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 2019

VOLUME II

LUGLIO 2020

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SUL RENDICONTO DELLA REGIONE TOSCANA PER L'ESERCIZIO 2019

VOLUME II

LUGLIO 2020

Hanno collaborato:

Valeria Caroli, Claudio Felli, Susanna Fornaciari, Angela Rossella Foti, Mariapaola Galasso, Barbara Innocenti, Mariano Palumbo, Anna Maria Pulcini;

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

***

INDICE GENERALE

***

VOLUME II

CAPITOLO V - LO STATO PATRIMONIALE		3
1.	Premessa	3
2.	I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico	4
2.1	Beni immobili indisponibili, disponibili, demaniali e diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti	24
2.2	La gestione dei beni mobili e immobili	26
2.3	Le alienazioni dei beni immobili	33
2.4	Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare	40
3.	Considerazioni conclusive	42
CAPITOLO VI – LA GESTIONE SANITARIA		45
1.	La gestione sanitaria regionale	45
2.	I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2019	46
3.	Analisi della composizione del perimetro sanitario	47
4.	Il finanziamento sanitario e la programmazione regionale	50
5.	La gestione di competenza	53
5.1	Accertamenti e impegni del FSR	53
5.2	L'andamento delle entrate relative al Fondo sanitario regionale	59
	5.2.1 Le entrate del Fondo sanitario indistinto	59
	5.2.2 Le entrate del fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo	61
5.3	L'andamento delle spese relative al Fondo sanitario regionale	64
	5.3.1 Le spese del Fondo sanitario indistinto	64
	5.3.2 Le spese del Fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo	67
6	La gestione dei residui del perimetro sanitario	69
6.1	I residui attivi	69
6.2	I residui passivi	73
7	La ripartizione ed erogazione del fondo agli enti del SSR	77
8	La gestione di cassa	90
9	Il ripiano delle perdite	91
9.1	Il reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie	98
10.	L'indebitamento sanitario	104
11.	Le spese di funzionamento degli enti strumentali del SSR	107
12.	I tempi di pagamento del SSR	112
13.	L'ente di supporto tecnico amministrativo (ESTAR)	117
13.1	I costi di funzionamento di ESTAR nel rendiconto regionale	118
13.2	I mutui dell'ente	121
13.3	I costi di gestione dei magazzini	124
13.4	Spese per il personale	124
13.5	Spesa per servizi non sanitari	127
13.6	I tempi di pagamento degli enti sanitari	130
13.7	Le erogazioni regionali	131
13.8	Conclusioni	134
14.	Considerazioni conclusive	135
	Appendice	151
CAPITOLO VII – I PROFILI ORGANIZZATIVI E LE PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE		161
1.	**L'organizzazione amministrativa e il personale regionale**	161
1.1	Introduzione	161
1.2	La programmazione del fabbisogno di personale	163

1.3 Il Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) e la capacità assunzionale 165
1.3.1 Le criticità sulla "capacità assunzionale complessiva" della Regione Toscana e degli enti dipendenti 167
1.4 Le facoltà assunzionali e la rilevazione del fabbisogno di personale per l'anno 2019 169
1.4.1 Il rispetto dei vincoli assunzionali per l'anno 2019 172
1.4.2 Il PTFP 2019-2021 del Consiglio regionale 174
1.4.3 Il PTFP 2019-2021 della Giunta regionale 177
1.4.4 Lo stato di attuazione dei PTFP 2018-2020 e 2019-2021 della Giunta regionale 180
1.4.5 Le disposizioni per il superamento del precariato. 184
1.5 La dotazione organica regionale 185
1.5.1 I dati del conto annuale: personale in servizio, cessazioni e assunzioni al 31 dicembre 2019 187
1.6 La spesa di personale 190
1.6.1 Il rispetto del limite alla spesa di personale 190
1.6.2 Il rispetto dei limiti del Fondo per le risorse decentrate 192
1.6.3 La spesa di personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile 195
1.6.4 La spesa per il personale giornalistico 197
1.7 Il sistema di nomine della dirigenza e sue criticità 212
2. I controlli interni della Regione Toscana 216
3. Gli enti e le agenzie regionali 224
3.1 Introduzione 224
3.2 Gli enti oggetto di esame 224
3.3 Gli indirizzi e le direttive della Giunta regionale 226
3.3.1 Le direttive in materia di bilancio 227
3.4 I controlli interni sugli enti dipendenti 228
3.4.1 La verifica dei crediti e dei debiti reciproci 229
3.5 I contributi finanziari erogati dalla Regione e i risultati di esercizio 229
3.6 Le politiche assunzionali e l'organico degli enti 236
3.7 La spesa di personale 240
3.7.1. Aspetti generali 240
3.7.2 L'Ente regionale "Lamma" 247
3.7.3 L'Autorità portuale regionale 249
3.7.4 Le disposizioni per il superamento del precariato 250
3.7.5 Il personale giornalistico degli enti dipendenti 253
4. Le partecipazioni nel rendiconto della Regione 254
4.1 Il portafoglio azionario della regione 254
4.2 Stato patrimoniale e Conto economico 255
4.2.1 Il valore delle partecipazioni nello Stato Patrimoniale 256
4.2.2 Il valore delle partecipazioni nel Conto Economico 262
4.3 Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società partecipate e controllate 264
4.4 Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione Toscana 272
4.5 Il fondo per la copertura perdite delle società partecipate 278
4.6 I trasferimenti alle società partecipate 281
4.7 La revisione delle partecipazioni detenute dalla regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016 290
4.7.1 Stato di attuazione del piano di revisione periodica (d.c.r. n. 109/2018) 291
4.7.2 Piano di razionalizzazione periodica (d.c.r. n. 81/2019) 294
4.7.3 Aggiornamento sull'attuazione del piano di razionalizzazione periodica al primo semestre del 2020 319
4.7.4 Le modifiche al piano di razionalizzazione (d.c.r. n. 38/2020) 322
4.8 Monitoraggio dei piani industriali delle società partecipate in crisi 325
4.8.1 Premessa 325
4.8.2 Sintesi dei principali contenuti della Relazione sul monitoraggio dei piani industriali 327
5. Considerazioni conclusive 333

INDICE DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

VOLUME II

CAP V LO STATO PATRIMONIALE

Tab. 1 Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2019.
Fig. 1 Stato patrimoniale. Attività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2019.
Tab. 2 Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2019.
Fig. 2 Stato patrimoniale. Passività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2019.
Tab. 3 Conto economico. Anni 2018-2019.
Tab. 4 Beni demaniali.
Tab. 5 Beni patrimoniali indisponibili e disponibili.
Tab. 6 Beni mobili al 31/12/2019.
Tab. 7 Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2018 e 2019.
Tab. 8 Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2019.
Tab. 9 Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio. Anni 2015-2019.
Tab. 10 Bandi di vendita 2019.
Tab. 11 Dismissioni 2019 in dettaglio.
Tab. 12 Contratti stipulati ed introiti dal 2013 al 2019 - programmazione 2013-2019.
Tab. 13 Programma dismissioni 2012-2019. Stato di realizzazione.
Tab. 14 Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2014-2019.
Tab. 15 Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2019. Art. 11 l.r. n. 77/2004.
Tab. 16 Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2019. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

CAP VI LA GESTIONE SANITARIA

Tab. 1 Finanziamento e spesa sanitaria in rapporto al perimetro sanitario.
Tab. 2 Spesa per missioni ex art. 20 rapportata al perimetro sanitario.
Tab. 3 Accertamenti e impegni nel perimetro sanitario anno 2019.
Tab. 4 Accertamenti e incassi del FSR indistinto nel triennio 2017/2019.
Tab. 5 Fondo sanitario vincolato di parte corrente, in c/capitale, finanziamento sanitario aggiuntivo e payback nel triennio 2017/2019.
Tab. 6 Impegni e pagamenti del FSI, della mobilità e payback nel triennio 2017-2019.
Tab. 7 Impegni e pagamenti del FSV di parte corrente e di parte capitale nel triennio 2017-2019.
Tab. 8 Impegni e pagamenti del FSR nel triennio 2017-2019.
Tab. 9 Risultati della gestione dei residui attivi rispetto alla composizione del FSR.
Tab. 10 Residui attivi del perimetro sanitario.
Tab. 11 Risultati della gestione dei residui passivi rispetto alla composizione del FSR.
Tab. 12 Residui passivi del perimetro sanitario.
Tab. 13 Erogazioni di cassa al SSR.
Tab. 14 Risorse liquidate come conto competenza riclassificate secondo l'anno di impegno.
Tab. 15 Risorse liquidate complessivamente riclassificate secondo l'anno di impegno.
Tab. 16 Erogazioni di cassa al SSR rettificate secondo le richieste del Tavolo degli adempimenti.
Tab. 17 Ripartizione delle risorse di competenza tra gli enti sanitari.
Tab. 18 Liquidazione agli Enti del SSR del FSR per anno di impegno.
Tab. 19 Risultati della gestione di cassa.
Tab. 20 Il ripiano delle perdite degli esercizi precedenti.
Tab. 21 Erogazioni al SSR nel biennio 2013/2014 e risultati di esercizio periodo 2012-2017.
Tab. 22 Spesa per il debito a carico del FSR.
Tab. 23 Spese di funzionamento enti a carico del FSR.
Tab. 24 Pagamenti 2019 ad A.r.s.
Tab. 25 Pagamenti 2019 a Ispro.
Tab. 26 Pagamenti 2019 a Estar.
Tab. 27 Indicatori di tempestività dei pagamenti annuali periodo 2014-2019 e trimestrali 2019 enti del SSR.
Tab. 28 Mutui contratti dall'ente.
Tab. 29 Spesa per interessi nel triennio.
Tab. 30 Composizione spesa del personale triennio 2016/2018 rispetto al 2009.
Tab. 31 Voci da bilancio 2013-2018 degli Estav/Estar.
Tab. 32 Tempi di pagamento degli enti sanitari.
Tab. 33 Raffronto tra erogazioni regionali e valore della produzione come dai bilanci dell'ente.
Tab. 34 Erogazioni ad Estar in conto residui e conto competenza 2019.

CAP VII I PROFILI ORGANIZZATIVI E LE PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

Tab. 1 Limite assunzionale personale dirigente 2019.
Tab. 2 Limite assunzionale personale non dirigente 2019.
Tab. 3 Calcolo dei resti assunzionali 2014-2018.
Tab. 4 Piano assunzionale 2019-2021 del Consiglio regionale.
Tab. 5 Sintesi attuazione PTFP 2018-2020 e PTFP 2019-2021 Giunta regionale.
Tab. 6 Sintesi assunzioni e relativi costi PTFP 2018-2020 e PTFP 2019-2021 Giunta regionale.
Tab. 7 Dotazione organica regionale al 31 dicembre 2019 e al 1° gennaio 2020.
Tab. 8 Composizione del personale in servizio al 31 dicembre 2019 (dati del conto annuale).
Tab. 9 Cessazioni/assunzioni – Triennio 2017-2019 (dati del conto annuale).
Tab. 10 Causali assunzioni anno 2019.
Tab. 11 Causali cessazioni anno 2019.
Tab. 12 Spesa di personale 2019 – raffronto con il valore medio del triennio 2011-2013.
Tab. 13 Decurtazioni fondo unico. Anni 2015-2019.
Tab. 14 Ammontare dei fondi per la contrattazione integrativa. Anni 2015-2019.
Tab. 15 Spesa di personale a tempo determinato e per contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Triennio 2017-2019.
Tab. 16 Costo del personale delle segreterie dei gruppi consiliari. Periodo 2013-2019.
Tab. 17 Elenco capitoli su cui grava la spesa del personale giornalistico.
Tab. 18 Stima maggiore spesa per il personale con CNLG sostenuta nell'esercizio 2019. Importi impegnati.

Gli enti e le agenzie regionali

Tab. 19 Andamento del contributo ordinario nel periodo 2016-2019.
Tab. 20 Andamento dei contributi complessivi erogati agli enti nel triennio 2017-2019 – Pagamenti.
Tab. 21 Totale contributi correnti e in conto capitale erogati agli enti nel triennio 2017-2019 – Pagamenti.
Tab. 22 Risultato di esercizio nel triennio 2016-2019.
Tab. 23 Dotazione organica e personale in servizio di enti e agenzie nel triennio 2017-2019.
Tab 24 Enti dipendenti: spesa di personale 2016 e spesa media del triennio 2011-2013.

Le società partecipate

Tab. 25 Partecipazioni dirette detenute al 31.12.2019.
Tab. 26 Dettaglio variazione delle consistenze delle immobilizzazioni finanziarie.
Tab. 27 Dettaglio rettifiche valore partecipazioni (rivalutazioni).
Tab. 28 Dettaglio rettifiche valore partecipazioni (svalutazioni).
Tab. 29 Riconciliazione debiti/crediti – situazione creditoria nei confronti della Regione (eccetto Fidi Toscana S.p.a.).
Tab. 30 Riconciliazione debiti/crediti – situazione creditoria di Fidi Toscana S.p.a. nei confronti della Regione.
Tab. 31 Riconciliazione debiti/crediti – situazione debitoria nei confronti della Regione (eccetto Fidi Toscana S.p.a.).
Tab. 32 Riconciliazione debiti/crediti – situazione debitoria di Fidi Toscana S.p.a. nei confronti della Regione.
Tab. 33 Oneri a carico della Regione per trasferimenti alle società nel quadriennio 2016/2019.
Tab. 34 Dettaglio dei trasferimenti a favore di Fidi Toscana S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a. nel 2019.
Tab. 35 Oneri a carico della Regione per trasferimenti alle società partecipate e controllate nel 2019.
Tab. 36 Stato di attuazione del piano di razionalizzazione adottato con d.c.r. n. 109/2018 (partecipazioni dirette).
Tab. 37 Verifica ricorrenza presupposti di legge ai fini della razionalizzazione delle partecipazioni.
Tab. 38 Razionalizzazione partecipazioni dirette.
Tab. 39 Razionalizzazione partecipazioni indirette.

CAPITOLO V
LO STATO PATRIMONIALE

Sommario: 1. Premessa. - 2. I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico. - 2.1 Beni immobili indisponibili, disponibili, demaniali e diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti. - 2.2 La gestione dei beni mobili e immobili. - 2.3 Le alienazioni dei beni immobili. - 2.4 Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare. - 3. Considerazioni conclusive.

1 Premessa

L'articolo 2 del d.lgs. n. 118/2011 prevede che le regioni e gli enti locali affianchino alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico patrimoniale che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali dal punto di vista sia finanziario che economico-patrimoniale. A tal fine, sono stati predisposti schemi di rilevazione, quali il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale, nonché il piano dei conti integrato, attraverso i quali è possibile tradurre in modo automatico la maggior parte delle scritture delle contabilità finanziaria nelle corrispondenti scritture in partita doppia del sistema di contabilità economico-patrimoniale[1].

La Regione Toscana non ha fatto parte degli enti in sperimentazione, e quindi ha avviato la tenuta delle scritture economico-patrimoniali a partire dall'esercizio 2016, essendosi anche avvalsa della facoltà di rinvio consentita dalla legge. A tal fine, si è dotata di un apposito *software* che, sulla base delle regole della "matrice di correlazione", traduce le scritture della contabilità finanziaria in scritture della contabilità economico-patrimoniale.

L'esercizio 2016 è stato quello di avvio della nuova contabilità economico patrimoniale, iniziata con la riclassificazione delle voci del precedente conto del patrimonio, risultanti alla data del 31 dicembre 2015, sulla base dei nuovi schemi dell'attivo e del passivo, tenuto conto del nuovo piano dei conti patrimoniale.

[1] Sono esclusi alcuni particolari tipi di scritture continuative d'esercizio, come ad es. le plusvalenze e le minusvalenze derivanti dall'alienazione di cespiti patrimoniali.

Ormai a regime, il sistema contabile integrato di contabilità economico-patrimoniale, affiancando la contabilità finanziaria[2], garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nel loro profilo finanziario ed economico-patrimoniale. Nella contabilità economico patrimoniale, ogni variazione economica genera una analoga movimentazione patrimoniale e, dunque, variazioni positive o negative del netto patrimoniale (attivo – passivo) denotano andamenti della gestione dello stesso segno. Così il saldo della gestione patrimoniale rappresenta un indicatore (ulteriore) dei risultati di gestione.

La Regione aveva riferito, nel 2017, che la tenuta di scritture economico-patrimoniali "ha comportato anche la necessità di apportare modifiche al sistema informativo relativo al patrimonio ed inventario al fine di assolvere anche alle funzioni di registro di beni ammortizzabili". Nei registri patrimoniali ed inventariali, sono presenti beni ai quali viene associato un "valore contabile iniziale"[3], una data di inizio ammortamento[4] e una percentuale di ammortamento, coerente con le aliquote di cui al punto 4.18 dell'allegato 4.3. del d.lgs. n. 118/2011. Per mezzo di queste informazioni, il programma è in grado di calcolare le quote di ammortamento dell'esercizio[5]. L'esperienza regionale, nella prima fase applicativa, aveva altresì evidenziato che, a causa delle "peculiarità dell'attività istituzionale regionale ed i modi con i quali questa è organizzata", l'impostazione secondo cui la contabilità economico-patrimoniale deriva quasi automaticamente dalla contabilità finanziaria, non garantiva l'esatta applicazione delle regole dettate dal principio contabile senza qualche, opportuno, aggiustamento.

2 I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico

Il contenuto dello Stato Patrimoniale attivo comprende le seguenti voci:

A) Crediti verso lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione;

B) Immobilizzazioni immateriali e materiali;

[2] L'integrazione dei sistemi di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale è agevolata dall'adozione del Piano dei conti integrato (art. 4 del d.lgs. n. 118/2011).

[3] Determinato in base al costo d'acquisto, se conosciuto, oppure alla rendita catastale, oppure in base alla stima.

[4] Corrispondente alla data di acquisto o di collaudo nel caso di lavori.

[5] Per ogni bene è possibile anche indicare la quota finanziata con contributi esterni ricevuti dalla Regione al fine di gestire le scritture necessarie per la sterilizzazione degli ammortamenti.

C) Attivo circolante;

D) Ratei e risconti.

Lo Stato Patrimoniale passivo è composto invece dalle voci di seguito riportate:

A) Fondo di dotazione; Fondi per rischi e oneri;

B) Trattamento di fine rapporto;

C) Debiti;

D) Ratei e risconti e contributi agli investimenti.

Sono inseriti nello Stato Patrimoniale – Passivo anche i Conti d'ordine, posta contabile che accoglie impegni e valori che non hanno avuto manifestazioni nel conto patrimoniale dell'esercizio di riferimento (impegni su esercizi futuri, garanzie prestate ad altri enti, beni in deposito di proprietà di altre amministrazioni).

Il totale dello Stato Patrimoniale risulta pari a euro 6.281.297.910,92. Al 31/12/2018, il valore complessivo era di 6.792.531.152,48 euro.

