



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

## DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA PER L'ESERCIZIO 2022

DOCUMENTO DI SINTESI

LUGLIO 2023



CORTE DEI CONTI





**CORTE DEI CONTI**

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE  
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA  
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2022

**DOCUMENTO DI SINTESI**

LUGLIO 2023

Hanno collaborato:

Luca Berardone, Valeria Caroli, Silvia Chillà, Simona Croppi, Claudio Felli, Angela Rossella Foti, Mariapaola Galasso, Ievolella Gabriele, Barbara Innocenti, Mariano Palumbo, Katia Barbara Proto, Anna Maria Pulcini;

per le attività di supporto e di segreteria: Michela Battistini.

\*\*\*

## SOMMARIO

\*\*\*

	Pag.	
PREMESSA	VII	
DOCUMENTO DI SINTESI		
Capitolo I	Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali: la situazione finanziaria delle regioni e gli effetti del controllo della Corte dei conti	3
Capitolo II	La programmazione regionale e il bilancio di previsione 2022-2024	5
Capitolo III	La gestione finanziaria 2022	9
Capitolo IV	La gestione dei fondi Covid 19	15
Capitolo V	La gestione di cassa	17
Capitolo VI	Il risultato di amministrazione	20
Capitolo VII	L'indebitamento regionale	24
Capitolo VIII	La gestione sanitaria	29
Capitolo IX	La situazione economico-patrimoniale	43
Capitolo X	L'attuazione del PNRR nella Regione Toscana	45
Capitolo XI	La gestione dei fondi europei	49
Capitolo XII	I profili organizzativi. L'organizzazione amministrativa e il personale regionale	53
Capitolo XIII	Le partecipazioni societarie nel rendiconto della Regione	65
INDICE DELLA RELAZIONE E DELLE TABELLE	71	



## PREMESSA





## Premessa

Nell'udienza oggi convocata si celebra il giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2022. La parifica (come sottolineato dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino nello scorso mese di giugno, in occasione dell' analogo giudizio avente ad oggetto il rendiconto generale dello Stato) è una delle funzioni più "risalenti e vitali" della Corte centrale, e la sua estensione alle Corti dei conti territoriali, avvenuta con il D.L. 174 del 2012, ha il significato di conferma e riproposizione del medesimo schema già noto e praticato da molti anni a livello nazionale, uno schema di "doppia ausiliarità" della Corte: da un lato nei confronti dell'amministrazione, alla quale vengono forniti in questa occasione elementi per migliorare la qualità della gestione; dall'altro, nei confronti dell'organo elettivo consiliare, che riceve dalla Corte analisi tecniche indipendenti, strumentali all'esercizio della funzione di sindacato politico sull'operato della Giunta (e indirettamente delle strutture amministrative che ad essa fanno capo). L'odierna decisione è infatti propeudeutica alla successiva, imminente, approvazione con legge regionale del rendiconto della gestione, a chiusura del ciclo di bilancio.

Anche nelle forme il legislatore ha voluto che questo giudizio fosse modellato su quello già regolato a livello centrale (la disciplina applicabile è la medesima, e cioè le disposizioni del T.U. del 1934, in particolare gli artt. 39, 40 e 41, richiamati dal D.L. 174). Per entrambi i giudizi, in particolare, la norma ha previsto le "formalità della giurisdizione contenziosa". Ecco la ragione, oggi, dell'intervento del Pubblico Ministero e del contraddittorio che si svolgerà oralmente con i rappresentanti dell'amministrazione. La solennità delle forme sottolinea peraltro il valore certificatorio della decisione che pronunceremo: essa conferisce certezza giuridica ai saldi espressi nel rendiconto ed attesta (o contesta) in via definitiva la regolarità dei fatti di gestione che ne sono alla base.

Ma il rilievo dell'odierno giudizio non si esaurisce nell'ambito dei soggetti istituzionali. Questo schema "a tre" (Corte dei conti, amministrazione controllata, organo della rappresentanza politica) si iscrive infatti nel circuito democratico dell'accountability, che esige la pubblicità dei controlli e la fruibilità dei loro esiti da parte della collettività. Il giudizio in corso è pertanto rivolto anche ai cittadini, che sono messi in grado di conoscere quale utilizzo sia stato dato alle risorse raccolte sul territorio e se tale utilizzo, oltre che corretto e conforme a legge (questa è certamente la prima delle valutazioni operate), sia stato anche proficuo e produttivo (aspetti tanto più essenziali nell'attuale contesto socio-economico, caratterizzato dalle conseguenze della crisi pandemica e dai condizionamenti della spinta inflazionistica sulla crescita).

I dati del rendiconto traducono i risultati della gestione. La legalità finanziaria, che costituisce la sostanza del controllo sul consuntivo, non è un fatto puramente

contabile: è una pre-condizione indispensabile a garantire i servizi di rilevanza sociale ed economica che la collettività attende, e ad assicurare continuità nel tempo a tali servizi, in particolare a quelli che danno corpo a valori e che soddisfano diritti fondamentali. Il collegamento tra controllo di legalità finanziaria e preservazione effettiva dei valori discendenti dalle norme costituzionali (primi fra questi, l'uguaglianza sostanziale di cui all'art. 1, e il diritto alla salute) è stato sottolineato più volte dalla Corte costituzionale, che vi ha riconosciuto un elemento essenziale della nozione di bilancio quale "bene pubblico".

Il termine "parifica" (che dà il nome al giudizio) indica un'attività di riscontro. Il primo riscontro svolto sul rendiconto riguarda (a campione) l'attendibilità dei dati esposti e la corrispondenza tra la rappresentazione contabile e i fatti gestionali sottostanti. Un secondo "riscontro" assume come prospettiva di confronto le decisioni adottate nel bilancio di previsione, e più in generale nei documenti programmatici e serve a comprendere se e come sia stata data attuazione alle scelte allocative in tali sedi formulate e disposte.

Un ulteriore riscontro riguarda, sotto il profilo della regolarità, gli aspetti finanziari e contabili della gestione, e permette di conoscere la situazione globale della finanza regionale e i suoi andamenti, sempre avendo a riferimento gli obiettivi che il Consiglio ha chiesto all'amministrazione di conseguire.

Ma non è tutto: la norma stabilisce, infatti, che alla decisione di parifica (attinente come detto alla dimensione della "legalità finanziaria") venga allegata una relazione, nella quale la Sezione formula le proprie osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione, proponendo, nel contempo, le misure correttive e gli interventi di riforma che ritiene necessari per assicurare l'equilibrio di bilancio e per migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

I due documenti (i due "esiti" del controllo che confluiscono oggi nella cornice giurisdizionale) vanno unitariamente considerati.

La decisione di parifica è una certificazione delle poste contabili e dei principali saldi di sintesi, patrimoniali e di competenza; i rilievi emersi in tale sede generano in capo all'amministrazione un obbligo conformativo e la conseguente adozione di misure correttive.

La relazione, invece, è una valutazione complessiva della capacità dell'amministrazione di dare coerente ed effettiva attuazione alle politiche regionali, in un quadro che assicuri non solo la legittimità della gestione, ma anche il buon andamento dell'azione e la qualità dei suoi risultati, in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dal legislatore nazionale e regionale. Per tali caratteristiche, è questo l'atto in cui maggiormente si esprime la finalità ausiliaria ricordata all'avvio. I rimedi funzionali e organizzativi che si rendessero necessari sono affidati

alla responsabilità degli amministratori, in una logica di salvaguardia dell'autonomia regionale.

Entrambi gli esiti, tuttavia, concorrono teleologicamente a fornire una visione d'assieme della gestione nei suoi termini di legalità e regolarità contabile, ma anche di efficienza dei processi ed efficacia dei risultati. La prospettiva dell'integrità della gestione si completa con quella del "buon andamento" (la "buona amministrazione", ormai divenuta un diritto con la Carta di Nizza) e della qualità dei risultati.

La relazione sul rendiconto 2022 ha avuto ad oggetto il quadro complessivo della finanza regionale, i meccanismi gestionali, gli assetti organizzativi. Essa si è articolata in dodici capitoli, preceduti da un'analisi iniziale di carattere trasversale sulla situazione finanziaria delle regioni e sugli effetti conformativi concretamente esplicitati dalle decisioni di parificazione dei rendiconti regionali; i capitoli restanti hanno avuto tra l'altro ad oggetto, la programmazione regionale (anche in connessione con gli obiettivi generali della Strategia di sviluppo sostenibile posti dall'Agenda 2030); la gestione dei fondi Covid, per "isolarne" gli effetti rispetto agli ordinari trend di bilancio; ma non sono mancate valutazioni sui progressi della programmazione dei fondi europei del periodo 2014-2020 (la cui spesa è ancora in corso di svolgimento) e della nuova programmazione europea 2021-2027 appena avviata; sulle attività connesse all'attuazione del PNRR, anche in considerazione del ruolo di pianificazione strategica assunto dal livello regionale. Non sfugge certamente l'urgenza di dare tempestiva attuazione alla programmazione, per il momento appena avviata, tenuto conto delle nuove regole europee, che seguono un approccio di performance realizzativa, e non più di costi rendicontabili.

Le valutazioni della relazione si sono concentrate in particolare sul settore sanitario, che assorbe i due terzi delle risorse finanziarie regionali, e che per il rilievo anche costituzionale del diritto alla salute, è il più importante ambito di attività regionale. In tale ambito, in particolare, anche grazie ad un recente intervento della Corte costituzionale che ha fatto da catalizzatore, sono venuti al pettine nodi già emersi in passato, che verranno compiutamente illustrati dal relatore, e che potranno essere risolti soltanto con un deciso impulso al cambiamento.

Non mancano considerazioni sugli assetti organizzativi: sono apparsi critici, in particolare, gli aspetti relativi alla spesa del personale di staff degli organi politici e al mantenimento di alcune partecipazioni detenute dall'"ente-Regione", su cui da tempo la Sezione solleva dubbi di coerenza e compatibilità con le regole vigenti.

L'occasione odierna è il punto di emersione di un lungo lavoro, ma non esaurisce gli ambiti di indagine affidati alle sezioni territoriali della Corte. Al contrario, l'attività della Corte sul territorio si snoda nel corso di tutto l'anno ed ha ad oggetto molteplici manifestazioni della gestione regionale.

In primo luogo, le considerazioni espresse in sede di parifica tengono conto anche della legislazione onerosa approvata nell'anno, almeno per la parte che ha già spiegato effetti valutabili nel corso dell'esercizio oggetto di scrutinio a consuntivo. Per questo motivo, la relazione della Sezione sulle quantificazioni e le tecniche di copertura della legislazione regionale di spesa è stata approvata antecedentemente alla parificazione del rendiconto generale della regione, in quanto la coerenza della legislazione di spesa con i parametri costituzionali di copertura costituisce un presupposto dell'equilibrio da riscontrare a consuntivo.

Mi preme anche citare l'investimento effettuato dalla Sezione in materia di controlli gestionali, che si pongono in relazione di continuità temporale e strumentale con il presente giudizio. Mi riferisco in primo luogo al referto gestionale in materia di riprogrammazione dei fondi Strutturali e d'investimento europei, che ha valutato il positivo contributo fornito in funzione anti-crisi dai meccanismi di flessibilità introdotti nell'uso delle risorse europee per il biennio 2020-2021. È evidente il nesso con il capitolo della relazione odierna che analizza la gestione dei fondi europei per la coesione, leva stabile e continuativa di stimolo all'economia territoriale toscana.

Come pure è evidente il nesso tra il capitolo concernente la sanità regionale e l'indagine che ha riguardato la gestione delle liste d'attesa relative alle prestazioni specialistiche ambulatoriali nel periodo 2017-2021, indagine che ha rilevato, anche al netto degli effetti dirimpenti causati dalla pandemia, non poche criticità, che mettono in causa la garanzia di accesso universale alle prestazioni e richiedono solleciti interventi di governo del sistema.

A completare il quadro dei controlli svolti sulla sanità, stanno infine le analisi puntuali dedicate in corso d'anno ai bilanci di esercizio degli enti del SSR, che costituiscono un importante tassello della vigilanza finanziaria, e contribuiscono alla "lettura" complessiva del settore.

Tornando allora al punto di partenza (l'ausiliarietà), essa fa leva sul complessivo "sistema" delle funzioni che il legislatore ha provvedutamente intestato alla Corte sul territorio, oltre che su basi di dialogo costante con l'amministrazione controllata, anche al di là del ristretto ambito temporale della parifica. Con questo spirito la Sezione svolge quotidianamente il proprio lavoro.

Dal punto di vista procedurale, il seguito dell'udienza si svilupperà secondo le seguenti linee.

Il relatore della decisione di parifica esporrà lo stato degli atti ai fini del relativo giudizio e i punti salienti della gestione finanziaria.

I singoli relatori illustreranno poi sinteticamente i contenuti delle parti di propria competenza.

Prenderà quindi la parola il Procuratore regionale, per la propria requisitoria, e successivamente il Presidente della Regione interverrà a prospettare le proprie considerazioni sulla gestione 2022 e sui documenti oggi discussi. Seguirà una breve pausa per la camera di consiglio, e poi si farà luogo alla lettura pubblica del dispositivo della decisione.

Prima di cedere la parola ai relatori del giudizio, devo esprimere tre ringraziamenti. I primi due vanno al personale della Sezione, che ha lavorato con straordinaria costanza e dedizione per assisterci nell'attività di controllo e per produrre i documenti finali, e all'amministrazione regionale, che ha corrisposto alle molteplici richieste istruttorie con franchezza e disponibilità.

L'ultimo ringraziamento è per i presenti: il Prefetto, che ha accettato di ospitarci in un contesto così bello e prestigioso, e tutte le autorità intervenute, che hanno voluto con la loro partecipazione sottolineare la solennità di questa cerimonia.



## DOCUMENTO DI SINTESI





## **Capitolo I - Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali: la situazione finanziaria delle regioni e gli effetti del controllo della Corte dei conti**

In considerazione della rilevanza che il giudizio di parificazione acquisisce nell'ambito delle funzioni affidate alla Corte dei conti, la Sezione ha ritenuto opportuno riproporre, anche nella presente Relazione, una analisi specifica e aggiornata dei rendiconti dell'esercizio 2021 e dei principali esiti dei relativi giudizi, anche al fine di valutare lo stato di salute dell'intero comparto Regione.

Nell'anno 2022 sono stati emessi complessivamente 21 giudizi di parificazione, di cui 1 avente ad oggetto l'esercizio finanziario 2020 - riferito alla Regione Sicilia, con esito sospeso in conseguenza della questione di legittimità costituzionale sottoposta alla Consulta dalla competente Sezione regionale di controllo - ed i restanti 20 relativi all'esercizio 2021. Di questi ultimi, 13 hanno avuto come esito una parifica completa e 6 una parifica parziale, al netto del giudizio sul rendiconto della Regione Molise, sospeso anch'esso in attesa della decisione del Giudice delle Leggi.

Nella quasi totalità dei casi, le parifiche parziali hanno investito il risultato di amministrazione, considerato sottostimato, e la corretta quantificazione delle sue poste, confermando la centralità di tale grandezza nel sistema di bilancio e nel giudizio di parificazione.

Nel complesso, la situazione contabile delle regioni italiane, per il periodo 2015-2021, rimane caratterizzata da un disavanzo effettivo o c.d. "sostanziale" (comprensivo delle quote accantonate e vincolate) diffuso, che continua a manifestarsi all'esito di ogni singola gestione finanziaria. Al termine dell'esercizio 2021 solo cinque enti regionali chiudono il proprio rendiconto di gestione in avanzo. La Regione Toscana, in particolare, registra costantemente un risultato effettivo significativamente negativo, sebbene in miglioramento, che la colloca tra le regioni più critiche, dietro solo a Lazio, Piemonte, Campania e Veneto.

È stato, tuttavia, rilevato un progressivo e costante riassorbimento del livello complessivo del disavanzo globale delle regioni nell'intero periodo considerato; miglioramento peraltro non interrotto dal manifestarsi dell'emergenza sanitaria da Covid-19, che ha inciso in particolare sugli esercizi finanziari 2020 e 2021.

Ciò nonostante, tale disavanzo si rileva in peggioramento se si considerano i puntuali ricalcoli effettuati dalle Sezioni regionali di controllo in sede di giudizio di parifica, che aggravano le risultanze effettive nel periodo dal 2015 a 2021 di complessivi 3.999,20, al netto delle risultanze della Regione Sicilia per il 2021 il cui rendiconto di gestione non risulta ancora approvato e pertanto non sottoposto a giudizio di parificazione dalla competente Sezione regionale di controllo.

In termini di effetti conformativi al giudizio delle Sezioni, è interessante rilevare come nel periodo considerato si sia registrato un maggiore adeguamento ai rilievi emersi in sede di parifica, in particolare nell'esercizio 2020 e 2021. In quest'ultimo esercizio le regioni soggette a parifica parziale sull'esercizio 2021 hanno puntualmente determinato il proprio disavanzo nei termini indicati nelle decisioni. L'unica eccezione riguarda il solo Molise per il quale l'approvazione del rendiconto 2021 da parte del Consiglio regionale è avvenuta negli stessi termini del disegno di legge presentato dalla Giunta, senza procedere alla rettifica richiesta dai giudici contabili.

## Capitolo II - La programmazione regionale e il bilancio di previsione 2022-2024

La manovra finanziaria regionale per il triennio 2022-2024 si è esplicitata all'interno del quadro programmatico definito dal Documento di economia e finanza regionale (DEFER) come modificato dalla Nota di aggiornamento (NADEFER) che ne ha adeguato il contenuto alla nuova realtà socio-economica conseguente al periodo della pandemia.

Con la NADEFER, in particolare, sono stati fissati gli obiettivi programmatici del triennio in coerenza con i 29 progetti definiti dal Programma regionale di Sviluppo 2021-2025 (PRS) adottato dalla Giunta il 7 dicembre 2021 (ben oltre il termine di 6 mesi dall'insediamento previsto dalla legge) e ancora in attesa di approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale.

Gli obiettivi in cui si articolano i progetti sono distinti in 7 linee di sviluppo, definite "aree", e corrispondenti alle 6 missioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) con l'aggiunta di una ulteriore dedicata ai rapporti con gli altri soggetti istituzionali del territorio.

Per la realizzazione di tali progetti, il PRS prevede un volume di spesa pari a 9.474,08 milioni nel quinquennio 2021-2025 (di cui il 41,3 per cento destinato ad investimenti), la copertura dei quali è individuata, oltre che nelle risorse "proprie" ricavate dai bilanci regionali, negli apporti finanziari garantiti dai fondi della politica di coesione di provenienza nazionale e comunitaria (con specifico riguardo al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027) e dai fondi del PNRR.

Nonostante la ridefinizione della programmazione economica di medio periodo, cui la Regione non aveva dato corso nel precedente esercizio, permangono anche nell'esercizio in esame difficoltà ad adeguare gli obiettivi del PRS declinati dal DEFER alla programmazione finanziaria definita nel bilancio di previsione che recepisce, in prima istanza, gli effetti della legge di stabilità e della legge collegata. Si sono quindi resi necessari interventi di modificazione della legislazione di spesa e di variazione del bilancio di previsione originariamente approvato, con conseguente rimodulazione degli stanziamenti di spesa associati ai singoli progetti.

La Sezione sottolinea positivamente il rilevante lavoro di ricostruzione svolto dalla Regione Toscana nell'interpolare linee d'intervento, obiettivi di sviluppo sostenibile e risorse finanziarie, al fine di pervenire ad un quadro dell'impatto monetario delle politiche pubbliche che contribuiscono al perseguimento dell'Agenda 2030. Dando piena attuazione alla raccomandazione formulata dalla Sezione nell'ambito del giudizio di parificazione 2021, la Regione ha proceduto a dare evidenza, nel quadro finanziario complessivo, delle risorse del Fondo sanitario stanziato e impegnate nel 2022 per le annualità 2022-2024, evitando così una quantificazione non adeguata della dotazione finanziaria del Goal 3. Le iniziative che la Regione sta portando avanti

consentiranno di garantire una piena integrazione della Strategia di sviluppo sostenibile all'interno della programmazione generale.

La legge di stabilità (l.r. n. 55/2021) prevede interventi di spesa per complessivi 55,13 milioni nel triennio 2022-2024, con una riduzione delle previsioni di spesa sul 2022 di 21,07 milioni compensata da un incremento aggregato di 76,2 milioni nel biennio 2023-2024. Ad essi si aggiungono complessivi 30,72 milioni introdotti dal "collegato" (l.r. n. 54/2021), di cui 19,78 milioni nel 2022.

Le relazioni tecnico finanziarie dei relativi progetti di legge, adeguandosi alle richieste più volte formulate dalla Sezione, danno finalmente separata evidenza dei nuovi e maggiori oneri derivanti dalla manovra finanziaria, consentendo di misurarne l'impatto rispetto all'equilibrio definito dalla legislazione vigente.

Rimane invece carente l'indicazione dei mezzi di copertura dei predetti oneri, che la Regione ritiene di poter soddisfare con un generico rinvio agli stanziamenti di bilancio e che questa Sezione ritiene al contrario debbano essere specificamente individuati con riferimento a maggiori entrate o minori spese oppure al saldo positivo di parte corrente che emerge dal bilancio a legislazione vigente. Si dà atto, tuttavia dell'impegno profuso dalla Regione nel dare evidenza alle operazioni che hanno determinato il miglioramento di quest'ultimo, in attesa di una più precisa quantificazione dello stesso.

Le modifiche alla legislazione di spesa sono state recepite dalla legge di approvazione del bilancio di previsione 2022-2024 (l.r. n. 56/2021) che, per la competenza 2022, pareggia a 15.428,93 milioni.

I documenti di bilancio, in generale, appaiono conformi alle disposizioni di legge ed ai principi contabili che ne regolano la formazione e riportano correttamente, oltre alla previsione delle entrate e delle spese di competenza, l'applicazione del risultato presunto di amministrazione dell'esercizio 2021 per 1.032,81 milioni su un disavanzo stimato in 1.637,41 milioni.

La manovra definita a fine 2021 è stata più volte sottoposta a correttivi in corso di esercizio da tre leggi di modificazione della legislazione di spesa (l.r. n. 9/2022, l.r. n. 16/2021, l.r. n. 40/2022) e di variazione del bilancio di previsione (l.r. n. 10/2022, l.r. n. 17/2021, l.r. n. 41/2022) che si sono aggiunte alla legge di assestamento (l.r. n. 26/2022) con la quale sono stati recepiti i risultati definitivi della gestione 2021 dopo l'approvazione del rendiconto.

Oltre alla rimodulazione di spese già stanziata, le predette leggi di variazione prevedono, tra l'altro, maggiori oneri destinati a sovvenzionare gli investimenti di enti pubblici (in particolare degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario) finanziati con l'autorizzazione a nuovo indebitamento.

Si rilevano inoltre altri rinvii o rimodulazioni di determinati investimenti programmati e finanziati come ogni anno con la legge di bilancio e sistematicamente de-programmati e definanziati con le successive leggi di variazione quando si manifesta l'esigenza di reperire ulteriori risorse da destinare ad altri e più urgenti interventi, a cominciare dal ripiano dei disavanzi del SSR (si considerino ad esempio gli interventi relativi alla realizzazione della darsena sul porto di Livorno, al raddoppio della linea ferroviaria Pistoia-Lucca e i lavori sul porto di Marina di Carrara).

Per effetto delle variazioni conseguenti, il bilancio del 2022 arriva a registrare previsioni definitive di competenza pari a 17.672.96 milioni, facendosi carico anche delle quote accantonate e vincolate applicate con la legge di assestamento, con incremento del 14,5 per cento sul dato iniziale.

Nel quadro dell'equilibrio definito di volta in volta dalla legge di bilancio e dalle successive leggi di variazione, sono stati adottati anche 26 interventi correttivi da parte della Giunta, diretti a ridistribuire le previsioni nell'ambito delle medesime missioni. Queste variazioni, come rilevato dalla Sezione, sono spesso adottate in prossimità della chiusura dell'esercizio e senza fornire tutti gli elementi chiarificatori, con conseguenti difficoltà a ricostruire tutti i complessi movimenti tra i capitoli anche di nuova istituzione.

Permangono, infine, criticità relative al corretto utilizzo dei fondi di riserva stanziati nella missione 20 già rilevate nella passata gestione e non del tutto superati dalle misure correttive adottate dalla Regione.

A parte il reiterato "svincolo" in corso di esercizio delle risorse stanziato nel fondo "lettere di *patronage*" una volta verificato il venir meno del rischio di escussione, le problematiche più rilevanti sono state riscontrate nell'utilizzo del fondo per le spese obbligatorie e del fondo per le spese impreviste.

È stato riscontrato che, come nel 2021, per effetto di alcune variazioni di bilancio, il Fondo per le spese obbligatorie è stato impiegato per il finanziamento di spese indistinte, con conseguente impossibilità di verificare la legittimità del prelievo.

Continuano poi, nonostante la revisione operata dalla Regione, a rimanere nell'elenco delle voci di spesa finanziabili con i prelievi dal Fondo per le spese impreviste di cui all'allegato f) alla legge di bilancio, fattispecie prive del carattere dell'eccezionalità e imprevedibilità come declinato dalla Corte costituzionale, quali i ripiani dei disavanzi sanitari o il cofinanziamento regionale dei progetti europei.

Nell'esercizio in esame, il Fondo di riserva per le spese impreviste, con uno stanziamento iniziale di 98,34 milioni, è stato successivamente integrato sino a raggiungere l'importo di 134,86 milioni, quasi interamente prelevato e destinato al ripiano del disavanzo del SSR.

A fronte della posizione della Regione, che rivendica la discrezionalità nella quantificazione, non si può non rilevare come il Fondo spese impreviste venga originariamente caricato e poi successivamente alimentato con ingenti risorse, di fatto sottratte alle politiche regionali ordinarie, e destinate principalmente al ripiano dei disavanzi del SSR o a limitarne la formazione.

Peraltro, con riferimento a quest'ultimo impiego che anche nel 2022 ne ha assorbito quasi interamente la dotazione, appare assai complicato assicurare con il medesimo mezzo anche la copertura del cofinanziamento dei programmi europei che, già dal prossimo esercizio, comporteranno oneri di spesa non indifferenti a carico della Regione.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate, si invita la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate e sopra descritte, e in particolare adottare una programmazione finanziaria che:

- consenta di dare avvio agli investimenti previsti dalla legge di bilancio e sistematicamente rinviati all'esercizio successivo dalle leggi di variazione;
- limiti le variazioni di bilancio, specie in via amministrativa, le quali, anche nell'esercizio 2022, sono state numerose e articolate nella loro costruzione e rappresentazione;
- limiti l'utilizzo dei prelievi dal Fondo di riserva per spese impreviste ai soli impieghi connotati da imprevedibilità.

Con riferimento alle misure correttive già adottate, si invita la Regione:

- a meglio individuare e quantificare il margine di parte corrente a legislazione vigente che dà coperture alla legge di stabilità;
- a definire la natura delle spese finanziate con prelievi dal Fondo di riserva spese obbligatorie.

## Capitolo III - La gestione finanziaria 2022

### Il quadro di insieme - i risultati finali

La proposta di legge recante il “Rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2022” è stata approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 50 del 15 maggio 2023 e di seguito trasmessa a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per gli adempimenti relativi al giudizio di parificazione di cui all’art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012.

Il progetto di legge si compone di 13 articoli ove sono esposti i risultati contabili dell’esercizio 2022 e riporta in allegato gli schemi di bilancio redatti secondo i modelli ministeriali, oltre alla relazione sulla gestione.

Nel complesso, al termine della gestione 2022 si sono registrati accertamenti per 12.887,34 milioni e riscossioni di competenza per 10.780,01 milioni. Gli impegni sono risultati pari a 12.701,08 milioni e i pagamenti di competenza pari a 10.123,31 milioni. La gestione di competenza presenta, pertanto, una differenza tra accertamenti ed impegni positiva per 185,26 milioni.

Anche la gestione dei residui segna un risultato positivo, pari a 39,22 milioni, dato dalla differenza tra i minori residui passivi (-83,58 milioni) e i minori residui attivi (-44,36 milioni) realizzatasi alla chiusura dell’esercizio per effetto di riscossioni, riaccertamenti e cancellazioni.

Al termine dell’esercizio, i residui attivi conservati nel conto del bilancio sono pari a 4.156,23 milioni, mentre i residui passivi ammontano a 4.438,05 milioni.

Per quanto concerne la gestione di cassa, rispetto ad un fondo cassa iniziale di 1.623,53 milioni, si sono registrate riscossioni complessive per 12.759,80 milioni e pagamenti per 13.099,72 milioni. Il fondo cassa alla chiusura della gestione risulta, pertanto, pari a 1.283,61 milioni.

Il risultato di amministrazione dell’esercizio 2022, che riassume in maniera sintetica la situazione finanziaria dell’ente, presenta un saldo contabile positivo di 533,96 milioni, dato dal fondo cassa finale aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi, al netto del fondo pluriennale vincolato.

Tuttavia, la necessità di ripristinare le quote vincolate e accantonate, pari complessivamente a 1.888,47 milioni, porta a determinare il risultato di amministrazione effettivo (cd. sostanziale) negativo per 1.354,52 milioni. Quest’ultimo disavanzo deriva per 749,19 milioni dal debito autorizzato e non contratto, per 64,09 milioni dal riaccertamento straordinario dei residui e per 541,24 milioni dalla costituzione del fondo anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013.



