



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Gaetano D'AURIA	presidente, relatore
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCUOGLIO	consigliere
Laura d'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 12 marzo 2014,

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 (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 la convenzione del 16 giugno 2006 sulle modalità di collaborazione fra la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Toscana, il Consiglio delle autonomie per la

Toscana e la Giunta della Regione Toscana in merito all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione degli enti autonomi territoriali;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione regionale 5 marzo 2014, n. 4, con la quale la Sezione è stata convocata per il giorno 12 marzo 2014;

UDITO il relatore, presidente di Sezione Gaetano D'Auria;

DELIBERA

di approvare il documento allegato, che forma parte integrante della presente deliberazione, contenente le linee generali di attività e il programma di lavoro della Sezione per l'anno 2014.

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 in Firenze, nell'adunanza del 12 marzo 2014.

Il presidente e relatore
f.to Gaetano D'Auria

Depositata in segreteria il 28 marzo 2014

Il funzionario preposto
f.to Claudio Felli

LINEE GENERALI DI ATTIVITÀ E PROGRAMMA DI CONTROLLO PER IL 2014

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il contesto. – 3. L’assetto dei controlli dopo il 2012 e i nuovi compiti delle Sezioni regionali. – 4. *Segue.* Il controllo sui “costi della politica”. – 5. L’attività della Sezione regionale nel 2013. – 6. Il programma di controllo della Sezione per il 2014. – 7. L’attività consultiva. – 8. Le modalità del controllo. – 9. Aspetti organizzativi.

1. - Premessa

1.1. - Secondo il principio stabilito dall’art. 3, commi 4 e 5, della l. 14 gennaio 1994 n. 20, la Corte definisce annualmente i programmi di controllo e i criteri di riferimento che ne regolano l’esercizio. A loro volta, le Sezioni regionali di controllo definiscono i loro programmi – aperti alle richieste di ciascuna Regione – anche con riferimento a quelli stabiliti dalle Sezioni riunite (quanto agli andamenti e alle tendenze che coinvolgono la finanza pubblica nel suo complesso) e a quelli della Sezione delle autonomie (quanto agli aspetti specificamente relativi alla gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali).

1.2. - La dimensione degli scenari macro e micro-economici riservati alle verifiche gestionali della Corte, specie a seguito dell’attribuzione ad essa – ad opera di leggi recenti – di nuovi compiti, è assai ampia e investe, in linea di massima, l’intera realtà amministrativa, comprese le sue articolazioni (organizzative e procedimentali) di natura privatistica.

E’ noto, per altro verso, che gli effetti della nuova *governance* economica europea si riverberano direttamente sulle politiche di bilancio nazionali e, loro tramite, su quelle delle regioni e degli enti locali, mentre la severità imposta dal *Fiscal compact* – fatta propria dall’Italia con l’introduzione in Costituzione della regola del pareggio di bilancio (l. cost. n. 1/2012 e legge di attuazione n. 243/2012) – assegna un ruolo fondamentale alle decisioni politiche di allocazione delle risorse, vincolate rigidamente, a tutti i livelli di governo, dall’obiettivo di equilibrio complessivo del quadro di finanza pubblica (v., in questi termini, la deliberazione Sez. riun. 21 novembre 2013, n. 15, recante il programma generale di controllo per il 2014).

Di qui, l’esigenza che, anche in ambito regionale, l’attività di controllo sia impostata in modo da consentire, oltre alla migliore conoscenza dei dati e degli andamenti finanziari, le sintesi necessarie a far sì che i controlli contribuiscano al coordinamento della finanza pubblica, mediante verifiche gestionali in grado di misurare l’impatto delle politiche di entrata e di spesa sugli equilibri di bilancio e sulla complessiva tenuta dei conti pubblici.

2. Il contesto

2.1. - Le misure di rigore finanziario adottate negli ultimi anni, rese necessarie dall’esigenza di contenere l’espansione del disavanzo e del debito, hanno inciso in maniera rilevante sulle politiche di bilancio delle regioni e degli enti locali. Per questi enti, la spesa primaria è diminuita, nel 2013, di quasi il 4 per cento rispetto all’anno

precedente (al netto della spesa sanitaria), mentre ulteriori riduzioni sono previste nel 2014 e negli anni a venire.

La regola annuale dell'equilibrio (rapporto deficit/Pil) resta quella del "tre per cento", ma la mancata crescita rende difficile il percorso di rientro dal debito nei termini e con le cadenze stabiliti dal *Fiscal compact* (riduzione, ogni anno, di 1/20 della differenza fra il livello raggiunto dal debito e la sua soglia del 60 per cento). Donde l'importanza degli interventi di riforma che la Corte, nel *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica* (maggio 2013), ha raccolto intorno a quattro obiettivi principali: ridurre la pressione fiscale per renderla compatibile con le esigenze della crescita, fermo restando il rispetto dei parametri europei; adottare meccanismi selettivi della spesa pubblica, per accrescerne la redditività economica e sociale; accompagnare le politiche di sviluppo con profonde innovazioni negli assetti organizzativi e funzionali delle pubbliche amministrazioni; razionalizzare il settore dei servizi pubblici, superando duplicazioni e rigidità strutturali che rendono sempre più evidente "l'inconciliabilità tra l'andamento dei costi e quello dei ricavi".

I severi vincoli di finanza pubblica hanno, altresì, determinato – prosegue il *Rapporto* – la necessità di intervenire ulteriormente sulla riduzione e sulla riqualificazione della spesa, attraverso strumenti finalizzati a realizzarne un più penetrante controllo, anche qualitativo. Di qui, l'impegno – che il Parlamento ha richiesto a tutti i livelli di governo – per la c.d. *spending review*, intesa come processo permanente di analisi della qualità della spesa pubblica, al duplice scopo di migliorare la *performance* (efficienza ed economicità) delle amministrazioni e di conseguire una base consolidata di risparmi da destinare al riequilibrio dei conti. Ma di qui, anche, la necessità (richiamata dalla citata deliberazione Sez. riun. n. 15/2013) di orientare maggiormente i controlli della Corte sui risultati delle politiche di spesa, per verificare l'utilizzo delle risorse e i risultati conseguiti, anche in termini di riorganizzazione e semplificazione degli apparati pubblici. Occorre inoltre assicurare all'esercizio dei controlli un'efficacia propulsiva, in grado di stimolare nelle amministrazioni capacità e iniziative per l'individuazione di priorità e scelte progettuali da privilegiare o da abbandonare.