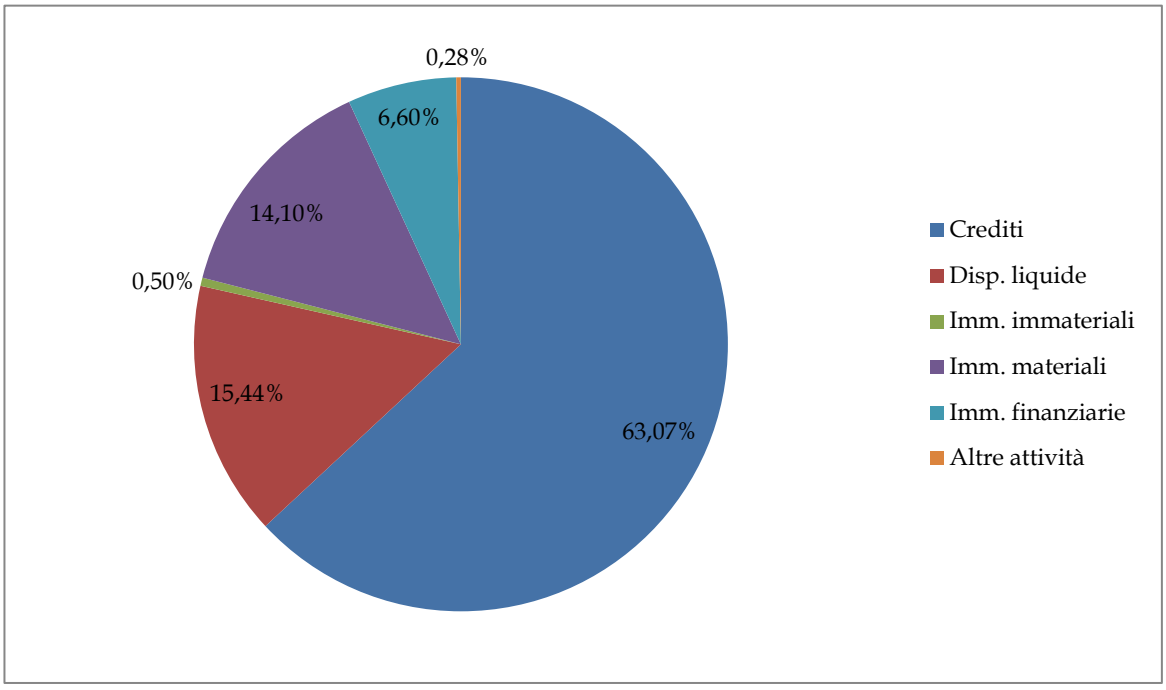
Tab. 1 - Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2019. (in euro)

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	01/01/2019	31/12/2019	% anni 2018/2019
A) CREDITI VERSO LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE			
TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)			
B) IMMOBILIZZAZIONI			
Immobilizzazioni immateriali	35.117.008,05	31.637.019,98	-9,91
Costi di impianto e di ampliamento			
Costi di ricerca sviluppo e pubblicità			
Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	24.127.247,51	23.575.605,81	-2,29
Concessioni, licenze, marchi e diritti simile	150,98	1.018,56	574,63
Avviamento			
Immobilizzazioni in corso ed acconti	10.168.078,20	7.423.347,74	-26,99
Immobilizzazioni materiali (3)	821.531,36	637.047,87	-22,46
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	**35.117.008,05**	**31.637.019,98**	**-9,91**
Beni demaniali	188.132.144,60	191.074.546,46	1,56
Terreni	66.456.966,53	69.316.350,85	4,30
Fabbricati	25.909,52	25.208,43	-2,71
Infrastrutture	3.990.390,11	4.798.874,09	20,26
Altri beni demaniali	117.658.878,44	116.934.113,09	-0,62
Altre immobilizzazioni materiali (3)	644.061.520,28	644.638.033,86	0,09
Terreni	117.032.776,81	117.056.234,73	0,02
di cui in leasing finanziario			
Fabbricati	407.058.575,84	405.296.256,04	-0,43
di cui in leasing finanziario			
Impianti e macchinari	342.061,50	963.110,84	181,56
di cui in leasing finanziario			
Attrezzature industriali e commerciali	2.252.203,03	2.538.867,94	12,73
Mezzi di trasporto	35.368.175,62	33.694.934,75	-4,73
Macchine per ufficio e hardware	5.438.345,83	5.075.474,83	-6,67
Mobili e arredi	795.466,47	728.156,47	-8,46
Infrastrutture	74.516287,57	76.147.177,87	2,19
Diritti reali di godimento			
Altri beni materiali	1.257.627,61	3.137.820,39	149,50
Immobilizzazioni in corso ed acconti	31.618.198,61	49.833.930,16	57,61
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	**863.811.863,49**	**885.546.510,48**	**2,52**
Immobilizzazioni Finanziarie (1)			
Partecipazioni in	274.334.691,62	255.896.628,35	-6,72
imprese controllate	248.062.157,09	229.429.060,85	-7,51
imprese partecipate	14.032.631,68	14.651.361,53	4,41
altri soggetti	12.239.902,85	11.816.205,97	-3,46
Crediti verso	151.177.625,57	143.228.394,50	-5,26
altre amministrazioni pubbliche	1.077.812,33	679.756,02	-36,93
imprese controllate	53.078.594,55	*49.691.233,57*	-6,38
imprese partecipate			
altri soggetti	97.021.218,69	*92.857.404,91*	-4,29
Altri titoli	15.393.058,95	15.324.093,46	-0,45
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	**440.905.376,14**	**414.449.116,31**	**-6,00**
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)	**1.339.834.247,68**	**1.331.632.646,77**	**-0,61**
C) ATTIVO CIRCOLANTE			
Rimanenze	120.818,41	207.267,62	71,55
TOTALE RIMANENZE	**120.818,41**	**207.267,62**	**71,55**
Crediti (2)			
Crediti di natura tributaria	3.536.772.481,17	2.704.603.222,16	-23,53
Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità	2.420.911.012,80	1.705.923.589,88	-29,53
Altri crediti da tributi	320.883.594,73	305.421.206,93	-4,82
Crediti da Fondi perequativi	794.977.873,64	693.258.425,35	-12,80
Crediti per trasferimenti e contributi	916.908.859,03	768.194.738,08	-16,22
verso amministrazioni pubbliche	652.860.453,68	605.577.339,57	-7,24
imprese controllate			
imprese partecipate			
verso altri soggetti	264.048.405,35	162.617.398,51	-38,41
Verso clienti ed utenti	9.115.035,86	15.743.184,85	72,72

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	01/01/2019	31/12/2019	% anni 2018/2019
Altri Crediti	570.058.973,15	473.263.637,53	-16,98
verso l'erario	26.418,00	34.881,00	32,03
per attività svolta per c/terzi	1165.470,79	520.467,43	-55,34
Altri	568.867.084,36	472.708.289,10	-16,90
TOTALE CREDITI	**5.032.855.349,21**	**3.961.804.782,62**	**-21,28**
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi			
Partecipazioni	18.794.528,72	17.009.468,21	-9,50
Altri titoli			
TOTALE ATTIVITA' FINANZIARIE CHE N.C.I.	**18.794.528,72**	**17.009.468,21**	**-9,50**
Disponibilità liquide			
Conto di tesoreria	382.240.477,71	918.787.644,31	140,37
Istituto tesoriere	382.240.477,71	918.787.644,31	140,37
presso Banca d'Italia			
Altri depositi bancari e postali	18.343.694,69	50.988.627,92	177,96
Denaro e valori in cassa		313.297,78	
Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente			
TOTALE DISPONIBILITA' LIQUIDE	**400.584.172,40**	**970.089.570,01**	**142,17**
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)	**5.452.354.868,74**	**4.949.111.088,46**	**-9,23**
D) RATEI E RISCONTI			
Ratei attivi			
Risconti attivi	342.036,06	554.175,69	62,02
TOTALE RATEI E RISCONTI (D)	342.036,06	**554.175,69**	**62,02**
TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)	**6.792.531.152,48**	**6.281.297.910,92**	**-7,53**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fig. 1 - Stato patrimoniale. Attività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2019.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Nella tabella che precede, è evidenziato lo Stato Patrimoniale attivo, ponendo a confronto la situazione al 31/12/2018 (o meglio all'apertura dei conti al 1/1/2019) con quella al 31/12/2019. La ripartizione percentuale delle componenti dell'attivo è mostrata, invece, nella figura.

La componente più rilevante ed in calo rispetto al 2018 (74 per cento) ed al 2017 (78 per cento), è quella dei crediti, che è pari al 63 per cento del totale. Le immobilizzazioni materiali sono pari al 14 per cento dei valori patrimoniali, mentre quelle immateriali, in linea con l'esercizio precedente ed in calo di oltre il 20 per cento rispetto al 2016, rappresentano lo 0,5 per cento del totale. Le immobilizzazioni finanziarie rappresentano il 6,6 per cento dell'attivo alla fine del 2019, e sono in linea con i due esercizi precedenti ed in diminuzione di circa il 3 per cento rispetto al 2016.

Passando alla disamina dettagliata delle voci dell'attivo patrimoniale, vengono in evidenza:

A) I crediti verso lo Stato ed altre Amministrazioni pubbliche per la partecipazione al Fondo di dotazione

In questa voce, che risulta pari a zero, devono essere allocati i crediti per le contribuzioni a fondo perduto, solitamente vincolate nella destinazione.

B) Le immobilizzazioni

Si tratta di elementi del patrimonio destinati ad essere utilizzati durevolmente dall'ente; la condizione per l'iscrizione è il verificarsi, alla data del 31 dicembre, dell'effettivo passaggio del titolo di proprietà del cespite. Si considerano immobilizzazioni anche le attività che sono oggetto di cartolarizzazione. Fanno eccezione i beni che entrano nella disponibilità dell'ente a seguito di leasing finanziario, acquisiti nel patrimonio dell'amministrazione pubblica alla data della consegna e rappresentati nello Stato Patrimoniale evidenziando il fatto che il bene non è ancora di proprietà dell'ente. Nel corso dell'anno 2019, la voce immobilizzazioni risulta sostanzialmente in linea con il precedente esercizio, facendo registrare una lieve diminuzione dello 0,6 per cento, dai 1.340 milioni del 31/12/2018 ai 1.331 milioni del 31/12/2019 (nel 2018 vi era stato, invece, un aumento del 3,5 per cento).

B.I) Le immobilizzazioni immateriali

Sono costituite da beni privi di tangibilità e consistenza fisica, e si riferiscono a costi pluriennali la cui competenza economica riguarda più periodi amministrativi. Il valore iscritto è dato dal costo sostenuto o di acquisizione, e comprende anche gli oneri accessori o di produzione, e tutti i costi direttamente imputabili (al netto dell'ammortamento). L'importo, in relazione alla residua possibilità di utilizzo, è pari a 31,64 milioni, in calo sia rispetto al 2018 (35,12 milioni) sia in confronto al 2017 (33,90 milioni). La diminuzione registrata è pari, dunque, a circa 3,48 milioni rispetto all'anno precedente (9,9 per cento).

All'interno dell'aggregato, la categoria più rilevante, per valore, è rappresentata dai "diritti di brevetto e utilizzazione di opere d'ingegno", il cui importo risulta in diminuzione rispetto all'esercizio precedente. Essi sono formati prevalentemente da costi pluriennali per l'acquisto e manutenzione dei *software* applicativi in uso. L'ente riferisce di applicare su questi l'ammortamento pari al 20 per cento. Per quanto riguarda "gli investimenti su beni di terzi"[6] vengono ammortizzati con l'aliquota applicata ai beni della medesima tipologia, modificata in relazione alla durata residua della convenzione al fine di completare l'ammortamento entro i termini di scadenza della stessa.

B.II) Le immobilizzazioni materiali

Anch'esse sono iscritte al costo di acquisto o di produzione al netto dell'ammortamento, calcolato in relazione alla residua possibilità di utilizzo. Al costo storico, vengono aggiunti gli oneri sostenuti per l'acquisizione dei beni, mentre le manutenzioni straordinarie sono state capitalizzate e ammortizzate alla stessa aliquota associata al cespite cui si riferiscono. Alle immobilizzazioni materiali in corso, evidenziate in un'apposita voce dello Stato Patrimoniale e valutate al costo di produzione non viene applicato l'ammortamento.

Il valore al 31/12/2019 risulta di 885,55 milioni, in aumento del 2,5 per cento. In merito all'incremento registrato, pari a 21,73 milioni rispetto all'anno precedente, l'ente evidenzia[7] che tale aumento "è prevalentemente determinato dalle immobilizzazioni materiali in corso e acconti". Inoltre, nel corso dell'anno si sono perfezionati i verbali di consegna con i quali la Regione è subentrata a titolo gratuito nella proprietà di alcuni beni delle Province, a

[6] Prevalentemente beni del demanio statale, sulla base delle leggi vigenti che attribuiscono alle Regioni le relative funzioni.

[7] Nella nota integrativa al bilancio.

seguito del riordino delle funzioni di cui alla l.r. n. 22/2015 (sono stati acquisiti immobili per un valore di circa 13,5 milioni di euro). Le immobilizzazioni in corso si riferiscono ad investimenti su beni materiali non ancora collaudati alla chiusura dell'esercizio, relativi, in particolare, a investimenti in corso per la difesa del suolo. L'ente precisa che l'aumento di tale voce è dovuto ad investimenti in corso sia sulle strade che sulle opere idrauliche nonché a lavori di manutenzione straordinaria sugli immobili di proprietà regionale: sono stati effettuati, in particolare, investimenti per manutenzioni straordinarie su immobili regionali per circa 1,2 milioni, interventi di messa in sicurezza su alcune strade regionali per 14,7 milioni ed interventi per la difesa del suolo per 28,44 milioni.

Le immobilizzazioni materiali si distinguono in beni demaniali e beni patrimoniali disponibili ed indisponibili fisicamente esistenti presso l'amministrazione pubblica alla fine dell'esercizio, o che sono assegnati ad altri soggetti sulla base di provvedimenti formali. Tali beni sono valutati al prezzo di acquisto o di produzione, al netto delle quote di ammortamento determinate annualmente secondo le aliquote previste dal punto 4.18 dell'allegato 4.3 del d.lgs. n. 118/2011. I beni demaniali risultano in aumento dell'1,5 per cento. La crescita del valore patrimoniale della suddetta categoria dipende dalla prosecuzione, anche nel 2019, dell'attività di individuazione e di valutazione dei beni che la compongono, secondo le regole di cui al d.lgs. n. 118/2011.

Anche per i beni patrimoniali si rileva un lieve incremento di valore, di circa lo 0,1 per cento; all'interno di tale categoria i terreni ed i fabbricati, rispettivamente valutati in 117 e 405,3 milioni, rappresentano i cespiti di maggior valore patrimoniale.

Le immobilizzazioni materiali in corso, come già specificato, alle quali non è applicato l'ammortamento, sono accolte in un'apposita "voce" dello Stato Patrimoniale[8] e valutate al costo di produzione[9].

La categoria, il cui valore risulta in aumento del 57,6 per cento (oltre 18 milioni di euro) rispetto al 2018, accoglie, come già specificato, investimenti su beni materiali non ancora collaudati alla chiusura dell'esercizio precedente e investimenti in corso sia sulle strade, sia

[8] B.III.3 – Immobilizzazioni in corso ed acconti.

[9] Al costo storico sono state applicate le aliquote previste dal "Principio applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale" al punto 4.18 dell'allegato 4/3 del d.lgs. n. 118/2011.

sulle opere idrauliche e su lavori di manutenzione straordinaria negli immobili di proprietà regionale.

B.IV) Le immobilizzazioni finanziarie

In questa voce sono registrate: le partecipazioni azionarie in società controllate, iscritte ad un valore pari alla quota di patrimonio netto della società partecipata, corrispondente alla quota di capitale sociale versato dall'ente; le partecipazioni azionarie in società non controllate, valutate invece al costo di acquisto, al netto delle perdite durevoli di valore; le partecipazioni non azionarie in enti pubblici e privati, controllati e partecipati, valutate in base al "metodo del patrimonio netto"; i crediti immobilizzati iscritti al valore nominale, al netto dell'eventuale svalutazione.

Le immobilizzazioni finanziarie, anche per il 2019 in diminuzione, passano da 441 a 414,4 milioni, in calo del 6 per cento. All'interno della categoria, le partecipazioni possedute in società controllate, partecipate o in enti strumentali passano da 274 milioni nel 2018 a 256 nel 2019; l'ente attribuisce questa riduzione "ai diversi valori del patrimonio netto degli enti e società partecipate valutati con l'omonimo metodo". I crediti inseriti tra le immobilizzazioni finanziarie, anch'essi in calo rispetto al 2018 (che registrava 151 milioni) sono pari a 143 milioni ed includono i finanziamenti "a lungo termine" concessi dalla Regione ad amministrazioni pubbliche, imprese controllate ed altri soggetti, riscuotibili negli esercizi successivi al netto del relativo fondo svalutazioni crediti, compresi quelli erogati per il tramite di Fidi Toscana S.p.a. (circa 89 milioni di euro). I crediti verso imprese controllate, pari a 50 milioni, in calo rispetto all'anno precedente (53 milioni), sono riferibili ai contratti di prestito subordinato soci, concessi dalla Regione a Fidi Toscana S.p.a. nel periodo 2009-2011, finalizzati alla concessione di garanzie per le imprese. La voce "altri titoli" è relativa a fondi comuni di investimento mobiliari e immobiliari. Nell'esercizio 2017 aveva registrato un incremento (da 9 milioni a 16), dovuto principalmente all'investimento nel fondo italiano immobiliare chiuso FIA "i3 Università", legato ad una cessione immobiliare[10]; nel 2019 il valore rimane sostanzialmente invariato rispetto al 2018.

[10] Si aggiungono titoli già in portafoglio, relativi al fondo mobiliare Toscana Venture, al fondo mobiliare Toscana Innovazione ed al fondo immobiliare Housing Toscano.

C) L'attivo circolante

L'attivo circolante è composto dalle rimanenze, dai crediti, dalle attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi e dalle disponibilità liquide. Le rimanenze sono valutate al costo di acquisizione. Per tale voce si registra un consistente aumento, quasi del 72 per cento (121 mila all'1/1/2019, 207 mila al 31/12/2019); si tratta peraltro di valori non rilevanti.

C.II) I crediti

I crediti di funzionamento sono iscritti nell'attivo dello Stato Patrimoniale solo se corrispondenti a obbligazioni giuridiche perfezionate ed esigibili, per le quali il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni[11].

L'importo complessivo dei crediti, che alla fine dell'esercizio è pari a 3.962 milioni, risulta in calo rispetto ai 5.033 milioni dell'1/1/2019 (di oltre il 21 per cento) ed è in gran parte costituito da crediti di natura tributaria (2.704 milioni circa). Una quota rilevante corrisponde ai crediti per trasferimenti e contributi, che ammontano a 768 milioni, in diminuzione del 16,2 per cento rispetto all'avvio della gestione 2019. Nella voce "altri crediti", che registra un valore di oltre 473 milioni al 31/12/2019, l'ente ha inserito le risorse versate a Fidi Toscana, Artea e Sviluppo Toscana, destinate ad essere erogate a terzi beneficiari tramite i suddetti soggetti gestori, per un totale di 368 milioni[12]. Tutti gli importi sono al netto del relativo fondo svalutazione crediti[13].

Riguardo ai crediti, si rileva che la loro riduzione complessiva nel 2019 segue, ancora più nettamente sia in valore assoluto che in percentuale, il decremento dell'esercizio precedente, determinando la persistenza, nel corso degli anni, di un elevato ammontare di crediti rispetto al totale delle attività, senza sostanziali miglioramenti stabili nella capacità di riscossione, specie in presenza di un altrettanto importante posizione debitoria; ciò potrebbe generare tensioni sulla liquidità, influenzando negativamente la tempistica dei pagamenti della Regione o, anche, degli enti dipendenti[14].

---

[11] Principio contabile 4.3 – punto 6.2 allegato al d.lgs. n. 118/2011.

[12] In lieve aumento rispetto ai 359 milioni del 2018 ed in linea con il valore del 2017.

[13] Circa i criteri di determinazione del fondo di svalutazione con riferimento alle singole categorie di crediti, si rinvia alla specifica sezione dedicata, all'interno della presente relazione.

[14] Nel 2019 l'Ente ha rispettato i parametri ex d.lgs. n. 231/2002, poiché il tempo medio di pagamento è stato inferiore di 21,78 giorni al termine stabilito contrattualmente, come risulta dalla certificazione di cui al d.l. n. 66/2014 ("Attestazione dei tempi di pagamento"), allegata al rendiconto. Peraltro, l'indice di tempestività di

C.IV) Le disponibilità liquide

Sono iscritte al valore nominale. Sono allocati in questa categoria i valori del conto di tesoreria e degli altri depositi bancari e postali. In corrispondenza anche della riduzione dei crediti, si registra un incremento delle disponibilità liquide del 142 per cento (nel 2018 era oltre il 39 per cento, nel 2017 oltre il 20 per cento, che compensava il calo dell'esercizio 2016[15]) riportando il conto del tesoriere sopra i 918 milioni (382 milioni nel 2018), e il complesso delle disponibilità ad oltre 970 milioni[16]. La voce "altri depositi bancari e postali" riguarda principalmente le disponibilità presso il conto corrente postale ed ammonta a 51 milioni di euro.

E) I ratei e risconti[17]

Nella voce "ratei e risconti attivi" sono stati inseriti i proventi di competenza dell'esercizio esigibili in esercizi successivi e i costi sostenuti entro la chiusura dell'esercizio, ma di competenza di esercizi successivi. La Regione effettua specifiche ricognizioni, in tema di ratei e risconti, per le voci relative ad affitti, assicurazioni e interessi, registrate in contabilità finanziaria. I risconti attivi al 31/12/2019 ammontano a 554 mila euro (342 mila nel 2018). I ratei attivi, che al 1/1/2017 erano pari a 102.715 euro, non risultano più presenti già alla fine dell'esercizio 2017.

pagamento delle aziende sanitarie e ospedaliere, nello stesso anno oscillavano tra -7 giorni per Aou Meyer, i 42,3 per l'Azienda USL Toscana Nord Ovest e i 99,3 della Fondazione G. Monasterio, con una media di 24,89 giorni, secondo i dati forniti in sede istruttoria dalla Regione.

[15] Nel 2016 le disponibilità liquide erano diminuite da 253 a 230 milioni.

[16] Per la disamina completa della gestione di cassa si rinvia all'apposita sezione nella presente relazione.

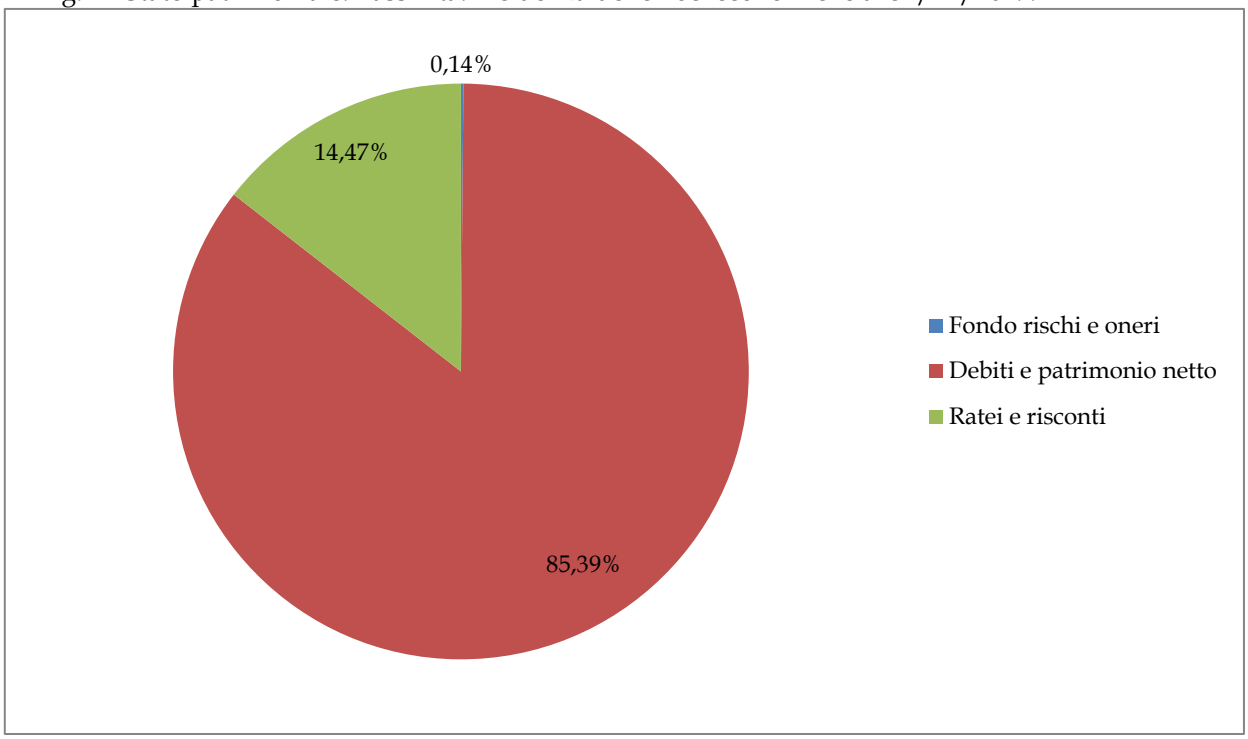
[17] I ratei attivi, iscritti e valutati in conformità a quanto stabilito dal Codice civile, rappresentano quote di ricavi/proventi che, pur rilevati per competenza nell'esercizio finanziario in chiusura, avranno manifestazione finanziaria futura. I risconti attivi si possono definire quote di costi che si sono manifestati finanziariamente nell'esercizio ma che vanno rinviati per competenza a futuri esercizi.