## Le entrate e le spese di competenza

La gestione finanziaria dell'esercizio 2022, sia sul fronte delle entrate che su quello delle spese, rimane ancora parzialmente condizionata dalla pandemia da Covid-19 e dalla legislazione di emergenza che ha cercato di contenerne gli effetti sia sul piano sanitario che sul piano economico.

Rispetto al precedente esercizio, tuttavia, risulta migliorata la capacità di accertamento e di riscossione dei principali tributi regionali, che ha potuto contare su un'accentuata ripresa delle attività economiche e sull'ulteriore attenuazione delle limitazioni al prelievo fiscale disposte nel 2020 e nel 2021.

Nondimeno la Regione ha continuato a ricevere trasferimenti statali (c.d. fondi Covid) da destinare alle categorie produttive più colpite dalla crisi e agli enti del Servizio sanitario regionale per far fronte ai maggiori costi determinati della crisi sanitaria.

Al netto dei servizi per conto terzi e partite di giro (pari a 1.507,77 milioni), le entrate totali dell'esercizio 2022 registrano accertamenti per 11.379,57 milioni segnando, comunque, un incremento rispetto ai corrispondenti valori dei precedenti esercizi finanziari (+4,35 per cento rispetto al 2021 e +7,49 per cento rispetto al 2020).

Le riscossioni, pari a 9.278,63 milioni, presentano, invece, un peggioramento del 2,68 per cento rispetto al 2021, determinando per l'esercizio 2022 una capacità di realizzazione dell'86,07 per cento.

Le entrate del titolo I, che comprendono le entrate tributarie e perequative, a fronte di previsioni definitive di 9.560,21 milioni, registrano accertamenti per 9.261,76 milioni (+3,7 per cento rispetto al 2021 e +6,2 per cento rispetto al 2020) e costituiscono il 71,87 per cento delle entrate totali. Le riscossioni sono di 8.186,33 milioni.

Con riferimento ai due perimetri del bilancio regionale, la componente sanitaria presenta un andamento crescente nell'ultimo triennio sia in termini di accertamenti (+4,94 per cento sul 2020 e +3,83 per cento sul 2021) che di riscossioni (+4,73 per cento sul 2020 e +2,52 per cento sul 2021), mentre la componente ordinaria presenta un pressoché analogo andamento per gli accertamenti, ma non per le riscossioni, che scendono del 4,15 per cento rispetto al 2021 tornando, così, ai valori del 2020 (particolarmente condizionato dagli effetti della legislazione di emergenza conseguente alla pandemia), a conferma di una solo parziale ripresa dei risultati precedenti alla crisi.

I valori sopra esposti sono naturalmente influenzati dalle dinamiche dei principali tributi. Si segnala, in particolare, un deciso incremento, rispetto al biennio 2020-2021, del gettito IRAP dopo la temporanea sospensione del prelievo fiscale che ne aveva condizionato le sorti nel 2020, che ha consentito alla Regione di non dover



usufruire di trasferimenti statali a compensazione delle minori entrate, come accaduto nell'anno della pandemia.

Anche nel 2022 vi è stato un incremento dei trasferimenti correnti del titolo II, accertati per 1.452,07 milioni e aumentati del 3,43 per cento rispetto al 2021 e del 28,93 rispetto al 2020. Incidono sul dato, in particolare, i contributi straordinari assegnati dallo Stato per fronteggiare l'emergenza sanitaria, pari a 188,6 milioni, di cui 24,86 afferenti al perimetro ordinario e 163,74 relativi al perimetro sanitario del bilancio e specificamente destinati al finanziamento delle maggiori spese a carico del Servizio sanitario regionale.

In lieve ripresa, dopo il netto calo del 2021 rispetto al valore del precedente esercizio, sono anche le entrate in conto capitale del titolo IV dove gli accertamenti pari a 313,74 milioni sono aumentati del 26,74 per cento rispetto al 2021, sebbene risentano ancora, parzialmente, del crollo dei trasferimenti per gli investimenti in sanità avvenuto nell'anno precedente. Le riscossioni di competenza di 193,05 milioni sono più che raddoppiate rispetto al 2021, anno che aveva fatto registrare una scarsissima percentuale di incasso della quota "sanitaria" (5,55 per cento); la velocità di riscossione complessiva sale, pertanto, al 61,53, rispetto al 37,44 per cento del 2020.

Le entrate degli altri titoli riportano i seguenti valori:

- titolo III delle "entrate extratributarie" con accertamenti per 134,10 milioni e riscossioni per 95,61 milioni;
- titolo V "riduzione delle attività finanziarie" con accertamenti per 16,36 milioni e riscossioni per 15,92 milioni;
- titolo VI "accensione prestiti" con accertamenti e riscossioni per 201,54 milioni.

Dal lato delle uscite, la spesa complessiva, al netto delle poste del conto terzi, ha registrato impegni per 11.193,31 milioni, con un incremento complessivo rispetto all'esercizio precedente del 4,7 per cento (10.691,31 milioni) che interessa, in diversa misura, sia la spesa corrente che la spesa in conto capitale. Gli impegni imputati agli esercizi successivi, rappresentati dal fondo pluriennale vincolato, sono pari a 467,83 milioni.

Le spese impegnate sono riconducibili in netta prevalenza alla parte corrente del bilancio del titolo I, con 10.393,79 milioni, mentre minore incidenza sul totale assumono le spese in conto capitale del titolo II, con impegni per 686,18 milioni. In via residuale, si registrano spese per incremento di attività finanziarie per 16,44 milioni e spese per rimborso prestiti per 96,90 milioni.

Prendendo in considerazione la ripartizione tra conto ordinario e conto sanitario, si nota che, analogamente agli anni precedenti, la parte maggiore della spesa rientra nel perimetro sanitario, con un'incidenza di oltre l'80 per cento sul complesso degli impegni.

Per quanto riguarda nello specifico la spesa corrente, nell'esercizio in esame si registra un incremento degli impegni, che sono pari a 10.393,79 milioni (4,3 per cento).

In particolare, per le spese correnti ordinarie, gli impegni diminuiscono di 99,22 milioni (- 5,7 per cento) sul valore del 2021; per le spese correnti sanitarie gli impegni aumentano di 528,68 milioni (+ 6,4 per cento).

Questi incrementi risentono inevitabilmente dei maggiori costi sostenuti dalla Regione, anche nel 2022, per far fronte alla crisi sanitaria ed economica prodotta dalla pandemia, in parte finanziati da trasferimenti straordinari statali.

La spesa in conto capitale mostra, anch'essa, un incremento degli impegni, che da 605,27 milioni passano a 686,18 milioni, registrando un aumento di oltre il 13 per cento rispetto al 2021. I pagamenti in conto capitale del perimetro sanitario, in particolare, mostrano un'incidenza sugli impegni del 27,2 per cento (contro il 5,5 per cento del 2021), che è la più bassa di tutti i titoli e costituisce una delle principali criticità dell'intera gestione finanziaria regionale.

Le spese per servizi in conto terzi nell'esercizio 2022 si definiscono, in termini di impegni, in 1.507,77 milioni, a cui corrisponde un ammontare di liquidazioni pari a 1.146,92 milioni. Rispetto alla correlata entrata accertata si registra un disallineamento di importo non rilevante (78,72 euro) conseguente alla reiscrizione in bilancio, per la medesima cifra, di residui passivi perenti nell'originario capitolo di appartenenza. L'esame delle poste contabili ivi iscritte ha rilevato la presenza di spese generiche ancora di rilevante ammontare.

### **La gestione dei residui**

Dalla gestione dei residui, ovverosia dall'attività di riscossione e pagamento nonché di riaccertamento di residui corrispondenti ad accertamenti o impegni effettuati in esercizi pregressi, sono risultati da riportare residui attivi per 2.048,90 milioni e residui passivi per 1.860,28 milioni. Dalla gestione di competenza sono stati prodotti, invece, residui attivi per 2.107,33 milioni e residui passivi per 2.577,78 milioni.

I residui mantenuti nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio 2022, all'esito delle due gestioni, ammontano, pertanto, a 4.156,23 milioni di residui attivi e a 4.438,05 milioni di residui passivi.

Il risultato della gestione dei residui, calcolato come differenza tra il saldo delle variazioni delle posizioni attive pregresse (-44,36 milioni) e il saldo delle variazioni delle posizioni passive pregresse (-83,58 milioni) è di 39,22 milioni e concorre con il saldo della gestione di competenza a definire il risultato di amministrazione dell'esercizio attestato dal rendiconto.

Le operazioni di riaccertamento ordinario eseguite a fine esercizio per la verifica della sussistenza e dell'attuale esigibilità degli accertamenti e degli impegni, in applicazione del principio della competenza potenziata hanno determinato:

- sul fronte delle entrate, cancellazioni per 31,74 milioni e reimputazioni ad esercizi successivi per 328,99 milioni;
- sul fronte delle spese, cancellazioni per 46,02 milioni e reimputazioni per 603,11 milioni.

Queste ultime riguardano prevalentemente impegni per spese in conto capitale (482,66 milioni), reimputate al 2023 e agli anni successivi, molte della quali già ugualmente oggetto di identica reimputazione nei riaccertamenti dei passati esercizi.

I residui attivi finali, pari a 4.156,23 milioni, registrano un incremento di 83,18 milioni (2,04 per cento) sul valore del precedente esercizio, confermando, in linea con il 2021, la fine della tendenza alla riduzione riscontrata dal 2017 al 2020. Migliora decisamente rispetto all'esercizio precedente la capacità di riscossione in conto residui che registra un incremento di 845,7 milioni (+74,6 per cento) con un indice che passa dal 29 al 49 per cento.

Parallelamente passa dal -2,79 al -1,09 per cento l'incidenza del saldo tra maggiori e minori entrate, pari a -44,36 milioni rispetto ai -109,70 milioni registrati sul 2021.

La gestione residui presenta un andamento differenziato con riferimento ai due perimetri del bilancio regionale. Nel perimetro ordinario si rileva un incremento rispetto al 2021 sia dei residui da residui, più significativo, che dei residui da competenza, più contenuto. Tali incrementi si manifestano prevalentemente per le entrate dei titoli 1 e 2 per quanto concerne i residui da residui. Per quanto attiene ai residui da competenza, l'incremento è concentrato sul titolo 1, solo parzialmente compensato dalle riduzioni sulle entrate dei titoli 2 e 4. Nel perimetro sanitario si osserva, invece, una riduzione importante dei residui da residui, quasi interamente compensata da un incremento dei residui di competenza. Sia la riduzione dei residui da residui che l'incremento sui residui da competenza sono concentrati sui titoli 1 e 2.

Ammontano, invece, a 546,09 milioni i residui attivi anteriori al quinquennio, tra i quali si possono rinvenire posizioni risalenti al 2000 e al 2001 derivanti da accertamenti di entrate in conto capitale del titolo IV.

I residui passivi finali pari a 4.438,05 milioni registrano una riduzione di -482,23 milioni (-9,80 per cento) sul valore del precedente esercizio, riprendendo, dopo la discontinuità registrata sul 2021, il *trend* di progressiva riduzione osservato negli ultimi anni. Decisivi in tal senso appaiono i pagamenti in conto residui dell'esercizio che con 2.976,42 milioni subiscono un incremento rispetto al valore del precedente esercizio di 1.279,3 milioni (75,38 per cento), con un indice che passa dal 37,10 al 60,49 per cento.

Parallelamente si riduce dal 3,06 all'1,70 per cento l'incidenza dei minori residui passivi, pari a 83,58 milioni rispetto ai 140,13 milioni registrati sul 2021.

L'incremento dei pagamenti rispetto al 2021 è trainato in primo luogo dal titolo 7, che porta oltre il 60 per cento della variazione, e in secondo luogo dal titolo 1 e dal titolo 2.

Si evidenzia, in particolare, che la capacità di pagamento in conto residui delle spese in conto capitale del titolo 2 migliora rispetto al 2021 ma si mantiene comunque contenuta (26,75 per cento rispetto al 15,78 per cento dell'esercizio precedente), ulteriore sintomo della lentezza che contraddistingue la gestione degli investimenti nel panorama regionale e che conferma del resto la tendenza della Regione a trattenere risorse destinate ai trasferimenti ad altri enti ed in particolare a quelli del SSR.

Ammontano, invece, a 544,64 milioni i residui passivi anteriori al quinquennio, la maggior parte dei quali afferenti ad impegni per spese in conto capitale del titolo II (348,58 milioni).

Nel corso dell'esercizio 2022 sono stati reiscritti a bilancio residui perenti per 7,02 milioni e cancellati per 4,16 milioni. L'ammontare complessivo dei perenti, a seguito delle predette operazioni, è passato da 73,91 milioni del 2021 a 62,73 milioni a chiusura dell'esercizio 2022, trovando congrua copertura nel relativo fondo accantonato nel Risultato di amministrazione per 52,32 milioni.

### **I debiti fuori bilancio**

Nel corso dell'esercizio 2022 la Regione ha riconosciuto debiti fuori bilancio per complessivi euro 548.503,10 derivanti da sentenze esecutive (art. 73 del d.lgs. n. 118/2011 lett. a), la cui copertura finanziaria si rinviene interamente nel fondo spese legali. Il riconoscimento è avvenuto con deliberazioni di Giunta ai sensi dell'art. 28-bis della l. n. 1/2015 il quale - recependo le disposizioni di aggiornamento del citato art. 73 ad opera della l. n. 34/2019 - consente l'intervento in materia dell'organo esecutivo nei casi in cui le risorse finanziarie necessarie al pagamento delle somme poste a carico dell'ente siano state preventivamente e sufficientemente accantonate nel suddetto fondo tra le voci in spesa del bilancio di previsione.

## Capitolo IV - La gestione dei fondi Covid 19

La Sezione ha ritenuto di riproporre anche nella presente Relazione una analisi specifica dedicata alla gestione delle risorse affluite al bilancio regionale per le esigenze di contrasto alla pandemia, i c.d. "fondi Covid", anche in considerazione delle non poche criticità rilevate in materia nel precedente esercizio.

Va subito dato atto che la ricognizione delle entrate e delle spese correlate a questi fondi è stata favorita da una perimetrazione maggiormente accurata operata dalla Regione rispetto alla precedente gestione nell'esercizio 2021, che aveva obbligato la Sezione ad una complicata attività di ricostruzione.

Le entrate accertate nel corso dell'esercizio ammontano a 256,06 milioni (di cui 25,32 sul perimetro ordinario e 233,74 sul perimetro sanitario). Le riscossioni di competenza sono pari a 77,81 milioni (di cui 17,93 sul perimetro ordinario e 59,87 sul perimetro sanitario), con risorse ancora da riscuotere su quest'ultimo per 103,86 milioni derivanti da trasferimenti dallo Stato e per 70 milioni dalla riprogrammazione dei fondi comunitari.

Le spese impegnate ammontano al più elevato importo di 345,94 milioni (di cui 106,76 sul perimetro ordinario e 239,18 sul perimetro sanitario). Agli impegni riferibili agli accertamenti dell'esercizio per il corrispondente importo di 256,06 milioni si aggiungono infatti impegni finanziati dall'applicazione dell'avanzo (69,35 milioni), da altri fondi statali (1,69 milioni), da fondi europei (15,52 milioni) e infine da risorse regionali non specificamente individuate (0,28 milioni).

I pagamenti di competenza sono stati di 135,08 milioni (corrispondenti al 39,05 per cento del totale), rispettivamente di 80,31 e di 54,76 sui due perimetri.

La gestione riesce a recuperare, in particolare, i mancati impegni del 2021 rispetto alle risorse già accertate ed acquisite dalla Regione in prossimità della chiusura dell'esercizio, attraverso l'applicazione delle corrispondenti quote vincolate nel risultato di amministrazione per 69,35 milioni, cui hanno fatto seguito pagamenti per 51,94 milioni.

Per quanto riguarda la gestione dei residui, il perimetro ordinario, a fronte di una consistenza iniziale di 117,95 milioni, registra pagamenti nel 2022 per 93,80 milioni. Rimangono quindi da liquidare sulle passività pregresse 23,38 milioni a cui si aggiungono i residui passivi derivanti dalla competenza per 11,70 milioni.

Il perimetro sanitario, di contro, registra il totale pagamento dei residui passivi iniziali, pari a 167,39 milioni. Sono, tuttavia, ancora 108,98 milioni le partite residuali passive iscritte in bilancio, generate dalla competenza.

La gestione dei residui, quindi, riesce a recuperare i ritardati pagamenti sulle risorse già incassate dalla Regione nel passato esercizio.

Non si ripropone, pertanto, nell'esercizio in esame quasi nessuna delle criticità rilevate nella precedente Relazione che avevano fatto dubitare della capacità della Regione di impiegare queste risorse con la tempestività richiesta dalla situazione di emergenza.

Si ricorda infine che, a differenza di quelli afferenti al perimetro sanitario da trasferire quasi esclusivamente agli enti del SSR, parte dei fondi Covid del perimetro ordinario, pari a 20,37 milioni, sono stati liquidati a Sviluppo Toscana S.p.a. in qualità di ente gestore dei bandi di assegnazione dei fondi di ristoro alle attività commerciali e di individuazione dei beneficiari.

## Capitolo V - La gestione di cassa

La giacenza di liquidità registrata dalla cassa regionale al 31 dicembre 2022 è di 1.283,60 milioni.

Sia pure in riduzione rispetto a quello di inizio esercizio (1.623,53 milioni), si tratta di un valore che rimane particolarmente elevato e che risulta a quasi ad esclusivo appannaggio della cassa ordinaria (1.187,06 milioni) rispetto alla cassa sanitaria (96,55 milioni).

Si riverberano sulla disponibilità delle due casse gli effetti dell'impiego distorto che la Regione ha fatto del DANC per finanziare i contributi agli investimenti degli enti sanitari, fenomeno meglio descritto nel capitolo dedicato all'analisi del risultato di amministrazione.

Si ricorda che, a fronte dell'autorizzazione all'indebitamento disposta con il bilancio di previsione, il sistema del DANC consente alle regioni che dispongano di una sufficiente disponibilità di cassa di assumere impegni per spese di investimento senza la preventiva stipulazione di mutui e dunque in assenza di corrispettivi accertamenti in entrata. Questo determina necessariamente un disavanzo che, ove non vengano stipulati i mutui già autorizzati, potrà essere progressivamente recuperato attraverso il margine corrente, ovvero sia il saldo positivo tra entrate e spese di parte corrente eventualmente prodotto nel corso delle successive gestioni.

La scomposizione del risultato di amministrazione tra parte ordinaria e parte sanitaria ha tuttavia rivelato che l'intero disavanzo grava attualmente sul perimetro sanitario e che esso è rimasto pressoché immutato nel tempo rispetto all'originaria iscrizione degli impegni finanziati dal DANC.

Ciò si è determinato in quanto il pagamento di questi ultimi nel corso degli anni è stato effettuato quasi esclusivamente con la liquidità della cassa sanitaria senza riversamenti dalla cassa ordinaria, nella quale si producevano gli effetti utili dei saldi positivi di parte corrente. La Regione ha confermato in questo senso che, rispetto a impegni per 952,40 milioni iscritti nel perimetro sanitario senza accertamenti in entrata, sono stati eseguiti pagamenti per 818,11 milioni, di cui 657,03 con la cassa sanitaria.

L'analisi della Sezione ha fatto quindi emergere l'esigenza di ripristinare l'originaria disponibilità della cassa sanitaria, così da distribuire il disavanzo da DANC tra i due perimetri e recuperare di conseguenza l'equilibrio del perimetro sanitario a garanzia dei LEA. La Regione, in sede di contraddittorio, ha dichiarato al riguardo di avere già disposto, con mandato n. 28800 del 7 luglio 2023, un trasferimento di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario per un importo di 660 milioni.



Si deve poi dire che già nell'esercizio in esame sono state trasferite risorse dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria per 204,23 milioni, con movimenti contabili registrati nelle partite di giro, in corrispondenza delle entrate accertate sul perimetro ordinario e destinate a ripianare i disavanzi del Servizio sanitario degli esercizi 2020 e 2021.

Per il resto, la riduzione della giacenza di cassa è stata favorita dal miglioramento dei flussi di competenza che continuano tuttavia a presentare un saldo positivo (+656,70 milioni) e, soprattutto, dei flussi sui residui, che chiudono con un rilevante saldo negativo (-996,63 milioni) a conferma della tendenza della Regione a pagare prevalentemente in conto residui su entrate già riscosse nei precedenti esercizi.

Il fenomeno è stato riscontrato, in particolare, nei movimenti della cassa sanitaria, che a fronte dell'incremento dei pagamenti in conto residui (+1.172,19 milioni sul dato del 2021), continua tuttavia a beneficiare dei ritardi sui trasferimenti delle risorse acquisite sul FSR di competenza i quali, a norma di legge, andrebbero effettuati quasi completamente entro fine esercizio e comunque non oltre il 31 marzo di quello successivo.

In relazione a questa prassi di privilegiare i pagamenti in conto residui su quote del FSR di esercizi precedenti, che impedisce di fatto la verifica del corretto e totale impiego del FSR di competenza, la Regione, a fronte delle ripetute censure della Sezione, ha manifestato l'intenzione di ridurre il più possibile la quota del Fondo di competenza fatta oggetto di impegno tecnico e trattenuta a bilancio.

La stessa cassa regionale, del resto, continua allo stesso modo a beneficiare dei mutui già incassati per il finanziamento dei contributi agli investimenti degli enti sanitari, i trasferimenti verso i quali sono effettuati a rendicontazione dei lavori a distanza di tempo. Si attende al riguardo che si manifestino gli effetti della revisione della procedura adottata dalla Regione a fine 2022, la quale dovrebbe garantire la riduzione dei tempi di rendicontazione ed assicurare adeguate anticipazioni agli enti in fase di avvio dei lavori.

Si ricorda che l'esigenza di assicurare un adeguato trasferimento di risorse alle aziende sanitarie è anche imposto dalla necessità di sopperire alla crisi di liquidità di quest'ultime, spesso costrette a ricorrere ad anticipazioni di tesoreria, con ulteriori oneri a carico del bilancio.

La gestione della cassa appare strettamente connessa con la capacità della Regione di pagare i propri fornitori entro i termini previsti dall'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013, mediante il calcolo di un apposito indice di tempestività dei pagamenti.

I dati esaminati evidenziano un andamento stabile dell'indicatore (considerando sia la gestione ordinaria che quella sanitaria), che si assesta nel 2022 a 27,06 giorni di anticipo rispetto alla scadenza delle fatture. L'ammontare dei pagamenti eseguiti dopo



la scadenza dei termini nel 2022 è pari a 20,45 milioni, in miglioramento rispetto ai 26,3 milioni del 2021 ed ai 33,23 milioni del 2020.

Si riscontra inoltre, per la prima volta dal 2016, una accelerazione nei tempi di pagamento anche da parte degli enti del comparto sanitario, con un indicatore medio che si attesta a 4 giorni di anticipo e che presumibilmente è stato favorito, oltre che dalle anticipazioni di tesoreria, dai maggiori trasferimenti di liquidità effettuati dalla Regione nell'esercizio in esame.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate, si invita la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate sopra descritte e, in particolare:

- a impiegare la giacenza di cassa del perimetro ordinario attraverso una migliore gestione degli impegni e dei pagamenti.

Con riferimento alle misure già adottate, si invita la Regione:

- a proseguire l'impegno a ridurre, sino ad eliminare, la quota di FSR impegnata a fine esercizio ai sensi dell'art. 20 d.lgs. n. 118/2011 ed assegnata nell'esercizio successivo, anche attraverso la modifica delle attuali procedure contabili, gestionali e organizzative;
- a verificare gli effetti dei provvedimenti già posti in essere per coordinare l'assunzione dei mutui con la programmazione degli investimenti effettuata dagli enti del SSR destinatari dei finanziamenti e per accelerare le erogazioni a favore di questi ultimi attraverso la semplificazione delle procedure di rendicontazione.

## Capitolo VI - Il risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione è il saldo contabile che riassume la situazione finanziaria dell'ente alla chiusura dell'esercizio e, in quanto ne esprime in maniera sintetica gli equilibri interni, costituisce l'oggetto principale del giudizio di parificazione, come più volte affermato dalla Corte costituzionale.

Il rendiconto regionale dell'esercizio 2022 registra un risultato di amministrazione che, al netto delle quote accantonate e vincolate (c.d. risultato formale), ammonta a 533,96 milioni e migliora il saldo positivo conseguito per la prima volta nel 2020 (97,17 milioni) e riaffermato nel 2021 (346,08 milioni).

Il risultato comprensivo delle quote accantonate e vincolate da finanziare per complessivi 1.888,47 milioni (c.d. risultato sostanziale o parte disponibile) registra invece un disavanzo di 1.354,52 milioni, comunque in riduzione rispetto ai valori degli anni passati.

Si tratta di un disavanzo determinato da passività di diversa natura con specifici e differenti percorsi di recupero. Esso è costituito infatti:

- per 749,19 milioni da debito autorizzato e non contratto;
- per 64,09 milioni dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui;
- per 541,24 milioni dalla costituzione del fondo anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013.

Il disavanzo determinato dal riaccertamento straordinario dei residui, operazione propedeutica all'avvio del nuovo ordinamento contabile armonizzato, è stato quantificato inizialmente in 87,39 milioni e sottoposto ad un piano di recupero triennale con rata annua di 2,91 milioni, correttamente applicata anche nel 2022, che ne ha ridotto l'ammontare a 64,09 milioni.

Il disavanzo originato dall'accantonamento a seguito dell'anticipazione di liquidità accordata alla Regione ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 35/2013 si è portato a 541,24 milioni per effetto della rata pagata nell'esercizio, pari a 18,03 milioni. Si è appurato al riguardo che l'iscrizione del fondo in entrata, compensato da uno stanziamento di pari importo iscritto in spesa oltre alla quota del disavanzo da ripianare, non ha comportato l'ampliamento della capacità di spesa dell'ente o la riduzione del disavanzo, in violazione del principio di equilibrio di bilancio.

La componente principale del disavanzo regionale, come visto, deriva invece dal debito autorizzato e non contratto (DANC).

Si ricorda che, a fronte dell'autorizzazione all'indebitamento disposta con il bilancio di previsione, il sistema del DANC consente alle regioni che dispongano di una sufficiente disponibilità di cassa di assumere impegni per spese di investimento senza

la preventiva stipulazione di mutui e dunque in assenza di corrispettivi accertamenti in entrata. Questo determina necessariamente la formazione di un disavanzo che, ove non vengano stipulati i mutui già autorizzati, potrà essere progressivamente recuperato attraverso il margine corrente, ovvero sia il saldo positivo tra entrate e spese di parte corrente eventualmente prodotto nel corso delle successive gestioni.

Fino al 2015 la Regione ha fatto largo ricorso al DANC, producendo un disavanzo tutt'ora in corso di recupero proprio grazie ai saldi di parte corrente che ne hanno già determinato un notevole abbattimento, con il passaggio da un originario importo superiore ai 2 miliardi ai 749,19 milioni attestati dal rendiconto del 2022.

Oltre a causare ingenti disavanzi per importi che andavano ben oltre la capacità di riassorbimento in corso di gestione, l'impiego del DANC per finanziare contributi agli investimenti degli enti del Servizio sanitario ha provocato un notevole squilibrio nella parte sanitaria del bilancio regionale che, viceversa, in applicazione delle regole della perimetrazione, dovrebbe presentare un saldo sostanzialmente neutro.

L'evoluzione del Risultato di amministrazione scomposto nei due perimetri ha rivelato che il disavanzo da DANC sul perimetro sanitario è rimasto pressoché immutato nel tempo nonostante i pagamenti dei residui passivi, mentre il recupero è verificato solo sul perimetro ordinario.

Anche nel 2022 il perimetro sanitario registra un saldo negativo di 956,92 milioni in corrispondenza del risultato formale e di 1.549,82 milioni in corrispondenza del risultato sostanziale, a dispetto della riduzione rilevabile dal rendiconto generale.

Ciò si è determinato in quanto il pagamento degli impegni e residui passivi inizialmente finanziati con il DANC è stato prevalentemente effettuato con la disponibilità della cassa sanitaria, senza trasferire al perimetro sanitario gli effetti utili dei saldi di parte corrente che si producevano necessariamente sul perimetro ordinario, l'unico dove possono manifestarsi entrate libere e che infatti ha chiuso il 2022 in avanzo.

La Regione ha confermato in questo senso che, rispetto a impegni per 952,40 milioni iscritti nel perimetro sanitario nel periodo 2012-2015 senza accertamenti in entrata, sono stati eseguiti pagamenti per 818,11 milioni, di cui 657,03 con la cassa sanitaria. Solo 161,09 milioni sono stati trasferiti allo scopo dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria nel corso del 2012. I residui passivi ancora da pagare ammontano, quindi, a 134,28 milioni.

