



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

PROGRAMMA DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO PER L'ANNO 2024



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**PROGRAMMA DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO
PER L'ANNO 2024**



CORTE DEI CONTI

DELIBERA



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente, relatore
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'Adunanza del 4 aprile 2024;

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;

TENUTO CONTO delle delibere n. 37/SSRRCO/INPR/2023 delle Sezioni Riunite in sede di controllo (Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2024) e n. 3/SEZAUT/2024/INPR della Sezione delle Autonomie (Programma delle attività per l'anno 2024);

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione regionale di controllo n. 9, in data 29 marzo 2024;

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 2024.

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 (UNCEN) della Toscana.

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

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 4 aprile 2024.

Il Presidente relatore
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 15 aprile 2024.

Il funzionario preposto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)

PROGRAMMA

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA PROGRAMMA DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO PER L'ANNO 2024

Sommario: 1. Il quadro congiunturale esterno. - 2. Gli indirizzi centrali di riferimento per la programmazione da declinare sul territorio. - 3. I controlli obbligatori *ex lege*. - 3.1. *La finanza regionale*. - 3.2. *La finanza locale*. - 3.3. *I controlli sugli organismi partecipati*. - 3.4. *I controlli sui "costi della politica"*. - 3.5. *Gli atti delle amministrazioni decentrate dello Stato*. - 4. I controlli a carattere selettivo: indagini gestionali con esito di referto. - 4.1. *Referti in materia di enti locali*. - 4.2. *Referti in materia di sanità*. - 4.3. *I controlli sulla realizzazione del PNRR (art. 3, comma 4, legge n. 20/1994)*. - 5. L'attività consultiva.

1 Il quadro congiunturale esterno

La programmazione dell'attività di controllo della Sezione Toscana per l'anno 2024 si iscrive in un contesto economico regionale caratterizzato da un appiattimento della curva di crescita. Sul quadro congiunturale gravano le deboli prospettive macroeconomiche, le conseguenze degli eventi alluvionali dello scorso autunno, i più elevati costi di finanziamento e l'incertezza dello scenario geopolitico internazionale, condizionato dai conflitti in corso.

Nell'Aggiornamento periodico di novembre 2023, l'indicatore trimestrale dell'economia regionale (ITER) della Banca d'Italia segnalava per il primo semestre dell'anno un aumento del prodotto dell'1 per cento, inferiore di quasi 3 punti percentuali alla crescita del 2022 e lievemente più contenuto di quello stimato per l'intero Paese. Tale tendenza è confermata anche per il 2024 dal recentissimo Rapporto Iripet che ha specificamente indagato i riflessi delle dinamiche congiunturali sull'economia toscana. Secondo il Rapporto in questione, il Pil regionale crescerà solo dello 0,7 per cento nel 2024 e dello 0,8 per cento nell'anno successivo. L'indebolimento ciclico generalizzato, innestato in un tessuto produttivo molto frammentato, presenta tuttavia, settorialmente, delle dinamiche positive, in particolare per quanto riguarda il turismo e le esportazioni. Le imprese hanno potuto, per il momento, riversare gli aumenti dei costi di produzione sui prezzi di vendita, mantenendo inalterati i propri margini di guadagno, mentre le ripercussioni maggiori si sono prodotte a carico dei lavoratori, in ragione della progressiva erosione del potere d'acquisto dei salari che rischia di minare la coesione sociale e di approfondire le disuguaglianze.

A contrastare il freno subito dall'economia, giocano un ruolo cruciale gli investimenti pubblici finanziati con le risorse europee del PNRR e dei fondi per la coesione, cui si aggiungono le risorse nazionali complementari. Sul fronte della spesa capitale, l'esigenza di ammodernamento e rafforzamento del tessuto infrastrutturale locale (depauperato dal lungo periodo di rigore dei conti pubblici e dalla pandemia) costituisce uno degli obiettivi primari delle risorse mobilitate dall'Unione europea, entro un quadro più vasto di riforme, procedurali e pro-concorrenziali, accompagnato da modifiche profonde del modello di finanziamento.