Tab. 2 - Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2019. (in euro)

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	01/01/2019	31/12/2019	% 2018/2019
A) PATRIMONIO NETTO			
Fondo di dotazione	-3.216.962.229,46	-2.753.995.156,92	-14,39
Riserve	933.814.493,56	1.033.790.984,99	10,71
da risultato economico di esercizi precedenti/ da capitale/da permessi di costruire	75.347.500,86	172.925.105,75	129,50
da riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	850.519.450,11	852.741.845,22	0,26
altre riserve indisponibili	7.947.542,59	8.124.034,02	2,22
Risultato economico dell'esercizio	570.845.922,03	314.838.145,05	-44,85
TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)	**-1.712.301.813,87**	**-1.405.366.026,88**	**-17,93**
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI			
Per trattamento di quiescenza			
Per imposte			
Altri	23.716.658,41	8.952.097,72	-62,25
TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)	**23.716.658,41**	**8.952.097,72**	**-62,25**
C)TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO			
TOTALE T.F.R. (C)			
D) DEBITI(1)			
Debiti da finanziamento	4.580.433.710,32	4.031.324.993,72	-11,99
prestiti obbligazionari	254.294.353,03	225.918.949,37	-11,16
v/ altre amministrazioni pubbliche	3.510.896.630,42	2.957.490.200,34	-15,76
verso banche e tesoriere			
verso altri finanziatori	815.242.726,87	847.915.844,01	4,01
Debiti verso fornitori	592.849,70	540.604,09	-8,81
Acconti	1.600.756,00	156.900,00	-90,20
Debiti per trasferimenti e contributi	1.125.004.187,72	1.563.632.250,57	38,99
enti finanziati dal servizio sanitario nazionale			
altre amministrazioni pubbliche	983.883.061,11	1.389.328.793,69	41,21
imprese controllate	27.530.083,19	44.516.132,19	61,70
imprese partecipate	3.385.770,89	5.410.224,19	59,79
altri soggetti	110.205.272,53	124.377.100,50	12,86
Altri debiti	1.847.433.227,77	1.173.509.675,41	-36,48
tributari	84.469.541,43	98.504.765,74	16,62
verso istituti di previdenza e sicurezza sociale	6.073.493,23	5.965.163,87	-1,78
per attività svolta per c/terzi (2)	-		
altri	1.756.890.193,11	1.069.039.745,80	-39,15
TOTALE DEBITI (D)	**7.555.064.731,51**	**6.769.164.423,79**	**-10,40**
E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			
Ratei passivi	34.374.095,70	46.169.102,88	34,31
Risconti passivi	891.677.480,73	862.378.313,41	-3,29
Contributi agli investimenti	42.480.587,51	45.914.806,54	8,08
da altre amministrazioni pubbliche	35.176.821,88	38.114.659,40	8,35
da altri soggetti	7.303.765,63	7.800.147,14	6,80
Concessioni pluriennali			
Altri risconti passivi	849.196.893,22	816.463.506,87	-3,85
TOTALE RATEI E RISCONTI (E)	**926.051.576,43**	**908.547.416,29**	**-1,89**
TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)	**6.792.531.152,48**	**6.281.297.910,92**	**-7,53**
CONTI D'ORDINE			
1) Impegni su esercizi futuri	1.843.422.797,52	7.781.281.990,03	322,11
2) beni di terzi in uso			
3) beni dati in uso a terzi			
4) garanzie prestate a amministrazioni pubbliche	434.830.481,43	412.538.270,11	-5,13
5) garanzie prestate a imprese controllate			
6) garanzie prestate a imprese partecipate	3.000.000,00	-	
7) garanzie prestate a altre imprese			
TOTALE CONTI D'ORDINE	**2.281.253.278,95**	**8.193.820.260,14**	**259,18**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fig. 2 - Stato patrimoniale. Passività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2019.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

La tabella precedente, che rappresenta la parte passiva del patrimonio regionale, mette a confronto, come per la parte attiva, la situazione al 31/12/2018 con quella al 31/12/2019, mentre il grafico precedente individua la ripartizione percentuale delle voci patrimoniali del passivo. Quanto a tale ultimo aspetto, va specificato che la voce "debiti e patrimonio netto" è costituita da partite debitorie per 6.769 milioni, e dal patrimonio netto (negativo) di –1.405 milioni.

Lo Stato Patrimoniale passivo si compone del patrimonio netto, dei fondi per rischi ed oneri e dei debiti.

A) Il patrimonio netto

Il patrimonio netto è composto dal fondo di dotazione, costituito a sua volta dalla differenza tra attivo e passivo, al netto del valore attribuito alle riserve; viene ivi inserito anche il risultato economico dell'esercizio. In totale, si registra nel corso dell'anno un sensibile miglioramento del 18 per cento (nel 2018 era del 25 per cento); infatti da -1.712 milioni al 31/12/2018 si modifica in -1.405 milioni il 31/12/2019, anche per effetto dell'accantonamento a patrimonio netto del risultato d'esercizio 2019, positivo per circa 315 milioni.

Come già accennato nel precedente referto, la negatività del fondo di dotazione e, in definitiva, del patrimonio netto è connessa alla specifica attività istituzionale della Regione, volta alla promozione dello sviluppo socioeconomico del territorio regionale con il trasferimento di risorse, anche patrimoniali, a soggetti pubblici e privati. I contributi agli investimenti conferiti a soggetti pubblici del territorio (aziende sanitarie, comuni, province, comunità montane etc..), ad esempio, aumentano la dotazione patrimoniale di questi soggetti, facendo diminuire di conseguenza il patrimonio dell'ente[18]. D'altra parte, negli ultimi anni il finanziamento degli investimenti è avvenuto sostanzialmente in assenza di corrispondenti fonti di finanziamento, in quanto i mutui non vengono assunti in presenza di adeguata giacenza di cassa (sistema dei cosiddetti "mutui a pareggio").

Il valore del Fondo di dotazione potrà beneficiare di variazioni positive derivanti dalla progressiva valorizzazione degli elementi patrimoniali ancora in corso di ricognizione al 31/12/2018, così come previsto dal punto 9.2. del "Principio applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale" del d.lgs. n. 118/2011. Nel corso dell'anno di riferimento l'ente ha provveduto ad incrementare la riserva indisponibile per i beni demaniali, patrimoniali indisponibili e per i beni culturali in relazione ai nuovi investimenti dell'anno in corso ed ad adeguare la riserva indisponibile in relazione alle partecipazioni prive di valore di liquidazione e ad utilizzare la riserva vincolata all'utilizzo del metodo del patrimonio netto in relazione alle partecipazioni che hanno subito un decremento di valore rispetto all'anno precedente.

B) I fondi per rischi ed oneri[19]

La nota integrativa specifica che queste passività sono state valutate "secondo stime basate su conoscenze e dati il più oggettivi possibili e nel rispetto dei principi di prudenza e di rappresentazione veritiera e corretta della realtà", come previsto dall'allegato 4.3 del d.lgs. n. 118/2011. Il valore contabile al termine dell'esercizio, pari a circa 8,95 milioni, corrisponde a quello accantonato nel risultato di amministrazione 2019. Il decremento della posta contabile, pari al 62,2 per cento, segue a quello di oltre il 43 per cento nel 2018 e a

[18] In base ad una ricognizione sulla contabilità dal 2010 al 2015, risulta che la Regione Toscana ha impegnato, per contributi agli investimenti a soggetti pubblici mediante ricorso all'indebitamento, quasi 4 miliardi di euro.
[19] Nel primo sono allocati accantonamenti per passività potenziali che è probabile e/o possibile che si verifichino. Nel fondo per oneri, invece, sono accantonate passività il cui ammontare o la cui data di estinzione sono indeterminati.

quello di circa il 19 per cento registrato nel 2017. Il valore assoluto degli accantonamenti diminuisce notevolmente nel triennio, passando da 83 a 42 milioni nel 2017 a 23,7 milioni nel 2018 e, infine a 8,9 milioni nel 2019.

L'ente riferisce che in questa "voce" si ricomprende il fondo per la copertura degli oneri futuri per il personale (circa 2,5 milioni), il fondo spese legali (4,7 milioni) e il fondo indennità di fine mandato (1,8 milioni), mentre il fondo rischi a copertura della garanzia rilasciata a favore dell'Interporto di Livorno (15 milioni), presente nel 2018, è stato eliminato, "in quanto a fronte della richiesta di escussione della garanzia da parte dell'istituto di credito è stato assunto specifico impegno in contabilità finanziaria che ha dato origine al corrispondente debito in contabilità economico patrimoniale, mentre il contestuale credito accertato nei confronti della società Interporto Vespucci è stato completamente oggetto di svalutazione in coerenza con la corrispondente quota accantonata nel risultato di amministrazione[20]"; infine, non risulta più ricompreso, come già avvenuto nel 2018, il fondo perdite societarie, in considerazione dell'applicazione del metodo del patrimonio netto per la valutazione delle partecipazioni[21].

D) I debiti[22]

Sono valutati al valore nominale a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate. Il complesso delle partite debitorie è in riduzione del 10,4 per cento, da 7.555 a 6.769 milioni (nel 2018 la riduzione era stata del 12,4 per cento). Di questi debiti, 4.031 milioni sono costituiti da debiti di finanziamento, i quali sono diminuiti di circa il 12 per cento (erano diminuiti del 3 per cento nel 2018); l'aggregato comprende l'anticipazione sanitaria concessa dallo Stato e non restituita e l'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013. Sono compresi anche i residui passivi perenti[23] che al 31/12/2019 ammontano a 94,32 milioni, in calo rispetto ai 118,55 milioni del 2018 e in drastica riduzione rispetto al 2017 quando erano 356,72 milioni. Nel corso dell'esercizio 2019 sono state effettuate reiscrizioni per 10,64

[20] Così si legge nella nota integrativa al bilancio.
[21] Come previsto dal Punto 4.22 dell'Allegato 4/3.
[22] I debiti di finanziamento consistono nella differenza tra l'importo del debito all'inizio dell'esercizio e i pagamenti effettuati per rimborso dei prestiti. I debiti di funzionamento o verso i fornitori sono inseriti nello Stato Patrimoniale allorquando corrispondono ad obbligazioni giuridicamente perfezionate esigibili ed il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni. In ogni caso, tutti i debiti sono valutati al loro valore nominale, in presenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate.
[23] I residui perenti risultano un debito patrimoniale iscritto tra i "debiti" del conto del patrimonio.

milioni e cancellazioni per 13,59 milioni. Detti residui sono destinati a ridursi gradualmente[24] in conseguenza delle reiscrizioni o per cancellazioni effettuate per estinzione delle obbligazioni nei confronti dei creditori, per insussistenza oppure per intervenuta prescrizione. L'ente accantona una quota dell'avanzo di amministrazione per finanziare appositi fondi, opportunamente distinti per tipo di spesa e tipo di risorsa, a copertura dei residui perenti. Per il 2019 tali fondi ammontano complessivamente a 80,73 milioni[25], pari all'85,59 per cento del totale dei residui perenti.

Nella voce acconti, pari a 0,16 milioni sono ricomprese le somme riscosse quale anticipo per la vendita di un immobile e di due terreni di proprietà regionale[26].

E) I ratei e risconti e contributi agli investimenti

L'ente ha riferito che i debiti sono stati riportati nello Stato Patrimoniale seguendo le prescrizioni dell'art. 2424-*bis*, comma 6, del codice civile. Negli aggregati "ratei passivi" e "risconti passivi" vengono inseriti, rispettivamente, i costi di competenza dell'esercizio esigibili in esercizi successivi e i proventi percepiti entro la chiusura dell'esercizio ma di competenza di esercizi futuri. In particolare, la voce economica "risconti passivi" comprende l'avanzo di amministrazione vincolato proveniente dalla contabilità finanziaria e corrispondente a componenti positive di reddito che non hanno trovato correlazione con i corrispondenti costi nell'esercizio in cui le positività si sono manifestate. Analogamente, vi trova rappresentazione il fondo pluriennale vincolato, per la parte relativa a risorse vincolate.

Il valore dell'aggregato è pari a 908 milioni[27], di cui solo 46 relativi a ratei, mentre la maggior parte (862 milioni) è costituita dai risconti passivi, che includono, come detto, l'avanzo di amministrazione vincolato ed il fondo pluriennale vincolato relativo a risorse di natura vincolata. Infine, nella voce economica "contributi agli investimenti" (pari a 45,91 milioni), sono iscritti i contributi ricevuti per il finanziamento delle immobilizzazioni, da imputarsi

[24] L'art. 60, c. 3 del d.lgs. n. 118/2011 dispone che a decorrere dall'esercizio finanziario 2015 non è consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione.

[25] La copertura dei residui perenti non può essere inferiore al 70 per cento come disposto nella delibera n. 141/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

[26] Immobile sito in Firenze, via della Carra – via delle Porte Nuove e terreni agricoli nei comuni di Manciano e Gavorrano: vedi oltre.

[27] In calo dell'1,9 rispetto al 2018 (quando valeva 926 milioni e dove si era registrata il calo dell'1,5 per cento rispetto al 2017).

ai conti economici dei futuri esercizi in proporzione alle quote di ammortamento dei relativi cespiti.

I conti d'ordine

Tali conti, suddivisi nella consueta triplice classificazione - rischi, impegni, e beni di terzi - registrano gli accadimenti che potrebbero produrre effetti sul patrimonio dell'ente in tempi successivi a quelli della loro manifestazione. Il valore complessivo cresce nel 2019 del 259 per cento, principalmente a causa della voce contabile "impegni su esercizi futuri", cioè impegni assunti sulle annualità successive al bilancio finanziario, valorizzata in 7.781,28 milioni (erano 1.843,42 nel 2018, mentre nel 2017 tale voce non era presente).

I conti d'ordine accolgono prevalentemente le garanzie prestate dalla Regione a favore di enti dipendenti, quali le lettere di *patronage* per le Aziende sanitarie[28] e ospedaliere.

Il Conto Economico è definito dal d.lgs. n. 118/2011[29] come lo strumento che permette, nell'ambito del sistema integrato di contabilità economico-patrimoniale, di rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica. Ciò permette di rappresentare le "utilità economiche" acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari, consentendo la predisposizione dello Stato Patrimoniale e la rilevazione, in particolare, delle variazioni del patrimonio dell'ente che costituiscono, come già ricordato, un indicatore dei risultati della gestione.

Il Conto Economico, poi, deve essere utilizzato come base informativa per la determinazione analitica dei costi di gestione. Rilevante, infine, la finalità informativa del conto, che consente ai vari portatori d'interesse di acquisire ulteriori informazioni concernenti la gestione delle singole amministrazioni pubbliche.

Esso viene redatto in forma scalare, ovvero a saldi progressivi, in ordine decrescente rispetto all'inerenza con le funzioni istituzionali. Così, il primo saldo riguarda le componenti

[28] Le garanzie sotto forma di lettere di *patronage* a favore delle Aziende sanitarie valgono oltre 412 milioni; solo a 3 milioni assommano invece le fidejussioni concesse, in particolare, alla società partecipata Interporto A. Vespucci.

[29] Principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria Allegato 4/3.

positive e negative della gestione "istituzionale"[30], il secondo quello della gestione finanziaria; segue poi il saldo delle rettifiche di valore delle attività finanziarie e, infine, quello della gestione straordinaria.

Tab. 3 - Conto economico. Anni 2018-2019. (in euro)

	CONTO ECONOMICO	2019	2018	2019/2018
	A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE			
1	Proventi da tributi	8.751.049.319,48	8.598.186.462,41	1,78
2	Proventi da fondi perequativi	61.178.536,30	58.736.875,51	4,16
3	Proventi da trasferimenti e contributi	1.027.636.494,85	801.395.343,66	28,23
a	*Proventi da trasferimenti correnti*	686.762.867,69	584.344.108,63	17,53
b	*Quota annuale di contributi agli investimenti*	3.065.301,46	3.043.988,93	0,70
c	*Contributi agli investimenti*	337.808.325,70	214.007.246,10	57,85
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	45.599.204,75	45.078.076,84	1,16
a	Proventi derivanti dalla gestione dei beni	29.448.925,07	28.592.639,12	2,99
b	Ricavi della vendita di beni	4.370,44	9.209,12	-52,54
c	Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi	16.145.909,24	16.476.228,60	-2,00
5	Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc (+/-)			
6	Variazione dei lavori in corso su ordinazione			
7	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni			
8	Altri ricavi e proventi diversi	74.959.421,56	65.269.138,77	14,85
	TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)	**9.960.422.976,94**	**9.568.665.897,19**	**4,09**
	B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE			
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	17.132.644,27	14.703.673,81	16,52
10	Prestazioni di servizi	700.400.588,97	668.610.180,08	4,75
11	Utilizzo beni di terzi	5.900.655,75	4.242.029,18	39,10
12	Trasferimenti e contributi	8.569.474.315,02	8.211.020.956,64	4,37
a	Trasferimenti correnti	8.100.419.811,19	7.871.332.677,92	2,91
b	Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche.	335.835.770,81	210.632.613,86	59,44
c	Contributi agli investimenti ad altri soggetti	133.218.733,02	129.055.664,86	3,23
13	Personale	162.782.178,29	170.347.007,59	-4,44
14	Ammortamenti e svalutazioni	174.878.954,89	110.727.531,46	57,94
a	Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali	9.955.022,14	10.627.021,20	-6,32
b	Ammortamenti di immobilizzazioni materiali	10.425.809,82	9.153.352,70	13,90
c	Altre svalutazioni delle immobilizzazioni	41.515,81	257.692,59	-83,89
d	Svalutazione dei crediti	154.456.607,12	90.689.464,97	70,31
15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	-86.449,21	-88.933,87	-2,79
16	Accantonamenti per rischi		3.000.000,00	-100,00
17	Altri accantonamenti	1.832.725,76	152.133,00	1.104,69
18	Oneri diversi di gestione	13.853.035,38	8.776.848,90	57,84
	TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)	**9.646.168.649,12**	**9.191.491.426,79**	**4,95**
	DIFF. COMP. POSITIVI E NEGATIVI (A-B)	**314.254.327,82**	**377.174.470,40**	**-16,68**
	C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI			
	Proventi finanziari			
19	Proventi da partecipazioni	3.629.691,47	6.412.454,96	-43,40
a	da società controllate			
b	da società partecipate	655.169,31	496.993,70	31,83
c	da altri soggetti	2.974.522,16	5.915.461,26	-49,72
20	Altri proventi finanziari	2.358.940,40	3.485.819,57	-32,33
	Totale proventi finanziari	5.988.631,87	9.898.274,53	-39,50
.	Oneri finanziari			
21	Interessi ed altri oneri finanziari	63.938.194,00	60.029.461,64	6,51
a	Interessi passivi	63.938.194,00	60.029.461,64	6,51
b	Altri oneri finanziari			
	Totale oneri finanziari	63.938.194,00	60.029.461,64	6,51
	TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI (C)	-57.949.562,13	-50.131.187,11	15,60
	D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE			

[30] Nei conti economici di carattere privatistico è detta "gestione caratteristica" per indicare la rilevazione di proventi/ricavi e oneri/costi direttamente derivanti dall'attività specifica.