Si deve ritenere che la prassi adottata dalla Regione sopra descritta sia contraria alle regole di rilevanza costituzionale della perimetrazione sanitaria, che assicurano la totale destinazione del finanziamento sanitario di parte corrente all'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

Per effetto dei pagamenti eseguiti prevalentemente con la cassa sanitaria (di fatto interamente vincolata), il finanziamento degli investimenti è stato di fatto sostenuto con disponibilità liquide destinate all'erogazione dei LEA e a altre spese sanitarie vincolate, mentre le entrate "libere" derivanti dai saldi di competenza che avrebbero dovuto assicurarne la copertura sono rimaste ad esclusivo vantaggio della cassa ordinaria.

L'analisi sopra esposta ha fatto quindi emergere l'esigenza di ripristinare l'originaria disponibilità della cassa sanitaria, così da distribuire il disavanzo da DANC tra i due perimetri e recuperare di conseguenza l'equilibrio del perimetro sanitario a garanzia dei LEA. La Regione, in sede di contraddittorio, ha dichiarato al riguardo di avere già disposto, con mandato n. 28800 del 7 luglio 2023, un trasferimento di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario per un importo di 660 milioni.

A prescindere dalle problematiche relative alla scomposizione sopra analizzata, il miglioramento del risultato di amministrazione sostanziale registrato negli ultimi esercizi deve essere comunque valutato alla luce della corretta determinazione dei fondi in esso accantonati e vincolati.

La parte accantonata ammonta a 1.386,86 milioni e comprende il Fondo crediti di dubbia esigibilità - FCDE (698,41), il Fondo residui perenti (52,32), il Fondo contenzioso (36,50), il Fondo per la restituzione dell'anticipazione di liquidità (541,24), il Fondo perdite società partecipate (26,96), oltre ad altri fondi la cui costituzione è rimessa a scelte dell'ente, come i fondi di garanzia per le fidejussioni (31,43).

Quasi tutti gli accantonamenti registrano un incremento rispetto ai valori del precedente esercizio, in particolare il FCDE aumentato di oltre 1/5 e il Fondo contenzioso più che raddoppiato.

Per il resto essi risultano congrui rispetto alle finalità stabilite dalla legge e dai principi contabili, per quanto si richieda un maggiore onere di motivazione rispetto agli stanziamenti del Fondo contenzioso distribuiti sugli esercizi futuri.

La parte vincolata è pari a 501,61 milioni e comprende quote vincolate per legge (83,10), quote vincolate per trasferimenti (357,95), quote da mutui (5,52) e quote con vincoli attribuiti dall'ente (10,93), a cui si aggiungono altre quote vincolate (56,58) che comprendono i vincoli sulle entrate del perimetro sanitario.

Quasi tutte le voci registrano una significativa flessione che porta ad una riduzione totale dei vincoli superiore al 20 per cento.

Diminuiscono nella medesima proporzione anche i vincoli su risorse già comprese nel perimetro sanitario che la Regione si è impegnata a contenere e che è invitata a ridurre ulteriormente anche attraverso una revisione delle relative procedure di

spesa, come osservato in sede di analisi delle misure correttive adottate sulle criticità della precedente gestione.

Il Fondo pluriennale vincolato (FPV), ossia il saldo che esprime la misura delle entrate accertate e destinate a dare copertura a impegni imputati in esercizi successivi, si attesta a 467,83 milioni, in lieve aumento rispetto il valore del precedente esercizio.

Esso recepisce i risultati delle operazioni di riaccertamento dei residui che registrano reimputazioni di poste attive per 328,99 milioni e di poste passive per 603,11 milioni.

Le analisi effettuate dalla Sezione hanno confermato l'esistenza, anche per l'esercizio esame, di reiterate reimputazioni di impegni relativi soprattutto a spese di investimento continuamente rinviate e che la Regione giustifica con la necessità di adeguare gli impegni di spesa dei contributi agli investimenti destinati a soggetti terzi in dipendenza della ritardata esecuzione dei lavori finanziati.

In conclusione, nel quadro di una gestione che ha comunque assicurato il rispetto degli equilibri di bilancio, la Regione ha proseguito il percorso di progressiva riduzione del disavanzo, attestato dal risultato di amministrazione riportato dal rendiconto con i relativi accantonamenti e vincoli, che appaiono congrui. Tale disavanzo è già stato ricalibrato tra parte ordinaria e parte sanitaria con l'operazione di cassa comunicata dalla Regione.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate, si invita la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate sopra descritte e, in particolare:

Con riferimento alle misure correttive già adottate si invita la Regione a:

- prestare attenzione alla congruità dell'accantonamento al Fondo contenzioso in base al livello di rischio, meglio motivando sulla necessità degli stanziamenti sugli esercizi futuri;
- proseguire nelle azioni volte a limitare la formazione di economie sul perimetro sanitario, con l'integrale impegno delle spese programmate, anche attraverso la revisione delle attuali procedure organizzative e gestionali.

## Capitolo VII - L'indebitamento regionale

Al termine del 2022 l'indebitamento totale della Regione conseguente ai mutui e agli altri contratti di finanziamento assunti e ancora in corso di ammortamento ammonta a 2.072,57 milioni, di cui 2.064,30 con oneri a carico della Regione e 8,27 a carico dello Stato.

L'incremento rispetto al valore del precedente esercizio è di 104,18 milioni (dato risultante dalla differenza tra il valore delle quote rimborsate sui contratti in ammortamento e il valore dei nuovi contratti di mutuo stipulati nel 2022) e ne conferma la costante crescita, proseguita ininterrottamente nell'ultimo quadriennio (+10,4 per cento), portando l'incidenza pro capite a 566 euro per abitante.

Tale incremento ha riguardato tanto il perimetro ordinario, su cui insistono oltre i 3/4 dell'esposizione totale (1.612,38 milioni), quanto il perimetro sanitario che ne sopporta il carico rimanente (451,92 milioni).

A fronte di previsioni definitive di 202,04 milioni, le entrate accertate per la stipulazione di nuovi mutui nel 2022 sono state di 201,54 milioni, di cui 152,85 per investimenti ordinari e 48,69 per investimenti sanitari.

La stipulazione dei contratti (5 mutui con Cassa depositi e prestiti) è stata effettuata, come di consueto, nel mese di dicembre con conseguente slittamento del rimborso della prima rata all'esercizio successivo, secondo una prassi consolidata che appare dettata dall'esigenza di individuare il reale fabbisogno di finanziamento sulla base di una ricognizione degli interventi in fase più avanzata e ridurre, di conseguenza, la contrazione del debito effettivo. Questo modo di agire determina, tuttavia, un inevitabile divario tra l'investimento e la sua linea di finanziamento, dimostrata dalla continua rimodulazione e modifica degli interventi finanziati dal debito nel corso dello stesso esercizio.

Anche nell'esercizio in esame risulta rispettato, come confermato dalla legge di approvazione del bilancio di previsione e dalle successive leggi di variazione, il limite previsto dall'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011 che attesta l'esistenza di un margine positivo per l'indebitamento da contrarre ancora nel 2022 (83,02 milioni) e negli esercizi successivi (44,99 per il 2023 e 35,14 per il 2024).

Nel 2022 la spesa complessiva sostenuta dalla Regione per il servizio del debito, al netto delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013, è di 99,41 milioni, di cui 73,75 per quota capitale e 25,66 per quota interessi.

L'evoluzione nel quadriennio ne rivela un andamento altalenante il cui valore passa da 106,6 milioni del 2019 a 93,63 del 2020 per poi risalire a 105,92 del 2021, prima di attestarsi al minor importo del 2022.

Il servizio del debito afferente al perimetro ordinario è pari a 52,47 milioni, mentre quello relativo al perimetro sanitario è di 46,94 milioni in dipendenza di mutui contratti dalla Regione per finanziare contributi agli investimenti del SSR. Anche nel 2022 si è riscontrato, per altro, il trasferimento al perimetro sanitario di oneri originariamente contabilizzati nel perimetro ordinario, in contrasto con le regole della perimetrazione (19,12 milioni tra il 2021 e il 2022).

Negli importi indicati non sono comprese le rate di rimborso del nuovo debito contratto dalla Regione a fine 2022, di cui si è fatto cenno, e che si manifesteranno nell'anno successivo, per un importo pari a 19,21 milioni.

Sul complesso degli oneri finanziari a carico della Regione incidono anche le spese collegate ai rendimenti dei contratti "derivati" stipulati nei primi anni 2000 e che alla chiusura dell'esercizio 2022 fanno registrare un saldo negativo di complessivi 179,4 milioni.

I predetti oneri, che fino al 2020 erano stati allocati prevalentemente nel perimetro sanitario (83 per cento circa), sono stati trasferiti interamente nel perimetro ordinario nel 2021, per poi essere di nuovo ricollocati in parte nel perimetro sanitario nel 2022.

La questione relativa alla possibilità di iscrivere nel perimetro sanitario regionale non solo le spese dei contratti derivati ma anche le stesse spese di ammortamento dei mutui stipulati dalla Regione a copertura dei contributi agli investimenti del SSR, con conseguente finanziamento da parte di risorse del FSI, è stata oggetto di una attenta analisi che ha portato la Sezione, che già in passato aveva espresso perplessità al riguardo, a porre in dubbio la legittimità e la regolarità contabile.

Si rinvia alla Relazione per l'esposizione dettagliata delle motivazioni e delle considerazioni a sostegno di questa posizione e ci si limita in questa sede a richiamarne gli argomenti principali.

Decisivo in tal senso è apparso il ruolo della giurisprudenza costituzionale che prima ha specificato la rilevanza della perimetrazione sanitaria a salvaguardia dell'incomprimibilità di spese costituzionalmente necessarie, quali quelle per l'erogazione della LEA, e, quindi, ha escluso che tra le predette spese, tassativamente elencate dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, potessero essere ricompresi gli oneri di ammortamento di mutui in considerazione della natura meramente finanziaria e non funzionale degli stessi.

Ulteriori argomenti a sostegno di questa tesi sono stati sviluppati a fronte delle obiezioni manifestate dalla Regione che, in sede di contraddittorio, ha evidenziato la diversa natura della spesa sostenuta per gli oneri di ammortamento di mutui stipulati per investimenti in sanità rispetto alla spesa sostenuta per la restituzione di un'anticipazione finanziaria da parte dello Stato, oggetto della declaratoria di incostituzionalità.



È stato rilevato, in primo luogo, che l'imputazione sistematica delle spese derivanti dai mutui sul Fondo sanitario indistinto da parte della Regione produce effetti distorsivi sulla gestione contabile dei finanziamenti degli enti del Servizio sanitario regionale, incentrata su una netta distinzione tra contributi in conto esercizio destinati all'erogazione dei LEA e contributi in conto capitale destinati all'acquisto di beni durevoli e alla realizzazione di infrastrutture.

L'art. 29 del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce in tal senso che i beni acquistati con contributi in conto esercizio, indipendentemente dal valore, devono essere integralmente ammortizzati nell'esercizio di acquisizione, al contrario dei beni acquistati con contributi in conto capitale che possono usufruire di una regola che, in deroga ai principi della contabilità economico-patrimoniale, ne sterilizza i costi di ammortamento. Il fine della disciplina derogatoria, la cui legittimità è stata confermata dalla stessa Corte costituzionale, è quello di impedire o comunque di limitare il finanziamento di spese di investimento con entrate correnti, che in assenza di una rigorosa programmazione, potrebbe determinare rischi per l'erogazione dei LEA.

Ed è proprio l'effetto che la legge intende scongiurare quello che si realizza quando i contributi in conto capitale destinati alle spese di investimento, e quindi ammessi alla sterilizzazione degli ammortamenti, sono finanziati con mutui i cui oneri anziché essere sostenuti direttamente dalla Regione con risorse proprie sono in realtà finanziati con entrate di parte corrente sottratte alla disponibilità del Fondo sanitario indistinto che la Regione, invece di distribuire integralmente agli enti del SSR, impiega per pagare il servizio del debito.

Questo sistema, in ultima analisi, consente di utilizzare quelli che in realtà devono ritenersi contributi in conto esercizio alimentati, sia pure pro quota, dal finanziamento sanitario corrente, per finanziare spese di investimento senza soggiacere all'onere limitativo dell'ammortamento annuale del bene acquisito.

La prassi seguita dalla Regione può infine determinare, sotto altro profilo, la violazione del limite di indebitamento degli enti sanitari che, secondo quanto sancito dall'art. 2, comma 2-*sexies*, lett. g) n. 2 del d.lgs. n. 502/1992, non possono sostenere spese di ammortamento per la rata di restituzione di capitale e interessi superiori al 15 per cento delle entrate proprie correnti con l'espressa esclusione *"della quota di fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla regione"*.

Essendo invece i mutui assunti direttamente dalla Regione, i relativi oneri sono posti direttamente a carico del Fondo sanitario prima della ripartizione dello stesso, senza nessun parametro che li possa rapportare alle entrate proprie degli enti sanitari, in palese violazione dei limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'entità del finanziamento per LEA definito a livello nazionale in base al fabbisogno rilevato.



Questo accade, peraltro, in un contesto in cui tutte le aziende e gli enti del SSR della Toscana presentano già livelli di indebitamento per mutui, contratti in proprio su autorizzazione regionale, prossimi al limite di legge e che non potrebbero, quasi in nessun caso, tollerare ulteriori oneri a carico del proprio bilancio.

Questa prospettazione porterebbe dunque a ritenere che la Regione non possa imputare al Fondo sanitario indistinto di parte corrente dell'esercizio gli oneri di ammortamento di mutui (quantunque destinati ad investimenti sanitari) che, invece, devono trovare copertura in entrate del perimetro ordinario o, comunque, in entrate estranee da quelle finalizzate ai LEA. Tale copertura può essere individuata, al limite, anche in entrate derivanti da risparmi di spesa conseguenti ad una efficiente gestione del Fondo sanitario che abbia comunque assicurato l'integrale erogazione dei LEA, come ammesso dalla stessa Corte costituzionale.

La gestione dell'indebitamento destinato a sostenere gli investimenti sanitari continua ad evidenziare, del resto, ulteriori profili di criticità.

Le somme derivanti dai mutui, mentre accedono immediatamente alla cassa regionale all'atto della sottoscrizione (o a quello della richiesta, se trattasi di mutui a erogazione multipla), sono invece trasferite ai beneficiari a distanza di anni, al momento della rendicontazione sullo stato di avanzamento dei lavori, provocando effetti distorsivi nella gestione del bilancio e della cassa regionale.

Si determina pertanto una situazione al limite del paradosso per cui la Regione mantiene in cassa le risorse destinate agli investimenti delle aziende sanitarie, mentre queste ultime, per sostenere in proprio le spese, ricorrono anche all'anticipazione di tesoreria, con maggiori oneri a carico delle pubbliche finanze e, in ultima analisi, dello stesso Fondo sanitario regionale.

Il fenomeno, già rilevato e descritto nella Relazione sulla precedente gestione, si riscontra anche nell'esercizio 2022 in esame dove, a fronte di una disponibilità di cassa di 248,65 milioni, i trasferimenti agli enti sanitari sono stati di 36,32 milioni, pari al 14,61 per cento, portando la percentuale dell'ultimo quinquennio al 19,44 per cento.

La Regione, invitata ad adottare provvedimenti per superare il rilievo segnalato, ha riferito di aver approvato, a fine 2022, una nuova procedura diretta alla semplificazione e all'accelerazione della rendicontazione dei lavori da parte delle aziende e della liquidazione dei finanziamenti da parte della stessa Regione, ottimizzando anche la gestione della liquidità regionale e aziendale.

La Sezione, esaminata la documentazione prodotta, prende atto della misura adottata, riservandosi di verificarne gli effetti sui rendiconti dei prossimi esercizi.

L'analisi degli investimenti finanziati con il ricorso all'indebitamento ha poi evidenziato il permanere di significativi difetti di programmazione che fanno sì che le

risorse acquisite dalla Regione non riescano quasi mai ad essere interamente destinate alle spese per le quali erano stati originariamente assunti i mutui e attivate le relative linee di investimento, le quali sono spesso dirottate verso altri interventi a seconda dello stato di avanzamento dei lavori.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate, si invita la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate sopra descritte e, in particolare:

- a dare copertura alle spese per l'ammortamento dei mutui sanitari con entrate ordinarie oppure con risparmi derivanti da una efficiente gestione del Fondo sanitario indistinto una volta garantita l'integrale erogazione dei LEA;
- a dismettere, conseguentemente, di iscrivere o di traslare le medesime spese nel perimetro sanitario per imputarne il finanziamento al fondo sanitario indistinto.

Con riferimento alle misure correttive già adottate o in corso di adozione, si invita la Regione:

- a verificare gli effetti dei provvedimenti posti in essere per coordinare l'assunzione dei mutui con la programmazione degli investimenti effettuata degli enti del SSR destinatari dei finanziamenti e per accelerare le erogazioni a questi ultimi attraverso la semplificazione delle procedure di rendicontazione.

## Capitolo VIII - La gestione sanitaria

### La gestione di competenza

La proposta di legge di rendiconto riporta, in allegato, "il prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario" che espone i dati gestionali riferiti a ciascun capitolo di entrata e di spesa compreso nella perimetrazione sanitaria.

Il prospetto, come nei precedenti esercizi, non fornisce ancora alcuna classificazione dei capitoli sulla base delle singole voci previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, come già richiesto da questa Sezione. Si tratta di un adempimento da ritenersi indispensabile, secondo quanto affermato anche dalla Corte costituzionale, per dare immediata evidenza al corretto e integrale impiego delle entrate del finanziamento sanitario corrente per la copertura delle spese finalizzate all'erogazione dei LEA. Si rinnova pertanto l'invito alla Regione a fornire questa classificazione, non solo a livello del sistema gestionale, ma anche nella documentazione sul perimetro sanitario allegata al Rendiconto.

Tutto ciò premesso, si riportano i risultati della gestione sanitaria di competenza dell'esercizio 2022 che ha registrato:

- previsioni definitive in entrata per 12.859,44 milioni;
- previsioni definitive in spesa per 13.002,21 milioni;
- accertamenti per 10.189,87 milioni (8.867,21 al netto dei servizi in conto terzi);
- impegni per 10.159,46 milioni (9.041,03 al netto dei servizi in conto terzi).

Tra le previsioni definitive di entrata e spesa si registra dunque un saldo negativo di 142,76 milioni (saldo che rimane immutato anche a seguito dell'applicazione dell'avanzo).

Anche tra gli accertamenti e impegni si riscontra un saldo negativo di 173,82 milioni al netto del saldo positivo di 204,23 delle partite di giro che registrano un corrispondente trasferimento di liquidità dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria.

Le dinamiche dei suddetti saldi rimangono condizionate, in larga parte, dalla presenza di spese del perimetro sanitario e, in particolare, di quelle per il ripiano delle perdite del SSR, le cui fonti di finanziamento sono da rinvenire nel perimetro ordinario del bilancio regionale (sia nelle quote vincolate dell'avanzo di amministrazione, sia nelle entrate di competenza dell'esercizio) e che solo nell'esercizio 2022 hanno visto, come detto, travasi dalla cassa ordinaria a quella sanitaria registrati nelle partite di giro.

Sia pure in misura minore rispetto ai precedenti esercizi, si continuano poi a rilevare, sempre all'interno del perimetro sanitario, impegni di spesa finanziati da quote vincolate del risultato di amministrazione. In realtà, come più volte evidenziato anche

nelle precedenti parti della presente Relazione, la formazione di avanzo “sanitario” dovrebbe essere preclusa dalla disciplina dell’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 che impone l’integrale accertamento ed impegno di tutte le entrate e di tutte le spese del perimetro stesso.

Rimane pertanto la necessità che siano adottate dalla Regione misure idonee a superare o limitare il fenomeno anche attraverso la revisione delle attuali procedure di spesa.

Si espone di seguito l’esame dell’andamento delle entrate e delle spese riferito ai diversi aggregati che costituiscono il FSR.

Il fondo sanitario indistinto (FSI), al netto delle entrate riferibili all’emergenza Covid e alla mobilità, si attesta a 7.518,26 milioni, con un incremento rispetto al dato 2021 del 4,31 per cento (gli accertamenti sono pari a 7.606,87 milioni per effetto di maggiori incassi rispetto al riparto definitivo che ha comportato l’assunzione di un impegno di 88,61 milioni per la restituzione dell’eccedenza). Le riscossioni sono pari a 6.868,57 milioni.

I c.d. fondi Covid, secondo la classificazione della Regione, sono pari a 5,66 milioni, di cui 0,84 milioni imputati al bilancio 2021 del SSR e 3,06 milioni confluiti in avanzo. Ulteriori risorse collegate alle esigenze di contrasto della pandemia per 153,52 milioni sono quelle provenienti dall’art. 16 del d.l. n. 146/2021, compresi in parte nel fondo sanitario vincolato (101,47 milioni) e in parte nel c.d. extrafondo (52,05 milioni, completamente incassati e anch’essi imputati al bilancio 2021 del SSR). In totale quindi i fondi Covid registrano accertamenti per 159,19 milioni e riscossioni per 55,06 milioni.

La mobilità sanitaria presenta un saldo attivo di 12,16 milioni (8,8 milioni inter-regionale e 3,36 milioni internazionale), dato dalla differenza tra accertamenti in entrata per 174,45 milioni e impegni in uscita per 162,29 milioni; il valore, già più che dimezzato nello scorso esercizio, quando si attestava a 61,54 milioni, risulta ora ridotto ulteriormente di oltre l’80 per cento, evidenziando la sempre minore attrattiva e le difficoltà di ricezione del sistema sanitario toscano.

Il Fondo sanitario vincolato (FSV) cresce in modo consistente rispetto al precedente esercizio (+45,76 per cento) con accertamenti per 294,79 milioni (tra cui si rilevano i già ricordati fondi Covid finanziati dall’art. 16 del d.l. n. 146/2021 per 101,47 milioni).

Le entrate destinate agli investimenti, che nell’esercizio in esame non prevedono risorse ex art. 20 della l. n. 67/1988, diminuiscono rispetto al biennio 2020-2021, attestandosi a 106,32 milioni, seppure in presenza dei finanziamenti relativi alla quota in acconto del PNRR e del PNC.

Le entrate non riconducibili alle voci sopra analizzate, comprese nel c.d. extra-fondo, registrano accertamenti per 679,11 milioni (+58,67 per cento) e riscossioni per 208,64 milioni. Più della metà di queste risorse (124,83 milioni) sono destinate ad essere iscritte nei bilanci 2021 degli enti del SSR.

A livello complessivo le risorse accertate del perimetro sanitario, al netto delle partite di giro, crescono rispetto all'esercizio precedente del 6,95 per cento; la capacità di riscossione, pari all'85,97, per cento risulta la più bassa del triennio preso in esame, ma l'anticipazione statale assicura l'integrale afflusso nelle casse regionali delle risorse riconducibili ai LEA.

Sul fronte della spesa, il FSI, sempre al netto dei fondi Covid e delle quote di mobilità, registra impegni per 7.606,87 milioni (comprensivi della quota di rimborso di 88,61 milioni, necessaria allo storno di maggiori incassi rispetto al riparto definitivo delle risorse) corrispondenti agli accertamenti in entrata e pagamenti per 6.984,43 milioni, pari al 91,82 per cento, in riduzione rispetto al precedente esercizio.

Gli impegni sui fondi Covid, pari a 5,66 milioni corrispondenti ai relativi accertamenti, risultano pagati per 2,42 milioni (42,69 per cento). A questi sono da aggiungere complessivi 153,52 milioni finanziati dall'art. 16 del d.l. n. 146/2021 (incassati per 52,05 milioni).

Il FSV, presenta impegni per 294,79 milioni e pagamenti per 1,52 milioni (0,51 per cento).

Le spese per gli investimenti, con impegni per 106,32 milioni, registrano pagamenti per 38,2 milioni, pari al 35,93 per cento, dato che rimane decisamente basso ma in miglioramento rispetto ai precedenti esercizi a causa del pagamento degli acconti riferiti al PNRR. In tale ambito è emerso che non tutte le risorse accertate sono state impegnate, contravvenendo alle previsioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 con la conseguenza che una quota pari a 0,22 milioni è confluita nell'avanzo vincolato.

Per le spese dell'extrafondo, si rilevano impegni per 719,73 milioni, pagati per 91,8 milioni, pari al 12,75 per cento.

Infine, con riguardo al ripiano dei disavanzi pregressi, ove si riscontrano impegni per 133,2 milioni, i pagamenti si attestano a 23,25 milioni (17,46 per cento).

Sul piano dei flussi di cassa, se le mancate riscossioni sono completamente compensate dall'anticipazione statale, si rimarca che i pagamenti verso le aziende scontano ancora diverse problematiche legate ai ritardi nella ripartizione del FSR e che si riverberano nella gestione dei residui sanitari dell'esercizio.

## La gestione dei residui

La gestione dei residui del perimetro sanitario presenta i seguenti dati esposti al netto delle poste contabilizzate nei capitoli dei servizi conto terzi-partite di giro.

I residui attivi finali sono pari a 2.548,43 milioni; di questi 1.429,90 milioni derivano dalla gestione di competenza e 1.118,53 dalla gestione dei residui, che conta riscossioni per 1.496,61 milioni e maggiori e minori entrate rispettivamente per 4,93 e 29,14 milioni. Rispetto al valore iniziale di 2.639,35 milioni si registra uno smaltimento di 90,92 milioni (- 3,44 per cento).

I residui passivi finali, di contro, risultano pari a 2.683,06 milioni, di cui 1.735,19 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 947,87 milioni conseguenti alla gestione dei residui che evidenzia pagamenti per 1.142,28 milioni ed economie per 10,87 milioni. Rispetto al valore iniziale, di 2.101,02 milioni, si riscontra un incremento di 582,04 milioni (+27,7 per cento).

La massiva presenza di residui passivi di parte corrente è determinata in prevalenza dalla mancata distribuzione dell'intero Fondo sanitario regionale relativo all'esercizio, anche se si rileva che il dato è fortemente influenzato dalla contabilizzazione di 394,74 milioni relativi al c.d. *payback* sui dispositivi medici correlati ad un'entrata sostanzialmente non incassata, se non per 0,10 milioni.

Come più volte rilevato da questa Sezione, il permanere in bilancio di residui relativi a quote di FSR risulta contraria ai principi e alle disposizioni normative, che ne richiedono la totale assegnazione e il trasferimento quasi integrale entro la chiusura dell'esercizio, come si dirà meglio di seguito.

I residui passivi relativi a spese per investimenti registrano una leggera flessione rispetto al 2021 (-3,56 per cento), dovuta ad una riduzione delle posizioni derivanti dalla competenza. Rimangono invece pressoché inalterati i residui pregressi (163,33 milioni) che scontano il ritardo con cui sono corrisposti i contributi di regola finanziati da mutui già incassati dalla Regione.

## Le erogazioni di cassa agli enti del SSR. Criticità

La permanenza sul bilancio regionale di un ingente ammontare di residui passivi nei confronti degli enti del SSR, emerso dall'analisi sopra riferita, è sintomo di evidenti criticità nella tempestiva ripartizione e erogazione del Fondo sanitario regionale, così come di altre risorse già riscosse, quali quelle derivanti da mutui e destinate agli investimenti, che rimangono invece per lungo tempo ad esclusivo beneficio della cassa regionale.

Tale situazione costituisce il risultato di prassi gestionali adottate dalla Regione, già oggetto di numerose censure da parte di questa Sezione in occasione dei precedenti

giudizi di parificazione, in quanto non conformi a disposizioni di legge o a principi contabili a garanzia della sana gestione finanziaria.

La Regione continua da anni a provvedere alla ripartizione finale delle risorse a valere sul FSR molti mesi dopo la chiusura dell'esercizio di riferimento, procedendo ad assumere nel frattempo impegni "generici" senza l'individuazione di uno specifico beneficiario e destinati ad essere conservati nel bilancio regionale come residui impropri fino al momento del pagamento, che può intervenire anche a distanza di anni ed essere riferito al FSR di competenza di esercizi successivi.

Si viene continuamente a creare in questo modo una sovrapposizione tra la gestione di competenza e la gestione dei residui che, come più volte osservato, non consente di verificare dal bilancio regionale l'effettiva destinazione del FSR di ciascun esercizio e la misura dei pagamenti effettuati e da effettuare sullo stesso.

I pagamenti-trasferimenti agli enti del SSR, per quanto raffrontabili in termini di cassa alla quasi totalità delle entrate riscosse dallo Stato (garantendo quindi da un punto di vista formale il rispetto dell'obbligo di integrale riversamento stabilito dall'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013), non risultano imputati esclusivamente agli impegni sul FSR di competenza, ma anche ad impegni riferibili ad anni pregressi (residui passivi) che la Regione intende smaltire.

Questo modo di procedere determinerà sempre il trasferimento parziale alle aziende del FSR di competenza e la produzione di nuovi residui per la parte non trasferita, in violazione dei principi che richiedono il totale impegno e la (quasi) totale erogazione dell'intero Fondo entro la chiusura dell'esercizio.

Il mancato trasferimento delle risorse, peraltro, non può essere imputabile solo ad aspetti procedurali legati a tempistiche e tecnicismi contabili ma, come ormai appurato e più volte rilevato da questa Sezione, ad un sistema di gestione delle risorse sanitarie fortemente accentrato, che mira, anche a fini prudenziali, a trattenere le risorse per poi distribuirle agli enti del SSR in base ai fabbisogni emergenti e non sulla base di una solida programmazione che ne evidenzia le responsabilità gestionali.