Nello scenario del PNRR, sulla base delle ultime analisi condotte dalla Sezione (deliberazione n. 194/2023/VSG) la Regione Toscana si colloca al nono posto per numero di progetti di investimento presentati, che sono 10.727. Di questi, a fine luglio 2023 ne risultavano avviati 2.931, mentre 409 erano in fase di esecuzione e 414 (di cui 410 già ricompresi in precedenti programmazioni e linee di finanziamento, ma rifinanziati a valere sul PNRR) figuravano conclusi. Un numero così elevato di progetti da realizzare e monitorare sul territorio rappresenta di per sé una sfida in termini di capacità amministrativa degli enti attuatori, delle cui competenze (progettuali e realizzative) deve pertanto essere valutata l'adeguatezza (ovvero la necessità di adeguamento). Tanto più ove si considerino il carattere stringente degli adempimenti e la concentrazione nel tempo degli interventi (che fanno temere ritardi di assorbimento e difficoltà di gestione dei volumi di spesa). È noto infatti che l'erogazione delle risorse è ormai condizionata alla performance realizzativa, e non più basata sulla sola rendicontazione dei costi.

Il rafforzamento della capacità amministrativa è pertanto cruciale per sostenere l'accelerazione e la semplificazione dell'attuazione degli interventi PNRR e delle relative procedure, estendendole anche all'attuazione delle Politiche di coesione (fondi SIE 2021-2027), della Politica Agricola Comune (PAC) e delle politiche giovanili. Palese appare infatti la sinergia con gli interventi a valere sui finanziamenti europei e nazionali della politica di coesione 2021-2027, che individuano assi strategici in gran parte comuni col PNRR (quali la digitalizzazione e l'innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale), e che sono destinati a trovare attuazione in un arco temporale in ampia misura sovrapponibile.

La sfida operativa è aperta anche per l'ente-Regione, che in parte è, essa stessa, soggetto attuatore, e in parte svolge un ruolo di *governance* degli investimenti sul territorio, attraverso attività di intermediazione, di trasferimento di risorse agli enti locali e di coordinamento. Appare indispensabile, pertanto, indagarne l'attività in tale duplice veste, con riferimento da un lato agli 11 interventi PNRR (articolati sulle Missioni 1, 2 e 6) di cui essa è titolare, e dall'altro al concreto funzionamento della Cabina di regia, istituita con funzioni di indirizzo strategico, di impulso e di monitoraggio. Come indicato nel Piano territoriale della Regione, presso la Cabina di regia è attivato il sistema di monitoraggio unitario dello stato di avanzamento fisico e finanziario, volto ad assicurare la celere attuazione degli interventi, attraverso l'identificazione delle criticità e l'"affiancamento" agli enti territoriali di professionisti ed esperti contrattualizzati. L'obiettivo è di rendere più efficienti i processi e le attività di gestione e di potenziare la capacità dell'intero sistema territoriale di pianificare e attuare gli investimenti programmati.

2 Gli indirizzi centrali di riferimento per la programmazione da declinare sul territorio

I criteri di riferimento per i controlli 2024 sono stati adottati, in conformità ai principi di cui all'art. 3, comma 4, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, dalle Sezioni riunite in sede di controllo (delib. n. 37/SSRRCO/INPR/2023, Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2024). La Sezione delle Autonomie, nell'esercizio dei propri poteri di coordinamento, ha indicato a sua volta i temi rilevanti per la programmazione (delib. n. 3/SEZAUT/2024/INPR, Programma delle attività per l'anno 2024). Entrambe le Sezioni

centrali hanno posto l'accento sulla circostanza che la programmazione dei controlli per l'annualità 2024 si inserisce in un contesto economico non favorevole, in cui la gestione della politica economica richiede l'individuazione di un difficile equilibrio tra spinte ed esigenze diverse.

Nel quadro più generale di finanza pubblica, la spesa per investimenti pubblici locali, principalmente finanziata con le risorse del PNRR, si conferma di rilevanza fondamentale, atteso che sull'andamento della stessa è strettamente correlata, per i suoi riflessi sulla crescita, l'effettiva possibilità di un risanamento duraturo e sostenibile dei conti pubblici.