	CONTO ECONOMICO	2019	2018	2019/2018
22	Rivalutazioni	6.572.429,60	7.878.849,49	-16,58
23	Svalutazioni	20.851.235,19	8.487.977,14	145,66
	TOTALE RETTIFICHE (D)	**-14.278.805,59**	**-609.127,65**	**2.244,14**
	E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI			
24	Proventi straordinari	156.725.890,97	540.703.323,89	-71,01
a	Proventi da permessi di costruire			
b	Proventi da trasferimenti in conto capitale	17.716,13	142.740,62	-87,59
c	Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo	135.695.686,36	526.153.653,42	-74,21
d	Plusvalenze patrimoniali	1.687.922,51	182.410,39	825,34
e	Altri proventi straordinari	19.324.565,97	14.224.519,46	35,85
	Totale proventi straordinari	156.725.890,97	540.552.380,73	-71,01
25	Oneri straordinari	73.498.466,66	284.027.337,54	-74,12
a	Trasferimenti in conto capitale	24.031.270,22	1.000.000,00	2303,13
b	Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo	49.164.591,79	281.804.084,06	-82,55
c	Minusvalenze patrimoniali	297.597,08	1.193.693,83	-75,07
d	Altri oneri straordinari	5.007,57	29.559,65	-83,06
	Totale oneri straordinari	73.498.466,66	284.027.337,54	-74,12
	TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)	**83.227.424,31**	**256.525.043,19**	**-67,56**
	RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	325.253.384,41	582.959.198,83	-44,21
26	Imposte (*)	10.415.239,36	12.113.276,80	-14,02
	RISULTATO DELL'ESERCIZIO	**314.838.145,05**	**570.845.922,03**	**-44,85**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Come si evince dalla tabella, i componenti positivi (proventi/ricavi) nel saldo della gestione "istituzionale" pari a 9.960 milioni (+4,09 per cento rispetto al 2018), sono rappresentati prevalentemente da tributi, per oltre 8.751 milioni (quasi l'88 per cento del totale), in aumento dell'1,78 per cento rispetto al 2018; si registrano poi proventi da trasferimenti e contributi per 1.027 milioni (+28,23 per cento), di cui 686,76 milioni (+17,53 per cento) risultano proventi da trasferimenti correnti e 337 milioni (+57,85 per cento) sono proventi da contributi agli investimenti. I ricavi per prestazioni di servizi passano dai 45,08 milioni del 2018 ai 45,60 dell'anno successivo (+1,16 per cento)[31]. Tra questi ultimi appena 29,5 milioni - peraltro in crescita di circa il 3 per cento - sono i ricavi derivanti dalla gestione e vendita dei beni del patrimonio regionale.

Tra i componenti negativi della gestione "caratteristica", per un totale di 9.646 milioni (+4,95 per cento rispetto al 2018), la voce più rilevante è quella relativa ai trasferimenti, che ammonta a 8.569 milioni sul totale dei costi (+4,37 per cento). Sempre nella stessa gestione, i costi per l'acquisto di beni e per prestazioni di servizi ammontano, rispettivamente, a 17,1 (+16,52 per cento) e 700,4 milioni (+4,75 per cento); quest'ultimo valore include, in particolare, il costo per i servizi di trasporto pubblico locale su gomma e su ferro. Il costo del personale, pari a 162,78 milioni (-4,44 per cento) è inferiore rispetto all'esercizio

[31] Riferisce l'ente che tra questi ultimi "sono ricompresi i canoni di concessione del demanio idrico e i proventi derivanti dal controllo degli impianti termici effettuati da ARRR S.p.a. e riversati alla Regione".

precedente di 7,57 milioni. Vengono poi in evidenza, quali costi dell'esercizio, le quote annuali di ammortamento, per 20,38 milioni[32], le "altre svalutazioni per immobilizzazioni" pari a 0,04 milioni, accantonamento motivato dall'ente con una "più corretta determinazione del valore di alcuni immobili a seguito di aggiornamento catastale". Per quanto riguarda la voce "svalutazione dei crediti"[33], pari a 154,46 milioni (+70,31 per cento) l'incremento[34] rispetto all'anno precedente "è dovuto ai maggiori accertamenti per ruoli coattivi delle tasse automobilistiche emessi nel corso del 2019 e parzialmente svalutati".

Il saldo della gestione è positivo per 314,25 milioni, in peggioramento del 16,68 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Il successivo saldo, quello della gestione finanziaria, si mantiene negativo, come nel precedente esercizio, per 57,95 milioni, in quanto rilevano principalmente gli oneri finanziari del debito, che aumentano del 6,51 per cento; ciò ha determinato un peggioramento del saldo della gestione finanziaria che nel 2018 chiudeva a -50,13 milioni. In dettaglio, i proventi finanziari risultano di 5,99 milioni (- 39,5 per cento), mentre gli oneri finanziari sono pari a 63,94 milioni.

Il saldo delle rettifiche delle attività finanziarie, pari a -14,3 milioni e in netto peggioramento rispetto all'esercizio precedente (quando era -0,6 milioni), accoglie rivalutazioni e svalutazioni delle attività stesse. Le rettifiche si riferiscono prevalentemente a variazioni positive o negative delle partecipazioni azionarie valutate con il metodo del patrimonio netto.

Infine, la gestione straordinaria chiude il 2019 con un positivo di 83,23 milioni, in drastica decrescita rispetto al 2018 quando era pari a 256,52 milioni. Ciò è dovuto, sia alla diminuzione dei proventi straordinari (da 540,55 a 156,73 milioni), all'interno dei quali sono ricomprese le "insussistenze del passivo" per 101,8 milioni derivanti prevalentemente dalle economie registrate nella contabilità finanziaria su residui passivi[35], ma pure

[32] In dettaglio, 9,95 milioni per gli ammortamenti di immobilizzazioni immateriali e 10,43 milioni per ammortamenti di immobilizzazioni materiali.

[33] Analogo aumento si registra in parallelo nell'importo del fondo crediti dubbia esigibilità, che infatti continua negli anni ad incrementarsi (297 milioni nel 2016, 327 nel 2017 e 391 nel 2018) e in quest'ultimo caso, di 64 milioni rispetto all'anno precedente.

[34] Nel 2018 la voce economica "fondo di svalutazione crediti" risultava pari a 90,69 milioni.

[35] Di cui 13,59 milioni su residui passivi perenti.

sopravvenienze attive per 32,26 milioni[36], che alla riduzione degli oneri straordinari (da 284,03 a 73,5 milioni). Gli oneri straordinari sono in gran parte riconducibili (per 30,18 milioni) a insussistenze dell'attivo relative alla cancellazione di residui attivi della contabilità finanziaria.

La decrescita del saldo della gestione straordinaria, di oltre 173 milioni rispetto al 2018, costituisce la causa principale del peggioramento del risultato economico dell'esercizio, che passa dai 570,84 milioni del 2018 ai 314,84 nell'esercizio in esame.

Il risultato positivo del Conto Economico 2019, come sopra specificato, al netto delle imposte (Irap sulle retribuzioni e compensi corrisposti dall'ente per 10,42 milioni, in lieve calo rispetto all'esercizio precedente), è stato correttamente riportato nello Stato Patrimoniale, a riduzione della negatività del patrimonio netto.

L'esercizio economico 2019 si chiude, dunque, con un risultato economico in utile per 319,84 milioni, in peggioramento del 44,85 per cento rispetto al 2018, che si era chiuso con un utile di 570,84 milioni. Va, tuttavia, considerato che il risultato del 2018 era fortemente influenzato dal risultato della gestione straordinaria, che incideva per circa il 45 per cento (ben 256 milioni su 571). La suddetta incidenza si è fortemente ridotta nel 2019, essendo pari al 26,5 per cento (83,2 milioni su 314,2). Il risultato del 2019, dunque, benché nettamente peggiore di quello del 2018, esprime con maggiore significatività l'andamento della gestione, dato che è determinato, in prevalenza, dal risultato della gestione caratteristica[37].

[36] Che si concretizzano in acquisizioni a titolo gratuito, rinvenimenti di beni e maggiori accertamenti di entrate tributarie di competenza di esercizi precedenti.

[37] Si ricorda, infatti, che la gestione straordinaria accoglie, sostanzialmente, sopravvenienze ed insussistenze derivanti dalle operazioni di riaccertamento dei residui in contabilità finanziaria, e dunque dallo "spostamento" agli esercizi futuri di spese inizialmente programmate per il 2019, ovvero dalla registrazione nell'esercizio di impegni finanziari di anni precedenti.

2.1 Beni immobili indisponibili, disponibili, demaniali e diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti

I beni immobili di proprietà della Regione iscritti tra le "immobilizzazioni materiali" sono suddivisi, come accennato, in beni demaniali, beni appartenenti al patrimonio indisponibile e beni appartenenti al patrimonio disponibile. Questi beni sono stati acquistati direttamente o devoluti a titolo gratuito dallo Stato o da altro soggetto. Nel corso dell'esercizio 2019, l'ente ha proseguito l'attività di verifica e stima dei beni immobili iniziata negli anni precedenti, in particolare è in fase di attuazione la ricognizione del demanio strumentale alle funzioni specifiche quali strade, strade ferrate, acquedotti di interesse regionale, costruzioni entro i limiti del demanio idrico, opere idrauliche, nonché infrastrutture telematiche (banda larga), che hanno generato un consistente aumento della voce "immobilizzazioni materiali"; il patrimonio mobiliare è stato valutato, ove possibile, al costo storico di acquisizione. In presenza di donazioni, l'ente ha fatto riferimento al valore reperibile negli atti ufficiali in possesso e, nel caso in cui non sia stato possibile rinvenirlo in alcun modo, i cespiti sono stati considerati con valore pari a 50 euro.

I beni mobili sono stati riclassificati nelle classi di cespiti previsti dai nuovi schemi di bilancio e alcune categorie di beni sono state valutate applicando i nuovi principi di armonizzazione. Al fine della riclassificazione delle voci dello Stato Patrimoniale secondo il piano dei conti, l'ente ha provveduto ad assegnare nuove codifiche alle immobilizzazioni[38].

A seguito della modifica del piano dei conti[39], è stato necessario distinguere i fabbricati ad uso commerciale da quelli ad uso istituzionale, e di conseguenza riclassificare al 31/12/2019 i beni appartenenti a queste tipologie.

Per i beni mobili, le categorie del conto del patrimonio hanno trovato corrispondenza con le classificazioni previste dal piano dei conti.

Appartengono alla Regione beni immobili di tipologia diversa, la cui consistenza numerica viene di seguito evidenziata.

Il patrimonio immobiliare della Regione, recentemente riclassificato, viene evidenziato nelle tabelle di seguito riportate, ed è costituito dall'insieme dei beni demaniali, patrimoniali

[38] Cioè a quegli elementi patrimoniali destinati ad essere utilizzati durevolmente dalla Regione.
[39] Dell'agosto del 2016 a valere per gli esercizi 2017, 2018 e 2019.

indisponibili e disponibili. Vi sono anche i diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti (servitù).

Tab. 4 - Beni demaniali.

BENI IMMOBILI DEMANIALI		
Categoria	**Descrizione**	**Quantità numerica[40]**
D-A	Le strade e le autostrade	21
D-A	Le strade e le autostrade - Fabbricati	246
D-A	Le strade e le autostrade - Terreni	3.150
D-B	Le strade ferrate	3
D-B	Le strade ferrate - Fabbricati	97
D-B	Le strade ferrate - Terreni	724
D - G	Le opere idrauliche di IV e V non classificate e le relative pertinenze nonché le opere idrauliche etc.	22
D- H	Gli immobili dichiarati o riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia - Fabbricati	489
D- H	Gli immobili dichiarati o riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia -Terreni	583
D - I	Le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche, etc.	79
D - L	Gli altri beni assoggettati da leggi statali o regionali al regime demanio pubblico - Fabbricati	124
D - L	Gli altri beni assoggettati da leggi statali o regionali al regime demanio pubblico - Terreni	6.663
	Totale	12.201

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 5 - Beni patrimoniali indisponibili e disponibili.

BENI IMMOBILI INDISPONIBILI		
Categoria	**Descrizione**	**Quantità numerica[41]**
PI-A	Acque minerali e termali comprese le pertinenze eventualmente acquisite al termine della concessione	85
PI-C	Le foreste, i vivai forestali e, in genere, i beni agricolo forestali di cui all'art 22 della l.r. n. 39/2000 - Fabbricati	906
PI-C	Le foreste, i vivai forestali e, in genere, i beni agricolo forestali di cui all'art 22 della l.r. n. 39/2000 - Terreni	33.137
PI-E	Sedi regionali	30
PI-F	Gli altri immobili espressamente destinati ad un pubblico servizio o comunque al diretto perseguimento di specifiche finalità pubbliche di interesse regionale - Fabbricati	79
PI-F	Gli altri immobili espressamente destinati ad un pubblico servizio o comunque al diretto perseguimento di specifiche finalità pubbliche di interesse region. - Terreni	30
	Totale	34.267
BENI IMMOBILI DISPONIBILI		
PD-1	Fabbricati	291
PD-2	Terreni	2.849
	Totale	3.140

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

[40] In alcuni casi trattasi di complessi immobiliari composti da più elementi.

[41] Vedi nota precedente.

2.2 La gestione dei beni mobili e immobili

L'amministrazione e la gestione del patrimonio regionale sono disciplinate dalla legge regionale 27 dicembre 2004, n. 77 per i beni appartenenti al patrimonio immobiliare indisponibile e disponibile e dalla legge regionale 21 marzo 2000 n. 39, come modificata dalla legge regionale 27 gennaio 2016, n. 4, per i beni del patrimonio agricolo forestale; restano in vigore le disposizioni del regolamento di attuazione delle suddette leggi n. 61/R del 23/11/2005, che disciplina la classificazione e destinazione dei beni[42], i contenuti e la gestione dell'inventario generale[43], la gestione dei beni mobili[44], di quelli immobili del demanio e del patrimonio regionale[45], nonché le procedure di stima e di alienazione dei beni immobili[46].

La gestione patrimoniale dei beni mobili e immobili, iscritti nell'attivo patrimoniale, genera costi per la loro manutenzione e valorizzazione, ovvero proventi per la loro utilizzazione da parte di terzi, nonché in caso di alienazione.

Così, si è ritenuto utile fornire sintetiche informazioni sulla gestione dei beni mobili ed immobili della Regione. Quanto ai beni mobili, la tabella seguente ne sintetizza le movimentazioni nell'anno 2019.

Tab. 6 - Beni mobili al 31/12/2019[47].

Beni	Anno	Utilizzati in proprio		Dismessi		
		per finalità istituzionali	per finalità diverse	tramite alienazione	tramite permuta	non più suscettibili di uso
Beni mobili registrati in proprietà della regione	2018	425				6
	2019	405				31
Universalità di mobili in proprietà della regione	2018	83				
	2019	84				
Beni mobili non registrati in proprietà della regione	2018	99.841				2.192
	2019	101.632				2.535

Fonte: Regione Toscana. D.G. Patrimonio e logistica.

[42] Titolo II articoli da 2 a 6.
[43] Titolo III articoli da 7 a 13.
[44] Titolo IV articoli da 14 a 33.
[45] Titoli V, VI e VII articoli da 34 a 57.
[46] Titolo VIII articoli da 58 a 64.
[47] L'Ente specifica che nel totale dei beni mobili al 31 dicembre 2019 "non sono conteggiati i beni immateriali (*software*, licenze, brevetti, marchi, opere dell'ingegno, diritti d'autore). È ancora in corso di sviluppo la nuova procedura informatica integrata per la tenuta degli inventari nella quale verranno inseriti e dettagliati anche tali beni".

Si osserva che i beni mobili registrati risultano in diminuzione di 20 unità rispetto all'anno precedente (nel 2018 erano calati di 2 unità), mentre si registra un aumento di una unità per le universalità di beni mobili, in cui rientrano fondi archivistici e collezioni museali[48]. Per quanto riguarda i beni mobili non registrati si evidenzia, in controtendenza all'anno precedente (nel quale si era verificato una consistente diminuzione di questi beni), un notevole aumento della loro quantità; si ricorda che nel 2018 l'ente aveva motivato la diminuzione con "lo storno dei beni librari del consiglio regionale"[49]. Le dismissioni sono avvenute esclusivamente per messa in fuori uso, con distruzione degli stessi beni o assegnazione ad altri soggetti.

Il patrimonio immobiliare è utilizzato per finalità istituzionali e come sedi degli uffici amministrativi della Regione, ovvero è concesso in uso a terzi mediante contratti di diritto privato (locazioni o comodati), oppure attraverso concessioni amministrative.

Gli immobili utilizzati dalle strutture regionali sono in totale 34[50] al 31 dicembre 2018; nel 2019 sono state acquisite ulteriori sedi di provenienza provinciale, ai sensi della l.r. n. 22/2015 e ss.mm.ii. Le spese di gestione relative agli stessi risultano, per il 2019 pari a 9.482.376,37 euro con un incremento del 23,86 per cento rispetto al 2018[51]; la spesa per manutenzione al metro quadro rimane, tuttavia, pressoché stabile rispetto al 2018, a causa dell'aumento di oltre il 24 per cento della superficie delle sedi regionali. Si osserva che, in generale, la spesa sostenuta per la manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili[52] è drasticamente aumentata (di oltre il 54 per cento rispetto al 2018), a causa della già riferita acquisizione di ulteriori sedi, di provenienza provinciale, da parte della Regione, con conseguente aumento della superficie da manutenere.

---

[48] Il totale di 84 beni è così suddiviso: 75 appartengono al Consiglio (74 sono fondi documentari, cioè collezioni di libri ed 1 è classificato come "bene necessario per l'attività di rappresentanza"), mentre 9 sono beni storico/artistici appartenenti alla Giunta.

[49] Il Consiglio stesso aveva precisato con nota: "I libri facenti parte delle biblioteche la cui consultazione rientra nell'attività istituzionale dell'ente non sono ricompresi nelle immobilizzazioni ai sensi delle modifiche normative apportate con decreto del ministero delle finanze del 18 maggio 2017, paragrafo 6.1.2 dell'allegato 4/3 del d.lgs. n. 118/2011".

[50] Di cui 14 a Firenze, 5 a Pisa, 4 a Grosseto, 2 a Livorno, Arezzo, Pistoia e Siena, 1 a Lucca, Massa e a Bruxelles.

[51] Nel 2018 le spese risultavano pari a 7.655.543,78 euro, con un decremento del 10,45 per cento rispetto al 2017.

[52] L'Ente specifica che nelle concessioni la manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili spetta al concessionario, mentre nelle locazioni spetta al locatario la sola manutenzione ordinaria rimanendo a carico della Regione quella straordinaria.

Il dettaglio delle spese è evidenziato nella tabella seguente, che dà conto anche della superficie complessiva utilizzata e del numero dei dipendenti presenti negli spazi. In particolare, si evidenzia un generale aumento delle spese in tutte le voci, ad esclusione della manutenzione straordinaria. Ne deriva - essendo aumentata sia la superficie delle sedi che il numero dei dipendenti - una sostanziale stabilità delle spese per metro quadrato ed un aumento delle spese per dipendente.

Tab. 7- Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2018 e 2019. (in euro)

	2018	2019**	2019/2018 %
Manutenzione ordinaria	584.672,18	1.041.617,00	78,15%
Manutenzione straordinaria	235.360,05	221.349,93	-5,95%
Utenze	1.724.648,98	2.332.487,89	35,24%
Tasse	698.025,28	718.164,83	2,89%
Condominiali	1.507.862,49	1.579.787,62	4,77%
Facchinaggio e altre	247.680,65	374.758,22	51,31%
Pulizia, vigilanza, sicurezza	2.657.294,15	3.214.210,88	20,96%
Totale spese	**7.655.543,78**	**9.482.376,37**	**23,86%**
Superficie sedi regionali*	80.668,50	100.086	24,07%
n. dipendenti	2.218	2.611	17,72%
Totale spese per metro quadro	**94,90**	**94,74**	**-0,17%**
Totale spese per dipendente	**3.451,55**	**3.631,70**	**5,22%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana. D.G. patrimonio e logistica.
*Per alcune sedi il dato non è stato comunicato.
**Nei conteggi del 2019 sono state considerate anche le sedi di provenienza provinciale, acquisite dalla Regione ai sensi della l.r. n. 22/2015 e ss.mm.ii.

La successiva tabella mostra, invece, i beni immobili utilizzati da terzi che, al 31/12/2019, sono 109 (nel 2017 erano 117).

In generale, gli introiti sono aumentati dell'1,2 per cento e, in particolare, quelli relativi ai canoni di locazione (78.765 euro) e quelli per "altri contratti" (104.695 euro), mentre quelli per le concessioni sono diminuiti di 160.267 euro.

Nel prospetto seguente sono evidenziate le tipologie contrattuali utilizzate, i proventi realizzati ed i costi sostenuti per la gestione degli immobili utilizzati da terzi nel biennio 2018-2019.

Tab. 8 - Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2019.

	Anno	Utilizzati da terzi in forza di contratti di diritto privato				Utilizzati da terzi in concessione	Totali
		Locazione	Comodato	Altri contratti(*)	Altre gestioni (**)		
Beni immobili di proprietà della Regione	2018	14	4	19		80	117
	2019	12		18		79	109
Proventi realizzati dalla gestione (accertamenti euro)	2018	160.487		288.213		1.464.327	1.913.027
	2019	239.252		392.908		1.304.060	1.936.220
Spese di gestione sostenute dalla Regione (impegni euro)	2018	5.312				21.372	26.684
	2019	9.765				101.041	110.806

Fonte: Regione Toscana. D.G. Patrimonio e logistica.
(*) Sono comprese in questa voce le autorizzazioni ex art. 39, nonché le indennità di occupazioni sui beni per i quali sono in corso di rinnovo i relativi atti di concessione.
(**) Proventi derivanti dalla gestione patrimoniale e la costituzione.

Per quanto riguarda le spese di gestione sostenute dalla Regione, si rileva che nel 2019 le stesse sono aumentate del 315 per cento rispetto al 2018.