Quanto alla crescita è evidente come, in assenza di una ripresa significativa, occorra riservare maggiore attenzione alla composizione della spesa, recuperando livelli più elevati di quella in conto capitale. Il rilancio degli investimenti fa parte, quindi, delle politiche di spesa su cui, a livello centrale e decentrato, la Corte è impegnata tramite controlli mirati sull'efficacia delle risorse ad essi destinate. Vengono in considerazione, a tal proposito, le politiche di coesione e i programmi gestiti con l'utilizzazione dei fondi europei, per i quali la speciale deroga al Patto di stabilità è funzionale a investimenti in infrastrutture e ricerca. L'influenza sull'obiettivo di crescita di efficaci realizzazioni, con il superamento delle criticità sino ad oggi emerse, richiama – ancora una volta – l'impegno a un rafforzamento dei controlli da parte delle Sezioni regionali (v. la citata deliberazione Sez. riun. n. 15/2013).

2.2. - La politica di contenimento della spesa ha trovato un riscontro di assoluto rilievo nel contributo che è stato dato dal sistema delle autonomie al rispetto delle regole che costituiscono il patto di stabilità interno. Il contenimento è stato particolarmente marcato per le spese di funzionamento (personale e acquisto di beni e servizi), con risultati, per il 2013, che consentono – benché provvisori – di riconoscere una forte responsabilità degli enti nel perseguimento degli obiettivi programmati.

Incidere ancora sulla spesa delle amministrazioni regionali e locali è complesso per diverse ragioni. Il quadro programmatico già incorpora, tra il 2012 e il 2016, una flessione della spesa (al netto di quella sanitaria) di oltre il 7 per cento in termini nominali. Donde, come detto, l'esigenza prioritaria di reperire "margini di manovra" da una accurata politica di revisione della spesa, capace di incidere anche sull'articolazione delle strutture organizzative e sull'impiego delle risorse disponibili, in rapporto alle funzioni e ai servizi da rendere.

2.3. - Nel contesto dell'emergenza finanziaria, anche le funzioni di controllo della Corte dei conti sono state oggetto di importanti trasformazioni, che riflettono esigenze diverse ma complementari: quelle di austerità finanziaria, che permeano – come detto – l'ordinamento nazionale; quelle di garanzia delle autonomie regionali e locali, fortemente investite dalle misure di contrasto alla situazione di crisi; quelle che attengono alla coerenza delle misure nazionali con il patto europeo di stabilità e crescita. Con riguardo a tale ultimo ambito, in particolare, i controlli di autorità terze e indipendenti sono intesi, dall'Unione europea, come fattore irrinunciabile di garanzia circa la serietà e la coerenza degli svolgimenti che i governi debbono dare alle decisioni di ristrutturazione delle finanze nazionali.

E', quindi, evidente che i controlli nazionali poggiano sempre più su di una base eurounitaria, al punto che le regole della nuova *governance* economica europea (dal *Six pack* al *Fiscal compact*) hanno instaurato un nesso strettissimo fra i controlli dell'Unione e i controlli delle autorità nazionali, nel senso: *a*) che, all'interno degli Stati, debba farsi luogo a controlli esaurienti ed efficienti circa la rispondenza dei comportamenti finanziari alle regole e agli obiettivi di bilancio che i governi nazionali si sono impegnati a rispettare; *b*) che i controlli nazionali debbono atteggiarsi sempre più come "controlli di coerenza" fra le impostazioni di finanza pubblica nazionale e i parametri-vincoli stabiliti a livello europeo; *c*) che i controlli europei debbono potersi esercitare sul presupposto della piena affidabilità di quelli nazionali, pena il venir meno dell'intero impianto di sorveglianza e correzione degli andamenti macroeconomici e finanziari; *d*) che i controlli nazionali, per essere ritenuti soddisfacenti dall'Unione, debbono fornire ogni possibile e ragionevole certezza circa la trasparente rappresentazione della situazione finanziaria dei singoli Stati ed, eventualmente, dei loro comportamenti devianti rispetto agli obblighi sottoscritti.

2.4. - Di particolare rilievo, in tale direzione, la direttiva del *Six pack* 2011/85/UE del Consiglio (8 novembre 2011), attualmente in corso di recepimento, relativa ai requisiti che gli Stati membri sono tenuti a conferire ai loro "quadri di bilancio", intesi come l'insieme delle disposizioni, delle procedure, delle regole e delle istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio. Essa include, fra le "regole minime" a garanzia dell'osservanza, da parte degli Stati membri, dell'obbligo di evitare disavanzi eccessivi, il rafforzamento in ciascun paese di dispositivi di monitoraggio e analisi indipendente, intesi ad accrescere la trasparenza sia del bilancio, sia delle relazioni fra i diversi "sottosettori" dell'amministrazione pubblica.

Rientrano fra tali dispositivi: l'individuazione, nei documenti di bilancio annuali, di tutti gli organismi e i fondi che non rientrano nei bilanci ordinari; l'indicazione (anche nei piani di bilancio a medio termine) dell'incidenza che i bilanci di tali organismi determinano sui saldi e sul debito pubblico; la pubblicità delle informazioni circa le passività potenziali che possono avere effetti consistenti sui bilanci pubblici, comprese

le garanzie pubbliche, i crediti deteriorati e le passività derivanti dalla gestione delle imprese pubbliche; la pubblicità delle informazioni sulle partecipazioni delle pubbliche amministrazioni al capitale di imprese private e pubbliche per importi economicamente significativi; la pubblicità delle informazioni circa l'impatto sulle entrate del minor gettito dovuto alle detrazioni fiscali. Per tutti i settori dell'amministrazione pubblica la direttiva richiede, altresì, l'uniformità delle norme e delle procedure contabili; l'integrità dei sistemi di raccolta ed elaborazione dei dati sottostanti; meccanismi appropriati per il coordinamento tra tutti i sottosettori dell'amministrazione; controlli indipendenti sul rispetto di tutte le regole di cui s'è detto.

Si tratta di una disciplina che, unitamente a quella nazionale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (d.lgs. n. 118/2011), pur essa in fase di aggiornamento, prospetta una stagione di profonde innovazioni nelle discipline finanziarie e contabili vigenti ai diversi livelli di governo, richiedendo a ciascun legislatore regionale di rinnovare in profondità l'assetto normativo della disciplina contabile per far sì che, attraverso specifiche "regole di bilancio numeriche" applicate a ciascun ente del settore pubblico, sia possibile tenere sotto costante osservazione l'adempimento degli obblighi di bilancio derivanti dal Trattato sulla *governance* europea.