Le Sezioni riunite hanno a tale proposito sottolineato che *“testimonianza tangibile [...] può essere individuata proprio nelle molteplici filiere di attuazione dei programmi assentiti con le risorse del PNRR, laddove una larga parte degli interventi vede infatti una stretta interazione tra Amministrazioni centrali responsabili e soggetti attuatori a livello regionale locale. Interazione che si riverbera sia sul versante procedurale ed amministrativo che su quello più squisitamente contabile della allocazione, messa a disposizione ed utilizzazione delle risorse”* (così, delib. n. 37/SSRRCO/INPR/2023).

Altro tema di interesse per lo scrutinio delle Sezioni territoriali è costituito, secondo le Sezioni riunite, dall'attuazione dell'Agenda 2030, i cui obiettivi (misurabili con l'ausilio di specifici indicatori) sono, almeno in parte, affidati alle competenze delle Regioni e degli enti locali ed influenzano i contenuti dei rispettivi documenti strategici. Come ricordano le Sezioni riunite, infatti, gli obiettivi adottati dall'Assemblea generale delle NNUU sono stati *“introdotti nell'ordinamento nazionale attraverso direttive dell'UE, in forza della “Strategia nazionale di sviluppo sostenibile”, che prescrive contenuti specifici per i documenti di programmazione regionale e degli enti locali”* [sottol. ns.].

Anche il quadro programmatico della Sezione delle Autonomie concentra l'attenzione sugli interventi del PNRR, sottolineando che *“nell'ambito delle proprie attività di referto si farà carico di riferire annualmente sulle misure del PNRR che sono affidate in gestione al comparto degli enti territoriali, con particolare riferimento agli esiti delle attività di controllo svolte in materia dalle Sezioni regionali di controllo. [...] Tale approccio consentirà di valorizzare il carattere diffuso del controllo della Corte, un sistema a “rete” che rende possibili valutazioni in ordine all'efficacia delle politiche adottate a tutti i livelli di governo”* (così, delib. n. 4/SEZAUT/INPR/2024).

Ulteriore attenzione è rivolta all'acuirsi dei problemi strutturali della finanza territoriale, e in particolare alle situazioni di crisi finanziaria degli enti territoriali. Sul punto la Sezione delle Autonomie ha rilevato che *“venuta meno la fase emergenziale nella quale l'intervento dello Stato ha reso disponibili risorse per assicurare l'erogazione dei servizi locali fondamentali, potrebbero emergere nuove difficoltà per la tenuta degli equilibri”*. Sorge, pertanto, l'esigenza di analizzare le cause che impediscono ad alcuni enti di uscire dalla crisi e ritrovare l'equilibrio finanziario, passando da una procedura all'altra senza soluzione di continuità.

Nella prospettiva della declinazione sul territorio delle indicazioni così offerte a livello centrale, la perimetrazione delle attività di controllo per il 2024 sarà orientata lungo le seguenti linee direttrici:

- Razionalizzazione e accelerazione degli adempimenti obbligatori disposti dal legislatore a carico delle Sezioni territoriali (in particolare quelli relativi al tradizionale “controllo-monitoraggio” della legalità finanziaria degli enti territoriali, ivi comprese le verifiche contabili sui flussi riguardanti l’acquisizione e l’utilizzo dei fondi Covid);
- Integrazione del profilo della “legalità finanziaria” con quello della performance (sia nella relazione che accompagna la parifica del rendiconto regionale, sia a mezzo di indagini specifiche focalizzate sul raggiungimento dei risultati dichiarati e attesi);
- Tempestività delle analisi, anche in linea con il vigente modello di sostegno finanziario agli interventi sul territorio, che (im)pone, come detto, scadenze stringenti;
- Raccordo con il livello centrale dei controlli (Sezioni riunite e Sezione delle Autonomie). Si riafferma infatti la necessità, a fronte di iniziative capillari sul territorio, di un controllo altrettanto capillare per diffusione, e coordinato a monte con le Sezioni centrali, nelle sue manifestazioni e nelle tipologie di esiti.