Come descritto nella relazione sulla gestione del patrimonio, predisposta dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 31 della l.r. n. 77/2004, nel 2018 sono state stipulate 12 concessioni ed una locazione, sono state rilasciate 5 autorizzazioni ai sensi dell'art. 39 del regolamento di attuazione della l.r. n. 77/2004 e sono stati ripresi in consegna 2 immobili precedentemente occupati. L'istituto della concessione amministrativa è utilizzato, a norma dell'art. 40 del regolamento, per gli immobili del demanio o del patrimonio indisponibile, mentre sono concessi, di norma, in locazione o comodato i beni immobili del patrimonio disponibile. La durata dei contratti varia in funzione della destinazione d'uso degli immobili, ed è uniforme sia in caso di concessione che di locazione[53].

La scelta del concessionario o del conduttore avviene sulla base di avvisi pubblici che definiscono, tra l'altro, i criteri di assegnazione, specie per le locazioni e le concessioni abitative[54]. Si può procedere all'assegnazione diretta per le concessioni a enti locali o enti pubblici senza scopo di lucro, ovvero quando l'interesse pubblico può essere perseguito da un unico specifico soggetto.

[53] Articoli 42, 1° comma e 57, 2° comma d.p.g.r. n. 61/2005 "a) quattro anni per gli immobili adibiti a civile abitazione; b) sei anni per gli immobili adibiti ad uso diverso dalla civile abitazione; c) nove anni per gli immobili adibiti ad uso ristorante, attività alberghiera o agro-silvo-pastorale". Sono previste, inoltre, durate di due anni per le locazioni di orti, resedi e terreni e di quindici anni per le affittanze agrarie.
[54] Ciò in particolare per le locazioni di immobili ad uso civile abitazione, soggette alla normativa di cui alla l. 431/1998.

L'entità dei canoni di concessione, locazione e comodato è parametrata, per la generalità degli immobili, ai prezzi correnti di mercato, salvo che per le concessioni o locazioni abitative, per le quali si applica la normativa recata dalla citata legge n. 431/1998. Le istruttorie condotte per gli anni 2015 e 2016 hanno fatto emergere l'esistenza di apposite stime tecniche per la determinazione dei canoni di ogni immobile utilizzato da terzi. I valori di riferimento per la concessione in uso degli immobili analizzati risultavano sostanzialmente coerenti con quelli pubblicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare (O.m.i.)[55]. Per tale motivo, ed anche in considerazione del fatto che le predette analisi avevano riguardato la totalità dei beni del patrimonio regionale oggetto di locazione o concessione a terzi, l'indagine non è stata riproposta dal 2017 in poi[56].

Per le concessioni a enti pubblici, ovvero a soggetti che si obblighino ad effettuare interventi di recupero edilizio, può essere applicato il canone ricognitorio[57]. L'ente riferisce che per l'anno 2019 "la gestione del patrimonio regionale ha seguito le linee guida di politica patrimoniale indicate dalla Giunta individuando i beni suscettibili di cessione e ponendo in essere i relativi procedimenti, valorizzando i beni destinati ad uso pubblico generale e ad uffici e gestendo il patrimonio da reddito con i criteri di economicità e trasparenza"[58].

Al patrimonio immobiliare regionale (demaniale o patrimoniale) si aggiunge il patrimonio agricolo forestale indisponibile[59]. Il patrimonio agricolo-forestale regionale (Pafr), rappresentato da 52 complessi forestali di dimensione variabile, compresa fra i poco più di 100 ettari del complesso forestale di "Poggio Malabarba", nel comune di Orbetello e gli oltre 15.000 ettari delle Colline Metallifere, è costituito, principalmente, da terreni forestali, numerosi fabbricati e infrastrutture, che si estendono su tutto il territorio regionale con una

[55] Sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate, nella sezione dedicata all'Osservatorio del Mercato Immobiliare sono pubblicate, con cadenza semestrale, le quotazioni immobiliari relative ai comuni dell'intero territorio nazionale, per le diverse tipologie edilizie nell'ambito delle destinazioni residenziale, commerciale, terziaria e produttiva.

[56] Sull'argomento si riportano le conclusioni dell'indagine svolta in occasione del referto per l'anno 2016: "*Complessivamente l'importo dei canoni degli immobili verificati, pari a 808.697,56 euro, si colloca intorno alla valutazione minima delle quotazioni O.m.i. di riferimento. Peraltro, la presente analisi, vista come completamento di quella iniziata lo scorso anno, rileva complessivamente introiti per canoni di oltre 1,53 milioni collocandosi all'interno del range individuato attraverso le valutazioni O.m.i., da un minimo di 1,32 ad un massimo di 2,30 milioni, denotando, mediamente, una buona efficienza nella gestione*".

[57] Di importo fissato dal regolamento in 180 euro.

[58] Relazione sulla gestione del patrimonio (art. 31 l.r. 27 dicembre 2004, n. 77) – Anno 2019.

[59] Art. 31 l.r. n. 77/2004.

superficie totale di 109.502 ettari (dai 332 nella provincia di Massa Carrara agli oltre 23.000 in provincia di Arezzo).

La gestione è affidata agli enti competenti (Unioni di comuni e comuni)[60] con il coordinamento dell'ente Terre Regionali Toscane[61], sulla base di appositi Piani di gestione[62] elaborati per aggregati di beni aventi struttura economica e tecnica omogenea.

Le assegnazioni che la Regione effettua annualmente sono erogate agli enti competenti sulla base dei programmi che ciascuno dei soggetti presenta in materia di forestazione (Ipf)[63], lotta agli incendi boschivi (Aib) e gestione del patrimonio agricolo forestale regionale (Pafr)[64].

Nel 2019, tenuto conto delle disponibilità del bilancio regionale, sono stati assegnati 4,08 milioni di euro per la gestione e la valorizzazione ordinaria[65] del Pafr e per gli interventi pubblici forestali che per buona parte vengono eseguiti sullo stesso. Inoltre, sono stati assegnati anche 4,35 milioni per gli interventi di prevenzione, lotta agli incendi boschivi, ripristino e salvaguardia delle aree percorse dal fuoco.

Gli utili di gestione vengono destinati dagli enti gestori ad interventi di conservazione, miglioramento e potenziamento dei beni stessi[66] e l'Ente Terre predispone i progetti di valorizzazione e determina annualmente gli obiettivi/proventi da conseguire. Nell'anno di riferimento i proventi obiettivo[67] sono stati 3,67 milioni, mentre quelli effettivamente realizzati (da rendicontazione obbligatoria da parte degli enti gestori) sono stati 3,59, inferiori del due per cento rispetto all'obiettivo. Per quanto riguarda la gestione

---

[60] Art. 29, l.r. n. 39/2000.

[61] L.r. n. 80/2012.

[62] Art. 30 l.r. n. 77/2004. I piani di gestione, di durata normalmente quindicennale, descrivono accuratamente le caratteristiche dei complessi forestali e riportano tutte le indicazioni per la loro relativa amministrazione (cura e valorizzazione del bosco, delle risorse naturalistiche in genere, oltre a regolare tutte le attività che possono essere attuate, anche da soggetti terzi in concessione, sui beni immobili presenti, quali fabbricati, aziende agro-pastorali ed altre strutture).

[63] L.r. n. 39/2000, art. 10.

[64] Al Pafr sono destinati anche gli utili che derivano dalla gestione di questi beni.

[65] Esempi di attività riferibili ai concetti di "gestione e valorizzazione" sono il miglioramento e la manutenzione dei boschi volti alla tutela della biodiversità e alla protezione della flora e della fauna; la manutenzione ordinaria dei fabbricati gestiti in amministrazione diretta; la manutenzione della viabilità forestale; la manutenzione e creazione di aree e punti di sosta; la manutenzione della sentieristica per la fruizione pubblica del patrimonio boschivo.

[66] Art. 31 l.r. n. 39/99.

[67] Previsti con decreto n. 28 del 19 marzo 2019 del Direttore di Ente Terre, ai sensi dell'art. 2 "Funzioni", comma 1, lettera c) della l.r. n. 80/12.

straordinaria, non sono stati finanziati dall'ente progetti di valorizzazione del Pafr a valere su nuove risorse regionali, mentre sono stati assegnati, ma non liquidati, 212.468 euro per interventi strutturali finalizzati alla valorizzazione del Pafr.

Nel corso dell'anno, sono stati inoltre alienati beni del Pafr, con un introito di oltre 96 mila euro (in totale 5 lotti)[68]: un terreno nella provincia di Grosseto, un fabbricato nella provincia di Pistoia e due terreni e un fabbricato in quella di Siena.

La relazione sulla gestione dà conto dei modesti[69] proventi ricavati dallo sfruttamento del patrimonio agricolo forestale regionale (vendite di legname, gestione aziende, canoni concessori, ecc.), interamente reimpiegati per interventi di conservazione, miglioramento e potenziamento dei beni stessi[70], destinati interamente all'ente competente. L'elenco dei beni del patrimonio agricolo forestale[71] destinati alla vendita si attesta su un totale di 786 beni immobili classificati come edifici storici, fabbricati, fabbricati e annessi, fabbricati rurali e aie, ruderi e terreni; di questi, 159 risultano occupati in concessione, 593[72] fabbricati e terreni così detti "liberi" e 34 beni occupati con un'autorizzazione temporanea.

La successiva tabella riassume i proventi complessivamente ricavati dalla gestione del patrimonio immobiliare, distintamente per i beni demaniali e patrimoniali (cap. 31002), e quelli relativi al patrimonio agricolo-forestale (cap. 31004)[73]. Riguardo a quest'ultimo si osserva, a partire dall'esercizio 2018, la cancellazione totale dei residui presenti nel triennio precedente; in merito l'amministrazione regionale, nell'istruttoria relativa al rendiconto 2018, ne ha confermato la cancellazione precisando che "in fase di ri-accertamento residui la somma è stata dichiarata insussistente[74]". Infatti, a seguito delle modifiche alla legge 39/2000[75], intervenute successivamente all'accertamento (nel 2014) dell'importo suddetto

[68] I proventi da alienazione sono per l'80 per cento nella disponibilità dell'Ente Terre e per il 20 per cento in quella degli enti competenti. Tali proventi sono interamente investiti nel Pafr regionale (l.r. n. 39/2000, art. 23, comma 3).

[69] In relazione, soprattutto, alle finalità da perseguire di cui all'art. 27 della l.r. n. 39/2000.

[70] Come previsto dall'art. 31 della l.r. n. 39/2000.

[71] Allegato D2 alla delibera n. 850 del 06/09/2016, integrato dall'allegato 2 della delibera n. 985 del 18/9/2017.

[72] L'Ente ha chiarito che nell'elenco dei beni da vendere, allegato alla d.g.r. n. 850/2016 e alla d.g.r. n. 985/2017, era indicato il termine "inutilizzato" per i fabbricati e "libero" per i terreni.

[73] A partire dal 2016, i proventi restano totalmente nella disponibilità degli enti gestori, per la realizzazione dei relativi interventi, come previsto dalla l.r. n. 26/2016. Per tale motivo gli introiti non risultano accertati al capitolo 31004 del rendiconto regionale.

[74] Con d.g.r. n. 440 del 24 aprile 2018.

[75] Queste modifiche hanno eliminato la vecchia ripartizione prevista per la destinazione delle risorse (55 per cento alla Regione Toscana e 45 per cento agli Enti competenti).

che hanno previsto l'incasso dell'intera somma di questo tipo di proventi da parte degli enti competenti, l'importo pari a 1,875 milioni, "non è mai transitato dal bilancio regionale ed è pertanto stato trattenuto direttamente dagli enti competenti".

Tab. 9 - Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio. Anni 2015-2019. (in euro)

Proventi della gestione del patrimonio regionale		2015	2016	2017	2018	2019
Gestione demanio e patrimonio regionale – Cap. 31002	Residui	1.545.729	2.194.558	1.995.469	1.674.452	1.498.895
	Riscossioni residui	642.351	1.072.124	283.549	239.608	76.301
	Accertamenti	3.043.900	2.598.183	1.765.400	1.885.248	1.555.110
	Riscossioni competenza	1.659.408	1.818.275	1.542.308	1.737.525	1.424.420
Gestione patrimonio agricolo forestale Cap. 31004	Residui	1.875.353	1.875.353	1.875.353		
	Riscossioni residui					
	Accertamenti	1.875.353				
	Riscossioni competenza					
Totale Proventi Gestione	Residui	3.421.082	4.069.911	3.870.822	1.674.452	1.498.895
	Riscossioni residui	642.351	1.072.124	283.549	239.608	76.301
	Accertamenti	3.043.900	2.598.183	1.765.400	1.885.248	1.555.110
	Riscossioni competenza	1.659.408	1.818.275	1.542.308	1.737.525	1.424.420

Fonte: rendiconti regionali anni 2015-2019.

Le somme accertate a consuntivo 2019 sul capitolo 31002, per proventi derivanti dalla sola gestione del demanio e patrimonio regionale, per un totale complessivo di appena 1,55 milioni (1,88 nel 2018), sono in diminuzione sia rispetto al 2018, anno in cui si era invece registrata un aumento rispetto al precedente esercizio, sia rispetto a tutti gli esercizi pregressi, in particolar modo rispetto al 2015, anno in cui i proventi accertati erano quasi il doppio rispetto all'esercizio in esame.

2.3 Le alienazioni dei beni immobili

Con la delibera n. 850 del 6 settembre 2016, la Regione ha approvato l'elenco dei beni del patrimonio immobiliare che si proponeva di alienare nel successivo triennio e successivamente con delibera n. 985 del 18 settembre 2017, sono stati approvati gli allegati 1 e 2, che contengono le integrazioni degli elenchi degli immobili per i quali è stata ritenuta opportuna l'alienazione e, da ultimo, con delibera n. 83 del 29 gennaio 2018 questi elenchi sono stati ulteriormente implementati con due unità immobiliari non abitative del

patrimonio disponibile[76] ed un terreno demaniale[77]. In applicazione delle suddette delibere la Regione, nel corso del 2019, ha pubblicato due bandi di vendita. Il primo comprende un complesso immobiliare situato a Firenze, in via delle Carra e Via delle Porte Nuove, una porzione di terreno situata nel comune di Gavorrano e tre porzioni di terreno nel comune di Manciano; con il secondo è stato messo in vendita il complesso immobiliare situato a Pisa, in Lungarno Pacinotti, 49. Quest'ultimo bando è stato, successivamente, revocato per consentire ulteriori approfondimenti tecnici, catastali e patrimoniali sul lotto in vendita, necessari per rendere informazioni più puntuali agli eventuali soggetti interessati all'acquisto.

Con la delibera n. 854 del 5 luglio 2019, la Regione ha, poi, effettuato la ricognizione triennale del patrimonio e ha approvato i nuovi elenchi dei beni da alienare nel triennio 2019/2021. In applicazione di detta delibera la Regione ha riproposto il bando di vendita relativo al complesso immobiliare situato a Firenze, in via delle Carra e Via delle Porte Nuove, poiché la precedente aggiudicazione del complesso non si era perfezionata, essendo soggetta a condizione sospensiva, in attesa del provvedimento di rilascio di autorizzazione alla vendita ex d.lgs. n. 42/2004.

Nel corso dell'anno 2019 l'ente ha pubblicato, ai sensi della l.r. n. 77/2004 – art. 25 bis, comma 1, lett. b), due avvisi per la vendita mediante trattativa diretta del complesso immobiliare denominato "Villa Basilewsky e relativo edificio di ampliamento e Villini Passerini e Borchi" situato a Firenze, in viale F. Strozzi 34/36 e via Lorenzo il Magnifico 100/102: per il primo avviso non sono pervenute offerte, mentre per il secondo la procedura di aggiudicazione è ancora in corso. Inoltre, ai sensi della l.r. n. 77/2004 – art. 22, è stata notificata l'offerta per l'esercizio del diritto di prelazione relativa ad un terreno in comune di Grosseto, ma l'occupante non ha esercitato tale diritto. Infine, ai sensi della l.r. n. 77/2004 - art. 25 bis, comma 1, lett. a), norma relativa alla vendita in favore di enti pubblici che richiedono il bene immobile per motivi di interesse pubblico, è stata notificata l'offerta per un ufficio sito a Firenze, in via Verdi 16, che è stata accettata da parte dell'Autorità Idrica Toscana, che aveva richiesto il bene.

La tabella sottostante dà conto di quanto sopra descritto.

[76] "Ex casello ferroviario" in loc. Poppi (AR) ed "ex casa cantoniera" ad Impruneta (FI).
[77] Terreno "ex Anas", loc. Querciola a Fiesole (FI).

Tab. 10 - Bandi di vendita 2019. (in euro)

Decreto indizione gara		N. beni	Data gara	Beni aggiudicati	Prezzo aggiudicazione	Accertamenti 2019		Accertamenti 2019
N.	Data					Caparra e anticipi	Saldo	
5965	18/04/2019	5	03/07/2019	Aggiudicati 4 beni	900	600	300	900
15093	12/09/2019	1	23/10/2019	Aggiudicato un bene				
7571	15/05/2019	1	12/07/2019	Deserta				
14353	02/09/2019	1		In corso				
237196*	12/06/2019	1		Prelazione non esercitata				
345208*	17/09/2019	1		Aggiudicato un bene	298.000	29.800		29.800

*Nota della Regione Toscana.
Fonte: Regione Toscana – D.G. Patrimonio e Logistica.

La tabella seguente mostra gli immobili relativi ai 6 contratti di compravendita stipulati nel corso del 2019, di cui 2 si riferiscono ad immobili messi all'asta nel corso dell'anno precedente[78]. Gli ultimi due immobili descritti nella tabella sono stati venduti con trattativa diretta ex art. 25 bis, comma 1, lett. a), della l.r. n. 77/04.

Tab. 11 - Dismissioni 2019 in dettaglio. (in euro)

Tipo di immobile	Destinazione	Località	Valore Registri Tit. III	Anno del bando di gara	Prezzo di vendita
Non residenziale*	Uffici	Firenze	3.999.999,23	2017	4.000.000
Terreno*	Terreno agricolo	Manciano (GR)	-	2018	2.324
Terreno	Terreno agricolo	Manciano (GR)	-	2019	900
Terreno	Terreno agricolo	Magliano (GR)	-	2018	625
Non residenziale	Ufficio	Firenze	247.279,20	2019	298.000
Non residenziale	Commerciale	Firenze	12.066.667	2019	12.066.667

* Questi immobili sono stati offerti al pubblico nel 2018 e i relativi avvisi sono stati approvati, rispettivamente, con d.d. n. 16727 del 15.11.2017 e n. 9735 del 19.6.2018.
Fonte: Regione Toscana – D.G. Patrimonio e Logistica.

Si segnala, in particolare, che l'ultimo immobile descritto nella tabella è il complesso immobiliare situato a Firenze in viale F. Strozzi, denominato "Fortezza da Basso", del quale la Regione era proprietaria pro-quota unitamente al Comune e alla Città Metropolitana di Firenze. L'immobile è stato ceduto a trattativa diretta, ai sensi dell'art. 25 bis lett. a), alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Firenze (C.C.I.A.), per un importo di 12,07 milioni che è stato stanziato dalla Regione, salvo il verificarsi della condizione sospensiva costituita dal decorso del termine di cui all'art. 59 e segg. del d.lgs. n. 42/2004. Al verificarsi della suddetta condizione sospensiva sarà sottoscritto un atto

[78] D.g.r. n. 850 del 6 settembre 2016. Approvazione delle modifiche e integrazioni degli elenchi dei beni di cui agli allegati D, approvati con delibere nn. 985/2017 e 83/2018.

ricognitorio, al momento del quale verrà accertata e versata la somma già stanziata dalla Regione.

L'operazione relativa all'avviso pubblico di manifestazione d'interesse all'acquisto/valorizzazione, emesso nel 2016, per 8 immobili inseriti nell'allegato A alla delibera di Giunta n. 459 del 17 maggio 2016[79], descritta nel referto sul rendiconto 2017, non ha registrato sviluppi neanche nel corso del 2019. Dall'istruttoria è emerso infatti che per Villa Basilewsky è stato emanato un nuovo bando di vendita, per il quale non sono pervenute offerte, seguito da un invito alla presentazione di offerta irrevocabile, procedura che risulta tuttora in corso, mentre Villa Fabbricotti è stata eliminata dal piano delle alienazioni e per l'immobile relativo all'ex ospedale Meyer non può essere avviata alcuna procedura di vendita in quanto parzialmente occupato dagli uffici della Direzione Attività produttive della Regione Toscana. L'unico immobile alienato tra quelli descritti nell'Allegato A è stato quello di via Pietrapiana per il quale, nel 2019, si è verificata la condizione sospensiva consistente nel mancato esercizio nei termini di legge del diritto di prelazione di cui al d.lgs. n. 42/2004.

[79] L'allegato A comprendeva gli immobili denominati Villa Larderel, Villa Basilewsky, Villa Fabbricotti e l'immobile di via Pietrapiana, oltre a diversi immobili del patrimonio delle Aziende sanitarie, come l'ex ospedale Meyer di Firenze.