In questo senso anche le somme derivanti dai mutui, mentre accedono immediatamente alla cassa regionale all'atto della sottoscrizione (o a quello della richiesta se trattasi di mutui a erogazione multipla), sono invece trasferite ai beneficiari a distanza di anni, al momento della rendicontazione sullo stato di avanzamento dei lavori, provocando effetti distorsivi nella gestione del bilancio e della cassa regionale.

Si determina, pertanto, una situazione al limite del paradosso per cui la Regione mantiene in cassa le risorse destinate agli investimenti delle aziende sanitarie, mentre queste ultime, per sostenere in proprio le spese, ricorrono anche all'anticipazione di tesoreria, con maggiori oneri a carico delle pubbliche finanze e, in ultima analisi, dello stesso Fondo sanitario regionale.



La Regione, invitata ad adottare provvedimenti per superare il rilievo segnalato, ha riferito di aver approvato, a fine 2022, una nuova procedura diretta alla semplificazione e all'accelerazione della rendicontazione dei lavori da parte delle aziende e della liquidazione dei finanziamenti da parte della stessa Regione, ottimizzando anche la gestione della liquidità regionale e aziendale. La Sezione, esaminata la documentazione prodotta, prende atto della misura adottata, riservandosi di verificarne gli effetti sui rendiconti dei prossimi esercizi.

### **Il risultato di amministrazione e lo squilibrio del perimetro sanitario determinato dal Debito autorizzato e non contratto (DANC)**

Il risultato di amministrazione riferito al solo perimetro sanitario ha fatto emergere un significativo disavanzo imputabile all'utilizzo che la Regione ha fatto del sistema del debito autorizzato e non contratto per finanziare i contributi agli investimenti degli enti sanitari.

Si ricorda che, a fronte dell'autorizzazione all'indebitamento disposta con il bilancio di previsione, il sistema del DANC consente alle regioni che dispongano di una sufficiente disponibilità di cassa di assumere impegni per spese di investimento senza la preventiva stipulazione di mutui e dunque in assenza di corrispettivi accertamenti in entrata. Questo determina necessariamente un disavanzo che, ove non vengano stipulati i mutui già autorizzati, potrà essere progressivamente recuperato attraverso il margine corrente, ovvero il saldo positivo tra entrate e spese di parte corrente eventualmente prodotto nel corso delle successive gestioni.

Fino al 2015 la Regione ha fatto largo ricorso al DANC, producendo un disavanzo tutt'ora in corso di recupero proprio grazie ai saldi di parte corrente che ne hanno già determinato un notevole abbattimento con il passaggio da un originario importo superiore ai 2 miliardi ai 749,19 milioni attestati dal rendiconto del 2022.

L'evoluzione del Risultato di amministrazione scomposto nei due perimetri ha rivelato che il disavanzo da DANC sul perimetro sanitario è rimasto pressoché immutato nel tempo nonostante i pagamenti dei residui passivi, mentre il recupero è verificato solo sul perimetro ordinario.

Anche nel 2022 il perimetro sanitario registra un saldo negativo di 956,92 milioni in corrispondenza del risultato formale e di 1.549,82 milioni in corrispondenza del risultato sostanziale a dispetto della riduzione rilevabile dal rendiconto generale.

Ciò si è determinato in quanto il pagamento degli impegni e residui passivi inizialmente finanziati con il DANC è stato prevalentemente effettuato con la disponibilità della cassa sanitaria senza trasferire al perimetro sanitario gli effetti utili dei saldi di parte corrente che si producevano necessariamente sul perimetro ordinario, l'unico dove possono manifestarsi entrate libere e che infatti ha chiuso il 2022 in avanzo.



La Regione ha confermato in questo senso che, rispetto a impegni per 952,40 milioni iscritti nel perimetro sanitario nel periodo 2012-2015 senza accertamenti in entrata, sono stati eseguiti pagamenti per 818,11 milioni, di cui 657,03 con la cassa sanitaria. Solo 161,09 milioni sono stati trasferiti allo scopo dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria nel corso del 2012. I residui passivi ancora da pagare ammontano quindi a 134,28 milioni.

Si deve ritenere che la prassi adottata dalla Regione sopra descritta sia contraria alle regole di rilevanza costituzionale della perimetrazione sanitaria che assicurano la totale destinazione del finanziamento sanitario di parte corrente all'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

Per effetto dei pagamenti eseguiti prevalentemente con la cassa sanitaria (di fatto interamente vincolata), il finanziamento degli investimenti è stato effettivamente sostenuto con disponibilità liquide destinate all'erogazione dei LEA e a spese sanitarie vincolate, mentre le entrate "libere" derivanti dai saldi di competenza, che avrebbero dovuto assicurarne la copertura, sono rimaste ad esclusivo vantaggio della cassa ordinaria.

L'analisi sopra esposta ha fatto quindi emergere l'esigenza di ripristinare l'originaria disponibilità della cassa sanitaria, così da distribuire il disavanzo da DANC tra i due perimetri e recuperare di conseguenza l'equilibrio del perimetro sanitario a garanzia dei LEA. La Regione, in sede di contraddittorio, ha dichiarato al riguardo di avere già disposto, con mandato n. 28800 del 7 luglio 2023, un trasferimento di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario per un importo di 660 milioni.

### **L'indebitamento del perimetro sanitario e l'imputazione dei relativi oneri al Fondo sanitario indistinto**

Il servizio del debito afferente al perimetro sanitario, nel 2022, è di 46,94 milioni in dipendenza di mutui contratti dalla Regione per finanziare contributi agli investimenti del SSR. Anche nel 2022 si è riscontrato, per altro, il trasferimento al perimetro sanitario di oneri originariamente contabilizzati nel perimetro ordinario, in contrasto con le regole della perimetrazione (19,12 milioni tra il 2021 e il 2022).

La questione relativa alla possibilità di iscrivere nel perimetro sanitario regionale le spese di ammortamento dei predetti mutui, con conseguente finanziamento da parte del FSI, è stata oggetto di una attenta analisi che ha portato la Sezione, che già in passato aveva espresso perplessità al riguardo, a porre in dubbio la legittimità e la regolarità contabile.

Si rinvia alla Relazione dove sono esposte in modo più dettagliato le motivazioni e le considerazioni a sostegno di questa posizione e ci si limita in questa sede a richiamare gli argomenti principali.

Decisivo in tal senso è apparso il ruolo della giurisprudenza costituzionale che prima ha specificato la rilevanza della perimetrazione sanitaria a salvaguardia dell'incomprimibilità di spese costituzionalmente necessarie, quali quelle per l'erogazione dei LEA, e quindi ha escluso che tra le predette spese, tassativamente elencate dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, potessero essere ricompresi gli oneri di ammortamento di mutui in considerazione della natura meramente finanziaria e non funzionale degli stessi.

Ulteriori argomenti a sostegno di questa tesi sono stati sviluppati a fronte delle obiezioni manifestate dalla Regione che, in sede di contraddittorio, ha evidenziato la diversa natura della spesa sostenuta per gli oneri di ammortamento di mutui stipulati per investimenti in sanità rispetto alla spesa sostenuta per la restituzione di un'anticipazione finanziaria da parte dello Stato, oggetto della declaratoria di incostituzionalità.

È stato rilevato, in primo luogo, che l'imputazione sistematica delle spese derivanti dai mutui sul Fondo sanitario indistinto da parte della Regione produce effetti distorsivi sulla gestione contabile dei finanziamenti degli enti del Servizio sanitario regionale, incentrata su una netta distinzione tra contributi in conto esercizio destinati all'erogazione dei LEA e contributi in conto capitale destinati all'acquisto di beni durevoli e alla realizzazione di infrastrutture.

L'art. 29 del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce in tal senso che i beni acquistati con contributi in conto esercizio, indipendentemente dal valore, devono essere integralmente ammortizzati nell'esercizio di acquisizione, al contrario dei beni acquistati con contributi in conto capitale che possono usufruire di una regola che, in deroga ai principi della contabilità economico-patrimoniale, ne sterilizza i costi di ammortamento. Il fine della disciplina derogatoria, la cui legittimità è stata confermata dalla stessa Corte costituzionale, è quello di impedire o comunque di limitare il finanziamento di spese di investimento con entrate correnti, che in assenza di una rigorosa programmazione, potrebbe determinare rischi per l'erogazione dei LEA.

Ed è proprio l'effetto che la legge intende scongiurare quello che si realizza quando i contributi in conto capitale destinati alle spese di investimento, e quindi ammessi alla sterilizzazione degli ammortamenti, sono finanziati con mutui i cui oneri, anziché essere sostenuti direttamente dalla Regione con risorse proprie, sono in realtà finanziati con entrate di parte corrente sottratte alla disponibilità del Fondo sanitario indistinto che la Regione, invece di distribuire integralmente agli enti del SSR, impiega per pagare il servizio del debito.

Questo sistema, in ultima analisi, consente di utilizzare quelli che in realtà devono ritenersi contributi in conto esercizio alimentati sia pure pro quota dal

finanziamento sanitario corrente, per finanziare spese di investimento senza soggiacere all'onere limitativo dell'ammortamento annuale del bene acquisito.

La prassi seguita dalla Regione può infine determinare, sotto altro profilo, la violazione del limite di indebitamento degli enti sanitari che, secondo quanto sancito dall'art. 2, comma 2-*sexies*, lett. g) n. 2 del d.lgs. n. 502/1992, non possono sostenere spese di ammortamento per la rata di restituzione di capitale e interessi superiori al 15 per cento delle entrate proprie correnti con l'espressa esclusione "della quota di fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla regione".

Essendo invece i mutui assunti direttamente dalla Regione, i relativi oneri sono posti direttamente a carico del Fondo sanitario prima della ripartizione dello stesso, senza nessun parametro che li possa rapportare alle entrate proprie degli enti sanitari, in palese violazione dei limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'entità del finanziamento per LEA definito a livello nazionale in base al fabbisogno rilevato.

Questo accade, peraltro, in un contesto in cui tutte le aziende e gli enti del SSR della Toscana presentano già livelli di indebitamento per mutui contratti in proprio su autorizzazione regionale, prossimi al limite di legge e che non potrebbero, quasi in nessun caso, tollerare ulteriori oneri a carico del proprio bilancio.

Questa prospettazione porterebbe dunque a ritenere che la Regione non possa imputare al Fondo sanitario indistinto di parte corrente dell'esercizio gli oneri di ammortamento di mutui (quantunque destinati ad investimenti sanitari) che, invece, devono trovare copertura in entrate del perimetro ordinario o, comunque, in entrate estranee da quelle finalizzate ai LEA. Tale copertura può essere individuata, al limite, anche in entrate derivanti da risparmi di spesa conseguenti ad una efficiente gestione del Fondo sanitario che abbia comunque assicurato l'integrale erogazione dei LEA, come ammesso dalla stessa Corte costituzionale.

### **I ripiani delle perdite del SSR**

Le criticità gestionali sopra descritte si riflettono anche sul piano dell'emersione delle perdite del SSR e delle relative procedure di ripiano.

La tardiva e incompleta ripartizione delle risorse del FSR impone, infatti, di distinguere tra perdite emergenti - ovvero sia le perdite rilevate dal Conto economico consolidato del IV trimestre nei primi mesi dell'anno successivo quando sono ancora in corso le operazioni di chiusura contabile delle aziende - e perdite effettive, cioè le perdite rilevate dallo stesso Conto economico dopo l'approvazione definitiva dei bilanci.

Ne deriva a monte la difficoltà di distinguere tra contributi erogati in conto esercizio e contributi erogati per il ripiano delle perdite, tanto più che questi ultimi, lungi

dal derivare sempre da entrate ordinarie, sono effettuati con risorse già allocate nel perimetro sanitario.

Ne consegue altresì che, in dipendenza di queste ritardate e reiterate assegnazioni che si protraggono sino all'approvazione tardiva dei bilanci di esercizio dei singoli enti, l'entità delle perdite è soggetta a continue modifiche e rettifiche che condizionano inevitabilmente anche le relative procedure di ripiano.

Le perdite emergenti trovano di regola copertura su capitoli (talvolta alimentati da economie di spesa derivanti da esercizi precedenti) che dovrebbero esser destinati più propriamente ad integrare i contributi in conto d'esercizio a favore delle aziende.

Le perdite effettive, di regola inferiori alle perdite emergenti, comportano quindi il mantenimento nel bilancio regionale delle risorse già impegnate allo scopo o la destinazione delle stesse alla copertura delle perdite emergenti del successivo esercizio.

Come emerge dai verbali del Tavolo di verifica degli adempimenti, la perdita 2020 è stata infatti rideterminata nell'aprile 2023 in -93,19 milioni (da 93,46), quella del 2021 in 149,6 milioni (da 149,33), mentre la perdita emergente dell'esercizio 2022, è attualmente quantificata in 76,18 milioni.

Con riguardo alle coperture della perdita 2021 riscontrabili nel rendiconto regionale in esame per 138,27 milioni, si evidenzia come le stesse non siano tutte riconducibili a risorse proprie della Regione, come vorrebbe l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011; sono stati infatti impiegate a tal fine anche entrate riconducibili a spese rendicontate al Dipartimento della protezione civile per 4,15 milioni e somme derivanti dallo svincolo di quote di avanzo (art. 109 c. 1-ter del d.l. n. 18/2020) per 5,44 milioni, in una commistione di risorse ove non è dato individuare quelle di provenienza regionale.

Sotto questo profilo quindi il bilancio regionale continua ad evidenziare scarsa trasparenza; anche il trasferimento di cassa operato per la prima volta nel 2022 a vantaggio del perimetro sanitario per 204,23 milioni assume un carattere indeterminato, in quanto, non sono state indicate le coperture che tale liquidità deve effettivamente garantire, permanendo la "confusione" tra risorse sanitarie e risorse aggiuntive regionali normativamente previste.

## II PNRR

Una parte della relazione sulla gestione sanitaria è stata dedicata alla ricognizione, sulla base dei dati del rendiconto, dello stato di attuazione dei progetti relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Missione 6 - Salute che vedono la Regione o le aziende sanitarie come soggetti attuatori.

Le risorse inizialmente stanziati dal PNRR e dal FCN per la missione 6, che si articola nelle due componenti "Reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per

*l'assistenza territoriale" e "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale", ammontano complessivamente a 451,40 milioni.*

Esse non sono state ritenute, tuttavia, sufficienti a dare copertura agli investimenti previsti nel Piano operativo regionale (POR) che infatti prevede risorse aggiuntive per 31,45 milioni stanziati sul Fondo complementare regionale finanziate dal debito, ulteriori risorse relative a finanziamenti regionali e statali pregressi per complessivi 33,58 milioni nonché, per il completamento delle opere relative all'ospedale di Cisanello, risorse aziendali derivanti da un mutuo già assunto per 45,73 milioni. Dunque, nel quinquennio 2022-2026, i finanziamenti complessivi approvati e dettagliati nel POR per la realizzazione della maggior parte degli interventi programmati sono pari a 562,16 milioni.

Successivamente all'approvazione del POR, con d.m. 8 agosto 2022, sono stati assegnati alla Regione ulteriori 33,54 milioni che portano alla rideterminazione dei fondi PNRR e PNC a 484,54 milioni.

La Regione denuncia, tuttavia, che il forte aumento delle materie prime e delle fonti energetiche potrebbe pregiudicare il conseguimento degli obiettivi previsti.

Con riferimento alla gestione del 2022, le risorse stanziati in entrata corrispondenti all'acconto del 10 per cento di quelle complessivamente assegnate, ammontano a 48,48 milioni, di cui 40,23 milioni a valere sul PNRR (37,72 milioni per investimenti e 2,52 milioni di entrate correnti) e 8,24 milioni a valere sul FNC. A fronte di tali previsioni, gli accertamenti ammontano a 45,38 milioni e le riscossioni a 36,70 milioni.

Sul fronte delle spese, a parità di stanziamenti (48,48 milioni) gli impegni sono 45,16 milioni e i pagamenti 35,69 milioni. La capacità di impiego delle risorse è pari al 93,16 per cento, mentre la capacità di pagamento si assesta al 74,35 per cento.

La maggior parte delle spese sono in conto capitale mentre le spese correnti riguardano principalmente la M6C2 - 2.2 Borse di studio aggiuntive in formazione di medicina e la M6C2 - 2.2 b) - Corso di formazione in infezioni ospedaliere, con impegni complessivi pari a 0,75 milioni e pagamenti per 0,32 milioni.

Nel 2022, il PNRR con riferimento alla Missione 6 prevede quasi esclusivamente il conseguimento di traguardi (*milestone*) ovvero sia l'adozione di norme, conclusione di accordi, aggiudicazione di appalti effettuati dall'amministrazione centrale titolare, necessari a fornire ai soggetti attuatori gli indirizzi e gli strumenti necessari alla realizzazione degli interventi. Pertanto, l'esame dei cronoprogrammi presenti nel POR mostra per molte linee di investimento la mancanza di *target* per il 2022 che, ove indicati, si riferiscono alla fase procedurale iniziale relativa all'assegnazione dei codici Cup (Codice unico di progetto), già ampiamente compiuta dai soggetti attuatori.

Tra gli investimenti a cui è stato dato maggiore impulso ci sono quelli riguardanti la linea di investimento 1.1 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero - Sub investimento - 1.1.2 Grandi Apparecchiature Sanitarie; la Regione ha infatti aderito alle convenzioni o agli accordi quadro Consip stipulati a seguito delle gare di appalto per l'acquisto delle varie tipologie di apparecchiature previste. Gli ordini effettuati ammonterebbero complessivamente a 43,69 milioni su un totale di risorse previste dal PNRR di 67,60 milioni. Dai dati forniti dalla Regione risultano concluse alcune procedure di acquisto e per talune apparecchiature risulta già effettuato il collaudo. Sono stati rilevati disallineamenti tra i dati forniti e quelli rilevabili dal sistema Regis dovuti, secondo quanto affermato dalla Regione, ad un ritardo nell'aggiornamento dei dati sul sistema da parte dei soggetti attuatori di secondo livello ovvero gli enti del SSR.

## ARPAT

L'analisi delle spese a carico del perimetro sanitario su cui si sono particolarmente incentrati i controlli della Sezione ha portato all'esame della gestione dell'Agenzia regionale per l'ambiente (ARPAT), il cui finanziamento è quasi esclusivamente imputato al Fondo sanitario indistinto.

Disciplinato dalla l.r. n. 30/2009, l'Ente è preposto a concorrere al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente nonché della tutela delle risorse naturali in Toscana, anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana.

Il finanziamento di ARPAT, in particolare, è regolato dall'art. 30 della predetta legge che individua le entrate secondo il tipo di funzioni svolte e dei soggetti che ne usufruiscono:

- contributo regionale ordinario annuale da destinare sia alle attività istituzionali obbligatorie derivanti dal rispetto dei LEPTA che alle attività obbligatorie ordinarie da svolgersi in maniera ricorrente;

- contributi integrativi annuali della Regione e degli altri enti (regione, comuni, unioni di comuni enti parco nonché aziende sanitarie) da destinare alle attività istituzionali obbligatorie straordinarie;
- risorse aggiuntive della Regione e degli altri enti, da destinare alle ulteriori attività individuate dal piano delle attività;
- oneri a copertura dei costi delle attività svolte dell'ente che la normativa statale vigente pone a carico dei privati in attuazione del principio "chi inquina paga".

A fronte di queste differenti tipologie di entrate, quelle prelevate dal Fondo sanitario indistinto, con un importo di 44,57 milioni, rappresentano oltre il 93 per cento del finanziamento totale dell'Agenzia. Tale somma, corrisposta annualmente per spese di



funzionamento, ha sempre mantenuto del resto un'incidenza molto elevata sulle altre fonti di finanziamento provenienti dalle attività svolte e aventi carattere decisamente residuale (in particolare, gli introiti derivanti da prestazioni ad enti e privati ammontano a circa 2,39 milioni).

È rimasta evidentemente inattuata l'intenzione, dichiarata nel preambolo della citata l.r. n. 30/2009, di procedere alla revisione del sistema dei finanziamenti di ARPAT attraverso l'individuazione di attività strategiche da mantenere a carico della Regione e le restanti attività da porre a carico degli enti pubblici richiedenti.

Sulla possibilità di finanziare le attività di queste agenzie con le risorse del FSI pende attualmente una questione di legittimità costituzionale rispetto ad una legge regionale che dispone la copertura delle spese di funzionamento di ARPA Sicilia con le risorse del Fondo sanitario senza alcuna distinzione o classificazione delle attività riconducibili alla prestazione dei LEA. Su una questione analoga si era già pronunciata la stessa Corte costituzionale che, con la sentenza n. 172/2018, ha negato la natura di enti sanitari di queste agenzie regionali, affermando che le funzioni ad esse spettanti sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie in senso stretto.

Alla richiesta di specificare le attività istituzionali riconducibili alla prestazione dei LEA quindi ammesse al finanziamento a carico del fondo sanitario, ARPAT ha fornito in risposta un quadro di raccordo tra funzioni LEPTA e funzioni LEA che si estende alla quasi totalità delle attività istituzionali svolte.

La Sezione, preso atto di quanto rappresentato, si riserva di decidere sulla legittimità dell'attuale sistema di finanziamento di ARPAT all'esito della pronuncia della Corte costituzionale sulla questione tutt'ora pendente. Si osserva fin d'ora, tuttavia, che una generale assimilazione delle funzioni di ARPAT alle funzioni legate alla prestazione dei LEA sul piano dei costi sostenuti appare difficilmente conciliabile con l'affermazione della stessa Corte costituzionale sopra richiamata per cui le attività delle agenzie di questo tipo siano solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie.

Si rinvia al testo della Relazione per un più approfondito esame della situazione economica dell'ente sulla base dei dati del Conto economico dell'ultimo biennio.

Ci si limita a evidenziare in questa sede alcune delle criticità rilevate, quali la fissità del finanziamento assicurato dal FSI, di cui già si è detto, e l'eccessiva liquidità con una giacenza di cassa a fine esercizio che presenta mediamente valori superiori al 50 per cento del contributo per il funzionamento. Circostanza quest'ultima che costituisce il sintomo di un possibile sovrafinanziamento dell'ente che dispone di risorse che non si traducono in servizi per la collettività in coerenza con la natura pubblica delle funzioni esercitate.

Al di là della questione della misura di accesso alle risorse del fondo sanitario che sarà decisa dalla Corte costituzionale, i dati osservati suggeriscono la necessità di una

razionalizzazione del sistema di finanziamento dell'ente che, stabilmente incentrato sulle risorse sanitarie anziché regionali o tantomeno su quelle garantite dalle prestazioni effettuate, non appare calibrato alla reale dimensione delle attività svolte.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate si invita, la Regione, ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate e, in particolare, a:

- dare copertura alle spese di ammortamento dei mutui per gli investimenti in sanità con entrate ordinarie oppure con risparmi derivanti da una efficiente gestione del Fondo sanitario indistinto, una volta garantita e dimostrata l'integrale erogazione dei LEA;
- dismettere, conseguentemente, di iscrivere o di traslare le medesime spese nel perimetro sanitario per imputarne sistematicamente il finanziamento al Fondo sanitario indistinto.

Con riferimento alle misure correttive già adottate o in corso di adozione si invita la Regione a:

- fornire una sub-perimetrazione delle sole entrate e spese per l'erogazione dei LEA (art. 20, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 118/2011) rilevabile, non solo dal sistema gestionale, ma anche da documenti contabili allegati al bilancio;
- proseguire nelle azioni volte a limitare la formazione di economie sul perimetro sanitario, con l'integrale impegno delle spese programmate, anche attraverso la revisione delle attuali procedure organizzative e gestionali;
- proseguire nelle azioni dirette a consentire la ripartizione della quota finale del FSR entro fine esercizio o comunque in tempi congrui con i termini di adozione dei bilanci aziendali, evitando al contempo l'assunzione di impegni generici e superando l'attuale sistema di ripartizione ed erogazione del FSR che non consente di imputare completamente i pagamenti effettuati in corso di esercizio a favore degli enti del SSR al Fondo di competenza;
- verificare gli effetti dei provvedimenti già posti in essere per coordinare l'assunzione dei mutui con la programmazione degli investimenti effettuata dagli enti del SSR destinatari dei finanziamenti e per accelerare le erogazioni a favore di questi ultimi attraverso la semplificazione delle procedure di rendicontazione;
- verificare la permanente sostenibilità del SSR nel quadro di una programmazione generale che, sulla base dell'attuale livello di finanziamento del SSR e dei costi necessari per fornire tutti i servizi, quantifichi tutti i risparmi che consentano di riportare in equilibrio il sistema.



## Capitolo IX – La situazione economico-patrimoniale

Lo Stato Patrimoniale ed il Conto Economico costituiscono gli strumenti del sistema di contabilità economico-patrimoniale il quale, affiancando la contabilità finanziaria, garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il loro profilo finanziario, sia dal punto di vista economico-patrimoniale.

Il patrimonio netto, che resta negativo ed ammonta a -968 milioni registra un lieve miglioramento del 6,68 per cento, in controtendenza con il lieve decremento dell'1,38 per cento del 2021, ma in linea con i sensibili miglioramenti registrati negli esercizi precedenti (+27 per cento nel 2020, +18 per cento nel 2019 e +25 per cento nel 2018); infatti da -1.037 milioni al 31/12/2021 si modifica in -968 milioni al 31/12/2022, in presenza di un risultato economico positivo della gestione pari a +61,46 milioni.

In conformità al principio contabile 4/3 “principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale”, a decorrere dal rendiconto 2021 le poste iscritte nel Patrimonio Netto, come già detto, sono state riclassificate. Il miglioramento del risultato d'esercizio è stato determinato da alcuni fattori come l'aver provveduto, nel corso del 2022, ad incrementare la riserva indisponibile per i beni demaniali, patrimoniali indisponibili e per i beni culturali, in relazione ai nuovi investimenti e agli ammortamenti dell'anno, nonché ad adeguare la riserva indisponibile conseguentemente alla rivalutazione di partecipazioni già iscritte in bilancio che non hanno valore di liquidazione.

Infine, si evidenzia, l'applicazione del principio contabile relativo alle partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto, in base al quale gli incrementi di valore della partecipazione da iscrivere nel bilancio d'esercizio trovano contropartita nella riserva indisponibile e non alla voce “rivalutazioni” del conto economico.

Quanto al Conto Economico 2022, si osserva, che a differenza del 2021 (in perdita pari a circa 25,75 milioni) in cui si registrava una drastica inversione di tendenza rispetto agli ultimi esercizi, il risultato economico di esercizio, si chiude in considerevole miglioramento, con un utile pari a 61,47 milioni.

L'utile di esercizio è sicuramente determinato da un netto miglioramento della gestione caratteristica che, come detto, è passata da 102,19 a 252,87 milioni, a causa di un incremento dei componenti positivi delle entrate di natura tributaria che hanno avuto un andamento più favorevole rispetto alle aspettative, sia con riferimento al gettito “spontaneo” (le cui voci più consistenti sono +32,65 milioni riferiti all'entrata da tasse automobilistiche e +16,75 milioni con riguardo alla quota non sanitaria dell'IRAP), sia per quanto deriva dall'attività di recupero (+54,98 milioni rispetto al valore del 2021).

Il risultato della gestione caratteristica è, tuttavia, in parte compensato da un peggioramento della gestione straordinaria che passa da -78,85 a -148,75 milioni e questo è dovuto all'incremento degli oneri straordinari, in particolare per il ripiano dei disavanzi pregressi delle aziende sanitarie locali (+17 milioni) e delle aziende ospedaliere (+11,5 milioni), per incremento di insussistenze dell'attivo e sopravvenienze passive (+34 milioni) e per la corresponsione di arretrati al personale per l'applicazione del nuovo Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro (+5 milioni).

## Capitolo X - L'attuazione del PNRR nella Regione Toscana

La Regione Toscana è impegnata, in qualità di soggetto attuatore, nella realizzazione di iniziative di investimento finanziate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi, anche PNRR) e dal Piano nazionale complementare (PNC). Per la realizzazione tempestiva ed efficace di tali progetti, la Regione si è dotata di un'organizzazione multilivello, che interessa sia il coordinamento politico che quello tecnico-amministrativo. Inoltre, avvalendosi della facoltà consentita dall'ordinamento, ha stabilito di affidare specifiche attività di gestione, delineate in appositi provvedimenti di Giunta, a società *in house* e organismi esterni. In prevalenza si fa riferimento a Sviluppo Toscana S.p.A. e, limitatamente al programma "GOL - Garanzia Occupabilità dei lavoratori", all'Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego (ARTI); da ultimo, l'investimento "Innovazione e Meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare" contempla il coinvolgimento dell'Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura (ARTEA).

In linea con i requisiti del quadro regolamentare del PNRR, nonché al fine di assicurare la sana gestione finanziaria e il rispetto della normativa nazionale ed europea - in particolare, per quanto riguarda il contrasto delle frodi, della corruzione e dei conflitti di interessi, evitando altresì il rischio del doppio finanziamento - la Regione Toscana ha adottato un sistema di controlli articolato su più fronti: *i)* adozione di sistemi di controllo in riferimento alle prescrizioni previste nei Manuali emanati dalle Amministrazioni centrali titolari; *ii)* inserimento di apposite misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi all'interno della Sezione rischi corruttivi del PIAO; *iii)* creazione all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale di un'apposita sezione denominata "Attuazione misure PNRR", nella quale vengono riportati i provvedimenti assunti dall'Amministrazione relativi alle misure afferenti ai fondi in argomento; *iv)* intervento del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) alle riunioni del Gruppo di coordinamento della Comunicazione (istituito con d.g.r. n. 129/2022), al fine di coordinare le misure di prevenzione della corruzione anche per gli interventi del PNRR; *v)* approvazione di uno schema di Protocollo d'Intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra la Regione Toscana e il Comando regionale della Guardia di Finanza, per assicurare la legalità economica e finanziaria su tutto il territorio toscano.