Tutto ciò accresce la valenza dei controlli come fattore di integrazione fra i paesi dell'Unione, mentre la loro indipendenza dai governi rappresenta una garanzia per tutti gli Stati e le loro interne articolazioni. Donde, per quanto qui interessa, l'importanza del ruolo che la Corte, come autorità di controllo la cui indipendenza è predicata direttamente dalla Costituzione (art. 100, comma 3), è in grado di svolgere nell'interesse, ormai anche eurounitario, alla sana gestione della finanza nazionale e delle sue diverse componenti, a livello statale, regionale e locale.

3. L'assetto dei controlli dopo il 2012 e i nuovi compiti delle Sezioni regionali

3.1. - Sulla linea del rafforzamento della disciplina di bilancio si collocano tre importanti serie di norme intervenute nel 2012.

La *prima* è contenuta nella l. cost. n. 1/2012, che ha introdotto in Costituzione un insieme di principi a tutela dell'equilibrio strutturale dei bilanci pubblici. Vi si prevedono, fra l'altro: l'applicazione a tutte le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento europeo, dei vincoli concernenti l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito; l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e Pil nel lungo periodo; una più precisa definizione dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa, per cui esse debbono "provvedere" ai (e non più "indicare" i) mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri; l'abolizione della natura formale della legge di bilancio e, in esito a tale soppressione, la concentrazione nella decisione di bilancio dell'intera manovra finanziaria; l'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia concernente l'"armonizzazione dei bilanci pubblici".

La *seconda* è collegata alla precedente, di cui costituisce attuazione e svolgimento: si tratta della l. n. 243/2012, che reca – per l'appunto – le "disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio". Oltre a definire il contenuto della legge di bilancio, essa detta, anzitutto, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci, l'allineamento dei comportamenti delle pubbliche

amministrazioni con l'obiettivo di medio termine (che è, allo stato attuale, il bilancio in pareggio), la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni. Con specifico riguardo alle regioni e agli enti locali, essa stabilisce, poi, le condizioni alle quali può ritenersi realizzato l'equilibrio dei bilanci e quelle alle quali è consentito il ricorso all'indebitamento, le modalità del concorso alla sostenibilità del debito pubblico, i criteri per l'istituzione e la gestione di un apposito "fondo straordinario" per il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali. Infine, la legge prevede che la Corte dei conti svolga il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle regioni e degli enti locali (nonché delle amministrazioni pubbliche non territoriali) "ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci".

Entrambe le serie di norme qui sopra indicate sono entrate in vigore l'1 gennaio 2014 (sebbene quelle del titolo IV della l. n. 243 troveranno applicazione dall'1 gennaio 2016). Va considerato, altresì, che un effetto indiretto delle norme di cui si parla consisterà nel determinare modifiche più meno consistenti alle strutture e ai comportamenti delle amministrazioni, non foss'altro perché l'obiettivo del pareggio esige il massimo di concentrazione sulla riduzione della spesa pubblica improduttiva e, dunque, sulla razionalizzazione degli apparati e delle loro funzioni: donde l'importanza – anche per questa via – di interventi riformatori sul versante delle strutture amministrative e dei loro costi di gestione.

3.2. - La *terza serie* di norme riguarda le misure in materia di controlli sulle amministrazioni regionali – compresi gli enti del servizio sanitario – e degli enti locali, introdotte dal d.l. n. 174/2012 (convertito dalla l. 213/2012). Esse hanno dato vita a un sistema di "sorveglianza preventiva e successiva" sul rispetto, da parte degli enti territoriali, degli equilibri finanziari quali derivano dagli obiettivi della finanza pubblica nazionale, a loro volta condizionati dal vincolo del pareggio di bilancio e dalle regole del patto europeo di stabilità e crescita. Si tratta di un apparato normativo che, da un lato, esplicita ed estende compiti già iscritti nella legge fondativa dei controlli sui risultati delle pubbliche gestioni (art. 3, comma 4, della l. n. 20/1994), e dall'altro lato, è coerente e complementare rispetto alla disciplina del pareggio di bilancio, di cui anticipa – in sostanza – gli aspetti relativi al controllo. Su tali norme vanno, ora, registrati gli interventi della Corte costituzionale con le sentenze nn. 39 e 40/2014.

Quanto alle *regioni*, la loro gestione finanziaria, così come riflessa nei bilanci preventivi e consuntivi, diviene oggetto di controllo da parte delle sezioni regionali della Corte, "per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, comma 6, Cost., della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti".

Inoltre, il rendiconto generale di ciascuna regione è sottoposto – come accade per il rendiconto dello Stato e per i rendiconti di quasi tutte le regioni a statuto speciale – al "giudizio di parificazione" delle sezioni regionali di controllo, che culmina in una decisione cui si accompagna una relazione (al Consiglio e alla Giunta regionale) nella quale la Corte "formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa".

Un ulteriore aspetto del rapporto che lega la Sezione regionale della Corte al Consiglio regionale è riflesso dalla previsione normativa, pur essa contenuta nel d.l. n. 174/2012, per cui la Sezione valuta, ogni sei mesi, gli effetti finanziari delle norme legislative che comportano spese, riferendone al Consiglio stesso. Si tratta di un compito che il d.l. n. 174 ha assegnato alle sezioni regionali della Corte sul modello di quello che, nei confronti del Parlamento nazionale, è svolto dalle Sezioni riunite fin dal 1988 (in virtù della l. n. 362/1988 e, ora, della legge di contabilità, n. 196/2009), mediante relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa, di cui vengono analizzate sia le metodologie e le tecniche di quantificazione degli oneri, sia la congruenza delle corrispondenti coperture finanziarie.

L'esercizio di tale compito in ambito regionale trova la sua ragion d'essere nella rilevanza qualitativa e quantitativa, sotto il profilo finanziario, della produzione normativa regionale e, altresì, nella circostanza che la Corte ha ormai acquisito, quale soggetto istituzionale dello Stato-ordinamento, il ruolo e la responsabilità di "organo ausiliario" anche delle autonomie regionali e locali (v., da ultimo, le sentenze Corte cost. nn. 198/2012 e 219/2013).

Sarà l'esperienza applicativa di tale complesso di innovazioni a dar prova della loro idoneità a soddisfare le esigenze avute di mira dal legislatore: non solo una tendenziale simmetria dei controlli successivi sulle amministrazioni dello Stato e su quelle delle regioni, ma anche più stringenti verifiche sulla sostenibilità delle previsioni di bilancio (peraltro con esito non impeditivo ma cooperativo alla correzione di possibili squilibri) e obblighi di comportamento delle amministrazioni regionali allo scopo di rimediare a squilibri e irregolarità.