Tab. 12 - Contratti stipulati ed introiti dal 2013 al 2019 - programmazione 2013-2019. (in euro)

Immobile	Anno gara	Prezzo di vendita	Anno di imputazione dei proventi					Totale proventi
			Dal 2013 al 2015	2016	2017	2018	2019	
Porzione di terreno. Magliano in Toscana (GR)	2013	2.600	2.600					2.600
Terreno Comune Manciano (GR)	2014	2.000	2.000					2.000
Complesso immobiliare Via G. Modena, 13 - Firenze	2014	3.919.000	3.919.000					3.919.000
Terreni (2) Loc. Montiano - Comune di Manciano	2014	9.000	9.000					9.000
Terreno Comune di Massa	2014	4.700	4.700					4.700
Terreno Comune Manciano (GR)	2014	3.000	3.000					3.000
Terreni (2) Comune Magliano in Toscana (GR)	2014	6.500		4.380				4.380
Porzione complesso immobiliare Via Verdi, 16 – Firenze	2015	520.500	520.500					520.500
Immobile non resid.le Firenze	2015	401.000		401.000				401.000
Immobile non residenziale Castiglione della Pescaia (GR)	2015	201.000		201.000				201.000
Terreno Comune Manciano (GR)	2015	10.000		10.000				10.000
Terreno Comune Cantagallo (PO)	2015	140.003		140.003				140.003
Terreni (5) Comune Capalbio	2016	5.014		1.740				1.740
Terreno Comune di Loro Ciuffenna	2016	15.500		11.625				11.625
Terreno Capalbio Torre Palazzi	2016	2.100		420				420
Immobili (2) non residenziali Firenze	2016	1.104.000		220.800				220.800
Villa Larderel Impruneta	2017	9.130.000			9.130.000			9.130.000
Ex casa cantoniera Rosignano Marittimo	2017	31.500			31.500			31.500
Complesso immob. Firenze Via Pietrapiana	2018	4.000.000				4.000.000		4.000.000
Fondo commerciale Pistoia Corso Gramsci	2018	298.500				298.500		298.500
Unità immobiliare- Ufficio Follonica (GR)	2018	43.000				43.000		43.000
Ex casello ferroviario. Poppi (AR)	2018	4.000				4.000		4.000
Ex Casa canton. Rosignano (LI)	2018	31.500				31.500		31.500
Ex Casa cantoniera. Monterotondo (GR)	2018	20.000				20.000		20.000
Fondo commerciale. Pistoia	2018	298.500				298.500		298.500
Ufficio. Follonica (GR)	2018	43.500				43.500		43.500
Terreno agricolo. Borgo S.L. (FI)	2018	5.665				5.665		5.665
Residenziale. Scarlino (GR)	2018	154.350				154.350		154.350
Terreno agricolo nel comune di Manciano (GR)	2018	2.324					2.324	2.324
Terreno agricolo nel comune di Magliano in Toscana (GR)	2018	500					500	500
Terreno agricolo nel comune di Manciano (GR)	2019	900					900	900
Porzione complesso immobiliare Via Verdi, 16 – Firenze	2019	268.200					29.800	29.800
Totali			**4.460.800**	**990.968**	**9.161.500**	**4.899.015**	**33.524**	**19.545.807**

Fonte: Corte dei conti. Elaborazione su dati Regione Toscana D.G. Patrimonio e logistica.

Ai 15 bandi per la vendita di 77 immobili, pubblicati nel periodo 2013-2018, si aggiungono i cinque del 2019[80], che interessano 8 immobili.

Come risulta dalla tabella precedente, gli introiti da alienazione per le vendite effettuate fino al 31/12/2019 ammontano a circa 19,6 milioni, di cui solo 0,03 realizzati nel 2019. Va, tuttavia, considerato che nel 2019 è stata effettuata l'alienazione, per il considerevole importo di 12,07 milioni, della quota regionale del complesso immobiliare denominato "Fortezza da Basso", i cui effetti finanziari si manifesteranno soltanto nel 2020, al verificarsi della condizione sospensiva, come già in precedenza accennato.

In sintesi, come mostra la tabella che segue, i beni immobili alienati nell'esercizio 2019, aggiungendosi a quelli venduti nel periodo 2012-2018, portano il totale delle dismissioni a 47 cespiti, pari a circa il 36 per cento della programmazione 2012-2019. Risultano comunque ancora da alienare 84 immobili su 131, poco più del 64 per cento.

Tab. 13 - Programma dismissioni 2012-2019. Stato di realizzazione.

Beni	In vendita (a)	Venduti (b)	Invendibili (d)	Da alienare (e= a-b-d)
Abitativo	40	9	0	31
Non abitativo	48	12	0	36
Terreni	43	26	0	17
Totali	**131**	**47**	**0**	**84**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana D.G. Patrimonio e logistica.

Gli introiti complessivamente realizzati dalla dismissione dei beni patrimoniali sono evidenziati nella tabella successiva. Come nei due esercizi precedenti si riscontrano, anche nel 2019, accertamenti per alienazione dei beni del patrimonio agricolo-forestale (cap. 44004) per euro 81.000, in calo rispetto ai 349.266 euro del 2018.

[80]Bandi approvati con decreti dirigenziali nn. 5965, 14353 e 15093 del 2018 e con note nn. 237196 e 345208 del 2019.

Tab. 14 - Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2014-2019. (in euro)

Proventi del patrimonio regionale		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totale
Alienazione di beni del patrimonio agricolo forestale Cap. 44004	Residui					53.300	42.640	95.940
	Riscossioni residui					10.660	42.640	53.300
	Accertamenti				53.300	349.266	81.000	430.266
	Riscossioni competenza					249.266	81.000	330.266
Alienazione di beni del patrimonio immobiliare Cap. 44003	Residui	17.989	18.490	6.013	146.016	0	14.917.667	15.106.175
	Riscossioni residui		12.477	827.180	140.003	0	14.917.667	15.884.850
	Accertamenti	1.652.620	2.877.913	967.183	3.645.488	2.116.350	36.803	11.296.357
	Riscossioni competenza	1.652.120	2.871.900	827.180	3.645.488	2.079.547		11.076.235
Proventi derivanti da cessioni di terreni Cap. 44007	Residui					0	8.349	8.349
	Riscossioni residui					0	5.749	5.749
	Accertamenti			23.785	8.829	6.421		39.035
	Riscossioni competenza			23.785	8.829	6.421		39.035
Totale proventi dismissioni	Residui	17.989	18.490	6.013	146.016	53.300	14.968.656	15.210.464
	Riscossioni residui	0	12.477	827.180	140.003	10.660	14.966.056	15.943.899
	Accertamenti	1.652.620	2.877.913	990.968	3.707.617	2.472.037	117.803	11.765.658
	Riscossioni competenza	1.652.120	2.871.900	827.180	3.654.317	2.335.234	81.000	11.445.536

Fonte: rendiconti regionali anni 2014-2019.

Gli accertamenti per alienazioni del patrimonio immobiliare al capitolo 44003, in totale pari a circa 11,3 milioni[81] dal 2013 al 2019, sono stati realizzati, come accennato, per la maggior parte tra il 2014 e il 2018; tuttavia, nel 2016, nel 2018 e, specialmente, nel 2019 si osserva un consistente decremento rispetto all'anno precedente. Quelli relativi ai beni del patrimonio agricolo forestale (cap. 44004), che nel biennio 2012-2013 erano stati, complessivamente, pari a 1,57 milioni, si sono azzerati nel triennio 2014-2016, per risalire, successivamente, nel triennio 2017-2019, ad un importo totale di 0,43 milioni. Gli accertamenti del 2019 sono pari a 0,08 milioni.

Si rileva che negli accertamenti confluiscono, oltre alle somme relative ai contratti stipulati negli anni di riferimento, anche quelle per acconti e caparre versate nell'esercizio, i saldi per contratti di permuta, e le indennità per espropriazioni passive.

[81]Dal 2013 al 2019 sono stati realizzati circa 19,6 milioni dalle alienazioni programmate, come mostrato dalla tabella "Contratti stipulati ed introiti dal 2013 al 2019 - programmazione 2013/2019". Il dato contabile degli accertamenti iscritti, nello stesso periodo, ai capitoli 44003, 44004 e 44007 (11,76 milioni) non comprende, peraltro, il valore di 6,4 milioni conferiti all'Ente in titoli del fondo immobiliare "i3 Università" come quota parte del corrispettivo di vendita del complesso immobiliare "Villa Larderel".

Infine, nel corso dell'anno 2019, come detto sopra, sono stati alienati 5 lotti di beni (terreni e fabbricati)[82] appartenenti al Pafr, che hanno determinato un introito di oltre 96 mila euro.

2.4 Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare

Gli interventi di riqualificazione e di manutenzione straordinaria degli immobili del patrimonio regionale sono previsti dagli articoli 11 e 12 della l.r. n. 77/2004, che disciplinano, rispettivamente, i piani di intervento sul patrimonio immobiliare ed i progetti di miglioramento e valorizzazione.

Nelle due tabelle che seguono, si riporta l'elenco degli interventi programmati ed il loro stato di attuazione.

Tab. 15 - Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2019. Art. 11 l.r. n. 77/2004. (in euro)

Immobile	Oggetto dei lavori	Valore dell'intervento (euro)	Stato di attuazione al 31/12/2019
Uffici regionali siti nelle Province di Firenze, Prato e Pistoia	Lavori di manutenzione e conduzione di impianti elettrici, idraulici, termoidraulici e di condizionamento	621.400	Importo dei lavori affidati con decreto dirigenziale n. 11704 dell'11/7/2019. Intevento in corso di esecuzione.
Sedi periferiche della Giunta regionale	Lavori di manutenzione opere edili	150.565,40	Importo dei lavori affidati con decreto dirigenziale n. 18366 del 23/10/2019. Intevento in corso di esecuzione.
Uffici regionali siti nelle Province di Arezzo, Siena e Grosseto	Lavori di manutenzione e conduzione di impianti elettrici, idraulici, termoidraulici e di condizionamento	123.829,51	Importo dei lavori affidati con decreto dirigenziale n. 19407 del 7/11/2019. Intevento in corso di esecuzione

Fonte: relazione ex art. 31 l.r. n. 77/2004.

L'Ente ha comunicato la conclusione dei due interventi seguenti:

a. lavori di manutenzione straordinaria relativi a porzione di immobile di proprietà regionale presso il Genio Civile di Pisa, via Emilia 448 loc. Ospedaletto (importo complessivo euro 37.650,60);
b. lavori di sostituzione di copertura in cemento amianto, presso l'immobile di proprietà regionale in Bagno a Ripoli (FI), via di Mondeggi loc. Benzolaia – eliporto nucleo antincendio boschivo regionale (importo complessivo euro 29.936,87).

[82]Uno nella provincia di Grosseto, 3 in quella di Siena ed uno in quella di Pistoia.

Tab. 16 - Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2019. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

Immobile	Oggetto del progetto	Stato di attuazione al 31/12/2018
Villa Fabbricotti, Firenze	Opere di consolidamento di un tratto della cinta muraria lato sud est.	Importo dei lavori (euro 26.357,59) affidati con decreto dirigenziale n. 21325 del 27/11/2019. Intervento in corso di esecuzione.
Data center TIX, via S. Piero a Quaracchi, 250 a Firenze	Lavori di somma urgenza per la riparazione della copertura.	Importo dei lavori (euro 20.954,92) affidati con decreto dirigenziale n. 13984 del 19/11/2019. Intervento concluso.
Magazzino idraulico "Il Sostegno" a Pisa	Lavori di somma urgenza per la messa in sicurezza.	Importo dei lavori (euro 19.930) affidati con decreto dirigenziale n. 5296 del 3/4/2019. Intervento concluso.
Villa Medicea di Careggi, Firenze	Lavori di consolidamento e restauro.	L'importo complessivo del progetto è pari a euro 583.820,94. Concluso lo stato progettuale, è prossima l'indizione della gara.

Fonte: Relazione ex art. 31 l.r. n. 77/2004.

Nel corso del 2019 sono stati proposti 4 nuovi interventi rispetto all'anno precedente, in cui non ne venne proposto nessuno a causa, principalmente, delle norme sul contenimento dell'indebitamento e di quelle sul pareggio di bilancio che hanno, senza dubbio, contribuito a rendere più difficoltoso il reperimento dei finanziamenti necessari per la realizzazione dei progetti. I progetti proposti nel 2019 sono, peraltro, di lieve entità e riguardano, per lo più, lavori indifferibili di somma urgenza. Fa eccezione il progetto riguardante la Villa Medicea di Careggi, già oggetto di un accordo di programma tra la Regione e la Soprintendenza ai Beni Ambientali e Culturali, che si propone di arrestare il degrado che affligge da tempo l'edificio.

Le difficoltà nell'acquisizione di risorse da utilizzare per investimenti avevano, infatti, comportato la decisione di porre in vendita immobili per i quali erano previsti interventi di recupero e/o riqualificazione (Villa Basilewsky, Stalla del Buontalenti)[83], nonché altri immobili per i quali erano previsti di interventi di vasta entità (ad esempio, Villa Larderel)[84].

[83]D.g.r. n. 850/2016 - Allegato "D".
[84]D.g.r. n. 850/2016 - Allegato "D". Primo bando di vendita anno 2017.

3 Considerazioni conclusive

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, registra comunque un miglioramento del 17,9 per cento, che si aggiunge a quello del 2018 (25 per cento), anche per effetto dell'accantonamento a patrimonio netto del risultato d'esercizio 2019, positivo per circa 315 milioni. Nel corso dell'esercizio 2019, la Regione ha proseguito l'attività di verifica e stima dei beni immobili e ciò si è concretizzato in un consistente aumento di valore delle immobilizzazioni materiali.

Quanto al Conto Economico, il risultato positivo, come detto di 315 milioni è in forte peggioramento rispetto al precedente esercizio, quando assommava a circa 571 milioni. Va, tuttavia, considerato che il risultato del 2018 era fortemente influenzato dal risultato della gestione straordinaria, che incideva per circa il 45 per cento sul risultato complessivo dell'esercizio. La suddetta incidenza si è fortemente ridotta nel 2019, essendo pari al 26,5 per cento. Il risultato del 2019, dunque, benché nettamente peggiore di quello del 2018, esprime con maggiore significatività l'andamento della gestione, dato che è determinato, in prevalenza, dal risultato della gestione caratteristica.

Per quanto riguarda la gestione dei beni patrimoniali utilizzati da terzi è stata evidenziata un leggero aumento degli introiti (1,2 per cento). Le spese di gestione dei beni immobili utilizzati dalla Regione sono nettamente in aumento rispetto al 2018 (+ 315 per cento).

Quanto ai programmi di alienazione del patrimonio immobiliare non strumentale, nel corso dell'anno 2019 l'ente regionale ha pubblicato 6 ulteriori bandi di vendita, che si aggiungono ai 19 pubblicati nel periodo 2012-2018, riguardanti complessivamente 131 beni, di cui alla fine del 2019 ne risultano alienati 47, corrispondenti a circa il 36 per cento dell'intera programmazione. Gli introiti si assestano, complessivamente, a circa 19,6 milioni.

Nel corso del 2019 sono stati proposti 4 nuovi interventi di riqualificazione e manutenzione straordinaria rispetto al 2018, anno in cui furono peraltro azzerati a fronte della drastica riduzione degli esercizi precedenti. Negli ultimi anni, infatti, le norme sul contenimento dell'indebitamento e quelle sul pareggio di bilancio hanno senza dubbio contribuito a rendere più difficoltoso il reperimento dei finanziamenti necessari per la realizzazione dei

progetti. Ciò deve aver comportato la decisione di porre in vendita immobili per i quali erano originariamente previsti interventi di recupero e/o riqualificazione (Villa Basilewesky, Stalla del Buontalenti), nonché interventi di vasta entità (Villa Larderel).

CAPITOLO VI
LA GESTIONE SANITARIA

Sommario: 1. La gestione sanitaria regionale. - 2. I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2019. - 3. Analisi della composizione del perimetro sanitario. - 4. Il finanziamento sanitario e la programmazione regionale. - 5. La gestione di competenza. - 5.1 Accertamenti e impegni del FSR. - 5.2 L'andamento delle entrate relative al Fondo sanitario regionale. - 5.2.1 Le entrate del Fondo sanitario indistinto. - 5.2.2 Le entrate del Fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo. - 5.3. L'andamento delle spese relative al Fondo sanitario regionale. - 5.3.1 Le spese del Fondo sanitario indistinto. - 5.3.2 Le spese del Fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo. - 6. La gestione dei residui del perimetro sanitario. - 6.1. I residui attivi. - 6.2. I residui passivi. - 7. La ripartizione ed erogazione del fondo agli enti del SSR. - 8. La gestione di cassa. - 9. Il ripiano delle perdite. - 9.1. Il reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie. - 10. L'indebitamento sanitario. - 11. Le spese di funzionamento degli enti strumentali del SSR. - 12. I tempi di pagamento del SSR. - 13. L'ente di supporto tecnico amministrativo (ESTAR). - 13.1 I costi di funzionamento di ESTAR nel rendiconto regionale. - 13.2 I mutui dell'ente. - 13.3 I costi di gestione dei magazzini. - 13.4 Spese per il personale. - 13.5 Spesa per servizi non sanitari. - 13.6 I tempi di pagamento degli enti sanitari. - 13.7 Le erogazioni regionali. - 13.8 Conclusioni. - 14. Considerazioni conclusive. - Appendice.

1 La gestione sanitaria regionale

L'attuale assetto istituzionale del Servizio sanitario nazionale (SSN) è articolato, come è noto, su due differenti piani di governo: lo Stato, che definisce i Livelli essenziali di assistenza (LEA) e assicura, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, le risorse necessarie al loro finanziamento; le regioni, che organizzano i propri Servizi sanitari regionali (SSR), deputati all'erogazione delle prestazioni incluse nei LEA.

Si comprende dunque la particolare rilevanza che nel bilancio regionale vengono ad assumere le entrate e le spese c.d. "sanitarie", ovverosia le risorse che la regione acquisisce, prevalentemente dallo Stato, e che impiega per gestire il SSR e garantire, attraverso di esso, i livelli essenziali di assistenza a salvaguardia della salute dei cittadini.

Proprio in considerazione di tale rilevanza, che si manifesta sia sul piano quantitativo per la mole delle risorse pubbliche coinvolte, sia sul piano qualitativo data la preminenza costituzionalmente riconosciuta del diritto alla salute, la legge richiede che le entrate e le spese sanitarie siano oggetto di una separata "perimetrazione" all'interno del bilancio regionale e sottoposte a specifiche regole di gestione contabile anche in deroga ai principi dell'armonizzazione.

Il presente capitolo è dedicato all'analisi della gestione sanitaria regionale dell'esercizio 2019, con particolare riferimento al Fondo sanitario regionale (FSR) anche al fine di verificare il rispetto delle disposizioni di legge e dei principi che ne stabiliscono le modalità di impiego e di contabilizzazione.

La mancata approvazione dei bilanci delle aziende sanitarie del 2019 e del consolidato sanitario impediscono di estendere l'indagine all'intero SSR complessivamente considerato.

Un approfondimento è infine riservato all'Ente sanitario regionale di supporto alle aziende sanitarie (ESTAR) già oggetto di specifica trattazione nelle Relazioni degli esercizi 2016 e 2017, per la verifica dei risparmi di spesa attuati dalla centrale di acquisti in sanità nata dall'unificazione dei tre enti preesistenti in ciascuna delle tre aree vaste in cui sono suddivise le competenze sanitarie regionali.

2 I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2019

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.

A differenza dell'esercizio 2018 in cui le previsioni definitive di entrata e di spesa, al netto delle poste contabilizzate nei servizi conto terzi-partite di giro, pareggiavano a 8.701,66 milioni, la gestione sanitaria dell'esercizio 2019 registra una differenza tra previsioni in entrata ed uscita di 29,5 milioni determinata da entrate per 9.040,91 milioni e spese per 9.070,41 milioni.

Al netto delle poste dei servizi conto terzi-partite di giro, si registrano, per l'anno in esame, accertamenti per 7.881,88 milioni ed impegni per 7.920,00 milioni, corrispondenti rispettivamente al 76,59 e al 79,28 per cento degli accertamenti e degli impegni totali risultanti dal rendiconto; le riscossioni in conto competenza ammontano a 7.135,57 milioni e i pagamenti a 6.969,33 milioni.

I residui attivi finali, sempre al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, sono pari a 2.837,74 e corrispondono al 68,97 per cento del totale del rendiconto; di questi 746,31 milioni derivano dalla gestione di competenza (52,57 per cento del totale) e 2.091,43 dalla gestione dei residui (77,60 per cento del totale del rendiconto); quest'ultima conta riscossioni per 1.647,75 milioni e minori entrate per 104,79 milioni. Il totale dei residui attivi, rispetto al

valore iniziale di 3.843,97 milioni rileva uno smaltimento di 1.006,23 milioni pari al 26,18 per cento.

I residui passivi finali, di contro, sono pari a 1.843,55 milioni (70,65 per cento del totale), di cui 950,67 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 892,88 milioni derivanti dalla gestione dei residui che evidenzia pagamenti per 1.017,26 milioni ed economie per 136,13 milioni. Rispetto al valore iniziale, di 2.046,28 milioni, lo smaltimento è di 202,72 milioni (-9,91 per cento).

3 Analisi della composizione del perimetro sanitario

Prima di procedere ad una più approfondita analisi della gestione finanziaria della sanità regionale, si ritiene opportuno fare qualche considerazione preliminare sulla composizione del "perimetro sanitario" all'interno del bilancio allo scopo di misurarne l'estensione e di valutarne la regolare costituzione alla luce di quanto stabilito dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011.

Questo dispone che *le regioni, nell'ambito del proprio bilancio, devono garantire un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte a bilancio e le risorse indicate negli atti di determinazione dei fabbisogni sanitari nazionali o rese disponibili dalle medesime regioni. A tal fine, il bilancio regionale deve adottare un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che della spesa, ivi comprese le partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze.*

Entrate:

a) finanziamento sanitario ordinario corrente, come risultante nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio;

b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità e da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli per l'erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA;

c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;

d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria (art. 20 legge 11 marzo 1988, n. 67).

Spese:

a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio;

b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;

c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;

d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati dall'art. 20, legge n. 67 del 1988.