Sotto il profilo finanziario, tra il 2021 e il 2022, la Regione Toscana ha avviato investimenti a valere su risorse derivanti dal PNRR per 607,4 milioni; a ciò si aggiungono ulteriori fondi derivanti dal PNC per 199,2 milioni e dal Fondo complementare regionale per 31,4 milioni a valere su risorse proprie. Queste ultime sono finalizzate in particolar modo a consentire la graduale e progressiva implementazione del modello di sanità territoriale in tutta la regione. Il complesso dei costi ammessi a finanziamento si attesta quindi a 838 milioni.

Tra gli investimenti già avviati si annoverano alcuni interventi ricompresi in precedenti linee di finanziamento, ora transitati nel quadro del PNRR (c.d. progetti in essere). Si tratta in particolare delle seguenti iniziative: “M1C3I2.3 Programmi per valorizzare l’identità dei luoghi: parchi e giardini storici”, “M5C1R1.1: Politiche attive del lavoro e formazione”, “M5C1I1.4 Sistema duale”. Per quanto concerne, invece, i progetti in essere relativi al settore Sanità, la Regione ha riferito di aver trasmesso al Ministero della Salute un elenco di investimenti (tutti già avviati) finanziati a valere sui fondi del d.l. n. 34/2020 e dell’art. 20 della l. n. 67/1988, ai fini dell’inserimento degli stessi tra gli interventi da rifinanziare con risorse PNRR e che, allo stato, non risultano ancora riscontrati da parte del Ministero.

Dalla ricostruzione effettuata dalla Sezione degli investimenti gestiti dalla Regione Toscana emerge che, nel 2022, per quanto concerne le iniziative del PNRR, il bilancio regionale presentava, fra le entrate, stanziamenti di competenza per 97,4 milioni. A fronte di queste previsioni, gli accertamenti si sono attestati a 94,1 milioni. Le riscossioni sono state pari a 87,3 milioni (92,7 per cento degli accertamenti), di cui 85,5 milioni a titolo di anticipazioni. I residui attivi accumulatisi nell’anno sono pari a 6,9 milioni.

Sul lato della spesa, gli stanziamenti di competenza del 2022 ammontano a 67,7 milioni; a fronte di tale aggregato sono stati rilevati impegni di competenza sugli investimenti PNRR per 54,1 milioni, ossia il 57,5 per cento delle entrate accertate. La restante quota di risorse accertate è confluita nell’avanzo vincolato per 10,3 milioni, in quanto non correlata ad obbligazioni perfezionate, ovvero ha alimentato il fondo pluriennale vincolato, per 29,7 milioni, per il finanziamento di spese imputate ad esercizi successivi. A fronte degli impegni, sono stati effettuati pagamenti per 37,8 milioni, con un tasso di finalizzazione della spesa impegnata vicino al 70 per cento. Nel dettaglio, si tratta di un dato frutto di situazioni molto disomogenee tra investimenti caratterizzati dall’assunzione di obbligazioni: 5 iniziative presentano tassi di finalizzazione pari al 100 per cento, 3 iniziative si collocano nel range 50-80 per cento, un progetto è fermo a poco più del 46 per cento, mentre in 5 casi gli impegni non si sono tradotti in alcun pagamento a fine anno. I residui passivi finali ammontano a 16,3 milioni.

Sotto il profilo della cassa, i flussi in entrata e in uscita del PNRR hanno generato per la Regione Toscana disponibilità liquide per poco meno di 51 milioni, da ritenersi assoggettate a vincolo di cassa, in quanto finalizzate a pagamenti di spese PNRR. Sono invece circa 1,5 milioni i pagamenti anticipati dalla Regione Toscana; essi si riferiscono ad un solo investimento PNRR (M1C1I2.2.1 “Assistenza tecnica a livello centrale e locale”), per il quale risultano pagamenti anticipati rispetto ai correlati trasferimenti statali.

Quanto alle 3 iniziative d’investimento del Piano complementare, gli stanziamenti di competenza del 2022 sono pari a 29,3 milioni, integralmente accertati. A fronte

di tale ammontare di risorse le riscossioni sono state pari a 21,1 milioni (71,9 per cento dell'accertato). Gli importi mantenuti tra i residui attivi sono pari a 8,2 milioni.

Sul lato della spesa, gli stanziamenti di competenza sono stati pari a 24,7 milioni, di cui 9,3 milioni derivanti dall'applicazione dell'avanzo 2021. Tali disponibilità finanziarie si sono integralmente tradotte in impegni per 24,7 milioni, circa l'84 per cento degli accertamenti. A ciò si somma l'assunzione di ulteriori obbligazioni con esigibilità in esercizi successivi per un totale di 14 milioni. I pagamenti sono pari a 22,3 milioni, facendo registrare un tasso di finalizzazione della spesa superiore al 90 per cento, quale risultante di un tasso pari al 100 per cento su due iniziative e di assenza di pagamenti sulla terza, che ha generato residui passivi per 2,4 milioni.

Il confronto tra riscossioni e pagamenti porta ad evidenziare su due progetti disponibilità di cassa finali da assoggettare a vincolo per 7,1 milioni, a fronte dell'utilizzo di liquidità della Regione per 8,2 milioni relativamente alla terza iniziativa.

Da ultimo, sugli investimenti finanziati nell'ambito del fondo complementare regionale, gli stanziamenti di spesa 2022, pari a 2,7 milioni, risultano integralmente impegnati e pagati.

Attraverso una classificazione per missioni e componenti, è stata altresì condotta un'analisi di dettaglio degli obiettivi e dello stato di attuazione dei singoli investimenti che risultano già attivati e per i quali la Regione Toscana figura come soggetto attuatore, ovvero che hanno interessato il bilancio regionale con movimentazioni (compresi gli stanziamenti) di entrata o di uscita.

Il confronto con la rendicontazione degli investimenti effettuata sulla piattaforma ReGiS ha messo in luce disallineamenti tra i dati forniti dalla Regione e quelli presenti nella piattaforma, dovuti a ritardi nell'inserimento dei dati di rendicontazioni, non sempre imputabili all'Ente Regione, o perché l'Amministrazione titolare ha trasmesso soltanto di recente le indicazioni operative per la rendicontazione, oppure, nella maggior parte dei casi, perché la Regione non è direttamente responsabile del caricamento dei dati, in quanto per tale adempimento risultano obbligati altri soggetti attuatori di secondo livello, come le aziende sanitarie per gli investimenti della Missione 6 o le aziende di trasporto ferroviario per gli investimenti nel settore della transizione ecologica, oppure altri soggetti attuatori esterni come per il programma PINQuA.

Gli esiti del riscontro effettuato mettono in luce l'esigenza di assicurare maggiore tempestività e precisione nell'alimentazione del sistema ReGiS. La Sezione esorta, pertanto, la Regione, anche nelle ipotesi in cui non figurino come soggetto direttamente onerato dell'inserimento dei dati e delle rendicontazioni, ad assicurare un ruolo di impulso nell'assoluzione di tali compiti per tutti i progetti di cui è referente o attuatore.

Le iniziative di investimento legate al PNRR, oltre che essere funzionali al raggiungimento dei target concordati in sede europea, costituiscono, in via più generale,

anche un fattore di spinta all'avanzamento nel percorso di raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. In questo contesto, è stata fornita una lettura di un sottoinsieme dei progetti di investimenti affidati alla Regione Toscana dall'angolo di visuale dell'Agenda 2030. Più in dettaglio, la correlazione tra progetti PNRR e i *Sustainable Development Goals* (SDGs) è stata effettuata avendo a riferimento le iniziative che soddisfano almeno una delle seguenti due condizioni: *a*) presentano una liquidazione da bilancio regionale secondo gli ultimi dati al 30 gennaio relativi a liquidazioni a valere sull'anno di bilancio 2022; *b*) hanno la Regione Toscana come soggetto che ha richiesto o che è titolare del CUP già in essere.

L'esercizio porta a concludere che 17 investimenti del PNRR in cui rientrano i progetti gestiti dalla Regione Toscana sono ascrivibili a 10 obiettivi di sviluppo sostenibile. Sotto il profilo finanziario, le risorse regionali coinvolte nelle iniziative raggiungono, alla data della elaborazione, 535,5 milioni, di cui 481,8 trovano copertura nel PNRR.

Trattasi di una ricostruzione che, seppur attualmente non esaustiva, è già in grado di rappresentare il contributo del PNRR al raggiungimento degli obiettivi alla fine del 2022 e che andrà affinandosi e completandosi nel tempo con l'assunzione dei CUP relativi ai progetti inclusi negli investimenti PNRR da parte della Regione.

## Capitolo XI – La gestione dei fondi europei

Nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto regionale è stata analizzata la gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei (di seguito, SIE). Attraverso questi strumenti trova attuazione la Politica di coesione, finalizzata a perseguire la crescita equilibrata, sostenibile e armoniosa degli Stati membri e la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee.

L'esercizio 2022 si colloca in una fase che vede, contestualmente, l'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, l'approssimarsi della chiusura di quella precedente, nonché l'ultimazione degli adempimenti relativi alle azioni di riprogrammazione dei fondi SIE adottate in risposta alla crisi sanitaria da Covid-19. L'annualità esaminata assume, pertanto, particolare rilievo, in quanto consente di effettuare un bilancio complessivo sullo stato di conseguimento della politica di coesione in chiusura, estendendo altresì la valutazione agli ulteriori obiettivi che alla stessa si sono andati aggiungendo nel contesto emergenziale.

I fondi SIE rappresentano una fonte importante di risorse per le politiche pubbliche della Regione Toscana. Nell'ambito della programmazione 2014-2020, il loro importo complessivo superava i 2,7 miliardi; tale valore sale a 3,1 miliardi se si considera l'estensione della programmazione del Psr FEASR al 2022 e la conseguente modifica al piano finanziario. Nel ciclo 2021-2027, con riferimento ai soli tre programmi esaminati (ossia, il Pr FESR, il Pr FSE+ e il Pc IT-FR marittimo), la dotazione finanziaria complessiva risulta pari a 2,5 miliardi con significativi aumenti delle dotazioni sia per il Pr FESR (+57,7 per cento) sia per il Pr FSE+ (+45,2 per cento). Ciò pone in rilievo l'esigenza di un'efficace ed efficiente gestione di tali risorse, in linea con obiettivi e tempistiche definiti a livello europeo.

Con riguardo alla programmazione 2021-2027 è stato rilevato che le fasi propedeutiche all'adozione dei programmi regionali hanno registrato un rallentamento dovuto, in parte, alle misure restrittive messe in atto e alla necessità di riorientare le azioni verso iniziative di sostegno del sistema economico e di contrasto alla crisi sanitaria, e, in parte, alla tardiva adozione del *framework* legislativo. Tale ritardo ha avuto riflessi anche sul concreto avvio delle attività: nell'esercizio 2022 non sono state registrate spese né per il Pr FESR e né per il Pr FSE+.

I piani finanziari di tali fondi non presentano una piena coerenza con la programmazione di bilancio. La pianificazione delle risorse costituisce un requisito essenziale per assicurare un'efficiente ed efficace allocazione delle stesse e per garantire, al contempo, una tempestiva realizzazione degli obiettivi della politica di coesione. Ciò però richiede che l'adozione dei piani finanziari sia preceduta da un'accurata analisi sull'effettiva realizzabilità degli interventi in uno specifico periodo di riferimento.



Carenze nella fase programmatrice possono minare la concreta realizzazione delle azioni, pregiudicando il raggiungimento dei *target* finali. La circostanza che, pur in presenza di significativi ritardi nella conclusione dei negoziati, sia stata allocata una cospicua parte di risorse nel 2022 desta perplessità in ordine alla ragionevolezza della programmazione finanziaria predisposta. Appare, pertanto, auspicabile un maggiore raccordo tra la programmazione di bilancio e la pianificazione finanziaria dei fondi. Occorre peraltro considerare che, nel ciclo di programmazione 2021-2027, la percentuale di cofinanziamento regionale registra un aumento rispetto a quanto previsto nel quadro precedente, sia per il Pr FESR sia per il Pr FSE+; ciò richiede un intenso sforzo finanziario e amministrativo da parte della Regione che dovrà dispiegare una notevole capacità amministrativa per la concomitanza di azioni da realizzare.

Deve essere altresì considerato che la nuova programmazione si sviluppa lungo un periodo coincidente, quasi integralmente, con l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). È pertanto fondamentale monitorare lo stato di attuazione degli investimenti finanziati dalle diverse risorse europee, garantendo la complementarità tra le politiche pubbliche e, al contempo, evitando il rischio del doppio finanziamento.

Per quanto riguarda la programmazione 2014-2020, i fondi SIE, oltre che per perseguire la *mission* propria, sono stati utilizzati in chiave anticiclica, quale strumento di risposta alla crisi sanitaria ed economica, in ragione delle rilevanti risorse finanziarie coinvolte e della loro adattabilità, attraverso le iniziative europee di cui ai Regolamenti (Ue) n. 460/2020 (*Coronavirus Response Investment Initiative*, CRII), n. 558/2020 (*Coronavirus Response Investment Initiative Plus*, CRII+) e n. 872/2020 (per il FEASR).

Tali aspetti sono stati già analizzati diffusamente dalla Sezione nel referto gestionale approvato con deliberazione n. 130/2022/VSG, laddove sono state formulate alcune raccomandazioni, cui la Regione Toscana ha dato, in parte, seguito. Dall'esame dello stato di avanzamento al 31/12/2022 emerge che le azioni di riprogrammazione si sono concluse o si stanno avviando alla conclusione con buoni livelli di impegno e di pagamento e raggiungimento dei *target* prefissati. Ciononostante, non si può non rilevare che le azioni di riprogrammazione e deprogrammazione hanno portato ad una dilatazione, per quanto in linea con la cornice normativa di riferimento, dei tempi previsti per il raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione.

In merito agli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria dei programmi operativi 2014-2020, l'analisi si è focalizzata, in primo luogo, sulla gestione finanziaria del 2022; secondariamente, essa ha riguardato il livello di attuazione riferito a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino al 31/12/2022, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale, statale e regionale.



Con riguardo al primo profilo, tra il 2021 e 2022 si registra una riduzione della capacità di attivazione degli stanziamenti, calcolata in relazione agli impegni di competenza, soprattutto per il Por FESR (dal 95 per cento all' 85 per cento), e una sostanziale stabilità per il Por FSE (che si mantiene sull'85 per cento). In tale dinamica finanziaria devono essere comunque considerati sia l' approssimarsi della chiusura dei programmi sia l' effetto della gestione flessibile dei fondi dovuta alle operazioni legate alle iniziative CRI e CRII+.

Segnali positivi, sempre in termini di capacità di attivazione degli stanziamenti, sono stati riscontrati, invece, con riguardo al Po FEAMP (dal 62,6 per cento al 76,9 per cento), e al Programma Garanzia giovani, il cui tasso di impegno cresce notevolmente, attestandosi al 60 per cento, a fronte del 31,6 per cento del 2021.

In merito al secondo profilo di analisi, i dati sullo stato di avanzamento complessivo delle iniziative, dall' avvio fino al 31/12/2022, restituiscono un quadro non uniforme; in alcuni ambiti, quali il Por FESR, il Por FSE, il Po FEAMP, il Pc-Ifm e il Programma Garanzia Giovani si registrano adeguati livelli di attuazione.

Con particolare riguardo al Por FESR al 31/12/2022, si segnala un livello di impegni che supera la dotazione finanziaria, dovuto al fenomeno dell' *overbooking* e un incremento di oltre 13 punti rispetto al 2021 sul fronte dei pagamenti. Al suo interno, tuttavia, i ritardi maggiori continuano a concentrarsi sugli assi 2, 4 e 5, seppur in recupero rispetto al 2021. Appare essenziale imprimere un' accelerazione a queste aree di intervento che affrontano tematiche cruciali, quali la transizione ecologica e la valorizzazione delle risorse culturali.

In altri casi, come il Psr FEASR, è stata rilevata una maggiore lentezza nel progresso finanziario del programma. Nella valutazione dello stato di avanzamento complessivo occorre considerare che tale fondo è stato interessato da un' estensione temporale (*i.e.*, ciclo di programmazione 2014-2022), contestualmente all' incremento della relativa dotazione finanziaria; tuttavia, l' avanzamento del programma presenta una *performance* contenuta anche rispetto ad altre realtà regionali.

Nel complesso, comunque, risultano superati i *target* di spesa pubblica da certificare, necessari per evitare il disimpegno automatico di risorse, per tutti i programmi. Con particolare riguardo ai Por FESR e FSE, i dati a fine 2022, resi disponibili dall' Agenzia per la coesione territoriale, consentono un confronto dello stato di avanzamento di tali fondi nelle varie realtà regionali. L' analisi colloca la Regione Toscana, per entrambi i fondi, in una buona posizione in termini di spesa certificata rispetto all' importo programmato complessivo, pur rilevando un lieve peggioramento rispetto ai medesimi dati riferiti al 2021.

Sul fronte dell' avanzamento fisico, le attività dei programmi sono proseguite con un andamento regolare nel corso del 2022.

L'esercizio delle attività di controllo, sia di primo sia di secondo livello, ha portato ad evidenziare, in via generale, un livello adeguato di affidabilità dei sistemi di gestione e controllo delle risorse; i tassi di errore e le rettifiche conseguenti alle irregolarità non hanno assunto dimensioni finanziariamente rilevanti. In tale ambito, il monitoraggio sullo stato di avanzamento delle azioni intraprese per il recupero delle somme indebitamente erogate, effettuato attraverso le informazioni del sistema informativo IMS (*Irregularity Management System*) dell'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), limitatamente ai fondi Por FESR, Por FSE e Psr FEASR, indica come, in molti casi, le procedure di recupero siano in corso e stiano progredendo.

Da ultimo, in merito alle decertificazioni effettuate, viene richiamata l'attenzione sulla circostanza che le stesse operano sul fronte dei rapporti con la Commissione europea, sottraendo i pagamenti dalle certificazioni già perfezionate; tuttavia, trattandosi di spesa irregolare, resta fermo l'obbligo della Regione di mettere in atto tutte le azioni necessarie al recupero degli importi nei confronti dei relativi beneficiari, a tutela dell'erario pubblico.

## Capitolo XII - I profili organizzativi

### L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

Al 31 dicembre 2022, la dotazione organica regionale, composta dalle due distinte dotazioni della Giunta regionale-Artea e del Consiglio regionale, consta di 3.662 posti, di cui 142 di livello dirigenziale. Nel dettaglio, si distinguono 275 posti (di cui 13 di livello dirigenziale) per il Consiglio e 3.387 posti (di cui 129 di livello dirigenziale) per la Giunta.

Nel raffronto con la situazione al 31 dicembre 2021, si registra un incremento complessivo di 166 posti, di cui 17 posizioni dirigenziali derivanti, in particolare, dalla l.r. 1° marzo 2022, n. 5, che ha disposto l'incremento della dotazione organica regionale delle 17 figure dirigenziali apicali (16 per la Giunta regionale e una per il Consiglio regionale), ricondotte nella preesistente dotazione organica dell'ente, nel 2021, in applicazione della l.r. 13 luglio 2021, n. 22. Relativamente al personale non dirigenziale, si osserva che l'organico consiliare - formato, al 31 dicembre 2021, da 262 posti - non ha subito variazioni quantitative, pertanto, l'incremento di 149 posti è dovuto alle rimodulazioni e alle nuove assunzioni previste dall'organo esecutivo in sede di programmazione del proprio fabbisogno di personale.

Per il triennio 2022-2024, entrambe le strutture regionali hanno rispettato l'obbligo di adottare, entro il 30 giugno 2023, ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 80/2021 e con le modalità di cui al d.m. attuativo n. 132/2022, il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) ovvero il documento unico di programmazione introdotto al fine di sostituire e assorbire tutti gli adempimenti connessi ai piani indicati all'art. 1, del d.p.r. n. 81/2022, tra i quali il Piano di fabbisogno di personale (PTFP), previsto dagli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2001 e dalle Linee Guida approvate con d.m. 8 maggio 2018 e d.m. 22 luglio 2022. Nel dettaglio, per la Giunta il PTFP 2022-2024 adottato con delibera n. 389 dell'11 aprile 2022 è confluito nel PIAO 2022, adottato con delibera n. 727 del 27 giugno 2022 e per il Consiglio il PTFP 2022-2024 adottato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 51 del 13 aprile 2022 è confluito nel PIAO 2022, adottato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 80 del 30 giugno 2022. Su tutte le relative proposte è stato acquisito il parere favorevole del Collegio dei revisori, che si è specificatamente pronunciato in ordine al rispetto degli equilibri di finanza pubblica delle programmazioni esaminate. Peraltro, sulla programmazione 2023-2025 sia della Giunta regionale sia del Consiglio regionale, il Collegio dei revisori si è pronunciato con "asseverazione", conformandosi così a quanto deciso anche dalle SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione con la sent. n. 7/2022/DECL, ove si conferma che il giudizio espresso dall'organo di revisione, attestante il "rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio" dei suddetti piani, ex art. 33, co. 1, del d.l. n. 34/2019, debba rivestire la forma

dell'asseverazione in luogo del parere. La Sezione prende atto, riservandosi di effettuare le opportune valutazioni in sede di relazione sul rendiconto per l'anno 2023.

La consistenza del personale in servizio, a fine anno, mostra un livello di copertura della dotazione organica che, pur attestandosi oltre l'80 per cento per entrambe le strutture e, in particolare, nell'86,90 per cento per il Consiglio (con n. 239 unità di personale, di cui 11 di livello dirigenziale) e nell'89,93 per cento per la Giunta e Artea (con n. 3.046 unità di personale, di cui 110 di qualifica dirigenziale), risulta inferiore al dato rilevato nel 2021 (del 91,97 per cento per il Consiglio e del 94,90 per cento per la Giunta), anno in cui si erano registrate consistenti assunzioni programmate a partire dal 2019 e non realizzate a tutto il 2020 a causa dell'emergenza da Covid-19.

Tale flessione è dovuta essenzialmente alle dinamiche derivanti dai nuovi fabbisogni programmati e non ancora realizzati nel 2022. Nell'insieme, a fronte della programmazione del 2022 di complessive 372 unità (di cui 356 per la Giunta e 16 per il Consiglio), cui devono aggiungersi le rispettive 12 e 4 assunzioni previste nei precedenti Piani (non attuate e "riprogrammate" nel 2022) per un totale di 388 assunzioni, al 31 dicembre 2022 restavano da attuare 197 assunzioni (di cui 9 per il Consiglio). I dati includono il reclutamento di personale dirigenziale, previsto per un totale di 17 unità (di cui 2 per il Consiglio), che risulta, a tale data, sostanzialmente da attuare, stante l'avvenuta assunzione, nel 2022, di una sola unità per la Giunta a seguito di procedura di mobilità. Nella situazione aggiornata al 30 giugno 2023, in esito al contraddittorio, risultano realizzate ulteriori 50 assunzioni (48 per la Giunta e 2 per il Consiglio), di cui 2 unità dirigenziali (una per ciascuna struttura, entrambe reclutate a seguito di procedure di mobilità).

Tra le assunzioni realizzate al 31 dicembre 2022 vi sono anche 5 stabilizzazioni di personale precario (che si aggiungono alle 67 unità complessive di personale sinora stabilizzato a partire dall'anno 2018), conseguenti alle relative procedure speciali attivate nel 2022 per complessivi 12 posti, oltre a 88 assunzioni complessive di personale amministrativo, delle quali 86 per la Giunta e 2 per il Consiglio, a fronte dei 90 posti riservati dall'amministrazione alle progressioni di area attivate in applicazione e nel rispetto della disciplina di cui all'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017. Per la copertura delle restanti 9 posizioni programmate (7 destinate alle stabilizzazioni e 2 alle progressioni verticali) l'amministrazione ha indicato di aver disposto il ricorso al reclutamento dall'esterno.

Per quanto concerne il rispetto dei limiti assunzionali ex art. 33 del d.l. n. 34/2019 ("decreto crescita") e del d.m. attuativo del 3 settembre 2019, la Regione, in ossequio al criterio della sostenibilità finanziaria, ha dimostrato che il rapporto tra spesa di personale 2021 e la media delle entrate correnti 2019-2021, pari al 7,02 per cento, è inferiore al valore soglia-limite di sostenibilità finanziaria, pari - per la Regione Toscana - all'11,5 per cento, provvedendo a destinare, ai fini delle assunzioni programmate nel 2022,

risorse per complessivi euro 11.448.587, di cui euro 10.919.264 relativi alla Giunta regionale ed euro 529.323 riguardanti il Consiglio regionale. La Sezione osserva che tali risorse, assorbite nella spesa incrementale totale di euro 18.490.583 effettivamente programmata, dalla Giunta e dal Consiglio, a partire dall'anno 2020 - intesa quale annualità di apertura della fase di prima applicazione di durata quinquennale (2020-2024), ex art. 5 del d.m. attuativo del 3 settembre 2019 - rispettano il tetto massimo di spesa sostenibile per le nuove assunzioni di cui allo stesso d.m. attuativo, pari, per l'anno 2022, al 18 per cento della spesa complessivamente sostenuta nel 2018, quantificato nell'importo di euro 28.983.686. Rispetto alla modalità di calcolo della spesa incrementale effettiva l'ente, in sede di contraddittorio, ha recepito la necessità segnalata da questa Sezione di valutare, a tal fine, unicamente le risorse programmate con riferimento ai piani adottati a partire dal 2020 e non anche quelle residue relative ad assunzioni programmate negli anni precedenti e realizzatesi nel 2020 (risorse che in una prima fase erano, invece, state incluse).

Relativamente al contenuto dei Piani triennali di fabbisogno del personale, entrambe le strutture regionali, Giunta e Consiglio, in esito al contraddittorio al giudizio di parifica sul rendiconto 2021, avevano assunto l'impegno di valorizzare nei Piani taluni elementi informativi la cui carenza, a giudizio della Sezione, impediva una corretta valutazione delle singole componenti della spesa (valori finanziari associati alla dotazione organica e al personale in servizio, previsioni di spesa associata alle diverse componenti della spesa di personale prevista, assunzioni programmate per il personale a tempo determinato e correlati elementi dimostrativi del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, valorizzazione delle risorse provenienti da "altri soggetti", quali UE, Stato e/o altri soggetti pubblici o privati, oltre ad ulteriori elementi di dettaglio rinvenibili in una separata relazione tecnico-finanziaria che non formava parte integrante del piano). Questa Sezione, pertanto, attesa l'invarianza del contenuto dei PTFP 2022-2024 rispetto alle suddette indicazioni, ha verificato l'effettivo assolvimento dell'impegno assunto, appurando sia per la Giunta sia per il Consiglio la corretta integrazione del PTFP 2023-2025 con i contenuti precedentemente specificati. Positivo è anche il giudizio sull'intento manifestato dalla Giunta, in esito al contraddittorio, di rendere la relazione-tecnico finanziaria - ritenuta dalla Sezione di indubbio ausilio ai fini della comprensione e del confronto dei dati in essi riportati - parte integrante dell'atto approvativo della Programmazione triennale dei fabbisogni di personale, già a partire dalla delibera di approvazione dell'aggiornamento del PTFP 2023-2025.

In merito alla spesa di personale, La Sezione ha verificato il rispetto del limite "storico" del relativo aggregato, previsto all'art. 1, comma 557 quater, della l. n. 296/2006 e costituito dal valore medio della spesa di personale sostenuta nel triennio 2011-2013.

Si conferma, anche per il 2022, il giudizio positivo finora espresso sulla spesa di personale complessiva della Regione, che, nella specie, è risultata inferiore di oltre 8 milioni rispetto al suddetto parametro. Nel dettaglio, l'impegno totale è stato di euro 153,13 milioni, a fronte del valore medio 2011-2013 registrato dalla Regione Toscana di 161,57 milioni. A tal fine, peraltro, la Sezione ha ritenuto di non valutare la maggiore spesa di personale a tempo indeterminato derivante dalle nuove assunzioni programmate ai sensi dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 e del correlato decreto attuativo (d.m. 3 settembre 2019), la quale, per espressa previsione legislativa, non rileva ai fini del rispetto del limite in argomento, poiché l'amministrazione non ha fornito l'ammontare della effettiva spesa finora sostenuta (a partire dalle assunzioni programmate nel PTFP 2020/2023), rilevato in termini di impegni, limitandosi ad indicare, nel relativo calcolo, la spesa incrementale programmata nei Piani finora adottati (quantificata in 21,96 milioni tenendo conto anche della spesa programmata per il 2020 e 2021 nel PTFP 2019-2020, per l'importo di 3,48 milioni, che tuttavia la Sezione ha ritenuto non rientranti nella fattispecie derogatoria citata). Su tale punto, al fine di poter decurtare la spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato dall'aggregato soggetto al limite in argomento, la Sezione ribadisce la necessità che l'ente fornisca, in futuro, l'ammontare della stessa correttamente rilevato con criteri omogenei rispetto alle altre voci di spesa che compongono il relativo calcolo (*id est* in termini di impegni).