Tenuto conto delle funzioni da svolgersi obbligatoriamente, lo schema delle attività di controllo per il 2024 è il seguente:

ATTIVITÀ DI CONTROLLO A CARATTERE OBBLIGATORIO

CONTROLLI SULLA REGIONE

- Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione (art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012)
- Controlli sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi della Regione (art. 1, commi 3, 4 e 7, d.l. n. 174/2012) comprese le partecipazioni regionali in società controllate
- Esame della relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni (art. 1, comma 6, d.l. n. 174/2012, come sostituito dall’art. 33, comma 2, lett. a, n. 2, d.l. n. 91/2014)
- Relazione sulle coperture finanziarie delle leggi regionali di spesa (art. 1, comma 2, d.l. n. 174/2012)
- Controlli sui bilanci previsionali e sui bilanci di esercizio degli enti del servizio sanitario regionale (art. 1, comma 3, d.l. n. 174/2012)

CONTROLLI SUGLI ENTI LOCALI

- Controllo-monitoraggio sui bilanci e i rendiconti degli enti locali (art. 148- bis TUEL)

- 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-quarter TUEL
- Controlli sul funzionamento dei controlli interni degli enti locali (art. 1, comma 6, d.l. n. 174/2012)
- Controlli sulle relazioni di fine mandato di province e comuni (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 149/2011)

CONTROLLI SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

- Controlli sull'atto deliberativo di costituzione di società pubbliche o relativo all'acquisizione di partecipazioni dirette o indirette in società pubbliche (art. 5 d.lgs. n. 175/2016)
- Controlli sugli organismi partecipati dalla Regione (revisione periodica ex art. 20, d.lgs. n. 175/2016)
- Controlli sugli organismi partecipati dagli enti locali (revisione periodica ex art. 20 d.lgs. n. 175/2016)

CONTROLLI SUI "COSTI DELLA POLITICA"

- Controllo sulla regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari rappresentati nel Consiglio regionale (art. 1, comma 10 ss., d.l. n. 174/2012)
- Controllo sui rendiconti delle spese elettorali dei partiti politici, dei movimenti politici e delle liste relative alle elezioni amministrative, relativamente ai comuni con oltre 30.000 abitanti (art. 13, L. n. 96/2012)

CONTROLLO PREVENTIVO E SUCCESSIVO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO E SUI RENDICONTI DEI FUNZIONARI DELEGATI (art. 3, comma 1, l. n. 20/1994; art. 10 d.lgs. n. 123/2011; art. 604 ss. R.D. n. 827/1924)

ATTIVITÀ DI CONTROLLO A CARATTERE SELETTIVO: indagini gestionali

- **Indagini in materia di enti locali**
 - L'acquisizione e l'utilizzo dei fondi Covid negli enti locali della Regione Toscana (completamento programma 2023)
- **Indagini in materia di sanità**
 - *Follow-up* dell'indagine sulle liste d'attesa adottata con delib. n. 10/2023 (completamento programma 2023; indagine conclusa nel primo trimestre 2024)

- Lo stato della sanità pubblica in Toscana e gli effetti della pandemia sulla gestione economico-finanziaria e sulla prestazione dei servizi (completamento programma 2023)
- **Indagini sull’attuazione del PNRR (art. 3, comma 4, l. n. 20/1994)**
 - Indagine su alcuni progetti PNRR attuati dalla Regione Toscana (confluirà nella Relazione di parifica)
 - Indagine in materia di edilizia scolastica (completamento programma 2023)

ATTIVITÀ CONSULTIVA (art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 e art. 46 l. n. 238/2021)

3 I controlli obbligatori *ex lege*

3.1 La finanza regionale

In sede di parifica del rendiconto regionale, l’analisi della Sezione avrà ad oggetto, in primo luogo, l’attendibilità e la veridicità dei dati contabili riflessi nel documento riassuntivo della gestione 2023, allo scopo di fornire un contributo tecnico-informativo all’organo rappresentativo (preliminarmente alla legge di approvazione del rendiconto), nonché agli organi di vertice regionali, che potranno assumere, nell’esercizio delle proprie responsabilità, le iniziative conseguenti. In tale sede, un numero di transazioni sarà altresì sottoposto a verifica diretta 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 tra l’altro, 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”*.

Il controllo della Corte è orientato a includere, oltre all’analisi delle poste contabili, anche verifiche circa: la correttezza, l’economicità e l’efficacia delle azioni 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.