Si deve rilevare, in primo luogo, che, secondo l'elenco allegato al rendiconto, i capitoli "perimetrati" non sono solo quelli direttamente riferibili alle entrate ed alle spese elencate dall'art. 20 le quali, in assenza di una ulteriore e precisa classificazione, non appaiono dunque immediatamente individuabili all'interno del più ampio perimetro sanitario, pur costituendone la parte di gran lunga prevalente.

Né queste emergono, del resto, dalle articolazioni funzionali del bilancio "armonizzato", posto che né il perimetro sanitario "totale", né tantomeno il perimetro "ristretto" dell'art. 20 coincidono, sul versante della spesa, con la missione 13 "*tutela della salute*" e con i relativi programmi, quantunque questi riprendano, in buona parte, le categorie elencate dallo stesso art. 20.

Oltre ai servizi per conto terzi che ospitano le poste per le anticipazioni ministeriali sul Fondo sanitario nazionale e le relative regolazioni contabili, i capitoli del perimetro si appoggiano anche su altre missioni tra cui spicca la missione 50 del "debito pubblico" che raccoglie l'indebitamento del settore sanitario finanziato dal FSR di cui si tratterà più diffusamente nei prossimi paragrafi.

Nelle seguenti tabelle il perimetro ristretto del FSR è rapportato all'intero perimetro sanitario e, in spesa, alla missione 13.

Tab. 1 - Finanziamento e spesa sanitaria in rapporto al perimetro sanitario. (in euro)

	accertamenti	riscossioni		impegni	pagamenti
entrate art. 20	8.682.461.371,95	7.946.456.668,57	**spese art. 20**	7.676.255.882,13*	6.791.924.164,02
altre entrate	235.198.143,91	224.862.477,53	**altre spese**	1.279.518.326,63	633.093.668,62
totale perimetro	8.917.659.515,86	8.171.319.146,10	**totale perimetro**	8.955.774.208,76	7.425.017.832,64
% entrate art. 20	97,36%	97,25%	**% spese art. 20**	0,86	0,91
% altre entrate	2,64%	2,75%	**% altre spese**	0,14	0,09

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.
* L'importo è comprensivo dell'intera somma sul cap. 23036 "Fondo per la non autosufficienza – Fondi statali" utilizzato solo per una quota parte a ripiano delle perdite 2019.

Tab. 2 - Spesa per missioni ex art. 20 rapportata al perimetro sanitario. (in euro)

	Missioni	impegni	pagamenti
Spese art. 20	Missione 13	7.609.918.873,16	6.741.455.500,69
	Missione 50	49.632.911,00	48.584.859,23
	Missione 14	14.326.975,97	715.000,00
	Missione 1	2.226.122,00	1.017.804,10
	Missione 6	61.000,00	61.000,00
	Missione 12	90.000,00	90.000,00
		7.676.255.882,13	**6.791.924.164,02**
Altre spese	Missione 13	139.509.595,83	89.640.246,95
	Missione 1	19.278,00	5.029,42
	Missione 12	20.289.873,69	3.842.209,25
	Missione 14	1.639.324,45	1.632.068,39
	Missione 50	82.287.149,38	82.287.149,38
		243.745.221,35	**177.406.703,39**
Conto terzi	Missione 99	1.035.773.105,28	455.686.965,23
Totale		**8.955.774.208,76**	**7.425.017.832,64**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

La perimetrazione, come sopra accennato, costituisce il primo di una serie di successivi adempimenti richiesti alle regioni per garantire che le ingenti risorse pubbliche costituenti il FSN mantengano la propria destinazione una volta affluite nel bilancio regionale, senza essere distolte dalla propria finalità per alimentare spese di altra natura.

Se pertanto il perimetro può ammettere l'inclusione di ulteriori capitoli riconducibili più o meno direttamente ad interventi in ambito sanitario, esso deve dare immediata evidenza alle entrate e alle spese relative al finanziamento del SSR e alla prestazione dei LEA, consentendone l'immediata confrontabilità anche ai fini dei controlli esterni.

In considerazione di tali esigenze di verifica della destinazione, si richiede, del resto, che il perimetro rimanga tendenzialmente stabile nel corso del tempo, consentendo in questo modo di misurare l'evoluzione delle poste che lo compongono da un esercizio all'altro.

Il raffronto operato tra i perimetri di più esercizi ha viceversa evidenziato la continua modifica dei capitoli "sanitari".

Si riscontra, infatti, anche all'interno del perimetro sanitario, quella prassi contabile, più volte censurata da questa Sezione, consistente nella moltiplicazione dei capitoli, ovverosia nella continua creazione di nuovi capitoli in luogo di altri già esistenti nel bilancio, spesso con la medesima denominazione, che, oltre a non apparire giustificata in relazione alla diversa natura dell'entrata o della spesa, compromette la chiarezza e la leggibilità del bilancio stesso.

Se in linea teorica può ammettersi l'introduzione nel perimetro di un nuovo capitolo in relazione ad una entrata o ad una spesa del tutto nuova non registrata in precedenza, molto meno giustificabile appare il passaggio di uno stesso capitolo da un perimetro all'altro, fenomeno che pure è stato rilevato in passato e si è in parte riproposto nell'esercizio in esame.

4 Il finanziamento sanitario e la programmazione regionale

Il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) cui concorre ordinariamente lo Stato per l'anno 2019, già fissato dall'art. 1, comma 514, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, è stato definitivamente determinato, a seguito di ulteriori interventi, in 113.810 milioni di euro, di cui:

- 111.079,47 Fondo sanitario indistinto (FSI);
- 1.814,72 Fondo vincolato programmato per regioni e PA;
- 629,63 Fondo vincolato per altri enti;
- 286,18 accantonamento[85].

[85] In applicazione di quanto stabilito dall'articolo 2, comma 67-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. La norma prevede che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome, siano stabilite forme premiali, a valere sulle risorse ordinarie destinate al finanziamento del SSN, per le regioni che istituiscano una Centrale regionale per gli acquisti per un volume annuo non inferiore ad un importo determinato con il medesimo decreto e per quelle che introducano misure idonee a garantire, in materia di

Il riparto del Fondo tra le regioni e province autonome, già approvato in sede di Conferenza Stato-regioni il 6 luglio 2019, è stato disposto con la deliberazione CIPE 20 dicembre 2019, n. 82 (pubblicata nella gazzetta ufficiale del 28 marzo 2020).

La quota di Fondo sanitario indistinto assegnata alla Toscana risulta pari a 7.002,57 milioni, cui si aggiungono le quote di mobilità, per un valore complessivo di 7.148,85.

Prima di procedere all'analisi dell'andamento delle entrate e delle spese relative alla gestione del SSR nel 2019, è bene fare qualche breve considerazione sulla programmazione sanitaria della Regione.

Dalla ricognizione dei principali provvedimenti regionali, non risulta infatti essere stato adottato alcun specifico atto di programmazione o pianificazione a livello generale, che sulla base del finanziamento presumibilmente riconosciuto, definisca i principali interventi di spesa in materia di sanità, con particolare riferimento alla ripartizione del fondo tra i singoli enti del SSR.

Si deve segnalare sotto questo profilo la prassi consolidata della Regione che procede alla ripartizione attraverso atti successivi, l'ultimo dei quali destinato ad intervenire ben oltre i termini di chiusura dell'esercizio, con la conseguenza che le aziende sanitarie si trovano a dover operare in corso d'anno senza avere certezza delle risorse che saranno ad esse definitivamente riconosciute, con grave e inevitabile pregiudizio per una gestione efficiente.

Basti pensare che, come rilevato da questa stessa Sezione in sede di controllo finanziario sugli enti del SSR, la quota di Fondo che le aziende sono autorizzate ad iscrivere nel bilancio economico di previsione su indicazione regionale (in genere corrispondente all'importo della sola prima assegnazione) non consentirebbe di mantenere lo stesso livello di prestazioni del precedente anno se non fosse integrata con l'assegnazione definitiva oltre fine esercizio.

Questa prassi che priva di senso il bilancio di previsione aziendale, è giustificata dalla Regione in considerazione del ritardo con cui a livello nazionale si provvede alla definizione del finanziamento sanitario e alla sua ripartizione.

---

equilibrio di bilancio, la piena applicazione, per gli erogatori pubblici, di quanto previsto dall'art. 4, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 502 del 1992, nel rispetto del principio della remunerazione a prestazione. L'accertamento delle condizioni per l'accesso alle predette forme premiali è effettuato nell'ambito del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, di cui agli articoli 9 e 12 dell'Intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005.

Tale ritardo è sicuramente innegabile ed è stato più volte censurato dalla Corte dei conti che nei referti al Parlamento delle Sezioni centrali ne ha evidenziato gli effetti preclusivi di una corretta programmazione regionale[86] (il che è ancor più vero per l'esercizio 2019 in esame dove a fronte dell'accordo di ripartizione siglato in sede di Conferenza Stato-regioni dell'11 giugno, il decreto CIPE è stato emanato il 20 dicembre e addirittura pubblicato nella gazzetta ufficiale del 28 marzo 2020).

Si deve tuttavia rilevare che la Regione dispone comunque di elementi tali da consentire una stima dell'ordine di grandezza del finanziamento sanitario senza dover necessariamente attendere il decreto CIPE di fine anno. L'importo del FS è comunque indicato nella legge di bilancio statale e, per quanto possa essere soggetto a successive modificazioni, rappresenta pur sempre un punto di partenza da cui far discendere, con tutte le cautele del caso, una programmazione attendibile della spesa. Del resto, alla data dell'intesa Stato-regioni sulla ripartizione, la quota del FSI spettante alla Regione risulta stabilita, così da permettere, oltre alle necessarie variazioni del bilancio in corso, anche la definitiva riprogrammazione delle assegnazioni alle aziende sanitarie entro la fine dell'esercizio.

La legge di bilancio regionale, secondo quanto riportato nella nota integrativa, ha stimato il FSR in 6.976 milioni "*sulla base delle previsioni del fabbisogno sanitario 2018 contenute nell'intesa 148/2018 del 1 agosto 2018*". Tale importo si è rivelato pari ad oltre il 99,6 per cento del Fondo effettivamente assegnato a conferma dell'attendibilità della stima e della possibilità, non colta, di effettuare su di essa una seria programmazione sanitaria a favore delle aziende.

Ulteriori Interventi in materia sanitaria, al di là di una precisa programmazione a livello generale, sono stati disposti con leggi adottate in corso di esercizio che hanno determinato variazioni all'interno del relativo perimetro.

La legge regionale 16 aprile 2019 n. 19 "In*terventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2019–2021* ha previsto, all'art. 14, un contributo da destinare a sostenere

[86] Corte dei conti, sezione delle autonomie, deliberazione n. 13/2019/FRG "*Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali*" ove si legge che *il provvedimento del CIPE con il quale si dispone formalmente la ripartizione tra Regioni e Province autonome della quota indistinta del Fondo Sanitario Nazionale (FSN), viene deliberato sempre con notevole ritardo, e ciò impedisce che il finanziamento venga, invece, trasferito con congruo anticipo rispetto all'inizio dell'esercizio per consentire alle Regioni di effettuare un'adeguata programmazione delle risorse e delle attività dei propri Servizi sanitari regionali, nonché i conseguenti adempimenti contabili di accertamento e di impegno. Tale ritardo implica una gestione "provvisoria", tra le contabilità speciali, delle anticipazioni ricevute e regolazioni contabili che intervengono in esercizi successivi".*

il rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie per complessivi 150 milioni, distribuiti in ugual misura per ciascun esercizio afferente al bilancio di previsione (art. 14).

Con il successivo art. 15 la Regione, inoltre, è stata autorizzata a stipulare, per conto delle aziende e degli enti del SSR che ne hanno fatto richiesta, una anticipazione di liquidità pari ad 82,29 milioni ai sensi dell'art. 1, commi da 849 a 858, della legge n. 145/2018, da destinare al pagamento di debiti sanitari maturati alla data del 31 dicembre 2018.

L'art. 18 della medesima legge prevede, infine, il "*reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie toscane*" con un contributo di 8,82 milioni annui nell'arco temporale 2019-2037, espressamente destinato al ripiano delle perdite pregresse registrate dalle aziende stesse in conseguenza della ricapitalizzazione degli ammortamenti non sterilizzati del periodo 2001-2011, nonché alla riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori.

Queste ultime autorizzazioni di spesa saranno oggetto di approfondimento nei prossimi paragrafi.

5 La gestione di competenza

5.1 Accertamenti e impegni del FSR

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, dopo aver definito i confini del perimetro sanitario all'interno del bilancio regionale, dispone che:

"per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni:

a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate;

b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso".

La legge richiede quindi che le entrate e le spese del perimetro sanitario, o più precisamente le entrate e le spese relative al FSR, siano integralmente accertate ed impegnate nell'esercizio di competenza, indipendentemente dall'esistenza di una obbligazione giuridica perfezionata.

Si tratta di una espressa deroga al principio della competenza potenziata che caratterizza l'intero impianto dell'armonizzazione contabile e consente di assumere impegni di spesa a fronte del mero accertamento della corrispondente entrata, onde mantenerne la specifica destinazione al finanziamento della spesa sanitaria, a salvaguardia della rilevanza e della preminenza costituzionale del diritto alla salute.

Si vuole con ciò evitare che risorse dirette al finanziamento della sanità non impiegate nell'esercizio diventino economie di spesa e confluiscano nel risultato di amministrazione regionale, divenendo passibili di finanziare spese di altra natura o, rimanendo comunque soggette ai limiti di applicazione del risultato stesso.

In linea teorica la gestione di competenza del perimetro sanitario dovrebbe chiudere in pareggio tra accertamenti ed impegni, senza prevedere applicazioni di avanzo vincolato derivanti da precedenti economie.

Come è stato evidenziato al riguardo: "*appare evidente che un eventuale saldo del perimetro sanitario diverso da zero, con un surplus o un deficit della gestione di ciascun anno di competenza, a consuntivo, sarebbero in sé indici di un'anomalia della gestione sanitaria, in quanto vere e proprie anomalie contabili della rendicontazione. Lo squilibrio negativo potrebbe essere indicatore del legittimo ricorso a fonti di finanziamento diverse ed esterne (non destinate) rispetto a quelle del perimetro finanziario, ovvero essere indice di una spesa effettivamente superiore alle entrate disponibili. Peraltro, lo squilibrio positivo, per quanto contro-intuitivo, potrebbe essere indice di anomalie anche più gravi: attesa la vigente regola del "pareggio di destinazione", ogni accertamento non può che essere destinato e corrispondere ad un impegno in spesa; pertanto, un surplus potrebbe essere l'indicatore di un difetto di destinazione, con l'assorbimento delle economie nella gestione ordinaria*[87].

La tabella seguente fornisce la rappresentazione sinottica degli accertamenti e degli impegni del perimetro sanitario relativi al FSR.

[87] Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 217/2019/PARI.

Tab. 3 - Accertamenti e impegni nel perimetro sanitario anno 2019. (in euro)

Fondo sanitario indistinto (FSI)					
Cap.	**Descrizione**	**Accertamenti**	**Cap.**	**Descrizione**	**Impegni**
11029	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	1.387.286.443	25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale	3.173.189.497
11030	Addizionale reg.le sull'irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	620.229.986	25002	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera	2.514.602.997
12009	Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	4.773.697.597	25000	Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva	299.357.500
22473	Trasferimenti dallo stato per quota di fondo sanitario nazionale	21.812.227	26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	175.000.000
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del ssn (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009, d. lgs. 149/2011)	2.477.240	24047	Interventi diretti della regione in sanità - trasferimenti correnti ad enti pubblici	149.138.025
23000	Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000	61.178.536	24136	Interventi istituzionali in sanità	316.961.564
			24445	Trasferimenti ad aziende ed enti del ssr per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza	21.812.227
			24446	Trasferimenti ad aziende ed enti del ssr della quota premiale (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009 e art. 9 comma 2 d.lgs. 149/2011)	2.477.240
			VARI	Capitoli finalizzati	214.142.980
Totale FSI		**6.866.682.029**	**Totale FSI**		**6.866.682.029**
12011	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	343.767.346	26888	Mobilità sanitaria extraregionale passiva	204.425.659
12012	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria internazionale attiva	29.763.793	26015	Remunerazione mobilità sanitaria extraregionale	139.341.687
			26899	Mobilità sanitaria internazionale passiva	22.833.152
			26900	Mobilità sanitaria internazionale - saldo attivo	6.930.641
Totale mobilità		373.531.139	Totale mobilità		373.531.139
Totale finanziamento indistinto con mobilità		**7.240.213.168**	**Totale fondo indistinto con mobilità**		**7.240.213.168**
Fondo sanitario vincolato di parte corrente (FSV)					
Cap.	**Descrizione**	**Accertamenti**	**Cap.**	**Descrizione**	**Impegni**
22069	Fondo sanitario nazionale. Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	88.023.802	24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	88.023.802
22072	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per compenso personale presidi tossicodipendenze	391.000	26033	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per competenze personale presidi tossicodipendenze	391.000
22425	Rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi	81.116.372	26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	81.116.372
22063	Fondo per la formazione dei medici di medicina generale (d.lgs.368/99)	3.892.973	24011	Formazione specifica in medicina generale - pagamento borse di studio	2.056.599
			24141	Inail per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	50.000
			24140	I.r.a.p. per borse di studio corso di formazione specifica in medicina I.r.a.p. generale	100.000
			24185	Formazione specifica in medicina generale - trasferimenti alle aziende sanitarie	1.500.000
			24396	Formazione specifica in medicina generale - organizzazione concorso	50.000

			24397	Formazione specifica in medicina generale - retribuzioni personale dipendente per organizzazione concorso	50.000
Totale fondo sanitario vincolato di parte corrente		**173.424.147**	***Totale fondo sanitario vincolato di parte corrente***		**173.337.773**
			Minori impegni		**86.374**
Fondo sanitario vincolato di parte capitale - (FSV)					
42020	Fondo interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali	59.281.881	24155	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 244/2007 (finanz. 2008)	59.281.881
42570	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche	4.210.526	26908	Spese per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche	4.210.526
51029	Indebitamento per interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità	48.765.195	24482	Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie	48.765.195
Totale fondo sanitario vincolato di parte capitale		**112.257.602**	***Totale fondo sanitario vincolato di parte capitale***		**112.257.602**
Finanziamento aggiuntivo e payback					
24077	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica	127.116.868	26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica	119.276.769
			24447	Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi	15.000.000
11032	Tassa automobilistica finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	36.000	24492	*Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011*	*8.820.000*
32096	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per spesa sanitaria non attribuiti ad altri capitoli di entrata	427.481	23036	Fondo per la non autosufficienza- fondi statali	3.696.720
Totale finanziamento aggiuntivo e pay back		**127.580.349**	**Totale ripiano FSR**		**146.793.489**
			Maggiori impegni finanziamento maggiori Maggiori impegni finanziamento aggiuntivo		**-19.213.140**
tale entrate FSR		**7.653.475.266**	**Totale uscite FSR**		**7.672.602.032**
			Totale a pareggio (maggiori spese)		**-19.126.766**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Dal raffronto tra le entrate accertate e le spese impegnate emerge una differenza di poco più di 19 milioni in termini di maggior impegni (considerando anche l'entrata accertata sul capitolo 24492 per "*il reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011*" e collocata fuori perimetro).

Tale differenza, per quanto è dato presumere dall'analisi dei dati, dovrebbe trovare copertura dall'applicazione di quote vincolate del risultato di amministrazione, a dimostrazione del fatto che la gestione ha comunque prodotto economie di spesa in passato confluite nell'avanzo.

Quest'ultimo fenomeno merita un approfondimento nelle considerazioni che seguono.

A fronte dell'obbligo di impegno di cui al citato art. 20, la Regione è solita procedere in prossimità della fine dell'esercizio alla ricognizione delle spese che non si sono realizzate o che, al sorgere della relativa obbligazione, hanno comportato un minor esborso rispetto alla

prenotazione o all'impegno iniziale ex art. 20, provvedendo alla loro eliminazione e al contestuale impegno (o re-impegno) su capitoli di spesa generici contenenti spesso nella denominazione il termine "*economie*".

Nell'esercizio in esame, con il decreto dirigenziale n. 21861 del 18 dicembre 2019 è stata disposta, ad esempio, la cancellazione di prenotazioni per 23,31 milioni, impegnati in applicazione dell'art. 20 su capitoli "generici", quali "*spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti*" (40023), oppure "*interventi istituzionali*", "*organi e incarichi istituzionali in sanità*", senza comunque che esista un'obbligazione e sia individuato il beneficiario.

Lo stesso decreto precisa al riguardo che "*che nel futuro esercizio l'impegno contabile dovrà essere finalizzato con formale atto dirigenziale, per quanto di competenza, a favore dei relativi beneficiari*".

La medesima prassi gestionale aveva portato nel precedente esercizio alla costituzione di almeno 5 diversi capitoli aventi tutti la denominazione di "*economie sul fondo sanitario da impegnare ex art. 20*" che raccoglievano impegni generici a favore della totalità delle aziende sanitarie, in attesa della definitiva ripartizione[88].

Il sistema adottato dalla Regione, quantunque consenta il rispetto formale dell'obbligo di impegno, evitando di alimentare il risultato di amministrazione con economie sulla gestione di competenza (in questo senso la denominazione di "economie" per i capitoli contenenti i nuovi impegni appare impropria), non sembra tuttavia assicurare appieno la finalità della disciplina derogatoria dell'art. 20.

L'assunzione di impegni "generici" senza l'individuazione del beneficiario e l'iscrizione degli stessi all'interno di capitoli altrettanto "generici" senza una precisa descrizione della natura della spesa, porta infatti alla creazione di una sorta di fondi "riserva" alimentati dal Fondo sanitario destinati ad essere impiegati in esercizi successivi, compromettendo in tal modo quell'immediata corrispondenza tra risorse e impieghi della competenza che si vuole assicurare all'interno del perimetro a garanzia della specifica destinazione del FSR.