3.3. - Non meno pregnante, nel d.l. n. 174/2012, come modificato dalla legge di conversione, la portata delle disposizioni concernenti il rafforzamento del sistema dei controlli sugli *enti locali* (con applicazione graduale di alcune di esse agli enti con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti).

In primo luogo, tali disposizioni riordinano il sistema dei controlli interni a ciascun ente, nel segno del principio per cui il controllo interno è parte integrante dell'amministrare, talché ne risulta – già per questo aspetto – rinsaldato il legame con il controllo esterno della Corte, avendo questo fra i propri oggetti principali (non solo per gli enti locali) proprio il funzionamento dei controlli interni.

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

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

In quarto luogo, qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

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

Si tratta, nel complesso, di un sistema imperniato su quattro elementi.

Il primo è costituito dalla circostanza che i controlli mettono capo ad un organo indipendente dal governo, e ciò rappresenta – come detto – la migliore garanzia delle autonomie locali.

Il secondo attiene al carattere ricognitivo (o “di accertamento”) e referente dei controlli, poiché l'esito di questi costituisce il presupposto per chiamare in causa la responsabilità (*accountability*) del sistema politico-amministrativo, a questo spettando – in primo luogo – di adottare le misure necessarie a risolvere le criticità riscontrate.

Il terzo – il più delicato sul piano operativo – riguarda un insieme di misure sanzionatorie la cui applicazione è rimessa alle sezioni regionali della Corte come “anello di chiusura” di un sistema che mira a prevenire, o almeno a limitare, gli effetti di squilibri che sarebbero destinati a ripercuotersi sulla finanza generale. Su tali aspetti è sufficiente qui richiamare le citate sentenze della Corte costituzionale nn. 39 e 40/2014.

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

4. Segue. Il controllo sui “costi della politica”

Il 2012 ha registrato anche l'introduzione di una nuova categoria di controlli, collegata alle misure che, a livello statale e regionale, sono state adottate con la finalità di ridurre i costi della politica.

In questa direzione, è stato assegnato alla Corte il compito di verificare la regolarità delle spese effettuate da soggetti, diversi dalle pubbliche amministrazioni, che impiegano risorse finanziarie per finalità di interesse generale. Si tratta, da un lato, del controllo sui rendiconti delle spese sostenute da partiti e altre formazioni politiche per le elezioni amministrative nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, previsto dalla l. n. 96/2012, che ha introdotto significative novità in tema di trasparenza delle spese elettorali e delle relative fonti di finanziamento; dall'altro lato, del controllo sui rendiconti dei gruppi politici rappresentati nei consigli regionali, previsto dal citato

d.l. n. 174/2012 nel quadro di un rafforzamento della partecipazione della Corte al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni.

E' stata fatta applicazione, con queste norme, del principio per cui l'ordinamento deve garantire, attraverso adeguati controlli, il corretto impiego – da un lato – dei fondi che i cittadini destinano ai partiti e movimenti politici nelle competizioni elettorali e – dall'altro lato – dei fondi pubblici mediante i quali vengono finanziati i gruppi consiliari degli eletti nelle Assemblee regionali.

Si può dire, perciò, che l'ordinamento conosce, da oggi, una rinnovata impostazione del rapporto fra (taluni) soggetti operanti nella sfera politica e controlli; un rapporto il cui *proprium* consiste nell'esercizio, da parte dei primi, di funzioni nelle quali si riflette la garanzia di interessi generali (quello al trasparente esercizio delle prerogative di elettorato passivo e quello al corretto funzionamento degli organi della rappresentanza), onde le risorse necessarie allo svolgimento di tali funzioni sono soggette a controlli pubblici.

5. L'attività della Sezione regionale nel 2013

5.1. - Il 2013 ha registrato l'avvio della nuova, impegnativa serie di compiti che il d.l. n. 174/2012 ha affidato – come detto – alle sezioni regionali di controllo della Corte.

In particolare, la Sezione ha adempiuto, per la prima volta, a due dei compiti per essa previsti dal citato d.l. n. 174.

Il primo è consistito nell'esame del bilancio preventivo della regione, riscontrandone il rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, l'osservanza del vincolo in materia di indebitamento, la complessiva situazione di equilibrio.

Il secondo compito ha avuto ad oggetto la “parificazione” del rendiconto generale della Regione, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio. Unitamente alla pronuncia di parificazione, la Sezione ha altresì presentato al Consiglio regionale la “*Relazione sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2012*”, in tempo utile a consentire che il Consiglio regionale potesse tenerne conto nell'approvazione del rendiconto.

Dai controlli effettuati sono risultati rispettati i limiti di impegno e di pagamento assunti con legge di bilancio e successivi provvedimenti di variazione, il patto di stabilità e i principi dell'equilibrio di bilancio. L'indebitamento regionale è stato contenuto nei limiti stabiliti dalla legge.

5.2. - Sempre in attuazione del d.l. n. 174/2012, la Sezione ha assolto, per la prima volta, all'impegno di elaborare, per il Consiglio regionale, un'apposita relazione sulle tecniche di quantificazione degli oneri e sulle modalità di copertura finanziaria delle leggi regionali.

L'esame della legislazione di spesa consente, da un lato, di collocare le decisioni legislative entro il contesto della programmazione regionale, nelle sue interrelazioni con le manovre di finanza pubblica nazionale; dall'altro lato, di approfondire le analisi condotte, attraverso la relazione annuale, sulla dimensione “macro” della gestione regionale. Di più, esso permette di seguire con continuità l'andamento della gestione finanziaria in base alle decisioni mediante le quali la Regione assolve all'onere di adeguare la propria capacità di entrata e di spesa – e gli obiettivi delle proprie politiche

di settore – alle implicazioni che, anche in corso d’anno, sono determinate dalle manovre di finanza pubblica generale.

5.3. - Un’altra e non meno rilevante serie di oggetti sui quali la Sezione ha concentrato la sua attenzione è stata costituita dalla gestione finanziaria degli enti locali e da quella delle Asl regionali.

Sotto il primo profilo, la Sezione ha proseguito il controllo-monitoraggio dei bilanci degli enti locali, secondo quanto richiesto dall’art. 1, commi 166-167, della legge finanziaria 2006, come modificati dall’art. 148-bis del Tuel, inserito dall’art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. n. 174 cit.