In tale sede, tenuto conto delle già evocate sollecitazioni rinvenienti dal contesto esterno, specifica trattazione in un capitolo a sé stante verrà riservata alle attività regionali connesse al PNRR: attuazione diretta degli interventi compresi nel Piano territoriale (*in primis* gli interventi intesi allo sviluppo del *welfare* territoriale) e ruolo di intermediazione assunto dal livello regionale. Verrà altresì indagato lo specifico apporto delle politiche pubbliche regionali ai Sustainable Development Goals dell’Agenda 2030, come individuato in sede di programmazione regionale.

Le valutazioni sulla gestione si concentreranno in special modo nel settore della sanità regionale, 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 corretta 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 effettivamente destinato a garantire i livelli essenziali di assistenza da erogarsi sul territorio. Già per gli esercizi 2020-2022 è stato osservato come il contesto determinato dalla pandemia abbia deteriorato gli equilibri del sistema sanitario regionale, imponendo la necessità di reperire risorse aggiuntive a copertura. Stanti le prime risultanze in termini di disavanzo consolidato, nuovi interventi straordinari si rendono necessari per recuperare le perdite del 2023 e per superare lo squilibrio gestionale delle singole aziende e dell'intero sistema. Della misura e della tipologia di tali interventi si darà debito conto in relazione.

Le analisi che riguardano il bilancio preventivo saranno, come d'abitudine, incorporate nella relazione di accompagnamento alla decisione di parifica. Nella stessa sede, uno specifico capitolo sarà dedicato, rispettivamente, alla gestione dei fondi europei della programmazione ordinaria 2014-2020 (ormai giunta al termine) e alle partecipazioni societarie regionali, in relazione allo stato di attuazione del piano di razionalizzazione ordinaria al 31 dicembre 2022. Verranno altresì esaminati alcuni profili organizzativi e funzionali dell'ente-Regione, compresa la relazione del Presidente sul sistema dei controlli interni.

Si individua pertanto il seguente **indice provvisorio** della Relazione sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2023:

- **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** (con una ricostruzione del quadro di politiche pubbliche destinate a contribuire al *framework* degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030)
- **CAPITOLO III - La gestione finanziaria**
- **CAPITOLO IV - La gestione di cassa**
- **CAPITOLO V - Il risultato di amministrazione e gli equilibri di bilancio**
- **CAPITOLO VI - L'indebitamento regionale**
- **CAPITOLO VII - La gestione sanitaria**
- **CAPITOLO VIII - La situazione economico-patrimoniale**
- **CAPITOLO IX - Il PNRR in Regione Toscana.** La *governance*, le risorse e lo stato di attuazione di specifici interventi
- **CAPITOLO X - La gestione dei fondi europei** (Programmazione 2021-2027 fondi SIE: stato di avanzamento. Chiusura programmazione 2014-2020)

- **CAPITOLO XI - I profili organizzativi** (L'organizzazione amministrativa e il personale regionale; Gli enti e le agenzie regionali; Il sistema dei controlli interni della Regione Toscana)
- **CAPITOLO XII - Le partecipazioni societarie nel rendiconto della Regione**

Oltre all'esame del sistema sanitario regionale svolto in sede di referto, la Sezione intende proseguire nel monitoraggio dei bilanci previsionali e di esercizio delle 3 Aziende sanitarie 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 sui restanti enti del Servizio Sanitario regionale (Fondazione Monasterio e ISPRO), nonché su ESTAR e sulla Gestione Sanitaria accentrata (GSA), che gestisce direttamente una quota del finanziamento regionale per la sanità.

L'analisi condotta in sede di giudizio di parifica verrà completata in corso d'anno con un referto di carattere generale sulla gestione della sanità in Toscana, che riassumerà i profili di criticità a più riprese evidenziati e il loro impatto sull'equilibrio dell'intero sistema regionale (v. infra, par. 4 sulle indagini a carattere selettivo).

Sempre con riferimento all'ambito regionale, in funzione di ausilio all'attività dell'organo legislativo, la Sezione ha già provveduto alla verifica della tipologia delle coperture finanziarie adottate dalle leggi regionali di spesa e delle tecniche di quantificazione degli oneri ad esse sottesi, valutando l'adeguatezza delle risorse individuate quali mezzi di copertura, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012.

