa relative alle prestazioni specialistiche ambulatoriali nel periodo 2017-2021 (delib. n. 10/2023/VSG). L'indagine ha evidenziato i profili di criticità e le disfunzioni organizzative alla base del fenomeno dei troppo lunghi tempi di attesa, che si ripercuotono negativamente sulla capacità del SSR di garantire l'accesso generalizzato e tempestivo alle visite specialistiche e agli accertamenti diagnostici: tra questi, l'incompleta presa in carico delle richieste che giungono al sistema (dimostrata dal divario tra numero di prescrizioni emesse e numero di prestazioni erogate), con la sospensione di fatto delle prestazioni prenotabili (cd. "blocco" delle liste) e l'implementazione solo parziale delle procedure di prenotazione affidate al CUP regionale. Nel secondo semestre del 2023, la Sezione ha avviato un follow-up teso a verificare le misure consequenziali adottate dalla Regione sul piano organizzativo per il superamento delle criticità accertate e per un recupero di efficienza. Gli esiti dell'istruttoria confluiranno in un apposito referto gestionale che sarà approvato in via definitiva entro marzo 2024.

È pure destinata a concludersi a breve, con l'approvazione del relativo referto gestionale, l'indagine riguardante "Lo stato della sanità pubblica in Toscana e gli effetti della pandemia sulla gestione economico-finanziaria e sulla prestazione dei servizi".

Un'ulteriore indagine, relativa a "I tempi di pagamento dei debiti commerciali da parte degli enti locali della Toscana" (22 Comuni e 11 Province), ha infine messo in luce, in un quadro di generalizzato adempimento, come le maggiori criticità siano individuabili nella lunghezza dell'iter di elaborazione e liquidazione delle fatture, nonché nell'organizzazione degli uffici preposti al pagamento.

Non a caso ho tenuto a sottolineare lo svolgimento di questi 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.

La Sezione ha previsto di svolgere l'attività di controllo del PNRR su tre piani di analisi: 1) un'analisi "macro" con riflessioni sulla struttura e l'organizzazione del Piano con particolare riguardo ai profili di governance; alla distribuzione territoriale di progetti e risorse; all'avanzamento quantitativo degli investimenti in sede locale; 2) un'analisi gestionale di singoli programmi di spesa (anche finanziati con risorse del Programma complementare nazionale o del Fondo complementare regionale) è in corso a tale proposito un'indagine sull'edilizia scolastica; 3) delle analisi di carattere micro, riferite a singoli enti, da individuare secondo parametri di potenziale criticità, sfruttando anche quel patrimonio di conoscenze che deriva alla Sezione dall'aver controllato continuativamente e "a tappeto", in sede di controllo-monitoraggio della legalità finanziaria, praticamente tutti gli enti del panorama locale. Un ambito di rischio sintomatico è ovviamente rappresentato

dalla condizione di squilibrio in cui versano taluni comuni, talora cristallizzata in un piano di riequilibrio decennale. Tali problematiche assumono rilievo in quanto denunciano un deficit di capacità amministrativa, comprimono gli spazi di azione degli enti e potrebbero incidere sulla pronta realizzazione dei progetti.

Appare dunque necessario riorientare l'attività di controllo su tale importante versante. La dimensione della sfida risulta evidente solo che si consideri che l'aggregato dei soggetti attuatori toscani appartenenti alla categoria degli enti territoriali presenta 4.620 progetti, gestiti da 310 soggetti attuatori, con un costo ammesso progetti pari a oltre 3 miliardi. Con ulteriore "carotaggio", 3.544 progetti vedono come soggetto attuatore un comune. Tutti i 273 comuni del territorio risultano coinvolti. Le risorse assegnate ammontano a 1,7 miliardi. La Regione riveste un ruolo di primo piano tra i soggetti attuatori, sia con riguardo al numero di progetti gestiti, sia con riferimento alle dimensioni finanziarie, assorbendo l'8 per cento dei progetti in questione (792 progetti). I primi risultati (alla data della rilevazione: fine luglio 2023) riguardavano iniziative già in essere al momento dell'adozione del PNRR: a tale categoria appartengono 410 progetti dei 414 progetti conclusi. Di questi, 409 progetti vedono i comuni come soggetti attuatori. Dei progetti "nuovi", ne sono stati conclusi 4 (uno solo dei quali vede un Comune come soggetto attuatore).

A fronte di un numero così elevato di progetti da realizzare e monitorare sul territorio, si chiede alla Corte di fungere da stimolo e accompagnamento per sviluppare le capacità gestionali dell'amministrazione e accelerare il passaggio dalla fase di definizione alla fase di concreta, efficiente e rapida realizzazione.

Desidero "chiudere il cerchio" del mio intervento con il medesimo richiamo iniziale all'esigenza di valorizzare la "pluralità di anime" che caratterizza la magistratura contabile (come ha detto il Presidente Carlino nel suo recente discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte centrale). Tale pluralità di anime è anche pluralità di vocazioni, di approcci e di strumenti, tutti però radicati saldamente nel tessuto costituzionale e diffusi capillarmente nel territorio: un assetto complessivo che siamo pronti a mettere al servizio della ripresa e al servizio del Paese.

Con questa visione del ruolo della Corte, esprimo a tutti i colleghi, magistrati e funzionari della giurisdizione, della Procura e del controllo, l'augurio di un anno di lavoro proficuo e sereno.