La Sezione di controllo per la Toscana ha svolto, tradizionalmente, tale controllo sull’universo delle amministrazioni locali, così che, ad oggi, essa dispone di un patrimonio conoscitivo riferito, da un lato, agli andamenti di entrata e di spesa di tutti i comuni e le province e, dall’altro, all’esistenza negli enti di situazioni di criticità variamente affrontate e risolte, o non risolte, nei vari esercizi finanziari.

Ciò ha consentito l’applicazione, nelle pronunce della Sezione, di principi uniformi e, con riferimento a taluni indicatori particolarmente significativi, la fissazione di “valori-soglia”, oltre i quali la Sezione ha ritenuto, in passato, di dover segnalare l’esistenza di “gravi irregolarità” gestionali. Ne è scaturita, altresì, la formazione di una giurisprudenza della Sezione su aspetti cruciali delle gestioni, quali il disavanzo sostanziale di parte corrente, i residui vetusti, l’indebitamento, le anticipazioni di tesoreria, la spesa per il personale.

Tale giurisprudenza e le sue linee portanti, senz’altro vevoli anche nel nuovo contesto normativo delineato dal d.l. n. 174 cit., la Sezione ha sintetizzato e sistematizzato in un documento – denominato “*Criteri per l’esame dei rendiconti degli enti locali relativi all’esercizio finanziario 2012*” (deliberazione 10 dicembre 2013, n. 279) – che ha lo scopo di consentire – da un lato – l’immediata conoscenza, da parte degli enti locali, dei parametri ai quali la Sezione si atterra nel valutare i dati e i fenomeni che emergono dalle risposte ai questionari relativi ai rendiconti 2012 e – dall’altro lato – di favorire la più spedita acquisizione, da parte della Sezione, dei dati e delle informazioni occorrenti al lavoro di verifica. Ciò, ferma restando l’esigenza di svolgere, anche nell’esame dei menzionati rendiconti, il controllo-monitoraggio sulla totalità degli enti, al duplice fine di individuare con relativa immediatezza le maggiori criticità di gestione, da approfondire e segnalare agli organi rappresentativi, e di “osservare” con regolarità e continuità gli andamenti finanziari di ciascun ente.

Il documento citato si articola in quattro parti, che riguardano: il risultato di amministrazione (con valutazioni su quantificazione e qualificazione del risultato, sulla sua attendibilità, sul corretto impiego di risorse vincolate e sui provvedimenti per la salvaguardia degli equilibri di bilancio), la capacità e la sostenibilità dell’indebitamento, il patto di stabilità interno, la spesa per il personale.

Il patrimonio informativo di cui dispone la Sezione è stato utilizzato da due pronunce (24 settembre 2013, n. 273, e 27 novembre 2013, n. 278) che, nella seconda metà del 2013, hanno valutato negativamente la plausibilità e la praticabilità dei piani di riequilibrio (o di rientro) che sono stati presentati, al fine di prevenire il dissesto, da due comuni toscani.

I ricorsi presentati dai comuni alle Sezioni riunite giurisdizionali “in speciale composizione” hanno portato, in un caso, alla conferma della pronuncia della Sezione

regionale (sentenza del 9 dicembre 2013, n. 9) e, nell'altro, alla sua riforma (18 marzo 2014, n. 3).

L'intero procedimento di esame dei piani di riequilibrio e gli effetti della loro valutazione ad opera delle Sezioni regionali è, comunque, oggetto di un nuovo intervento normativo: d.l. 6 marzo 2014, n. 16, tuttora in fase di conversione.

6. Il programma di attività della Sezione per il 2014

Il programma di attività per il 2014 si svilupperà secondo le linee tracciate nei paragrafi precedenti per le analisi in materia di finanza regionale e di finanza locale, oltre che sulla gestione di amministrazioni statali aventi sede nella regione.

6.1. In tema di *finanza regionale*, l'impegno della Sezione riguarderà: il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali; le relazioni semestrali sulla copertura delle leggi regionali di spesa; la verifica dei bilanci preventivi e dei bilanci di esercizio degli enti che compongono il Servizio sanitario regionale, sulla base della metodologia individuata dalla l. n. 266/2005; il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari; i controlli a livello regionale per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali.

6.2. - Il *rendiconto della Regione* sarà oggetto di analisi, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, quale rappresentazione dei fatti di gestione che hanno dato svolgimento e attuazione alle politiche regionali espresse nei documenti regionali di programmazione e di bilancio. E', infatti, il rendiconto a compendiare i risultati della gestione regionale a fronte delle funzioni-obiettivo e, cioè, delle missioni che all'amministrazione sono consegnate, dall'Assemblea legislativa, con l'approvazione – tramite il bilancio – della relativa provvista finanziaria, e dal governo regionale, con le direttive per la gestione e l'azione amministrativa.

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

Di qui, coerentemente – del resto – con l'ampiezza delle analisi di finanza pubblica regionale richieste dal d.lgs. n. 174/2012, l'utilità di sperimentare – nell'intendimento della Sezione – una linea di analisi che, ripercorrendo quella da tempo sviluppata dalle Sezioni riunite con riguardo al rendiconto generale dello Stato, riesca a “ricomporre” le principali politiche pubbliche regionali attraverso il contributo che ad esse danno non solo le strutture dell'amministrazione regionale (la cui gestione è riflessa, appunto, nel rendiconto), ma anche i soggetti di cui più sopra s'è detto (la cui gestione a tutt'oggi non rifluisce o rifluisce solo in parte minore, come detto, nel rendiconto regionale).

In questa direzione, il controllo della Corte è orientato ad includere, oltre all'analisi delle poste contabili recate dal documento, verifiche circa: i risultati conseguiti dalle politiche regionali nei diversi settori d'intervento; la correttezza, l'economicità e l'efficienza delle gestioni poste in essere per l'attuazione delle politiche; la congruenza fra gli obiettivi stabiliti, i risultati ottenuti e le risorse investite; l'adeguatezza degli strumenti – l'organizzazione, i procedimenti, i raccordi fra livelli di governo, le risorse umane, le tecniche di gestione – impiegati per le diverse finalità. Si tratta, quindi, di un lavoro di analisi che necessariamente si svolge, per parte dell'organo di controllo, lungo tutto l'esercizio finanziario e che trova nell'analisi del rendiconto il suo momento di chiusura.

Inoltre, seguendo le indicazioni delle Sezioni riunite, si cercherà di riconnettere la programmazione regionale all'individuazione di indicatori da utilizzare nell'analisi dei costi e dei fabbisogni standard per servizi resi e le funzioni svolte.