Parimenti positivo è il giudizio sul rispetto del limite previsto per la spesa di personale a tempo determinato, costituito dall'ammontare dell'analogha spesa sostenuta dalla Regione nel 2009 e pari a 15.741.022 milioni. I dati forniti dall'amministrazione evidenziano, infatti, una spesa complessiva, sostenuta nel 2022, a tale titolo, di euro 9.274.609, nettamente inferiore, dunque, al suddetto limite. La Sezione, tuttavia, ha rilevato la necessità di operare una ricostruzione sistematica su tale tipologia di spesa, anche al fine di superare talune incongruenze emerse nella situazione segnalata per i contratti in essere a tutto il 2022 rispetto ai dati del personale in servizio a tempo determinato rilevati dalla stessa amministrazione, al 1° gennaio 2023, nel PTFP di cui alla Sez. 4.3 del PIAO approvato con d.g.r. n. 299/2023. La Sezione, inoltre, ritiene necessario avviare approfondimenti sul conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione, ritenendo potenzialmente elusivi dei criteri indicati dal d.lgs. n. 165/2001 (art. 19, comma 6) gli articoli 13, comma 1, e 14, commi 4 e 4 bis, della l.r. n. 1/2009.

Quanto agli effetti del definitivo inquadramento del personale giornalista nei profili professionali individuati per i dipendenti pubblici dal recente "Accordo per la specifica regolazione di raccordo del personale profili di informazione" siglato, in data 7 aprile 2022, tra ARAN, Confederazioni rappresentative nei comparti di contrattazione e FNSI, la Sezione ha riscontrato - nel periodo 2018-2022 - la riduzione del costo medio pro-capite dello stesso ed ha constatato, altresì, che, allo stato attuale, sul fondo del



comparto non si è prodotto alcun effetto incrementale, in conseguenza del riassorbimento dell'assegno *ad personam* corrisposto al suddetto personale in applicazione dell'art. 1, co. 160, della l. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020), non essendo intervenute cessazioni dal servizio di tale categoria di personale successivamente all'entrata in vigore della l.r. n. 69/2020 (che ne aveva disposto l'inquadramento nell'ambito del CCNL Funzioni locali in luogo del precedente inquadramento nel CNL dei giornalisti privati).

Sono emerse criticità, invece, in relazione alla quantificazione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti nonché del fondo del personale non dirigente e delle correlate rideterminazioni del tetto dell'art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017, disposte, dall'amministrazione, con i decreti dirigenziali n. 11639 del 14 giugno 2022 e n. 12137 del 7 giugno 2023. I chiarimenti e gli ulteriori elementi forniti in sede di contraddittorio hanno consentito di superare i rilievi formulati per la dirigenza, in merito agli incrementi del fondo 2022 e del tetto 2016, disposti - con il decreto n. 11639 citato - in attuazione dell'art. 1 co. 2 della l.r. n. 5/2022, avendone l'Amministrazione dimostrato la coerenza con le norme del CCNL (art. 57 del CCNL Funzioni Locali, Area dirigenza, 2016/2018 del 17 dicembre 2020 e artt. 26 e 27 del CCNL Regioni-Autonomie Locali, Area dirigenza 1998/2001 del 23/12/1999). L'importo dell'incremento annuale del fondo della dirigenza, a partire dal 2022, è stato quantificato nella misura di euro 1.404.799,91 e contestualmente è stato rideterminato - incrementandolo dello stesso importo - il tetto 2016 del trattamento accessorio previsto dall'art. 23 co. 2 citato, che è passato da euro 8.014.561,00 a euro 9.419.360,91.

Permangono, al contrario, - per le ragioni di seguito indicate - le criticità evidenziate rispetto all'operazione di incremento del fondo 2022 del salario accessorio del personale del comparto e di rideterminazione del relativo limite 2016, previsto dall'art. 23, co. 2 citato.

È utile rammentare, a tal proposito, che la l.r. 19 maggio 2023 n. 23 ha dettato una disciplina specifica relativamente al Fondo 2022 del personale del comparto confermando, da un lato, l'imputazione al Fondo della spesa per gli emolumenti accessori del personale delle strutture di supporto della Giunta e del Consiglio regionale e prevedendo, dall'altro - per il 2022 - l'incremento del Fondo stesso in misura "*corrispondente alla spesa (...) sostenuta per tale finalità nell'anno 2016*" (art. 4). Le potenziali criticità introdotte dalla normativa in argomento riguardano due diversi aspetti. Il primo attiene alla previsione di un incremento del fondo 2022 apparentemente sganciato dalle possibili voci di alimentazione previste dal CCNL e dalla legge statale (art. 4) e, dunque, non rispettoso del riparto di competenze tra legge nazionale e legge regionale delineato dall'art. 117, co.2 lett. 1) Cost. Il secondo riguarda, invece, la previsione di una rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2015 (art. 4 da leggere in combinato disposto con i punti n. 3, 4 e 5 del preambolo della legge) che ha ingenerato

dubbi sulla compatibilità della legge regionale con le norme statali di finanza pubblica. La Sezione, a fronte della formulazione poco chiara della l.r. n. 23/2023, ha privilegiato un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa ritenendo, così, superate le potenziali criticità sul piano della costituzionalità della norma (art.4) e spostando la verifica di compatibilità sull'atto amministrativo con cui è stata data esecuzione alla previsione legislativa in parola (decreto dirigenziale n. 12137 del 7 giugno 2023). La norma regionale, quindi, laddove prevede che per l'anno 2022 il fondo "è incrementato dell'ammontare corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione, agli organismi politici del Consiglio regionale e alle segreterie dei gruppi consiliari sostenuta per tale finalità nell'anno 2016" deve essere interpretata nel senso che tale incremento non è aggiuntivo, cioè ulteriore e diverso rispetto alle voci di alimentazione del fondo già previste, tassativamente, dal CCNL (art. 67) e dalle leggi statali ed è consentito solo nell'ambito degli spazi di incremento del fondo previsti da questi ultimi (CCNL e legge statale) e non ancora utilizzati. Ciò perché la legge regionale non potrebbe allocare nel fondo del salario accessorio, risorse aggiuntive rispetto a quelle autorizzate dal CCNL e dal legislatore statale, senza violare l'art. 117, co. 2 lett. l) Cost., il quale autorizza solo la contrattazione collettiva nazionale di comparto e la legge statale ad individuare risorse aggiuntive da destinare alle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività (in tal senso cfr. anche sent. Corte cost. n. 146 del 2019). In ogni caso il fondo dovrà rispettare anche il limite dell'art. 23 co. 2, cioè il tetto 2016 al trattamento accessorio del personale del comparto, pari a euro 28.689.267,00, oppure quello eventualmente rimodulato in aumento dall'Amministrazione, nei limiti in cui fosse dimostrato che gli importi relativi ai trattamenti accessori erogati nel 2016 a carico del bilancio (euro 2.077.138,64), in base alla legge regionale n. 1/2009, avrebbero potuto, in tutto o in parte, alimentare il fondo 2016 - ove le indennità in argomento avrebbero dovuto correttamente essere imputate - secondo le regole del CCNL e i vincoli di finanza pubblica vigenti a quel tempo. Passando all'esame del decreto dirigenziale n. 12137 del 7 giugno 2023, con cui è stato disposto l'incremento del fondo del personale del comparto, per il 2022, nella misura di euro 2.077.138,64 e, contestualmente, è stato rideterminato il limite dell'art. 23 co. 2, del d.lgs. n. 75/2017, la Sezione ha rilevato - quale elemento di criticità - che entrambi gli incrementi sono stati quantificati applicando quale unico parametro, quello relativo all'importo complessivo "erogato in concreto" nel 2016 al personale di supporto degli organi politici, in base alla legge regionale n. 1/2009, in assenza di specifiche verifiche di compatibilità con i limiti previsti dal CCNL, senza verificare cioè, da un lato, la sussistenza di margini sufficienti di incremento del fondo 2022, in base alle specifiche voci previste dal CCNL e dalle leggi statali vigenti in tale esercizio e, dall'altro, la possibilità di rimodulare il tetto dell'art. 23 co. 2 citato, tenendo conto dell'importo teorico di incremento del fondo consentito nel 2016, sulla base della normativa vincolistica e di CCNL vigente a quel tempo.



L'amministrazione, in sede di contraddittorio, dopo aver confermato che nel decreto n. 12137/2023 *"non sono rappresentate le verifiche di compatibilità con il dettato normativo e contrattuale nazionale"* ha provato - seguendo la ricostruzione condotta da questa Sezione - a dimostrare la correttezza degli incrementi disposti con il decreto stesso. L'incremento del fondo 2022, nello specifico, troverebbe giustificazione - secondo la ricostruzione prospettata dall'amministrazione - nell'articolo 67, comma 5, lett. a) e b) del CCNL siglato in data 21 maggio 2018, in base al quale gli enti possono destinare apposite risorse *"a) alla componente stabile di cui al comma 2, in caso di incremento delle dotazioni organiche, al fine di sostenere gli oneri dei maggiori trattamenti economici del personale"; "b) alla componente variabile di cui al comma 3, per il conseguimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale....(omissis)"*. L'articolo 15, comma 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999 legittimerebbe, invece - ad avviso dell'amministrazione - la rideterminazione del limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, con riferimento all'anno 2016, *"in quanto comprovante il titolo dell'Amministrazione ad operare l'alimentazione del fondo in conseguenza di un accrescimento dei servizi esistenti cui è correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio con conseguente incremento della dotazione organica"*. A fronte di tale prospettazione, tuttavia, permangono dubbi sulla possibilità di ritenere giustificato l'incremento del fondo 2022 e del tetto 2016, in quanto, nel 2022, così come negli esercizi precedenti, non è stato disposto alcun incremento della dotazione organica del personale di supporto degli organi politici, né - in relazione alle attività svolte da tale personale - sono stati attivati nuovi servizi o processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, che - associati ad un aumento delle prestazioni del personale in servizio o ad un incremento stabile delle dotazioni organiche - avrebbero potuto legittimare l'allocazione di risorse aggiuntive sul fondo 2022 e sul fondo 2016. Il personale di supporto degli organi politici, peraltro, non svolge attività gestionale né è assegnatario di obiettivi di performance. Risulterebbe, quindi, preclusa anche la possibilità di invocare l'applicazione dell'art. 67 co. 5 lett. b) del CCNL vigente nel 2022. Tali motivazioni indurrebbero, pertanto, a ritenere che l'incremento del Fondo 2022, disposto - nella misura di euro 2.077.138,64 - con il decreto n. 12137/2023, non possa trovare giustificazione nelle norme contrattuali richiamate dall'ente (art. 67, comma 5 lett. a) e b) del CCNL del 21 maggio 2018), in quanto finanziato con risorse aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle consentite dal CCNL. Parimenti sembrerebbe non corretta - in assenza dei presupposti previsti dall'art. 15, comma 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999 - la rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, innalzato da euro 28.689.267,00 a euro 30.766.405,64 con il medesimo decreto. Ciò rileva in sede di parifica, in quanto le risorse utilizzate per finanziare l'incremento del fondo sono state prelevate dal Bilancio gravandolo di una spesa di importo pari a euro 2.077.138,64.

## **I controlli interni**

La situazione relativa ai controlli interni della Regione Toscana mostra una buona funzionalità del controllo di regolarità amministrativa e contabile, del controllo strategico e della valutazione del personale con incarico dirigenziale.

Sono stati riscontrati progressi anche in merito alla funzionalità del controllo di gestione e si invita l'amministrazione regionale a proseguire nel percorso già intrapreso, pur ribadendo, allo stesso tempo, la necessità di rendere ancora più esteso ed efficace il suddetto controllo che deve comprendere, in particolare, anche la spesa indirizzata dalla Regione verso altre amministrazioni.

## **Gli enti e le agenzie regionali**

Nel 2022 gli "enti dipendenti" monitorati nel presente paragrafo, di cui la Regione si avvale - ai sensi dell'art. 50 dello Statuto - per lo svolgimento di funzioni amministrative ad essa riservate (12 dei 21 "enti strumentali controllati" che compongono il Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione Toscana dell'anno 2022), hanno impegnato il bilancio regionale per 102,85 milioni (erano 98,05 milioni nel 2021) erogati quali contributi di funzionamento (che, si ricorda, finanziano le "attività istituzionali obbligatorie" oltre ai costi fissi della struttura), cui si aggiungono circa 40 milioni di risorse destinate a "programmi di attività" per la parte corrente, sulle quali incidono in maniera significativa quelle erogate ad Arpat (44,57 milioni, come nel 2021) per le politiche ambientali, ad Arti (26,62 milioni, erano 26,88 nel 2021) per le politiche del lavoro e ad Ardsu (18,25 milioni, erano 14,30 nel 2021) per il sistema universitario. L'incremento, rispetto al 2021, di 4,8 milioni del contributo di funzionamento è riferibile per 3,9 milioni ad Ardsu ed è dovuto ad asserite dinamiche di incremento dei costi energetici per la necessaria gestione delle residenze universitarie e delle mense aziendali. Ammontano, infine, a 2,53 milioni i contributi complessivamente erogati per programmi di investimento degli enti.

Parimenti si registra un incremento della loro dimensione in termini di unità di personale in servizio, essenzialmente riferibile, in questo caso, ad Arti. Al 31 dicembre 2022, infatti, in base ai dati comunicati dagli stessi enti in fase istruttoria e dalla Regione nelle controdeduzioni finali, detto personale risulta avere una consistenza complessiva di 1.922 unità, di cui n. 64 di livello dirigenziale (erano 1.809, di cui 67 di livello dirigenziale, nel 2021), pari ad oltre il 58 per cento del personale in servizio a tutto il 2022 presso la Regione (Giunta e Consiglio). Di esse, 1.729 unità, di cui 54 di livello dirigenziale, interessano i tre enti sopra citati Arpat, Arti e Ardsu (rispettivamente, 620 unità - di cui 43 di qualifica dirigenziale - per Arpat, 800 unità - di cui 8 di qualifica dirigenziale - per Arti e 309, incluse 3 posizioni dirigenziali, per Ardsu).

Talune criticità si riscontrano in merito alle procedure di adozione dei bilanci di esercizio da parte degli enti, che devono concludersi entro il termine del 30 aprile.

Nonostante la Sezione abbia finora segnalato la necessità di vigilare tempestivamente sulle stesse, rafforzando i necessari interventi in caso di ritardo nell'adozione di tale documento, si osserva che, alla data di chiusura del contraddittorio (11 luglio 2023), soltanto due enti (Arti e Irpet) avevano adottato il bilancio nel rispetto del predetto termine mentre non risultavano ancora approvati i bilanci di esercizio 2022 di 3 enti, sui 12 monitorati: l'Autorità portuale regionale che, peraltro, era ancora inadempiente anche sul bilancio di esercizio 2021, l'Ente parco regionale della Maremma e l'Ente parco regionale Migliarino San Rossore. Gli elementi informativi acquisiti nel corso dell'istruttoria hanno confermato, per l'Autorità portuale regionale, criticità organizzative che erano già emerse nel corso delle verifiche sull'esercizio 2021. Relativamente agli altri due enti, l'amministrazione si è limitata a segnalare che "da comunicazioni informali" risulta che gli stessi procederanno a breve all'adozione dei bilanci non appena ricevuti i pareri dei revisori. A ciò si aggiunge che i tempi medi per la conclusione dell'iter approvativo dei bilanci da parte dell'amministrazione regionale (iter che viene avviato dalla data di adozione del bilancio e prevede una fase istruttoria della competente direzione della Giunta prima dell'approvazione definitiva del Consiglio regionale) sono di circa 6 mesi, a fronte dei 4 mesi mediamente previsti dalle rispettive leggi istitutive degli stessi enti.

Tanto premesso, la Sezione ribadisce la necessità di un rafforzamento delle funzioni di controllo e di vigilanza su tali procedure, oltre a quella di adottare le misure ritenute idonee al fine di migliorare la tempistica di approvazione definitiva dei bilanci adottati dagli enti, anche al fine di consentire di disporre in tempo utile, prima del giudizio di parifica, almeno del parere conclusivo della fase istruttoria curata dalla Giunta.

In sede di contraddittorio, peraltro, l'amministrazione ha fornito dati aggiornati in merito allo stato delle istruttorie in corso sul 2022, segnalandone la conclusione per 5 enti dei 9 che hanno adottato il relativo bilancio di esercizio. Ancorché non definitivi, i dati mostrano, per tutti i 9 enti, il conseguimento di utili e dunque risultati di esercizio positivi.

Non appaiono altresì superati i profili di criticità già evidenziati nelle relazioni allegare ai precedenti giudizi di parifica sugli assetti organizzativi degli enti, riguardanti, in particolare, la programmazione dei fabbisogni di personale, le misure di contenimento della relativa spesa, l'utilizzo di personale regionale distaccato presso taluni enti e il sistema di nomine dei rispettivi direttori, oltre al loro inquadramento giuridico ed economico.

In merito alla programmazione del fabbisogno di personale, analogamente a quanto illustrato in relazione al personale regionale, anche gli enti strumentali sono tenuti all'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), ovvero del documento unico di programmazione, di durata triennale e soggetto ad annuali aggiornamenti, introdotto dall'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, cd. "decreto reclutamento" e regolato nei contenuti dal d.p.r. 24 giugno 2022, n. 81 e dal d.m. 30 giugno 2022, n. 132, nel quale è confluito, a partire dall'anno 2022, il Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP). Al riguardo, tuttavia, la Sezione segnala il sussistere di modalità procedurali non sempre rispondenti alle prescrizioni normative sopra riportate, appurando in taluni casi e per alcuni enti, in particolare, la mancata adozione del documento oltre a diffuse carenze nei contenuti che, peraltro, erano state già rilevate nella relazione sull'esercizio 2021 (mancata indicazione delle facoltà assunzionali, delle previsioni di spesa inclusa quella relativa al personale a tempo determinato anche eterofinanziata).

È emersa, in particolare, la mancata adozione del PIAO 2022 per l'Ente Terre regionali toscane (che non risulta aver adottato neanche il PTFP 2022-2024) e per l'Ente parco regionale della Maremma. In sede di contraddittorio, peraltro, non sono stati forniti elementi utili a superare quanto rilevato ed anzi l'amministrazione ha segnalato come inadempiente un solo ente (Ente Parco regionale delle Alpi Apuane, che risulta invece aver assolto tale obbligo).

La Sezione, pertanto, conferma i profili di criticità registrati in ordine alle omissioni e alle carenze concernenti l'adozione e il contenuto dei Piani integrati di attività e organizzazione per il 2022 e, di riflesso, del Piani triennali dei fabbisogni di personale per il triennio 2022-2024, ed evidenzia la necessità che tutti gli enti si adeguino alle disposizioni di cui all'art. 6 del d.l. 80/2021 citato, anche al fine di non incorrere nel regime sanzionatorio previsto per legge, avendo cura, altresì, di redigere tale documento secondo le indicazioni contenute nello schema-tipo elaborato ai sensi del d.m. n. 132/2022. Resta ferma la necessità di garantire, nell'esposizione dei dati riguardanti i nuovi fabbisogni, l'immediata leggibilità degli ulteriori elementi posti a fondamento delle assunzioni già rilevati nella Relazione sul rendiconto 2021. Conclusivamente, la Sezione ritiene necessarie misure di rafforzamento della governance regionale anche attraverso la formulazione di indirizzi in merito all'adozione e al contenuto degli atti di programmazione in argomento, autorizzatori di un rilevante aggregato della spesa di parte corrente cui gli enti fanno fronte con il contributo ordinario di funzionamento.

Sulle misure di contenimento della spesa di personale, è confermato anche per il 2022 il quadro di indirizzi e di deroghe già rilevato nelle precedenti relazioni.

Oltre all'applicazione del limite inderogabile fissato dal legislatore nazionale (spesa media del triennio 2011-2013, ex art. 1, comma 557-*quater* citato) è previsto, infatti, anche un limite individuato dalla Regione negli indirizzi dettati agli enti con la

Nota di aggiornamento al DEFR 2022, costituito dalla spesa sostenuta da ciascun ente nel 2016. Quest'ultimo limite è derogabile, secondo gli indirizzi regionali, dagli enti che per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi sono esplicitamente autorizzati con provvedimento della Giunta. A fronte delle perplessità finora sollevate dalla Sezione sulle modalità di calcolo della spesa di personale di cui alla d.g.r. n. 751/2019 che, recependo i suddetti indirizzi, consente di escludere dal relativo computo l'aumento di spesa esplicitamente autorizzato dalla giunta regionale, si dà atto che l'amministrazione, in sede di contraddittorio, pur confermando la vigenza della suddetta d.g.r. n. 751/2019, ha specificato che negli ultimi due esercizi esaminati (2020 e 2021) la stessa non ha trovato applicazione. Parimenti si dà atto che nel corso del 2022 non sono intervenute ulteriori autorizzazioni a derogare il limite di spesa 2016 rispetto a quelle già concesse nel 2021 che hanno portato in particolare il Consorzio Lamma al superamento del tetto previsto dal legislatore nazionale (art. 1, comma 557 quater, della l. n. 296/2006). La Sezione ribadisce, in merito, l'inderogabilità del suddetto limite e invita la Regione all'adozione di misure idonee al superamento di tale criticità.

Infine, non risultano, anche per l'anno 2022, ipotesi di applicazione dell'art. 4, comma 3, della l.r. n. 32/2018, che costituisce una ulteriore ipotesi derogatoria dei limiti alla spesa di personale, riguardante, in questo caso la spesa di personale a tempo determinato (consentendo agli enti dipendenti che, nel triennio 2015-2017, non hanno iscritto in bilancio le risorse di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 di avviare le procedure speciali per il superamento del precariato utilizzando e riducendo stabilmente le risorse destinate a collaborazioni esterne di natura intellettuale, calcolate sulla media degli stanziamenti del triennio 2015-2017). È evidente la portata elusiva della norma citata che la Sezione continuerà a monitorare al fine di valutarne l'eventuale applicazione.

Ancora in tema di spesa di personale, la Sezione ha ritenuto di avviare una specifica istruttoria sull'Arpa Toscana (ARPAT) - che beneficia, come noto, di contributi di funzionamento erogati a carico del Fondo sanitario regionale (pari, nel 2022, a 44,57 milioni) - in parallelo con l'analisi condotta su tale ente nell'ambito della gestione sanitaria regionale (cfr. Cap. IX). Specificatamente è stato chiesto di riferire sulle modalità di utilizzo dei contributi erogati nonché sulla quota percentuale di spesa di personale riconducibile alle attività preordinate all'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) e all'eventuale raccordo con i livelli essenziali di prestazioni ambientali (LEPTA). L'ente ha fornito in risposta una relazione e un quadro di raccordo tra funzioni LEPTA e funzioni LEA che si estende alla quasi totalità delle attività istituzionali svolte. La Sezione, preso atto di quanto indicato, si riserva di decidere sulla legittimità dell'attuale sistema di finanziamento di ARPAT all'esito della pronuncia della Corte costituzionale sulla questione tutt'ora pendente in merito alla possibilità di finanziarie le attività delle Agenzie regionali per la protezione ambientale con le risorse del FSI

(sollevata dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti, rispetto ad una legge regionale che dispone la copertura delle spese di funzionamento della competente ARPA con le risorse del Fondo sanitario senza alcuna distinzione o classificazione delle attività riconducibili alla prestazione dei LEA).

Con riguardo al personale regionale distaccato presso taluni enti con oneri a carico della Regione, si è riscontrata anche nel 2022 la difficoltà di acquisire elementi informativi utili ad accertare la corretta qualificazione dei rapporti in essere (distacco o comando) e la conseguente valutazione dell'imputazione della spesa. Alle richieste che la Sezione ha nuovamente avanzato, a tal fine, l'amministrazione si è limitata ad esporre il recente intervento legislativo, disposto con l'art. 52 della l.r. n. 40/2022, che ha reso obbligatori i comandi e i distacchi attivati fino al 30 aprile 2022 in ambito regionale, con specifico riferimento a quelli in essere presso l'Ente terre regionali toscane, l'Autorità portuale regionale e l'Arti (oltre a quelli attivati in ambito sanitario). Il riscontro, in particolare, si limita ad esporre il fondamento giuridico che ha permesso alla Regione di prorogare, a fine 2022, i distacchi in essere, dei quali, peraltro, è stato prodotto, come richiesto, un elenco ricognitivo.

La Sezione, dunque, non può che confermare i dubbi a suo tempo rappresentati in merito ai possibili effetti elusivi del limite alla spesa di personale previsto dall'art. 1, comma 557 quater, della l. n. 296/2006 di una non corretta qualificazione dei rapporti in argomento, riservandosi di attivare, nell'immediato - in funzione del successivo giudizio di parifica - uno specifico approfondimento istruttorio in merito alla tipologia di funzioni svolte dal personale interessato. Tali effetti, peraltro, potrebbero profilarsi in concreto per l'Ente terre regionali toscane che è stato autorizzato, con d.g.r. n. 1256/2021, a superare il limite di spesa 2016 e presenta, per l'anno 2022, una spesa di personale il cui ammontare è di poco inferiore al valore medio della spesa sostenuta nel triennio 2011-2013, che costituisce, come noto, un vincolo di finanza pubblica e non ammette eccezioni autorizzabili con provvedimenti regionali.

Parimenti, la Sezione ritiene non superate le criticità più volte segnalate per i direttori degli enti - riguardanti, nello specifico, la loro collocazione al di fuori della dotazione organica, la durata dell'incarico coincidente con il mandato politico, in difformità dall'art 19 del Tupi, e l'attribuzione di un trattamento fisso e omnicomprensivo non correlato alla prestazione resa - a fronte delle quali l'ente, in fase istruttoria, ha evidenziato che un eventuale percorso normativo di riqualificazione di tali figure *“deve necessariamente conoscere una preliminare iniziativa politica e il coinvolgimento delle direzioni regionali che, in ragione delle proprie specifiche competenze in materia, esercitano in via ordinaria funzioni di indirizzo e controllo ...”*. Nella successiva fase del contraddittorio non sono state, tuttavia, indicate eventuali azioni avviate in merito. La Sezione, pertanto, ribadisce quanto finora osservato, riservandosi di avviare ulteriori approfondimenti istruttori.



## Capitolo XIII – Le partecipazioni societarie nel rendiconto della Regione

Il portafoglio azionario della Regione risulta immutato rispetto agli anni precedenti, fatta eccezione per un aumento del numero delle partecipazioni indirette a seguito della qualificazione della società Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A. quale società a controllo pubblico.

L'analisi del portafoglio regionale consente di svolgere alcune osservazioni generali.

Si nota anzitutto l'eterogeneità dei campi economici in cui operano le società partecipate dalla Regione nonché l'ampio ricorso, da parte dell'amministrazione, alle deroghe previste dal legislatore in riferimento ai parametri (di scopo e attività) fissati dall'art. 4 TUSP. Risultano infatti riconducibili alle deroghe di legge le seguenti partecipazioni: Fidi Toscana S.p.A. (art. 26, co. 2 TUSP), Banca Popolare Etica S.c.a.r.l. (art. 4 co. 9-ter TUSP), le tre società del settore fieristico (Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Immobiliare Marmi e Macchine Carrara fiere S.p.A., Firenze Fiera S.p.A.: art. 4 co. 7 TUSP), Terme di Montecatini S.p.A. (art. 4 co. 9 TUSP), Italcertifer S.p.A. (art. 4 co. 9 TUSP), Società Esercizio Aeroporto della Maremma – SEAM S.p.A. (art. 4 co. 9 TUSP).

Il portafoglio regionale presenta inoltre più società operanti nello stesso settore: fatta eccezione per i settori "sviluppo economico" e "ambientale", infatti, negli altri settori la Regione detiene partecipazioni in più società. Sul punto, non può non rilevarsi come la partecipazione in più società operanti nello stesso settore economico – e dunque svolgenti attività analoghe o simili – rappresenti una violazione dell'art. 20 co. 2 lett. c) TUSP, il quale, in tali ipotesi, impone un'attività di razionalizzazione da parte dell'Amministrazione socia.

A fronte della eterogeneità degli ambiti economici in cui operano le società di cui la Regione detiene partecipazioni, deve rilevarsi una concentrazione delle risorse regionali sostanzialmente in tre settori economici: *i)* settore finanziario-creditizio, in cui il valore nominale delle azioni/quote complessivamente detenute è pari a 79 milioni; *ii)* settore termale, in cui il valore nominale delle azioni complessivamente detenute è pari a 36 milioni (di cui circa 29 milioni in società in liquidazione); *iii)* settore fieristico-espositivo-congressuale, con un valore nominale delle azioni/quote complessivamente detenute pari a 25 milioni.