3.2 La finanza locale

Il territorio regionale comprende 273 comuni, 9 province e 1 città metropolitana. Il ciclo 2017-2019 ha riguardato gli enti dimensionalmente più grandi (> 15.000 ab.) e quelli caratterizzati da situazioni di scostamento dall'equilibrio già note alla Sezione, per un totale di oltre 200 pronunce. Per il ciclo di controllo 2020 e 2021 si confermano i seguenti principi: a) standardizzazione delle istruttorie sulla base di profili predeterminati e uniforme trattamento delle irregolarità constatate, da segnalare agli enti ai fini dell'adozione di idonee misure correttive; b) accelerazione e attualizzazione del controllo, con recupero e "chiusura" delle situazioni più remote nel tempo; c) semplificazione degli adempimenti e responsabilizzazione degli amministratori, alle cui determinazioni vengono in prima battuta affidate le azioni correttive, nel pieno rispetto del principio delle autonomie territoriali. In tale quadro, la Sezione ha, già in passato, adottato una graduazione delle pronunce di irregolarità, riservando ai soli casi più gravi (disavanzo e cattiva gestione suscettibile di incidere sugli equilibri di bilancio) la richiesta cogente di misure correttive nei termini stringenti previsti dall'art. 148-bis Tuel.

Il ciclo di controllo-monitoraggio della legalità finanziaria sul biennio 2020-2021 è attualmente in corso. Come stabilito nella precedente programmazione, esso sta dando priorità alle situazioni dimensionalmente più rilevanti e a quelle più critiche in termini di disavanzo di natura gestionale. Verranno altresì presi in considerazione la gran parte degli

enti esaminati nel corso dell'istruttoria generale sui fondi Covid (su cui si veda *infra*, il par. 4, relativo ai controlli a carattere selettivo), per i quali la Sezione dispone già di informazioni utili anche ai fini del controllo-monitoraggio. Sarà infine assicurata almeno parziale "copertura" agli enti che, per le dimensioni più ridotte o per lo stato di "buona salute" finanziaria, siano stati esaminati più remotamente nel tempo. A fini acceleratori, occorre tuttavia iniziare, già a partire dal secondo semestre 2024, la riflessione sul nuovo ciclo, che riguarderà il biennio 2022-2023, in modo da consentirne l'avvio senza soluzione di continuità, ove possibile già entro la fine dell'anno. In tale sede appare opportuno riservare uno specifico settore di analisi all'impiego delle risorse PNRR. Si sottolinea, in proposito, l'opportunità di coinvolgere maggiormente gli organi di revisione (come già iniziato nel corso del 2023) che, per espressa previsione del legislatore, costituiscono interlocutore diretto della Sezione.

È poi essenziale procedere alla verifica periodica dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio in corso, per rilevare con tempestività l'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi. A tal fine, l'ordinaria procedura di monitoraggio sarà integrata dall'approfondimento istruttorio degli specifici elementi e aspetti che siano stati individuati in sede di approvazione del piano come le "leve" suscettibili di avere una influenza decisiva per la copertura del disavanzo e l'effettivo risanamento strutturale. Anche in questo ambito appare essenziale, dal punto di vista organizzativo, riferirsi primariamente alle verifiche svolte dall'organo di revisione e periodicamente comunicate alla Sezione

Vanno infine citate le verifiche sulle relazioni di fine mandato, redatte ai sensi dell'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011 e s.m.i., che danno conto delle decisioni di entrata e di spesa dell'amministrazione uscente, nell'imminenza di una scadenza elettorale, contribuendo all'attuazione di principi di trasparenza e *accountability* dei vertici di governo territoriale nei confronti dei cittadini. Per l'anno 2024, tali verifiche riguarderanno 184 Comuni, che svolgeranno le consultazioni elettorali nel prossimo mese di giugno.

3.3 I controlli sugli organismi partecipati

Le società pubbliche locali rappresentano un settore rilevante dei controlli a livello territoriale.

Nel corso del 2024 proseguiranno i controlli sugli atti deliberativi di costituzione delle società partecipate o di acquisizione di partecipazioni, dirette o indirette, in organismi partecipati già esistenti (art. 11, comma 1, lett. a), della l. n. 118/2022 "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*", che ha modificato l'art. 5, commi 3 e 4, TUSP).