6.3. - Sul piano dell'*ordinamento contabile* e della sua evoluzione, la Sezione intende, altresì, fornire il proprio apporto ai lavori dell'Assemblea regionale, oltre che attraverso l'esame delle risultanze esposte nel rendiconto, mediante una serie di riflessioni su aspetti di carattere generale concernenti: l'assetto della disciplina contabile regionale; l'impatto sulla finanza regionale delle manovre finanziarie approvate dal Parlamento nazionale nel corso del 2013; i nessi esistenti tra la finanza regionale e quella degli enti locali, nonché tra la finanza regionale e i bilanci delle società partecipate; i principali strumenti della gestione (l'organizzazione amministrativa nelle sue diverse componenti, le risorse umane, l'attività contrattuale sia diretta che attraverso gli organismi partecipati); infine, l'impiego dei fondi per il cofinanziamento degli interventi socio-strutturali comunitari (programmazione 2007-2013) e i risultati ottenuti, nonché i sistemi di controllo in atto praticati.

Per altro verso, con riguardo al Patto di stabilità delle regioni verrà offerto un quadro relativo agli obiettivi 2013 ed ai risultati effettivamente conseguiti sulla base delle informazioni tratte dal sistema di monitoraggio. Saranno, poi, oggetto di approfondimento specifico alcune tematiche nuove e particolarmente rilevanti per l'anno 2013: il passaggio alla "competenza eurocompatibile" e i riflessi, sulle risultanze del Patto, delle misure straordinarie adottate per l'accelerazione dei pagamenti dei debiti delle amministrazioni pubbliche.

6.4. - La Sezione si propone di valorizzare la funzione delle *relazioni semestrali sulla legislazione regionale di spesa*.

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

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

6.5. - La *sanità pubblica* resta il comparto di spesa regionale più impegnativo e consistente (rappresenta, in Toscana, circa il 60,5 per cento della spesa regionale, a fronte – peraltro – di un dato nazionale del 77 per cento della spesa regionale

complessiva). Di qui, l'attenzione che la Corte e le sue sezioni regionali prestano ai conti della sanità, anche al fine di contribuire alla costruzione e alla comparazione dei conti regionali sulla base di criteri e metodi omogenei (v., sul punto, la deliberazione Sez. autonomie n. 20/2013, recante la *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni. Esercizi 2011-2012*).

La positiva tendenza alla riduzione della spesa, sia in valore nominale che in termini reali, e i risultati delle analisi comparate fra regioni sono significativi – secondo le rilevazioni della Corte – dell'esistenza di margini utili a più razionali impieghi delle risorse disponibili (soprattutto sul versante della spesa corrente); il che implica, per un verso, un monitoraggio costante del rapporto obiettivi-risorse (anche attraverso moduli di controllo interno) e, per altro verso, l'estensione di sistemi di contabilità analitica ancora insufficientemente sviluppati.

Su tali temi e su quelli che formano oggetto dell'apposito questionario approvato dalla Sezione delle autonomie, si soffermerà, in particolare, l'attività di controllo della Sezione regionale.

6.6. - Sul versante degli *enti locali*, le risultanze delle relazioni (sotto forma di risposte ai questionari) inviate dai revisori degli enti locali relativamente al rendiconto 2012 saranno oggetto di analisi entro la prima metà dell'anno in corso, al fine di rilevare eventuali situazioni di criticità e suggerire le opportune misure correttive. Saranno altresì avviate, dopo l'approvazione delle linee-guida da parte della Sezione delle autonomie, le operazioni di controllo sulla regolarità dei rendiconti 2013 e dei bilanci preventivi 2014.

A tali attività dovranno affiancarsi una serie di altri controlli, previsti da specifiche e disparate norme, come quelli concernenti: l'esame delle relazioni semestrali degli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, relative alla legittimità e regolarità delle loro gestioni e sul funzionamento dei controlli interni; l'esame delle relazioni di fine mandato delle amministrazioni provinciali e comunali; l'esame delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa degli enti locali (*spending review*); l'esame dei rendiconti relativi alle spese di rappresentanza degli enti locali; il conferimento di consulenze e collaborazioni coordinate e continuative di importo superiore a 5.000 euro; la "certificazione" dei contratti collettivi aziendali stipulati dalle fondazioni lirico-sinfoniche; le verifiche circa le situazioni di predissesto finanziario degli enti locali; l'analisi dei rendiconti delle spese sostenute da partiti e formazioni politiche in occasione di elezioni amministrative nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (si tratterà, per il 2014, di 37 comuni, tra cui Firenze, Livorno e Prato). All'esito di ciascuno di tali controlli, potranno essere emanate, a seconda dei casi, pronunce *ad hoc* per singoli enti o pronunce a contenuto di relazione alle amministrazioni e agli organi rappresentativi degli enti (v. pure *infra*, par. 6.7).

Di interesse della Sezione di controllo è altresì – come accennato – il tema delle *società partecipate*. Rilevanti risparmi di spesa possono derivare da un'attenta razionalizzazione di numerose aziende e società controllate dalle amministrazioni locali tramite analisi che consentano piena trasparenza delle informazioni contabili e di bilancio, anche al fine di far luce su rapporti economici e finanziari in essere con le amministrazioni. In tale direzione muove, del resto, il processo di riforma della contabilità degli enti territoriali avviato nell'ambito dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, la cui entrata in vigore è prevista per il 2015.

I livelli di analisi, come suggerito dalle Sezioni riunite, potranno riguardare: bilanci e *performance* di gestione, costo della *governance*, personale, rapporti con il socio pubblico; un profilo, quest'ultimo, da analizzare in termini di flussi finanziari fra società e socio, di rapporti debito-credito, di utile distribuito e di oneri a carico del bilancio pubblico, individuando il collegamento tra questo e il bilancio societario.

6.7. - Le Sezioni riunite, nel programma generale di controllo per il 2014, hanno sottolineato come, da un lato, l'importanza e l'ampiezza delle funzioni di controllo sulla finanza degli enti locali assegnate alla Corte nel corso degli anni e, dall'altro lato, i nuovi vincoli all'indebitamento degli enti evidenziano l'esigenza di elaborare una specifica *relazione sullo stato della finanza locale in ambito regionale*. Le attività di controllo sulla gestione degli enti locali, infatti, tradizionalmente concentrate – prima delle innovazioni introdotte dal d.l. n. 174/2012 – su verifiche di tipo “micro”, per risultare compiutamente utili nelle analisi di politica economica richiedono un collegamento ed una contestualizzazione di tipo “macro”. Donde la necessità che, anche con riguardo alle amministrazioni locali, l'attività di controllo sia maggiormente indirizzata ai risultati delle politiche, comportando – ove necessario – utili raccomandazioni per il superamento degli squilibri e delle criticità.