Le partecipazioni detenute in società operanti nei suddetti ambiti rappresentano circa l'ottantotto per cento del valore (nominale) dell'intero portafoglio regionale, pari a circa 140 milioni su un totale di 158 milioni. Peraltro, si osserva come il valore nominale delle sole azioni di Fidi Toscana S.p.A. sia pari a 79 milioni, così risultando la partecipazione di gran lunga più consistente nell'intero portafoglio regionale in termini di partecipazione al capitale sociale, seguita da Terme di Chianciano Immobiliare

S.p.A. in liquidazione (16.7 milioni) e Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. (13 milioni). Sul punto, non può non rilevarsi come la metà delle risorse regionali risulti allocata proprio nei settori maggiormente critici, considerate le *performance* delle società in termini sia di dati di bilancio (ad esempio, Internazionale Marmi e Macchine S.p.A. ha chiuso in perdita gli esercizi 2017/2020, così come Terme di Montecatini S.p.A., attualmente in concordato), che di *governance* (ad esempio, incapacità da parte degli organi societari di Terme di Montecatini S.p.A. o di Fidi Toscana S.p.A. di esprimere un piano industriale in adempimento alle prescrizioni contenute nel piano di razionalizzazione regionale, così come diffusamente rappresentato nelle precedenti relazioni di accompagnamento alla parifica ove è stato dato conto dei continui ritardi e degli adattamenti delle misure di razionalizzazione di cui queste due società sono destinatarie).

Quanto appena rappresentato, oltre a suscitare interrogativi in merito alle scelte allocative dell'Amministrazione ed alla volontà di mantenere in portafoglio queste partecipazioni, determina evidenti ed immediati impatti sul bilancio regionale, primariamente attraverso il fondo perdite società partecipate.

Nell'esercizio 2022, il fondo perdite ex art. 21 TUSP è stato quantificato in 26.96 milioni, con un incremento, dunque, di 4 milioni rispetto all'anno precedente; dall'analisi del fondo si vede chiaramente come la società che maggiormente incide sulla consistenza del fondo stesso sia Fidi Toscana S.p.A., ciò che conferma una tendenza già rilevata gli scorsi anni.

Con riferimento agli esiti della verifica dei crediti e dei debiti esistenti al 31/12/2021, tra l'Amministrazione e le società (partecipate e controllate) facenti parte del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione, ex art. 11, co. 6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, si rilevano nuovamente criticità relative ai seguenti punti: *i)* le asseverazioni prodotte dagli organi di revisione delle società nonché quella della Regione Toscana sovente non sono idonee a fornire chiarimenti in merito alle ragioni delle eventuali discordanze riscontrate, limitandosi a dar conto degli importi; *ii)* dai dati a disposizione, emerge chiaramente come il disallineamento interessi le poste contabili relative alla gestione dei fondi regionali e, come nei precedenti anni, la preponderanza delle partite contabili non allineate fa capo ai rapporti intercorrenti tra la Regione e le due partecipate Fidi Toscana S.p.a. e, soprattutto, Sviluppo Toscana S.p.A. (per la sola Sviluppo Toscana S.p.A. risultano non conciliate somme pari a 73,72 milioni per debiti verso la Regione e 43,87 milioni per crediti verso la medesima amministrazione). La mancata conciliazione di poste contabili per importi significativi non può che destare preoccupazione per i possibili riflessi sugli equilibri di bilancio (oltre a riverberarsi – a tutta evidenza – anche sul bilancio delle società, a detrimento della bontà delle risultanze contabili), oltre che in ragione della natura pubblica delle risorse, considerato che immobilizzare risorse presso un soggetto diverso dalla Regione – peraltro distraendole da altre destinazioni possibili *medio tempore* – si pone in netto contrasto con



i principi costituzionali che presidiano la trasparenza dei bilanci pubblici e la buona amministrazione.

Proprio in riferimento al principio di trasparenza dei bilanci, si evidenzia poi l'uso peculiare che viene fatto dalla Regione di questi fondi in giacenza presso Sviluppo Toscana S.p.A.: una parte di questi vengono impiegati dalla Regione quali mezzi di copertura degli oneri finanziari scaturenti da disposizioni di legge, *sub specie* di maggiori entrate (extra tributarie) (cfr. leggi regionali n. 16/2022 e n. 40/2022). Quindi le stesse risorse vengono introitate nuovamente al bilancio, cambiando la finalità ad esse attribuita.

A fronte di simili rilievi si ritiene opportuno nuovamente richiamare l'attenzione della Regione sull'esigenza di adottare modalità contabili idonee a dar conto della gestione delle risorse trasferite, attraverso una rappresentazione chiara dei movimenti contabili (che, si ricorda, costituiscono cosa diversa dalle modalità di gestione delle risorse stesse), così superando il carattere chiaramente "strutturale" del fenomeno.

Per quanto concerne i trasferimenti effettuati dalla Regione a favore delle proprie società partecipate, dall'analisi della documentazione inviata e rispetto ai dati relativi all'esercizio 2021, si rileva anzitutto un evidente decremento nei trasferimenti sia in parte capitale che in conto esercizio. Nel 2022, i trasferimenti da parte della Regione a favore delle proprie partecipate tornano ai livelli del 2016, dopo anni (dal 2017 al 2021) in cui essi superavano i 100 milioni per la parte capitale e si attestavano su una media di 40 milioni per la parte corrente. Altro dato positivo è la riduzione del *gap* tra quota impegnata e quota pagata dei trasferimenti, in quanto indice di una miglior attività di programmazione da parte della Regione e, conseguentemente, di un più efficiente utilizzo delle risorse regionali

Con riferimento alla attività di razionalizzazione attuata ai sensi dell'art. 20 TUSP, l'analisi condotta dalla Sezione sul Piano di razionalizzazione 2022 e sulla Relazione sullo stato di attuazione del Piano 2021 non ha sostanzialmente evidenziato novità rispetto agli anni precedenti, pur a fronte di un quadro non scevro da criticità. Si assiste, infatti, allo "strenuo" mantenimento di tutte o quasi le partecipazioni detenute, così riducendo l'attività di razionalizzazione a poco più di un mero adempimento formale. In aggiunta alle disposizioni del TUSP, infatti, la Regione ha da tempo disciplinato (da ultimo con d.g.r. n. 171/2019) un particolare procedimento denominato "monitoraggio rafforzato", dedicato alle società oggetto di azioni di razionalizzazione, per la verifica dello stato di avanzamento delle misure di adempimento, ed alle società che necessitano di periodico controllo, in ragione della particolare situazione economico-finanziaria in cui le stesse versano e che potrebbe sfociare in uno stato di crisi aziendale.

Le azioni di razionalizzazione previste, inoltre, si sostanziano sovente nella riedizione delle misure già enunciate nei piani precedenti, hanno tempi di realizzazione estremamente lunghi e spesso sono oggetto di rimodulazione, così determinando un sostanziale svuotamento delle prescrizioni del piano. Le stesse, peraltro, sembrano ispirate – come già più volte detto – ad una logica di “salvataggio a tutti i costi” della società, piuttosto che alla tutela delle finanze regionali e, ancor prima, delle finalità istituzionali asseritamente perseguite dalla Regione mediante lo strumento societario. In sintesi, si rileva una *compliance* meramente formale all’obbligo di legge.

Ciò posto, la Sezione rileva come, dall’analisi condotta, emergano vari profili di criticità, peraltro già evidenziati anche in occasione dei precedenti giudizi di parificazione ma che, tuttavia, non hanno ad oggi ancora trovato soluzione.

Non possono che rinnovarsi i dubbi, più volte espressi, in merito alla effettiva capacità/volontà della Regione di esercitare in maniera adeguata ed efficace le prerogative di socio (talora anche di maggioranza), indirizzando in maniera incisiva l’operato delle società: di ciò sono indice il “cronico” ritardo con cui talune società adottano il bilancio, con conseguente inattendibilità dei dati posti a base delle varie valutazioni, oppure l’altrettanto cronica incapacità di alcune di esse di rispettare le azioni ed il cronoprogramma degli interventi di razionalizzazione, così rendendo l’attività stessa di razionalizzazione un mero adempimento formale.

Parimenti, si esprime apprensione per la palese scelta operata dalla Regione di mantenere in portafoglio tutte le proprie partecipate, a prescindere dai rilevanti profili di criticità più volte attenzionati da questa Sezione anche nei precedenti referti, secondo un’ottica di “salvataggio a tutti i costi”. Non solo vengono mantenute più partecipazioni in società operanti nello stesso settore economico in evidente dispregio della prescrizione contenuta nell’art. 20, co. 2, lett. c) TUSP, ma si omette di tenere in doverosa considerazione le situazioni di grave e persistente crisi in cui molte di queste versano da anni (si pensi alle due società che gestiscono i due interporti toscani oppure alle società del settore fieristico, ad esempio), con conseguenti riflessi sul bilancio della Regione. Non da ultimo, non può non rilevarsi sul punto come l’utilizzo dello strumento societario per il perseguimento di fini istituzionali dell’amministrazione sociale abbia una propria ragionevolezza soltanto nella misura in cui e fintantoché la società sia capace di operare sul mercato; società come quelle di cui ci si occupa, considerato lo stato in cui versano, ben difficilmente possono rappresentare uno strumento a servizio della collettività.

I rilievi sopra rappresentati non sono, attualmente, superati a seguito del contraddittorio con la Regione (né dalle note istruttorie né dalle controdeduzioni presentate).

Infine, dall'analisi della produzione legislativa regionale per l'anno 2022 in materia di società partecipate, sono emersi una serie di interventi che hanno inciso o possono incidere sensibilmente sulla situazione gestionale ed economico finanziaria delle partecipate.

In particolare, le norme di seguito riportate evidenziano aspetti di particolare criticità in quanto consentono di fatto alla Regione di sottrarsi all'applicazione di norme nazionali in materia di controlli della Corte dei conti sulle società:

i) L.r. n. 40/2022, art. 38: la Giunta regionale viene autorizzata ad acquisire una partecipazione indiretta nella newco Sesta Lab, a seguito dello scorporo dell'omonimo ramo d'azienda da parte della medesima Co.Svi.G. S.c.r.l., così precludendo ogni esame da parte di questa Sezione ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 T.U.S.P. (in quanto si ricorre alla norma di legge e non al provvedimento amministrativo per l'acquisizione della partecipazione indiretta);

ii) L.r. n. 44/2022, art. 2 e l.r. 48/2022, art. 1: con tali disposizioni vengono autorizzate operazioni immobiliari e di accollo debiti nei confronti di due partecipate nell'ambito del settore termale. Con la prima norma (art. 2, l.r. n. 44/2022) la Regione ha previsto il subentro nella proprietà degli immobili della società terme di Casciana s.p.a. in liquidazione, nella quale la Regione Toscana detiene una partecipazione nel capitale sociale del 75,66 per cento (la restante partecipazione è detenuta dal comune di Casciana Terme Lari). Come chiarito nella relazione tecnico finanziaria, a fronte dell'acquisizione di tali immobili al patrimonio regionale (importo fino ad un massimo di 7.140.000,00 euro), la Regione procederà ad accollarsi pro-quota i mutui insistenti sugli stessi fino all'importo massimo di 1.430.000,00 così come previsto dalla bozza di piano di riparto ed a registrare la dismissione della partecipazione in Terme di Casciana S.p.A. per la differenza. L'esborso sarà sostenuto sul bilancio 2023. Con la seconda norma (art. 1 l.r. n. 48/2022) la Regione ha disposto, nell'ambito della procedura di concordato, l'acquisizione al patrimonio regionale degli immobili denominati "Terme Tettuccio" e "Terme Regina" e "Terme Excelsior", di proprietà della società Terme di Montecatini s.p.a., al fine di garantire l'integrità del complesso delle Terme di Montecatini, tenuto conto del riconoscimento alle Terme di Montecatini, da parte del Comitato del Patrimonio Mondiale dell'Unesco a luglio 2021 dell' "Eccezionale Valore Universale (OUV - *Outstanding Universal Value*)" come uno dei luoghi del sito transnazionale "The Great S.p.A. Towns of Europe" - ovvero "Le Grandi Città termali d'Europa". L'acquisto degli immobili determina un esborso pari a 16, milioni che graverà sul bilancio 2023.

In disparte i profili inerenti alla sottrazione al controllo ex art. 5 TUSP delle suddette operazioni societarie, rispetto alle quali - tuttavia - residuano le verifiche sui piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP, deve rilevarsi come la Regione sia comunque soggetta ad un onere motivazionale congruo, al fine di giustificare la

ragionevolezza della spesa sostenuta a favore di proprie società partecipate in crisi, in riferimento all'art. 14 TUSP.

\*\*\*

## INDICE GENERALE

\*\*\*

VOLUME I	Pag
<b>RELAZIONE</b>	
<b>CAPITOLO I - IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI REGIONALI: LA SITUAZIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI E GLI EFFETTI DEL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI</b>	3
1. Premessa	3
2. La situazione finanziaria del comparto regionale. Serie storica 2015-2021	5
3. L'impatto del controllo della Corte dei conti sui risultati di amministrazione	9
4. Effetti conformativi del giudizio di parificazione	11
5. Il giudizio di parificazione della Corte dei conti sui rendiconti delle regioni: andamento dell'attività di controllo	12
<b>CAPITOLO II - LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E IL BILANCIO DI PREVISIONE 2022-2024</b>	15
1. La programmazione finanziaria regionale 2022-2024	15
2. Il programma regionale di sviluppo (PRS)	16
3. Il Documento di programmazione economica e finanziaria regionale (DEFER)	19
4. Agenda 2030	21
4.1 Gli SDGs dell'Agenda 2030: fattori di contesto ed evoluzione	21
4.1.1 La strategia in ambito regionale	24
4.2 Gli SDGs e la programmazione finanziaria	24
4.2.1 Gli SDGs e la programmazione finanziaria regionale 2022	25
5. La manovra di bilancio 2022-2024: legge di stabilità e legge collegata	30
6. La legge di bilancio 2022-2024	32
7. Le variazioni legislative di bilancio	37
7.1 La prima variazione di bilancio	38
7.2 La seconda variazione di bilancio	39
7.3 La legge di assestamento del bilancio 2022-2024	40
7.4 La terza variazione di bilancio	42
8. Le variazioni di Giunta	44
9. Reiterata programmazione di interventi di spesa	46
10. Applicazione dell'avanzo di amministrazione al bilancio di previsione 2022. Rispetto dei vincoli di legge	48
11. I fondi di accantonamento e di riserva nel bilancio di previsione. Il fondo per le lettere di <i>patronage</i> in favore delle aziende sanitarie	49
11.1 Il Fondo di riserva per spese obbligatorie	50
11.2 Il Fondo di riserva per spese impreviste	51
12. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021	56
13. Considerazioni conclusive	61
<b>CAPITOLO III - LA GESTIONE FINANZIARIA 2022</b>	65
1. Il quadro d'insieme - I risultati finali	65
1.1 I risultati della gestione di competenza	68
1.2 I risultati della gestione dei residui	70
1.3 I risultati della gestione di cassa	70
1.4 Il risultato di amministrazione	71
2. Le entrate di competenza	73
2.1 I dati complessivi del 2022	73
2.2 L'andamento delle entrate per titoli	73

2.3	Le entrate del titolo I e l'andamento dei principali tributi regionali	77
2.4	Le entrate del titolo II e i contributi statali per l'emergenza sanitaria (Fondi Covid). Rinvio	82
2.5	Gli andamenti generali delle entrate nel quinquennio 2018-2022	82
3.	Le spese di competenza	86
3.1	I dati complessivi del 2022	86
3.2	L'andamento delle spese per titoli	87
3.3	Le spese correnti. Macroaggregati e Fondi Covid (rinvio)	90
3.4	Le spese per missione (tabelle)	91
4.	I servizi in conto terzi	96
5.	La gestione dei residui	100
5.1	I residui attivi	101
5.1.1	Le operazioni di riaccertamento dei residui attivi	101
5.1.2	I residui attivi dell'esercizio 2022	103
5.2	I residui passivi	106
5.2.1	Le operazioni di riaccertamento dei residui passivi	106
5.2.2	I residui passivi dell'esercizio 2022	109
5.2.3	I residui passivi perenti	111
6.	I debiti fuori bilancio	112
7.	Concorso agli obiettivi di finanza pubblica	114
8.	Considerazioni conclusive	115
 <b>CAPITOLO IV - LA GESTIONE DEI FONDI COVID 19</b>		 117
1.	Il contesto normativo in materia di contrasto all'emergenza da Covid-19	117
2.	Gli effetti dell'emergenza sanitaria sul bilancio regionale	118
3.	Le risultanze della gestione dei trasferimenti vincolati per fondi Covid-19	121
3.1	I trasferimenti Covid-19 del perimetro ordinario	123
3.2	I trasferimenti Covid-19 del perimetro sanitario	130
4.	Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione finanziaria del 2021	134
5.	Considerazioni conclusive	136
 <b>CAPITOLO V - LA GESTIONE DI CASSA</b>		 137
1.	Le risultanze della gestione di cassa	137
1.1	La gestione di cassa del perimetro ordinario	139
1.2	La gestione di cassa del perimetro sanitario	139
1.3	Gli effetti del debito autorizzato e non contratto sulla gestione di cassa. Squilibrio nella dotazione finale tra cassa ordinaria e cassa sanitaria	141
1.4	Saldo di cassa: natura delle poste	143
2.	La tempestività dei pagamenti	145
3.	Il rimborso delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013	148
4.	Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021	150
5.	Considerazioni conclusive	152
 <b>CAPITOLO VI - IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE</b>		 155
1.	Il risultato di amministrazione	155
1.1	Composizione del disavanzo di amministrazione ed evoluzione dei ripiani	159
1.1.1	Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto	160
1.1.2	Il disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui	164
1.1.3	Il disavanzo da FAL	164
1.2	La scomposizione del risultato di amministrazione tra perimetro ordinario e perimetro sanitario. Squilibrio del perimetro sanitario	166
1.3	I fondi accantonati nel risultato di amministrazione	170
1.3.1	Il fondo crediti di dubbia esigibilità	170
1.3.2	Il fondo residui perenti	173
1.3.3	Il fondo anticipazione di liquidità	174
1.3.4	Il fondo per perdite delle società partecipate	175
1.3.5	Il fondo contenzioso	176
1.3.6	Altri accantonamenti	181
1.4	I fondi vincolati	181

2.	Rideterminazione del risultato di amministrazione in conseguenza della mancata parifica dei capitoli di spesa per gli oneri di ammortamento dei mutui imputati al perimetro sanitario e finanziati con il Fondo sanitario indistinto	184
3.	Il fondo pluriennale vincolato	185
4.	Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021	189
5.	Considerazioni conclusive	191
 <b>CAPITOLO VII - L'INDEBITAMENTO REGIONALE</b>		195
1.	L'indebitamento in Toscana	195
1.1	L'indebitamento regionale e la sua evoluzione	195
1.2	L'indebitamento autorizzato e assunto nell'esercizio 2022	199
1.3	Le spese per il servizio del debito e gli oneri traslati sul perimetro sanitario (rinvio)	201
2.	Verifica del rispetto dei vincoli di indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011	202
3.	I derivati finanziari in Regione Toscana	204
3.1.	Gli oneri addebitati sul perimetro sanitario	205
4.	Le spese per il servizio del debito imputate al perimetro sanitario e finanziate con il Fondo sanitario indistinto. Illegittimità e effetti sul giudizio di parificazione	206
4.1	Gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalla Regione imputati al perimetro sanitario. Traslazione dal perimetro ordinario	206
4.2	L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. La rilevanza della perimetrazione sanitaria a garanzia dei Livelli essenziali di assistenza	209
4.3	Illegittimità dell'imputazione degli oneri di ammortamento tra le spese del perimetro sanitario alla luce della giurisprudenza costituzionale	211
4.4	(segue) Effetti sul risultato di amministrazione ai fini del giudizio di parificazione	218
5.	La gestione dei finanziamenti derivanti dall'indebitamento. I contributi agli enti del SSR e le risorse trattenute nella cassa regionale	219
6.	Le spese di investimento finanziate dall'indebitamento nell'esercizio 2022	221
7.	Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione finanziaria del 2021	223
8.	Considerazioni conclusive	225
 <b>CAPITOLO VIII - LA GESTIONE SANITARIA</b>		229
	<i>PARTE PRIMA - La gestione sanitaria regionale</i>	229
1.	I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2022	229
2.	Analisi della composizione del perimetro sanitario. Le previsioni di entrata e di spesa	230
3.	Accertamenti e impegni del FSR	232
3.1	Le entrate del Fondo sanitario indistinto	241
3.2	Le entrate del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo	244
4.	L'andamento delle spese relative al FSR	249
4.1	Le spese del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo	253
5.	La gestione dei residui nel perimetro sanitario	259
5.1	I residui attivi	259
5.2	I residui passivi	260
6.	Il risultato di amministrazione del perimetro sanitario. Squilibrio derivante dal "debito autorizzato non contratto" e effetti sulla gestione di cassa	265
7.	L'indebitamento del perimetro sanitario	269
7.1	Le spese per il servizio del debito imputate al perimetro sanitario e finanziate con il Fondo sanitario indistinto	269
	7.1.1. Gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalla Regione imputati al perimetro sanitario. Traslazione dal perimetro ordinario	269
	7.1.2. L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. La rilevanza della perimetrazione sanitaria a garanzia dei Livelli essenziali di assistenza	272
	7.1.3 Illegittimità dell'imputazione degli oneri di ammortamento tra le spese del perimetro sanitario alla luce della giurisprudenza costituzionale	274
7.2	La gestione dei finanziamenti derivanti dall'indebitamento. Le risorse trattenute nella cassa regionale	282
8.	Le erogazioni per cassa agli enti del servizio sanitario	285
9.	Il ripiano delle perdite del SSR	287
10.	Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione finanziaria del 2021	290



PARTE SECONDA – I fondi del PNRR per la sanità in Toscana	295
11. PNRR – Missione 6 salute	295
11.1 Le risorse finanziarie della Misura 6	297
11.2 Le risorse stanziare nel bilancio d’esercizio 2022	300
11.3 Stato di avanzamento degli investimenti: <i>milestone e target</i>	304
PARTE TERZA – Arpat e il finanziamento assicurato dal Fondo sanitario regionale	306
12. L’Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (Arpat)	306
12.1 Le attività istituzionali dell’Arpat	306
12.2 Il finanziamento di Arpat	307
12.3 La situazione economico-finanziaria di Arpat	313
13. Considerazioni conclusive	316

## VOLUME II

<b>CAPITOLO IX – LA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE</b>	<b>7</b>
1. Premessa	7
2. I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto economico	8
2.1 Beni immobili indisponibili, disponibili, demaniali e diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti	29
2.2 La gestione dei beni mobili e immobili	32
2.3 Le alienazioni dei beni immobili	38
2.4 Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare	43
3. Considerazioni conclusive	46
<b>CAPITOLO X – L’ATTUAZIONE DEL PNRR NELLA REGIONE TOSCANA</b>	<b>49</b>
1. La <i>governance</i> del PNRR della Regione Toscana	49
2. Le società di gestione del PNRR: Sviluppo Toscana S.p.A., ARTI e ARTEA	52
2.1 Sviluppo Toscana S.p.A.	52
2.2 ARTI	54
2.3 ARTEA	55
3. I sistemi di controllo	55
4. Gli investimenti avviati dalla Regione Toscana	57
5. Il Piano nazionale complementare	61
6. Il Fondo complementare regionale	63
7. Regole contabili e impatto sul rendiconto dell’esercizio 2022	64
8. Analisi dei singoli investimenti	69
8.1 M1C1subI2.2.1 – Assistenza tecnica a livello centrale e locale	69
8.2 M1C3subI1.1.5 – Digitalizzazione del patrimonio culturale	70
8.3 M1C3I2.2 – Tutela e valorizzazione dell’architettura e del paesaggio rurale	71
8.4 M1C3I2.3 – Programmi per valorizzare l’identità di luoghi: parchi e giardini storici	72
8.5 M2C2subI4.4.1 - Ciclovie turistiche	73
8.6 M2C2I4.4.2 - Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni alimentati a combustibili puliti e servizio universale	73
8.7 M5C1I1.1 – Politiche attive del lavoro e formazione	74
8.8 M5C1I1.4 – Rafforzamento del sistema duale	76
8.9 M5C2I2.3.1 – Programma innovativo nazionale della qualità dell’abitare (PINQuA)	76
9. Gli investimenti relativi alla Missione 6 “Salute”	78
9.1 M6C1I1.1 – Case della Comunità e presa in carico della persona	80
9.2 M6C1subI1.2.2 - Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT)	80
9.3 M6C1I1.3 - Rafforzamento dell’assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità)	80
9.4 M6C2subI1.1.1 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (digitalizzazione)	80
9.5 M6C2subI1.1.2 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (grandi apparecchiature)	81
9.6 M6C2I1.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	81



9.7	M6C2I1.3.1 - Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione	82
9.8	M6C2I2.2 - Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario	83
10.	Gli investimenti finanziati dal Piano nazionale complementare	83
10.1	M2C2 PNC C1 - Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi - Bus	83
10.2	M2C3 PNC C.13 - Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica	84
10.3	M6C2 PNC E.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	85
11.	La rendicontazione degli investimenti nella piattaforma ReGiS	85
12.	Il contributo dei progetti PNRR regionali agli SDGs	87

## CAPITOLO XI - LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI

		95
1.	Premessa	95
2.	Il nuovo ciclo di programmazione 2021- 2027: caratteristiche strutturali	96
2.1	(segue): la stipula dell'Accordo di Partenariato e l'avvio dei Programmi regionali	100
2.2	La programmazione 2021-2027: analisi dello stato di avanzamento nella Regione Toscana	103
	2.2.1 Il Programma regionale FESR: considerazioni preliminari	103
	2.2.1.1 La strategia regionale: un'analisi delle priorità di intervento	105
	2.2.1.2 (segue): la complementarità tra il Pr FESR 2021-2027 e il PNRR	108
	2.2.1.3 La <i>governance</i> per la realizzazione del Pr FESR 2021-2027	110
	2.2.1.4 Lo stato di avanzamento del Pr FESR 2021-2027 nell'esercizio 2022	112
	2.2.2 Il programma regionale FSE+: considerazioni preliminari	115
	2.2.2.1 La strategia regionale: un'analisi delle priorità di intervento	116
	2.2.2.2 (segue): la complementarità tra il Pr FSE+ 2021-2027 e il PNRR	119
	2.2.2.3 La <i>governance</i> per la realizzazione del Pr FSE+ 2021-2027	120
	2.2.2.4 Lo stato di avanzamento del Pr FSE+ 2021-2027 nell'esercizio 2022	123
	2.2.3. Il Programma (Interreg VI-A) Italia-Francia Marittimo: strategia regionale e considerazioni preliminari sullo stato di avanzamento	124
3.	La programmazione 2014-2020 tra obiettivi "emergenziali" e "di coesione"	127
3.1	La gestione "flessibile" dei fondi Sie in risposta allo shock pandemico da Covid-19: azioni intraprese dalla Regione Toscana e risultati conseguiti	129
	3.1.1. La riprogrammazione del Por CReO FESR	129
	3.1.2. La riprogrammazione del Por Ico FSE	134
	3.1.3 La riprogrammazione del Psr FEASR	138
3.2	Analisi dello stato di attuazione e avanzamento finanziario dei fondi SIE (2014-2020) al 31/12/2022	141
	3.2.1 Il Por CReO FESR	141
	3.2.2 Il Por Ico FSE	149
	3.2.3 Il Programma Garanzia Giovani	157
	3.2.4 Il Psr FEASR	163
	3.2.5 Il Po FEAMP	169
	3.2.6 Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo	173
4.	Controlli e irregolarità	177
5.	Considerazioni conclusive	183

## CAPITOLO XII - I PROFILI ORGANIZZATIVI. L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E IL PERSONALE REGIONALE

		185
1	L'organizzazione amministrativa e il personale regionale	185
1.1	L'assetto organizzativo, la dotazione organica e il personale in servizio al 31 dicembre 2022	187
1.2	Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e la programmazione del fabbisogno di personale 2022-2024	192
1.3	La capacità assunzionale 2022. Determinazione e rispetto dei limiti	198
1.4	Piano assunzionale 2022 della Giunta regionale e relativo stato di attuazione	204
1.5	Piano assunzionale 2022 del Consiglio regionale e relativo stato di attuazione	206
1.6	Le Progressioni verticali (PV)	207
1.7	Le procedure speciali per il superamento del precariato	208
1.8	La spesa di personale: il rispetto del limite ex art. 1, comma 557- <i>quater</i> l. n. 296/2006	210
1.9	La spesa di personale a tempo determinato: rispetto del limite	213
	1.9.1 Approfondimenti sulle assunzioni di personale a tempo determinato	214
1.10	La definitiva riconduzione del personale giornalista nella dotazione organica dell'ente e l'attuazione dell'"Accordo per la specifica regolazione di raccordo del personale profilo di informazione" sottoscritto il 7 aprile 2022. Effetti sul bilancio e sul Fondo del salario accessorio	217

1.11	Il trattamento accessorio del personale di supporto degli organi politici. Misure adottate a seguito della deliberazione n. 243/2022/PARI e della p.d.l. n. 160/2022. Effetti sul Fondo del comparto e sul tetto dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017. Profili di criticità	219
1.12	Il trattamento accessorio della dirigenza apicale dopo l'entrata in vigore della l.r. n. 5/2022 e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica	231
1.13	La quantificazione del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente e la rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017	239
1.14	Considerazioni conclusive	241
2.	I controlli interni della Regione Toscana	249
3.	Gli enti e le agenzie regionali	256
3.1	Gli enti oggetto di esame	256
3.2	I contributi finanziari erogati dalla Regione	257
3.3	I risultati di esercizio	262
3.4	La verifica dei crediti e dei debiti reciproci	267
3.5	I controlli interni sugli enti dipendenti	270
3.6	Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e la programmazione del fabbisogno di personale	271
3.7	La dotazione organica degli enti	275
3.8	La spesa di personale degli enti dipendenti: verifica del rispetto dei limiti per l'anno 2022	276
3.9	La spesa di personale degli enti dipendenti: il quadro di indirizzi e il sistema di deroghe	277
3.9.1	Le deroghe al finanziamento delle procedure per il superamento del precariato	279
3.10	Le facoltà assunzionali degli enti	280
3.11	Approfondimenti su Arpat	281
3.12	Il personale comandato e distaccato	283
3.13	Il sistema di nomine dei direttori degli enti	285
4.	Considerazioni conclusive	288
<b>CAPITOLO XIII - LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE NEL RENDICONTO DELLA REGIONE</b>		293
1.	Il portafoglio azionario della Regione. Considerazioni generali e rilievi critici	293
2.	Le partecipazioni nel rendiconto regionale	302
2.1	Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate	302
2.2	Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate	303
2.3	Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione	305
3.	I trasferimenti a favore delle società	305
4.	La revisione periodica delle partecipazioni detenute dalla Regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016	308
4.1	Attività di razionalizzazione della Regione: un'analisi generale	308
4.2	Analisi di singole società	309
4.2.1	Alatoscana S.p.A.	309
4.2.2	Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.	310
4.2.3	Internazionale marmi e macchine CarraraFiere S.p.A.	312
4.2.4	Firenze Fiera S.p.A.	312
4.2.5	Interporto Toscana Centrale S.p.A.	314
4.2.6	SEAM S.p.A.	314
4.2.7	Co.Svi.G. S.c.r.l.	315
4.2.8	Fidi Toscana S.p.A.	315
4.2.9	Terme di Montecatini S.p.A.	317
4.2.10	Sviluppo Toscana S.p.A.	317
5	Interventi legislativi regionali in materia di società	318
5.1	L.r. n. 40/2022, art. 38	319
5.2	L.r. n. 44/2022, art. 2 e l.r. n. 48/2022, art. 1	320
6.	Considerazioni conclusive	324

**CAP. I - IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI REGIONALI: LA SITUAZIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI E GLI EFFETTI DEL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI**

- Tab. 1 Il risultato di amministrazione delle Regioni derivante dai rendiconti sottoposti a giudizio di parifica.  
 Tab. 2 Il risultato di amministrazione del comparto regionale rideterminato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - Serie storica 2015-2021.  
 Tab. 3 Sintesi degli esiti dei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali - Serie storica 2015-2021.