L'attuazione del percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti locali continuerà ad essere oggetto di attenzione da parte della Sezione. Considerato il rilievo attribuito dal legislatore all'elaborazione dei piani operativi ed all'effettiva realizzazione delle procedure di dismissione e/o liquidazione deliberate dagli enti proprietari, in continuità con l'anno 2023, specifiche analisi saranno svolte su un numero limitato di enti, individuati sulla base delle dimensioni e degli elementi di criticità 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, riversandone i risultati in pronunce che interessano i singoli enti in maniera individuale. 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 soltanto a finalità di trasparenza e di deterrenza, ma è funzionale anche allo svolgimento delle verifiche di competenza della Corte dei conti, che pertanto vanno puntualmente compiute. Nell'arco del 2024 verrà completata l'analisi delle partecipazioni detenute dai comuni capoluogo di provincia con riferimento ai piani di razionalizzazione del biennio 2020-2021- 2022 nonché il *follow-up* degli enti che hanno già avuto pronuncia di accertamento relativamente alla razionalizzazione periodica 2020. Verrà inoltre avviata l'analisi su un campione di almeno 4 enti, scelti nella fascia demografica più elevata, che hanno approvato il piano di razionalizzazione periodica entro il 31/12/2023.

Parimenti costituirà oggetto di specifico esame il percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalla Regione Toscana. Gli esiti di tale verifica confluiranno in uno specifico capitolo della relazione sulla gestione, allegata alla decisione di parifica ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2013 (cfr. *supra*, il paragrafo 3.1 sulla finanza regionale).

3.4 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. Con riferimento ai "costi della politica", la Sezione verifica, in particolare, il corretto impiego dei fondi che i cittadini destinano ai partiti e movimenti politici nelle competizioni elettorali locali, nonché la rispondenza ai fini istituzionali dei fondi pubblici che finanziano i gruppi consiliari degli eletti nell'Assemblea regionale.

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 e s.m.i., a fini di trasparenza delle spese elettorali e delle relative fonti di finanziamento. Nel 2024, il controllo in questione interessa 9 Comuni: Empoli, Firenze, Scandicci, Livorno, Piombino, Rosignano Marittimo, Capannori, San Giuliano Terme e Prato.
- controlli sui rendiconti relativi all'anno 2023 dei gruppi politici rappresentati in Consiglio regionale (XI legislatura). 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. Il numero di rendiconti da sottoporre a verifica con riferimento al 2023 è pari a 6. Stante la tempistica serrata imposta dal legislatore per tale controllo, le relative delibere sono già state emesse nel mese di marzo 2024, anticipando sul punto l'attuazione della presente programmazione.

3.5 Gli atti delle amministrazioni decentralizzate dello Stato

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

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. La Sezione ha fronteggiato negli ultimi due anni 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. Analoga mole di lavoro è attesa anche per il 2024.

4 I controlli a carattere selettivo: indagini gestionali con esito di referto

4.1 Referti in materia di enti locali

È in corso di completamento l'indagine generale relativa all'*impatto dei fondi Covid sugli equilibri di bilancio territoriali*, accompagnata da schede relative ai singoli enti e dall'indicazione delle ricadute sui rispettivi risultati di amministrazione. La platea oggetto di esame è composta dagli enti che hanno fruito dei contributi di più ingente importo (circa 80 enti). I dati raccolti in sede istruttoria consentiranno di fornire un quadro riepilogativo delle risorse emergenziali assegnate al comparto degli enti locali della Toscana, della misura complessiva della perdita di gettito dovuta al Covid certificata e ristorata, delle maggiori e minori spese legate all'emergenza, nonché di offrire, in omaggio a un principio di economia dei mezzi istruttori, elementi utili al ciclo di controllo-monitoraggio sul biennio 2020-2021, attualmente in corso.

4.2 Referti in materia di sanità

È stata completata nel primo trimestre 2024 l'indagine sul *follow-up* delle misure conseguenziali adottate dalla Regione per dare seguito alle raccomandazioni contenute nel referto sulla *gestione delle liste di attesa* (deliberazione n. 10/2023/VSG) ed assicurare il governo o il superamento delle criticità ivi accertate.