Orbene, la quantità e la qualità delle informazioni che costituiscono – come detto – il *know-how* della Sezione con riguardo alla gestione finanziaria degli enti locali consentono alla Sezione di aderire alla proposta Sezioni riunite. Nella relazione potranno confluire, da una parte, i risultati di maggior rilievo emersi dal controllo-monitoraggio di cui alla legge finanziaria 2006 (con riguardo, in particolare, al rispetto del patto di stabilità interno, agli strumenti finanziari innovativi, al personale, ai debiti fuori bilancio, ai disavanzi di amministrazione, alla gestione dei residui) e, dall'altra, gli esiti delle verifiche e delle analisi richieste dal legislatore sulla regolarità delle gestioni e sui controlli interni, sulle società partecipate e su altri oggetti (consulenze, spese di rappresentanza, interventi connessi alla *spending review*, ecc.) di cui s'è detto in precedenza.

L'osservazione del rispetto del patto non può prescindere, inoltre, dalla verifica delle misure poste in essere nell'ambito del processo di revisione strutturale della spesa, già avviato nel 2012, dal quale è atteso un relativo ampliamento degli spazi finanziari da utilizzare per il pagamento di spesa in conto capitale.

Infine, l'analisi degli obiettivi e dei risultati non potrà non tener conto dei riflessi che su di essi avranno avuto le misure straordinarie adottate per l'accelerazione del pagamento dei debiti, considerando che i maggiori spazi finanziari concessi con il d.l. n. 35/2013 hanno determinato – come osservato dalle Sezioni riunite – un abbattimento degli “obiettivi di patto” decisamente considerevole e non confrontabile con alcuna altra forma di allentamento del patto stesso.

6.8. - Infine, la Sezione svolgerà, ai sensi delle disposizioni vigenti, il *controllo sugli atti e sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato* aventi sede nella Regione.

In questo ambito, le funzioni della Sezione sono disciplinate, per la generalità delle amministrazioni statali, dalla l. n. 20/1994, come modificata da successive disposizioni.

A parte le funzioni di controllo preventivo (le cui modalità e i cui tempi sono disciplinati dall'art. 27, comma 1, l. 24 novembre 2000, n. 340), nell'ambito del controllo successivo la Sezione si propone di impostare e avviare una linea di lavoro che

avrà ad oggetto l'organizzazione e la gestione dei proventi delle attività museali ed espositive di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali.

7. L'attività consultiva

7.1. - Rilievo crescente ha assunto, nel tempo, la *funzione consultiva*, che la Sezione regionale è legittimata ad esercitare all'interno del rapporto di ausiliarità nei confronti della regione e degli enti locali: funzione complementare a quella di controllo, il territorio comune a entrambe essendo costituito dalle materie di contabilità pubblica e dall'esigenza di perseguire la regolare e sana gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali. Funzione, quindi, cui la Sezione assolve nell'intento di contribuire, con il suo apporto tecnico indipendente, alla soluzione di questioni, la cui impostazione può influire in maniera determinante o significativa sul successivo svolgimento dell'azione amministrativa, ferma restando l'autonomia e la responsabilità delle amministrazioni e dei loro organi di governo nell'assumere le proprie autonome determinazioni (anche, eventualmente, contrastanti con i contenuti degli avvisi espressi dalla Corte).

7.2. - La funzione consultiva rappresenta, pertanto, un motivo di arricchimento e di innovazione della funzione di controllo, essendo intesa a prevenire e, in un certo senso, ad anticipare le problematiche che sono destinate ad emergere nell'applicazione della legislazione finanziaria di interesse regionale e locale.

La Sezione di controllo per la Toscana è stata la prima, fra le sezioni di controllo, a stipulare, con il Consiglio delle autonomie locali e la Regione un protocollo d'intesa sulle modalità di accesso degli enti locali alla funzione consultiva della Corte.

Lo scopo di questo protocollo è stato duplice: consentire all'ente proponente di confrontare la problematica che lo interessa con quelle, simili o analoghe, di altri enti; dar modo all'organo rappresentativo degli enti locali (Cal) e alla Regione di "arricchire" con le loro valutazioni i quesiti presentati alla Corte, consentendo a questa di inquadrare il tema del quesito in un contesto più ampio e, perciò, di fornire indicazioni e orientamenti di principio da valere anche per eventuali, successive evenienze.

Tale accordo necessita, ora, di un'opera di revisione e aggiornamento, soprattutto allo scopo di riconoscere il massimo rilievo al ruolo di raccordo fra gli enti locali svolto dal Consiglio delle autonomie, quale "organismo regionale di rappresentanza" degli enti stessi.

E', infatti, precisa convinzione della Sezione che l'utilità di tale funzione possa risultare accresciuta con il contributo determinante del Consiglio delle autonomie, attraverso il "valore aggiunto" che esso è in grado di apportare alle richieste di parere che provengono dagli enti locali.

Il tutto, sul duplice presupposto che la funzione consultiva della Sezione costituisce un supporto tecnico per la soluzione di questioni la cui impostazione può influire in maniera determinante o significativa sul successivo svolgimento dell'azione amministrativa (anche in considerazione delle criticità che attraversano la finanza pubblica nazionale) e che tale funzione viene svolta dalla Corte nell'esclusivo interesse alla corretta gestione degli enti, oltre che nel pieno rispetto della loro autonomia decisionale.

E' stata, pertanto, prospettata al Consiglio delle autonomie l'opportunità che, nel trasmettere alla Sezione le richieste di parere provenienti dagli enti, esso accompagni

tali richieste con proprie osservazioni e valutazioni, anche in relazione a problematiche maturate al suo interno o emerse in enti diversi da quelli proponenti.

Ciò contribuirebbe a migliorare l'insieme delle "relazioni consultive" fra la Sezione e il sistema delle autonomie, riducendo, altresì, le situazioni – crescenti negli ultimi anni – nelle quali la Sezione ha dovuto riscontrare la ripetitività di quesiti su oggetti fra loro in tutto simili o analoghi, ovvero la problematica perspicuità delle richieste formulate dagli enti o, infine, l'inammissibilità delle richieste per la loro mancata inerenza alle materie della contabilità pubblica.