**CAP. II - LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E IL BILANCIO DI PREVISIONE 2022-2024**

- Fig. 1 Progetti regionali PRS.  
 Tab. 1 Agenda 2030: elenco degli obiettivi di sviluppo sostenibile.  
 Fig. 2 Ripartizione delle misure statistiche SDGs per area geografica e quintile.  
 Tab. 2 Distribuzione delle linee di intervento dei Progetti regionali tra gli SDGs.  
 Tab. 3 Stanziamenti di competenza 2022-2024 e SDGs.  
 Tab. 4 Impegni 2022-2024 e SDGs.  
 Tab. 5 Bilancio di previsione 2022-2024. Quadro generale riassuntivo.  
 Tab. 6 Le variazioni di legge del bilancio di previsione 2022-2024.  
 Tab. 7 Variazioni al bilancio gestionale esercizio 2022-2024 approvate dalla Giunta regionale.  
 Tab. 8 Interventi riprogrammati annualmente.  
 Tab. 9 Movimentazioni su fondo di riserva per spese impreviste - quadriennio 2019-2022.

**CAP. III - LA GESTIONE FINANZIARIA 2022**

- Il quadro d'insieme. I risultati finali  
 Tab. 1 Quadro generale riassuntivo del rendiconto 2022.  
 Fig. 1 Il risultato di competenza - periodo 2020-2022.  
 Tab. 2 Equilibri della competenza. Saldo 2022.  
 Tab. 3 Gestione dei residui nel triennio 2020-2022.  
 Tab. 4 Gestione di cassa. Periodo 2020-2022.  
 Tab. 5 Saldi finanziari - anni 2020-2022.  
 Tab. 6 Il saldo finanziario 2022.  
 Tab. 7 Disavanzo sostanziale di amministrazione nel triennio 2020-2022.  
 Fig. 2 Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2022.  
 Le entrate di competenza  
 Tab. 8 Totale delle entrate al netto delle contabilità speciali. Anni 2020-2022.  
 Tab. 9 Entrate per titolo conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.  
 Tab. 10 Entrate per titolo. Variazioni percentuali. Anni 2020-2022.  
 Tab. 11 Entrate per titolo. Indicatori.  
 Tab. 12 Entrate correnti di natura tributaria. Anni 2020-2022.  
 Tab. 13 Recupero evasione tributaria.  
 Tab. 14 Entrate tributarie in valore assoluto e indicatori.  
 Fig. 3 Andamento delle previsioni definitive dei titoli di entrata.  
 Fig. 4 Andamento delle riscossioni dei titoli di entrata.  
 Fig. 5 Le entrate totali al netto delle contabilità speciali - Periodo 2018-2022.  
 Tab. 15 Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2018-2022.  
 Fig. 6 Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2018-2022.  
 Tab. 16 Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2018-2022.  
 Fig. 7 Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2018-2022.  
 Le spese di competenza  
 Tab. 17 Totale delle spese al netto delle contabilità speciali. Anni 2020-2022.  
 Tab. 18 Spese per titolo con separata indicazione delle poste escluse. Anno 2022.  
 Tab. 19 Spese per titolo. Conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.  
 Tab. 20 Spese per titolo. Variazioni percentuali. Anni 2020-2022.  
 Tab. 21 Spese per titolo. Indicatori.  
 Tab. 22 Trasferimenti correnti. Anni 2020-2022.  
 Tab. 23 Acquisti di beni e servizi. Anni 2020-2022.  
 Tab. 24 Spesa corrente per missioni. Conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.  
 Tab. 25 Spesa corrente per missioni. Variazioni percentuali conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.  
 Tab. 26 Spesa in c/capitale per missioni. Conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.  
 Tab. 27 Spesa in c/capitale. Variazioni percentuali conto ordinario e sanitario. Indicatori. Anni 2020-2022.  
 I servizi per conto terzi  
 Tab. 28 Accertamenti e impegni partite generiche conto terzi. Biennio 2021-2022.  
 La gestione dei residui  
 Tab. 29 Risultato della gestione dei residui 2022.  
 Tab. 30 Il riaccertamento ordinario dei residui attivi.

Tab. 31	Residui attivi derivanti da esercizi pregressi. Dettaglio per titolo e natura dell'entrata.
Tab. 32	Riaccertamento residui derivanti dalla competenza. Dettaglio per titolo e per natura libera o vincolata dell'entrata.
Tab. 33	La gestione dei residui attivi. Anni 2012-2022.
Tab. 34	Pagamenti in conto residui. Dettaglio per titolo dell'entrata.
Tab. 35	Residui attivi per titolo. Conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.
Tab. 36	Residui attivi per titolo e anno di provenienza.
Tab. 37	Il riaccertamento ordinario dei residui passivi al 31/12/2022.
Tab. 38	Residui passivi derivanti da esercizi pregressi. Dettaglio per titolo e natura della spesa.
Tab. 39	Riaccertamento residui derivanti dalla competenza. Dettaglio per titolo e natura della spesa.
Tab. 40	Gestione dei residui passivi. Anni 2012-2022.
Tab. 41	Pagamenti in conto residui. Dettaglio per titolo della spesa.
Tab. 42	Residui passivi per titolo - conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.
Tab. 43	Residui passivi per titolo e per anno di provenienza.
Tab. 44	Residui passivi perenni. Andamento anni 2014-2022.
Tab. 45	Tasso di copertura del fondo residui perenni. Anni 2014-2022. Debiti fuori bilancio
Tab. 46	Debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2022. Concorso agli obiettivi di finanza pubblica
Tab. 47	Investimenti effettuati ai sensi dell'art. 1, commi 833 e 834, l. 28 dicembre 2018, n. 145

#### CAP. IV - LA GESTIONE DEI FONDI COVID 19

Tab. 1	Tipologie di fondi Covid trasferiti alla Regione ed utilizzati nell'esercizio 2022.
Tab. 2	Risultanze gestione 2022 poste Covid 19.
Tab. 3	Perimetrazione fondi Covid 19 su bilancio Regione Toscana esercizio 2022 - perimetro ordinario.
Tab. 4	Spese Covid 19 gestite da Sviluppo Toscana S.p.A.
Tab. 5	Perimetrazione fondi Covid 19 su bilancio Regione Toscana esercizio 2022 - perimetro sanitario.
Tab. 6	Residui attivi e passivi non presenti nella perimetrazione fornita dalla Regione.

#### CAP. V - LA GESTIONE DI CASSA

Tab. 1	Risultanze di cassa al 31/12 - serie storica 2015-2022.
Tab. 2	Saldo di cassa - gestione ordinaria - serie storica 2019/2022.
Tab. 3	Saldo di cassa - gestione sanitaria - andamento 2019/2022.
Tab. 4	Saldo di cassa - andamento quadriennale.
Tab. 5	Gestione di cassa: analisi per natura delle poste.
Tab. 6	Tempi medi di pagamento anni 2016-2022.

#### CAP. VI - II RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Tab. 1	Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2022 (allegato A al rendiconto).
Tab. 2	Risultati della gestione residui e della gestione competenza - Rendiconto 2022.
Tab. 3	Evoluzione del risultato di amministrazione e delle sue componenti 2017-2022.
Tab. 4	Composizione e andamento del disavanzo della Regione Toscana. Anni 2021-2022.
Tab. 5	Evoluzione debito autorizzato e non contratto (DANC) della Regione Toscana.
Tab. 6	Impegni per spese di investimento che hanno generato disavanzo autorizzato e non contratto (DANC) al termine dell'esercizio, per anno di formazione.
Tab. 7	Impatto rinegoziazione anticipazione di liquidità su disavanzo da FAL.
Tab. 8	Scomposizione RA 2022 tra perimetro ordinario e perimetro sanitario.
Tab. 9	Modalità di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2022.
Tab. 10	Fondo perdite società partecipate 2022.
Tab. 11	Fondo contenzioso.
Tab. 12	Dati rischio contenzioso.
Tab. 13	Vincoli sanitari di competenza generati nella gestione 2022.
Tab. 14	Vincoli su risorse Covid-19
Tab. 15	Andamento del FPV della Regione Toscana da rendiconto: serie storica 2016-2022.
Tab. 16	Riaccertamento ordinario: reimputazioni dei residui attivi e passivi, dettaglio per tipologia di entrata/spesa.
Tab. 17	Fondo pluriennale vincolato di spesa derivante dal riaccertamento ordinario.
Tab. 18	Fondo pluriennale vincolato complessivo al 31/12/2022.
Tab. 19	Il fondo pluriennale vincolato al 31/12/2022: dettaglio per tipologia di entrata di finanziamento.
Tab. 20	Fondo pluriennale vincolato complessivo: dettaglio movimentazioni 31/12/2021 - 31/12/2022.

#### CAP. VII - L'INDEBITAMENTO REGIONALE

Tab. 1	L'indebitamento della Regione Toscana - dettaglio per tipologia di debito.
Tab. 2	Distinzione del debito regionale per tipologia.
Tab. 3	Mutui stipulati nell'esercizio 2022.
Tab. 4	Prestiti stipulati nel periodo 2020-2022.
Tab. 5	Il costo del servizio del debito: spesa per rimborso prestiti e per interessi passivi (impegni).
Tab. 6	Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento della Regione Toscana.
Tab. 7	Contratti di finanziamento assistiti da derivati finanziari al 31/12/2022.
Tab. 8	Spesa complessiva per i derivati fino al 31/12/2022.

- Tab. 9 Debito regionale trasferito sul FSR nel periodo 2019-2022.
- Tab. 10 Oneri del debito regionale trasferiti sul FSR dall'esercizio 2021.
- Tab. 11 Movimentazioni nel quadriennio del capitolo 24482.
- Tab. 12 Il finanziamento delle spese di investimento regionali - previsioni iniziali, variazioni e rendiconto 2022.

#### **CAP. VIII - LA GESTIONE SANITARIA**

- Tab. 1 Composizione delle entrate del perimetro sanitario.
- Tab. 2 Composizione delle uscite del perimetro sanitario.
- Tab. 3 Atti di ripartizione statale del FSR.
- Tab. 4 Accertamenti e impegni del perimetro sanitario 2022.
- Tab. 5 Accertamenti e incassi del FSR indistinto nel triennio 2020/2022.
- Tab. 6 Accertamenti e incassi del FSV, extra fondo e saldo del perimetro sanitario 2020/2022.
- Tab. 7 Impegni e pagamenti del FSI nel triennio 2020/2022.
- Tab. 8 Impegni e pagamenti del FSV, investimenti, extra fondo nel triennio 2020/2022.
- Tab. 9 Residui attivi 2019-2022.
- Tab. 10 Residui attivi - risorse libere e vincolate.
- Tab. 11 Residui passivi - anni 2019-2022.
- Tab. 12 Residui passivi - 2019-2022.
- Tab. 13 Residui passivi 2019-2022. Scomposizione per titoli.
- Tab. 14 Scomposizione RA 2022 tra perimetro ordinario e perimetro sanitario.
- Tab. 15 Debito regionale trasferito sul FSR nel periodo 2019-2022.
- Tab. 16 Oneri del debito regionale trasferiti sul FSR dall'esercizio 2021.
- Tab. 17 Cap. 24482 - movimentazioni nel quadriennio.
- Tab. 18 Cap. 24482 - impegni liquidati sulla competenza.
- Tab. 19 Cap. 24482 - impegni complessivi su residui e relative liquidazioni nel 2022.
- Tab. 20 Situazione finanziaria enti del SSR.
- Tab. 21 Erogazione di cassa al SSR.
- Tab. 22 Erogazione del FSR al 31 dicembre.
- Tab. 23 Copertura disavanzo 2021.
- Tab. 24 Risorse complessive PNRR e PNC.
- Tab. 25 Missione 6 - Componente 1 e 2. Programmazione quinquennale PNRR e PNC.
- Tab. 26 Risorse complessivamente assegnate linee di investimento - Missione 6 - Por.
- Tab. 27 Missione 6 - Componente 1 e 2. Raffronto programmazione e rendiconto anno 2022.
- Tab. 28 Impegni partitati fondi PNRR e PNC.
- Tab. 29 *Milestone e target* - cronoprogramma per l'esercizio 2022.
- Tab. 30 Finanziamenti ad Arpat nel periodo 2016/2022.
- Tab. 31 Confronto tra le risorse comunicate e quelle verificate sul rendiconto 2022.
- Tab. 32 Risorse 2022 non regionali.
- Tab. 33 Entrate regionali da "ecotassa".
- Tab. 34 Composizione dei finanziamenti regionali delle Arpa nel 2021.
- Tab. 35 Conto economico di Arpat nel biennio 2021/2022 e variazioni percentuali.

#### **VOLUME II**

#### **CAP. IX - LA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE**

- Tab. 1 Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2022.
- Fig. 1 Stato patrimoniale. Attività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2022.
- Tab. 2 Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2022.
- Fig. 2 Stato patrimoniale. Passività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2022.
- Tab. 3 Conto economico. Anni 2022-2021.
- Tab. 4 Beni demaniali. Dati aggiornati a dicembre 2022.
- Tab. 5 Beni patrimoniali indisponibili e disponibili. Dati aggiornati a dicembre 2022.
- Tab. 6 Beni mobili al 31/12/2022.
- Tab. 7 Spese di gestione per gli immobili sedi della Giunta regionale. Anni 2021 e 2022.
- Tab. 8 Spese di gestione per gli immobili sedi del Consiglio regionale. Anni 2021 e 2022.
- Tab. 9 Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2022.
- Tab. 10 Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio. Anni 2018-2022.
- Tab. 11 Bandi di vendita 2022.
- Tab. 12 Dismissioni 2022 in dettaglio.
- Tab. 13 Contratti stipulati ed introiti dal 2014 al 2022 - programmazione 2014-2022.
- Tab. 14 Programma dismissioni 2019-2022. Stato di realizzazione.
- Tab. 15 Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2017-2022.
- Tab. 16 Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2022. Art. 11 l.r. n. 77/2004.
- Tab. 17 Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2022. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

#### **CAP. X - L'ATTUAZIONE DEL PNRR NELLA REGIONE TOSCANA**

- Tab. 1 Investimenti PNRR assegnati a Sviluppo Toscana S.p.A.
- Tab. 2 ARTI soggetto attuatore (perc. 1,2,3,5).
- Tab. 3 ARTI (perc. 4).

Tab. 4	Investimenti PNRR/PNC/FCR Regione Toscana.
Tab. 5	Stanziamiento bilancio 2022-2024 investimenti PNRR.
Tab. 6	Stanziamiento bilancio 2022-2024 investimenti PNC.
Tab. 7	Progetti finanziati esclusivamente dal FRC.
Tab. 8	Stanziamiento bilancio 2022-2024 investimenti FCR.
Tab. 9	Investimenti PNRR- movimentazione sul rendiconto 2022.
Tab. 10	Investimenti PNC- movimentazione sul rendiconto 2022.
Tab. 11	Investimenti Piano complementare regionale- movimentazione sul rendiconto 2022.
Tab. 12	Risorse PNRR e PNC su Missione 6 "Salute".
Tab. 13	Associazione degli investimenti PNRR della Regione Toscana agli SDGs.
Tab. 14	Associazione degli investimenti agli SDGs prevalenti e secondari.
Fig. 01	Numero di misure PNRR della Regione Toscana per SDGs.
Fig. 02	Associazione tra gli importi delle misure PNRR della Regione Toscana e gli SDGs (importi in mln).
Fig. 03	Associazione prevalente tra gli importi delle misure PNRR della Regione Toscana e gli SDGs.

#### CAP. XI - LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI

Tab. 1	Dotazione finanziaria dei programmi previsti nell'ambito dei fondi oggetto dell'Accordo di partenariato.
Tab. 2	Programmazione 2021-2027: dotazione finanziaria per programma.
Tab. 3	Confronto PR Toscana e altri PR.
Tab. 4	Confronto dotazione finanziaria Por FESR 2014-2020 vs Pr FESR 2021-2027.
Tab. 5	Pr FESR 2021-2027: dotazione finanziaria categoria "Regioni più sviluppate".
Tab. 6	Pr FESR 2021-2027: dotazione delle risorse per anno.
Graf. 1	Pr FESR 2021-2027: distribuzione percentuale delle risorse per obiettivi di policy e assistenza tecnica.
Tab. 7	Pr FESR 2021-2027: distribuzione della dotazione finanziaria per priorità.
Tab. 8	Pr FESR 2021-2027 distribuzione delle risorse Ue per obiettivi specifici.
Tab. 9	Contributo del Pr FESR 2021-2027 agli SDGs dell'Agenda 2030.
Tab. 10	Correlazioni obiettivi specifici Pr FESR - investimenti PNRR.
Graf. 3	Distribuzione dei centri di responsabilità per la gestione del Pr FESR 2021-2027.
Tab. 11	Cofinanziamento regionale: confronto Por FESR 2014-2020 e Pr FESR 2021-2027.
Tab. 12	Pr FESR - indicatori di performance.
Graf. 2	Pr FESR 2021-2027: contributo delle azioni agli obiettivi riguardanti gli obiettivi climatici e ambientali.
Tab. 13	Confronto dotazione finanziaria Por Ico FSE 2014-2020 vs Pr FSE+ 2021-2027.
Tab. 14	Pr FSE+ 2021-2027: dotazione finanziaria categoria "Regioni più sviluppate".
Tab. 15	Pr FSE+(2021-2027): dotazione delle risorse per anno.
Tab. 16	Pr FSE+ 2021-2027: distribuzione per priorità.
Tab. 17	PR FSE+ 2021-2027 - contributo agli obiettivi Agenda ONU 2030.
Graf. 4	Distribuzione dei centri di responsabilità per la gestione del Pr FSE+ 2021-2027.
Tab. 18	Pr FSE+ 2021-2027: azione di intervento di competenza di Enti regionali.
Tab. 19	Pr FSE+ 2021-2027: azione di intervento di competenza provvisoria dell'Autorità di gestione.
Tab. 20	Cofinanziamento regionale: confronto Por FSE 2014-2020 e Pr FSE+ 2021-2027.
Tab. 21	Programmi di cooperazione territoriale europea con AdG italiana.
Tab. 22	Confronto dotazione finanziaria Pc Ifm 2014-2020 e Pc Ifm 2021-2027.
Tab. 23	Pc Ifm 2021-2027: dotazione delle risorse per anno.
Tab. 24	Pc Ifm 2021 - 2027: Dotazione finanziaria per Priorità.
Tab. 25	Programmazione 2014-2020: dotazione finanziaria per programma operativo.
Tab. 26	Impatto delle azioni di deprogrammazione e riprogrammazione degli assi del Por FESR.
Tab. 27	Stato di avanzamento finanziario delle azioni riprogrammate al 31.12.2022.
Tab. 28	Stato di avanzamento fisico delle azioni riprogrammate al 31.12.2022.
Tab. 29	Stato di Avanzamento Psc Toscana al 31.12.2022.
Tab. 30	Impatto della riprogrammazione CRII e CRII+ sulla distribuzione della dotazione delle risorse per Asse al 31.12.2020.
Graf. 5	Avanzamento spesa riprogrammata Por FSE al 31.12.2022.
Tab. 31	Avanzamento Psc Regione Toscana al 31.12.2022.
Tab. 32	Pr FESR - stato avanzamento misura M21.
Tab. 33	Por FESR 2014-2020: Dotazione delle risorse per anno.
Tab. 34	Por FESR 2014-2020: Dotazione delle risorse per Asse.
Tab. 35	Por FESR: avanzamento finanziario per Asse nell'esercizio 2022.
Tab. 36	Por FESR 2014-2020: stato di attuazione per Asse al 31/12/2022.
Graf. 6	Por FESR 2014-2020: stato di avanzamento nelle Regioni più sviluppate.
Tab. 37	Por FESR 2014-2020: Spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2022).
Graf. 7	Por FESR - Andamento pluriennale degli impegni e pagamenti.
Tab. 38	Por FESR 2014-2020: Attuazione degli strumenti finanziari al 31.12.2022.
Tab. 39	Por FSE 2014-2020: Dotazione delle risorse per anno.
Tab. 40	Por FSE 2014-2020: Dotazione delle risorse per asse.
Tab. 41	Por FSE 2014-2020: avanzamento finanziario per Asse nell'esercizio 2022.
Tab. 42	Por FSE 2014-2020: stato di attuazione per Asse al 31/12/2022.
Graf. 8	Por FSE 2014-2020: stato di avanzamento Regioni più sviluppate.
Tab. 43	POR FSE 2014-2020: Spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2022).
Graf. 9	Por FSE - Avanzamento impegni e pagamenti.





Tab. 44	Programma Garanzia giovani: dotazione finanziaria al 31/12/2022.
Tab. 45	Programma Garanzia Giovani: stato di avanzamento finanziario per misura (esercizio 2022).
Tab. 46	Programma Garanzia Giovani: stato di attuazione per misura al 31/12/2022.
Tab. 47	Piano operativo Programma Garanzia Giovani 2014-2020: dati sul livello di occupazione.
Tab. 48	Programma Garanzia Giovani: spesa dichiarata e target di spesa per Asse.
Tab. 49	Psr FEASR Dotazione delle risorse per anno al 31.12.2022.
Tab. 50	Psr FEASR 2014-2022 dotazione finanziaria per priorità.
Graf. 10	Redistribuzione risorse tra gli assi del Psr FEASR.
Tab. 51	Psr FEASR 2014-2022: monitoraggio sullo stato di avanzamento finanziario per Priorità (esercizio 2022).
Tab. 52	Psr FEASR 2014-2022: stato di attuazione per Priorità al 31/12/2022.
Tab. 53	Psr FEASR 2014-2022: Spesa certificata e target di spesa per Asse.
Graf. 11	Stato di avanzamento del Psr FEASR al 31.12.2022.
Tab. 54	Po FEAMP 2014-2020: dotazione finanziaria per priorità al 2022.
Tab. 55	Po FEAMP stato di avanzamento finanziario nell'esercizio 2022.
Tab. 56	Po FEAMP stato di attuazione per priorità al 31/12/2022.
Tab. 57	Po FEAMP spesa dichiarata e certificata 2022.
Tab. 58	Pc Ifm 2014-2020: Dotazione delle risorse per anno al 31/12/2022.
Tab. 59	Pc Ifm 2014-2020: Dotazione finanziaria per Priorità al 31/12/2022.
Tab. 60	Pc Ifm 2014-2020: monitoraggio sullo stato di avanzamento finanziario per Priorità nell'esercizio 2022.
Tab. 61	Pc Ifm 2014-2020: stato di attuazione per Priorità al 31/12/2022.
Tab. 62	Pc Ifm 2014-2020: Spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2022).
Tab. 63	Irregolarità programmazione 2014-2020.
Tab. 64	Programmazione 2021-2027: principali criticità.
Tab. 65	Programmazione 2014-2020: principali criticità.

## CAP. XII - I PROFILI ORGANIZZATIVI. L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E IL PERSONALE REGIONALE

	L'organizzazione amministrativa e il personale regionale
Tab. 1	Dotazione organica regionale al 31 dicembre 2022.
Tab. 2	Grado di copertura della dotazione organica regionale.
Tab. 3	Rispetto del valore soglia-limite.
Tab. 4	Budget assunzionale massimo 2022- Giunta regionale e Consiglio regionale - verifica del rispetto del limite.
Tab. 5	Capacità assunzionale 2022 della Giunta regionale e del Consiglio regionale
Tab. 6	Indice di sostenibilità finanziaria della spesa di personale presunta 2022 e verifica del rispetto del valore soglia.
Tab. 7	PTFP 2022-2024 della Giunta regionale. Nuove assunzioni programmate per l'anno 2022, criteri di reclutamento e risorse finanziarie destinate.
Tab. 8	PTFP 2022-2024 del Consiglio regionale. Nuove assunzioni programmate per l'anno 2022, criteri di reclutamento e risorse finanziarie destinate.
Tab. 9	Spesa di personale anno 2022: rispetto del limite ex art. 1, comma 557-quater, l. n. 296/2006.
Tab. 10	Spesa di personale 2022. Raffronto con il valore medio 2011-2013 e andamento nel triennio 2020-2022.
Tab. 11	Spesa di personale a tempo determinato. Triennio 2020-2022.
Tab. 12	Giunta regionale - personale a tempo determinato in servizio al 31/12/2022: numero unità e fonte di finanziamento.
Tab. 13	Personale giornalista. Unità e relativa spesa annualità 2018-2022.
Tab. 14	Rideterminazione del limite anno 2016 ex art. 23, co. 2, d.lgs. 75/2017 al trattamento accessorio per-personale non dirigente.
Tab. 15	Quantificazione in sede consuntiva del Fondo delle risorse decentrate del personale non dirigente - anno 2022.
Tab. 16	Rideterminazione del limite art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 al trattamento accessorio della dirigenza.
Tab. 17	Quantificazione, in via preventiva, del Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente - anno 2022.
Tab. 18	Quantificazione, in via preventiva, del Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente - anno 2022.
Tab. 19	Rideterminazione del limite art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017.
Tab. 20	Quantificazione, in via preventiva, del Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente - anno 2022.
	Enti e Agenzie regionali
Tab. 1	Contributi erogati agli enti nell'esercizio 2021. Impegni.
Tab. 2	Contributi erogati agli enti nell'esercizio 2022. Impegni.
Tab. 3	Enti dipendenti. Iter di approvazione dei bilanci di esercizio 2021. Risultati definitivi.
Tab. 4	Enti dipendenti. Iter di approvazione dei bilanci di esercizio 2022. Risultati provvisori.
Tab. 5	Enti dipendenti. Verifica crediti e debiti reciproci. Esercizio 2022.
Tab. 6	Enti e agenzie: dotazione organica e personale in servizio al 31 dicembre 2022.
Tab. 7	Enti dipendenti. Spesa di personale 2022 - rispetto dei limiti - spesa anno 2016-NaDEFER e spesa media del triennio 2011-2013.
Tab. 8	Enti dipendenti. Autorizzazioni in deroga alla spesa di personale. Limite 2016-NaDEFER.
Tab. 9	Enti dipendenti: limiti assunzionali 2022.

## CAP. XIII - LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE NEL RENDICONTO DELLA REGIONE

Fig. 1	Composizione del portafoglio regionale per settore e valore nominale - anno 2022.
--------	---

- Fig. 2 Risultati di esercizio delle partecipate regionali (2017/2021).  
Tab. 1 Risultati di esercizio di alcune partecipate regionali (esercizi 2011/2021).  
Fig. 3 Andamento dei trasferimenti in conto capitale a favore delle società partecipate (2016/2022).  
Fig. 4 Andamento dei trasferimenti in conto esercizio a favore delle società partecipate (2016/2022).  
Fig. 5 Trasferimenti a favore delle partecipate, quota impegnata e quota accantonata.