Nel corso del primo semestre 2024 verrà ultimata anche l'indagine avente ad oggetto "*Lo stato della sanità pubblica in Toscana e gli effetti della pandemia sulla gestione economico-finanziaria e sulla prestazione dei servizi*".

L'indagine si propone di verificare, attraverso l'analisi dei bilanci delle aziende sanitarie e della GSA-Regione, l'impatto della pandemia sul SSR Toscano e la capacità dello stesso di mantenere la sostenibilità economica e di assicurare la prestazione dei Livelli essenziali di assistenza nel quadro del finanziamento ordinario.

Allo scopo, saranno utilizzati i dati ricavati dai bilanci degli enti sanitari, già esaminati in sede di controllo ai sensi dell'art. 170 della legge n. 266/2005, unitamente a quelli del

perimetro sanitario del bilancio della Regione analizzati nella Relazione allegata al giudizio di parificazione con riferimento agli esercizi dal 2019 al 2022.

4.3 I controlli sulla realizzazione del PNRR (art. 3, comma 4, legge n. 20/1994)

Come già anticipato al precedente punto 3.1, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio 2023 verrà dedicata specifica attenzione allo stato di avanzamento dei progetti finanziati dal PNRR che vedono come soggetto attuatore la Regione Toscana.

Inoltre, in prosecuzione del programma dei controlli 2023, verrà condotta una indagine gestionale sullo stato di attuazione di alcuni progetti finanziati dal PNRR nel territorio toscano. Si tratta in particolare della misura M4C1 Investimento 3.3. *"Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica"*.

Il Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica ha l'obiettivo di incrementare i livelli di sicurezza sismica degli edifici scolastici e di migliorarne la classe energetica. Con due distinti decreti ministeriali (nn. 343/2021 e n. 320/2022) sono state assegnate le risorse PNRR alle regioni. La quota di risorse assegnata alla Toscana attraverso questi strumenti ammonta a oltre 103 milioni. Al settore concorrono tuttavia anche risorse statali e regionali, oltre a quelle del PON Scuola, che portano il totale a 142,8 milioni. Com'è noto, il contesto congiunturale del 2023 è stato connotato dal rialzo dei prezzi delle materie prime e da scarsità di manodopera. Attesa la forte componente infrastrutturale dell'investimento, tali fattori rappresentano un rischio per il conseguimento, nel breve periodo, degli obiettivi intermedi e, nel medio periodo, dell'obiettivo finale stabilito al 2026.

Vanno inoltre rammentate, per le implicazioni in materia di controllo, le disposizioni del recente d.l. n. 13/2023 (art. 26, rubricato "Disposizioni di semplificazione degli interventi di edilizia scolastica a sostegno degli enti locali"), che ha previsto, con finalità di accelerazione, l'estensione della possibilità di operare come commissari straordinari per l'edilizia scolastica – già prevista fino al 31 dicembre 2026 per Sindaci, Presidenti di Provincia e di Città Metropolitana – anche nei confronti dei soggetti attuatori degli interventi, delle stazioni appaltanti (se diverse dai soggetti attuatori), delle centrali di committenza e dei contraenti generali; nonché l'introduzione di specifiche deroghe al codice dei contratti pubblici in materia di acquisti e programmazione dei lavori pubblici, di affidamenti diretti e di appalti integrati.

L'analisi gestionale sarà ultimata nel corso del 2024.

5 L'attività consultiva

L'attività consultiva svolta dalla Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. n. 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'interesse alla corretta applicazione della legge e alla sana 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 ed anticipare le problematiche di interesse generale di potenziale emersione nell'applicazione concreta della normativa finanziaria concernente gli enti locali, alla cui autonomia decisionale viene offerto, a fini interpretativi generali e astratti, il supporto tecnico della Sezione.

All'attività consultiva così tradizionalmente esercitata dalla Sezione potrebbero aggiungersi le richieste di parere formulate ai sensi dell'art. 46 della l. 23 dicembre 2021, n. 238 (Legge europea 2019-2020), che ha previsto il coinvolgimento delle Sezioni regionali relativamente alle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica alle attività finanziate con risorse PNRR e complementari.