7.3. - La Sezione è disponibile, infine, ad assicurare, secondo l'indicazione fornita dalla l. n. 131/2003, "altre forme di collaborazione", sia all'amministrazione regionale che a quelle locali, secondo le modalità – sperimentate anche da altre sezioni – della comunicazione-informazione fra la Corte e le amministrazioni, di dati, informazioni e valutazioni su norme e fatti di rilevanza economico-finanziaria.

8. Le modalità del controllo

8.1. - Principi ordinativi dell'attività di controllo sulla gestione sono quelli della programmazione e del rapporto con i controlli interni.

E' noto che il controllo successivo sui risultati delle pubbliche gestioni non è in grado, per ovvie ragioni, di tenere sotto osservazione la grande varietà e molteplicità delle strutture pubbliche, dei loro modi di gestione, dei loro risultati. Inoltre, a differenza del controllo preventivo, che ha come unico parametro la conformità dell'atto a norme giuridiche, il controllo successivo assume a propri parametri regole che sono tratte da discipline tecniche e scientifiche, soprattutto economiche, aziendalistiche e statistiche, nonché dalla contabilità pubblica, e di esse si avvale per verificare la rispondenza (dei risultati) dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, per valutare l'efficienza e l'economicità dell'attività stessa, per segnalare agli organi rappresentativi le misure necessarie a ridurre inefficienze, riallocare risorse, riordinare strutture, semplificare procedimenti, migliorare – in buona sostanza – la funzionalità delle gestioni pubbliche.

La circostanza che il controllo esterno non possa investire la generalità delle amministrazioni è – appunto – all'origine delle due esigenze qui sopra accennate.

La *prima*, cui soddisfa il presente documento, si rinviene, ancora una volta, nella l. n. 20/1994, laddove questa richiama la definizione di "programmi annuali" di controllo, così che questi risultino circoscritti – secondo una nota espressione della Corte costituzionale (n. 470/1997) – "alle materie, ai settori e alle gestioni ritenuti cruciali". Il programma consente, quindi, sia di non disperdere i mezzi di controllo, concentrandoli sulle "teste di capitolo" dell'attività amministrativa, sia di assicurare razionalità e trasparenza nell'operato dell'organo di controllo (così, ancora, la sentenza Corte cost. n. 470 cit.). A sua volta, la Sezione regionale elabora i suoi programmi di controllo sia tenendo conto delle specificità proprie della realtà regionale, sia avvalendosi di eventuali indicazioni provenienti dalla Regione, oltre che – come detto – dei programmi annuali di controllo deliberati dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie.

La *seconda* è quella di istituire una diretta relazione tra gli strumenti di controllo e l'efficienza dei servizi erogati dalle amministrazioni. Ci si riferisce all'introduzione (nei primi anni Novanta del secolo scorso) e alla progressiva valorizzazione dei controlli

interni di gestione. Questi si fondano sul presupposto che spetti in primo luogo alle amministrazioni (e agli amministratori), al di là di ogni controllo esterno, di organizzare le risorse di cui dispongono nella maniera più economica, efficiente ed efficace. I controlli interni sono, infatti, parte integrante dell'organizzazione amministrativa e la loro disciplina è prerogativa di ciascuna amministrazione. Come nelle organizzazioni private, dunque, i controlli interni assolvono ad un ruolo di direzione o di indirizzo dell'amministrazione, per assicurare che essa rispetti gli standard stabiliti, ovvero che accresca la sua *performance* in relazione agli obiettivi da conseguire. Con la conseguenza che, analogamente a quanto accade nelle organizzazioni private, i controlli esterni non possono che avere fra i propri oggetti principali proprio il funzionamento dei controlli interni, vale a dire i metodi e le tecniche da questi applicati, la loro strutturazione e i loro risultati. In tale direzione le norme stabiliscono, infatti, che il controllo esterno della Corte dei conti, nell'accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalle leggi, verifichi anche il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione (art. 3, comma 4, l. n. 20/1994; art. 7, comma 7, secondo periodo, l. n. 131/2003; art. 148 Tuel, nel testo modificato dal d.l. n. 174/2012 cit.; Corte cost. n. 29/1995), cosicché l'efficace funzionamento di tali controlli è ragione sufficiente per far sì che il controllo esterno non segua gli itinerari già da essi percorsi.

Donde, fra l'altro, il significativo potenziamento di tali controlli ad opera del citato d.l. n. 174/2012, con riguardo sia alle regioni, sia – soprattutto – agli enti locali.

8.2. - Un altro aspetto di primario rilievo è costituito dalla regola, intrinseca all'esercizio dei controlli sulla gestione, per cui la Sezione, nell'elaborare i suoi documenti di controllo, valuta le deduzioni delle amministrazioni controllate, evidenziandole nei referti presentati all'Assemblea regionale.

In sostanza, la norma richiede che l'esito del controllo (la relazione, il rapporto, il referto) sia il risultato del confronto e dell'interlocuzione con gli uffici dell'amministrazione, in modo da consentire agli amministratori di seguire il lavoro di analisi della Corte e a questa di acquisire il "punto di vista" degli amministratori. Non si tratta – come di solito si afferma – di applicare il principio del contraddittorio, ma piuttosto di creare flussi informativi e modalità di comunicazione, fra gli uffici amministrativi e la Sezione di controllo, attraverso i quali sia possibile fornire e scambiare i dati e le elaborazioni sui quali andranno formandosi i documenti di controllo.

In questa direzione, mette conto sottolineare l'importanza che, tra gli uffici dell'amministrazione e la Sezione regionale, venga perfezionato il flusso di informazioni – già oggi esistente – idoneo ad assicurare in via continuativa la conoscenza dei dati e dei fatti di gestione maggiormente rilevanti per l'esercizio del controllo. Per parte sua, la Sezione è impegnata a sviluppare le proprie analisi con il metodo dell'interlocuzione e del confronto con l'amministrazione, affinché i *report* di controllo da essa approvati siano il risultato di riflessioni maturate nella piena cognizione delle posizioni e delle impostazioni espresse dalla stessa amministrazione.

9. Aspetti organizzativi

Riflessi organizzativi, sia sul piano interno delle tecniche di lavoro della Sezione, sia nei rapporti con le amministrazioni regionali e locali, avrà l'aggiornamento del "Manuale del controllo sulla gestione", che la Sezione ha approvato fin dal 2006 quale strumento di carattere metodologico e informativo circa le modalità istituzionali e procedurali dei controlli affidati alla Sezione.