D'altro canto l'analisi della gestione in conto residui ha rivelato che laddove la minore esigenza di spesa, al perfezionarsi dell'obbligazione giuridica, si manifesti dopo la chiusura

[88] Verbale del tavolo per la verifica degli adempimenti sul IV trimestre 2018.

dell'esercizio, la Regione procede alla cancellazione (o alla riduzione) di residui passivi già oggetto di impegno generico ex art. 20 con la conseguente necessità di dover porre un corrispondente vincolo nel risultato di amministrazione.

Tra le quote vincolate del risultato di amministrazione del 2019 figurano risorse derivanti dal FSR per 35,73 milioni, di cui 31,32 milioni originati proprio dalla cancellazione di residui passivi in corso di esercizio.

L'apposizione dei vincoli costituisce dunque un espediente contabile che, in un sistema che non contempla "avanzi sanitari", consente comunque di mantenere la destinazione delle entrate finanziate con SSR alle spese per la sanità pubblica, ma che rischia, al contempo, di essere vanificato dai limiti legislativi posti all'applicazione dell'avanzo vincolato, specie per gli enti che versano in disavanzo di amministrazione[89].

La situazione sopra descritta che incide negativamente anche sulla trasparenza delle operazioni di ripartizione e trasferimento del FSR alle aziende sanitarie, nonché di ripiano perdite delle stesse come si dirà oltre, denuncia, ancora una volta un difetto di programmazione sanitaria della Regione.

Se è vero infatti che non tutti gli interventi di spesa sono definibili entro la fine dell'esercizio, di modo che prenotazioni o impegni tecnici possono rivelarsi superiori a quelli richiesti al sorgere degli effettivi obblighi giuridici, è altrettanto vero che molti di questi interventi potrebbero essere prontamente definiti attraverso una più attenta programmazione, come nel caso delle assegnazioni alle aziende sanitarie.

Non è dato ad esempio comprendere come risultino regolarmente sovrastimati gli impegni relativi agli oneri per il servizio del debito sanitario che, al di là della quota per i derivati, dovrebbero avere un andamento costante e dunque facilmente programmabile, come meglio si illustrerà più avanti.

In sostanza quello che dovrebbe essere un fenomeno decisamente marginale, viene ad assumere nel bilancio della Toscana dimensioni tali da compromettere, se non la regolarità della gestione sanitaria, la sua trasparenza all'interno del bilancio regionale.

[89] Si considerino i limiti all'utilizzo dell'avanzo di amministrazioni imposti dall'art. 10 della legge n. 243/2012 per il conseguimento del saldo di finanza pubblica o dall'art. 1, commi 1, commi 897-900, della legge n. 145/2018 per gli enti che versano in disavanzo di amministrazione.

5.2 L'andamento delle entrate relative al Fondo sanitario regionale

La quota del Fondo sanitario indistinto assegnato alla regione Toscana per il 2019 a seguito del riparto ammonta, come sopra accennato, a 7.002,57 milioni, oltre al saldo della mobilità interregionale e internazionale che ne portano il valore finale a 7.148,85 milioni.

La quota del Fondo contabilizzata nel bilancio regionale, secondo i dati acquisiti in istruttoria, ammonta, di contro, a 7.012,95 milioni.

Il raffronto tra le entrate costituenti il Fondo specificate dalla deliberazione CIPE e le entrate accertate nel bilancio regionale evidenzia una differenza di 135,89 milioni determinata dai "ricavi ed entrate proprie convenzionali delle aziende sanitarie" pari a 138,37 considerati ai fini del finanziamento generale, ma che, come tali non sono registrate dal bilancio regionale, e l'accertamento dei "trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del SSN" per 2,48 milioni che, viceversa non risultano conteggiati come quota del Fondo da ripartire.

La mobilità sanitaria registra accertamenti in entrata per 373,53 milioni e impegni in uscita per 227,26 milioni con un saldo attivo da trasferire alle aziende sanitarie di 146,27 milioni impegnato in spesa (139,34 milioni mobilità interregionale e 6,93 internazionale).

Il Fondo sanitario vincolato ammonta a 173,34 milioni per la parte corrente e 112,26 per gli investimenti.

Il finanziamento aggiuntivo, infine, risulta di 127,58 milioni, di cui la quasi totalità (127,11 milioni) relativi al payback.

5.2.1 Le entrate del Fondo sanitario indistinto

I dati sull'andamento delle entrate del triennio 2017-2019, destinate al finanziamento del Fondo sanitario indistinto (FSI) della Regione, sono esposti, nella tabella che segue. Essi sono comprensivi dei saldi di mobilità extraregionale e, a partire dal 2018, di quella internazionale; viene inoltre, rappresentata l'anticipazione da parte dello Stato per il finanziamento della spesa sanitaria per verificare la capacità di riscossione delle entrate complessive rispetto al FSI assegnato.

Tab. 4 - Accertamenti e incassi del FSR indistinto nel triennio 2017/2019. (in euro)

Capitolo	Descrizione	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
11029	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	1.258.963.529	1.396.027.057	1.387.286.443	900.034.770	879.494.212	868.833.638	71,49%	63,00%	62,63%
11030	Addizionale reg.le sull'irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	572.644.405	553.160.067	620.229.986	572.644.405	553.160.067	620.229.986	100,00%	100,00%	100,00%
12009	Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	4.744.777.232	4.767.474.777	4.773.697.597	4.331.530.578	4.439.221.539	4.705.055.196	91,29%	93,11%	98,56%
22473	Trasferimenti dallo stato per quota di fondo sanitario nazionale	11.674.218	18.106.160	21.812.227		18.106.160	21.553.436	0,00%	100,00%	98,81%
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del ssn (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009, d.lgs. 149/2011)	2.072.043	3.704.839	2.477.240				0,00%	0,00%	0,00%
23000	Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000	148.655.066	58.736.876	61.178.536				0,00%	0,00%	0,00%
Totale parziale		**6.738.786.493**	**6.797.209.776**	**6.866.682.029**	**5.804.209.754**	**5.889.981.979**	**6.215.672.256**	**86,13%**	**86,65%**	**90,52%**
Variazioni finanziamento ordinario corrente rispetto all'anno			**0,87%**	**1,02%**		**1,48%**	**5,53%**			
12011	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	346.700.869	355.424.879	343.767.346			343.767.346	0,00%	0,00%	100,00%
26888	Mobilità sanitaria extraregionale passiva	-192.513.478	-209.313.473	-204.425.659			-204.425.659	0,00%	0,00%	100,00%
12012	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria internazionale attiva		22.004.249	29.763.793		6.352.896	29.763.793		28,87%	100,00%
26899	Mobilità sanitaria internazionale passiva		-15.651.354	-22.833.152			-22.833.152		0,00%	100,00%
Totale parziale		**154.187.391**	**152.464.301**	**146.272.328**	**-**	**6.352.896**	**146.272.328**	**0,00%**	**4,17%**	**100,00%**
Tolale finanziamento ord. compresa mobilità		**6.892.973.884**	**6.949.674.077**	**7.012.954.357**	**5.804.209.754**	**5.896.334.875**	**6.361.944.584**	**84,20%**	**84,84%**	**90,72%**
Variazioni finanziamento ordinario corrente compresa mobilità rispetto all'anno precedente			**0,82%**	**0,91%**		**1,59%**	**7,90%**			
61014	Anticipazione da parte dello stato di somme per il finanziamento della spesa sanitaria (art.11 comma 17 d.lgs. 30.12.92 n.502 e succ. modif.)	1.457.131.355	1.006.158.371	1.029.072.480	1.457.131.355	1.006.158.371	1.029.072.480	100,00%	100,00%	100,00%
Totale complessivo		**6.892.973.884**	**6.949.674.077**	**7.012.954.357**	**7.261.341.109**	**6.902.493.246**	**7.391.017.064**	**105,34%**	**99,32%**	**105,39%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".

Le entrate del FSI 2019 comprensivo del saldo di mobilità attiva, sia interregionale che internazionale, registrano accertamenti per 7.012,07 milioni rilevando un andamento in crescita nel triennio con un incremento dello 0,91 per cento rispetto all'anno precedente.

Le riscossioni in conto competenza sono pari a 6.361,94 milioni con una capacità di riscossione, anch'essa in aumento nel triennio, che si attesta al 90,72 per cento e che risente positivamente degli integrali incassi dei saldi di mobilità.

La capacità di riscossione che rileva l'indice più basso nell'ambito delle voci che compongono il FSI per il 2019, è data dall'Irap finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria, che registra un indice del 62,63 per cento, rilevando un trend in discesa nel triennio.

Le anticipazioni statali, interamente affluite alle casse della Regione per 1.029,16 milioni, riportano l'indice complessivo degli incassi riferiti al FSI al 105,39 per cento, rivelando una crescita pari a oltre 6 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

5.2.2 Le entrate del Fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo

Si espongono, nella tabella seguente, i dati sull'andamento delle ulteriori entrate destinate alla copertura della spesa sanitaria regionale, ossia il Fondo sanitario vincolato (FSV) di parte corrente e di parte capitale, il finanziamento aggiuntivo regionale e le risorse attese dal c.d. "payback".

Tab. 5 - Fondo sanitario vincolato di parte corrente, in c/capitale, finanziamento sanitario aggiuntivo e payback nel triennio 2017/2019. (in euro)

Fondo sanitario vincolato di parte corrente		Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
Capitolo	**Descrizione**	**2017**	**2018**	**2019**	**2017**	**2018**	**2019**	**2017**	**2018**	**2019**
22063	Fondo per la formazione dei medici di medicina generale (d.lgs.368/99)	3.469.374	6.150.114	3.892.973		4.920.091	3.045.279	0,00%	80,00%	78,23%
22069	FSN. Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	104.888.926	93.367.178	88.023.802	63.488.889	69.124.511	63.312.222	60,53%	74,04%	71,93%
22072	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per compenso personale presidi tossicodipendenze	391.000	391.000	391.000	312.800	312.800	312.800	80,00%	80,00%	80,00%
22393	Fondi per incrementi tariffari prestazioni termali lea	126.360	126.360			227.448		0,00%	180,00%	
22425	Rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi	70.728.718	66.084.951	81.116.372		66.084.951	81.116.372	0,00%	100,00%	100,00%
22497	Fondo per l'emergenza avicola ai sensi dell'art. 1, comma 509 della legge n. 205/2017		64.454			64.454			100,00%	
Totale fondo sanitario vincolato di parte corrente		**179.604.378**	**166.184.057**	**173.424.147**	**63.801.689**	**140.734.255**	**147.786.673**	**35,52%**	**84,69%**	**85,22%**
Fondo sanitario vincolato di parte capitale										
42020	Fondo interventi ristrutt.ne edilizia e ammod.to tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali		11.050.000	59.281.881					0,00%	0,00%
42570	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche			4.210.526			4.210.526			100,00%
51029	Indebitamento per interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità			48.765.195			48.765.195			100,00%
Totale fondo sanitario vincolato di parte capitale		**-**	**11.050.000**	**112.257.602**	**-**	**-**	**52.975.722**		**0,00%**	**47,19%**
Finanziamento aggiuntivo e payback										
24077	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica	33.766.453	97.824.315	127.116.868	33.755.000	97.758.851	127.116.868	99,97%	99,93%	100,00%
11032	Tassa automobilistica finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	44.529.000	1.629.000	36.000	44.529.000	1.629.000		100,00%	100,00%	0,00%
32096	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per spesa sanitaria non attribuiti ad altri capitoli di entrata	19.847.941	997.850	427.481	19.841.322	657.888	301.532	99,97%	65,93%	70,54%
Totale finanziamento aggiuntivo e pay back		**98.143.394**	**100.451.165**	**127.580.349**	**98.125.322**	**100.045.739**	**127.418.399**	**99,98%**	**99,60%**	**99,87%**
Totale finanziamento indistinto compresa mobilità		6.892.973.884	6.949.674.077	7.012.954.357	5.804.209.754	5.896.334.875	6.361.944.584	84,20%	84,84%	90,72%
Totale finanziamento vincolato di parte corrente e capitale		179.604.378	177.234.057	285.681.749	63.801.689	140.734.255	200.762.395	35,52%	79,41%	70,27%
Totale finanziamento aggiuntivo e pay back		98.143.394	100.451.165	127.580.349	98.125.322	100.045.739	127.418.399	99,98%	99,60%	99,87%
Totale fondo sanitario al netto dell'anticipazione statale		7.170.721.656	7.227.359.299	7.426.216.455	5.966.136.764	6.137.114.869	6.690.125.378	83,20%	84,92%	90,09%
Anticipazione incassata dallo stato					1.457.131.355	1.006.158.371	1.029.072.480			
Fondo sanitario (compreso finanziamento regionale)		**7.170.721.656**	**7.227.359.299**	**7.426.216.455**	**7.423.268.120**	**7.143.273.240**	**7.719.197.858**	**103,52%**	**98,84%**	**103,95%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".

Il FSV di parte corrente, nel 2019, riporta accertamenti per 173,42 milioni che, risultano in aumento, rispetto ai valori del 2018, di 7,24 milioni (+4,36 per cento) e registrano incassi per 147,79 milioni con una capacità di riscossione dell'85,22 per cento, pressoché invariata rispetto a quella rilevata nell'anno precedente, ma nettamente migliorata rispetto al 2017 (35,52 per cento nel 2017 e 84,69 per cento nel 2018).

Il finanziamento del FSV di parte capitale subisce un netto miglioramento rispetto all'anno precedente con accertamenti di competenza per 112,26 milioni (+101,21 milioni pari al 915,21 per cento) riscossi per il 47,19 per cento. Nell'anno precedente, non risultavano, invece, riscossioni sul FSV di parte capitale rispetto ad accertamenti di competenza per 11,05 milioni.

In merito alle altre fonti finanziamento, si rileva un sostanziale azzeramento riguardo agli accertamenti relativi alla "*Tassa automobilistica finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria*" che passano da 44,53 milioni del 2017 a 1,63 milioni del 2018 e a soli 36.000 euro del 2019; un andamento analogo è seguito dagli accertamenti sul capitolo 32096 "*Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per spesa sanitaria non attribuiti ad altri capitoli di entrata*" (ove si presume confluiscano economie del perimetro sanitario destinate ad altre spese nonché al ripiano dei disavanzi) che dai 19,85 milioni del 2017 si riducono a 0,99 milioni nel 2018 e 0,43 milioni nel 2019.

Tali riduzioni, tuttavia, risultano più che compensate dalle entrate relative al payback, che, presenta un andamento in forte crescita, passando da 33,77 milioni del 2017 a 127,12 milioni del 2019 con una pressoché totale capacità di riscossione nel triennio. Tale ultimo incremento fa sì che il finanziamento aggiuntivo presenti un andamento in crescita passando da 98,15 milioni del 2017 a 127,58 milioni del 2019, nel complesso, riscossi quasi interamente.

Le entrate relative al finanziamento sanitario, per le componenti indicate nelle tabelle esposte, come comunicate dalla Regione in sede istruttoria, registrano quindi accertamenti per 7.426,22 milioni e riscossioni di competenza per 6.690,12 milioni (al netto delle anticipazioni statali), con un'incidenza del 90,09 per cento. Il finanziamento complessivo del 2019 presenta dunque un notevole incremento (+2,75 per cento rispetto al 2018, che, a sua volta registrava un aumento rispetto al 2017 dello 0,76 per cento). La capacità di riscossione, includendo l'anticipazione dello Stato, subisce nel 2019 un incremento tale da superare, in

valore assoluto, l'ammontare del finanziamento complessivo. La crescita del fondo sanitario, dunque, oltre che all'incremento del payback (+29,29 milioni) risulta determinata da un maggior finanziamento del fondo sanitario indistinto (+69,47 milioni) oltre che da quello vincolato di parte capitale (+101,21 milioni).

Considerando anche le riscossioni sulle anticipazioni statali (1.029,07 milioni nel 2019) in crescita rispetto all'anno precedente, ma nettamente ridotte rispetto al 2017 (quando risultavano pari a 1.457,13 milioni) l'incidenza percentuale delle riscossioni del FSR supera, nel 2017 e nel 2019, il 100 per cento, a dimostrazione che la Regione ha potuto disporre di flussi di cassa superiori all'ammontare degli accertamenti finali.

5.3 L'andamento delle spese relative al Fondo sanitario regionale

5.3.1 Le spese del Fondo sanitario indistinto

La tabella di seguito esposta, rappresenta i dati sull'andamento della spesa compresa nei capitoli del Fondo sanitario indistinto (FSI), nonché i saldi di mobilità e il payback nel triennio 2017-2019.

I dati complessivi sia del FSI che quelli relativi ai saldi attivi della mobilità (extraregionale ed internazionale) di cui gode la Regione Toscana, al pari del rimborso del payback dalle aziende farmaceutiche, rilevano un trend in crescita nel triennio; tuttavia, ad essi corrisponde una capacità di pagamento in forte riduzione.

Tab. 6 - Impegni e pagamenti del FSI, della mobilità e payback nel triennio 2017-2019. (in euro)

FSI		Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
Capitolo	**Descrizione**	**2017**	**2018**	**2019**	**2017**	**2018**	**2019**	**2017**	**2018**	**2019**
25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale	3.145.799.906	3.141.804.733	3.173.189.497	3.143.727.862	3.141.804.733	3.173.189.497	99,93%	100,00%	100,00%
25002	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera	2.522.387.987	2.489.732.052	2.514.602.997	2.522.387.987	2.489.732.052	2.514.602.997	100,00%	100,00%	100,00%
25000	Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva	300.284.284	296.396.673	299.357.500	300.284.284	296.396.673	299.357.500	100,00%	100,00%	100,00%
26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	173.964.037	175.000.000	175.000.000	173.964.037	154.515.326	175.000.000	100,00%	88,29%	100,00%
24047	Interventi diretti della regione in sanità - trasferimenti correnti ad enti pubblici	138.349.905	150.000.000	149.138.025	63.992.891	147.366.416	147.143.916	46,25%	98,24%	98,66%
24136	Interventi istituzionali in sanità	248.393.430	286.194.828	316.961.564	70.332.912	61.981.196	4.641.487	28,32%	21,66%	1,46%
24445	Trasferimenti ad aziende ed enti del ssr per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza	11.674.218	18.106.160	21.812.227			-	0,00%	0,00%	0,00%
24446	Trasferimenti ad aziende ed enti del ssr della quota premiale (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009 e art. 9 comma 2 d.lgs. 149/2011)	2.072.043	3.704.839	2.477.240			-	0,00%	0,00%	0,00%
VARI	**Capitoli finalizzati**	195.860.683	236.270.491	214.142.980	172.526.118	190.514.567	177.538.298	88,09%	80,63%	82,91%
	Totale FSI	**6.738.786.493**	**6.797.209.776**	**6.866.682.029**	**6.447.216.091**	**6.482.310.963**	**6.491.473.694**	**95,67%**	**95,37%**	**94,54%**
	Mobilità e payback									
26015	Remunerazione mobilità sanitaria extraregionale	154.187.391	146.111.406	139.341.687	132.096.783	108.656.227	73.191.659	85,67%	74,37%	52,53%
26900	Mobilità sanitaria internazionale - saldo attivo		6.352.895	6.930.641					0,00%	0,00%
26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	29.574.570	97.824.315	119.276.769				0,00%	0,00%	0,00%
	Totale mobilità e payback	**183.761.961**	**250.288.616**	**265.549.097**	**132.096.783**	**108.656.227**	**73.191.659**	**71,88%**	**43,41%**	**27,56%**
	Totale	**6.922.548.454**	**7.047.498.392**	**7.132.231.126**	**6.579.312.874**	**6.590.967.189**	**6.564.665.353**	**95,04%**	**93,52%**	**92,04%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".

I capitoli del FSI per il 2019 rilevano impegni per 6.866,68 milioni e pagamenti per 6.491,47 con una differenza di 375,21 milioni ed un'incidenza percentuale del 94,54 per cento che rappresenta una capacità di pagamento in peggioramento rispetto a quella dell'anno precedente.

In generale, gli impegni sui capitoli deputati al finanziamento dei LEA, che nel 2018 avevano registrato una flessione a favore di vari capitoli finalizzati presentati in sintesi in tabella come "*Vari*" caratterizzati da una bassa capacità di pagamento, tornano nel 2019, a risalire. Tali capitoli di cui una sintesi verrà illustrata più avanti, sono principalmente destinati al finanziamento di enti ed agenzie regionali posti nel perimetro sanitario, oltre che al pagamento della spesa per il debito regionale posto anch'esso a carico del medesimo perimetro.

Nell'ambito del FSI si rileva, in generale, una discreta capacità di pagamento pari al 94,54 per cento, fatta eccezione per il cap. 24136 "*Interventi istituzionali in sanità*". Quest'ultimo, infatti, a fronte della bassa capacità di pagamento già registrata nel biennio precedente (rispettivamente 28,32 e 21,66 per cento) rivela nel 2019, a seguito di impegni per 316,96 e pagamenti per soli 4,64 milioni, una incidenza dell'1,46 per cento.

Per quanto riguarda i saldi attivi della mobilità extraregionale che risultano in diminuzione nel triennio, si rileva, un peggioramento anche nella capacità di pagamento che nel 2019 si attesta al 52,53 per cento.

Un trend in direzione opposta, quanto ad impegni, è quello riferito al payback che (come verrà illustrato più avanti nel paragrafo sui residui attivi) risulta essere quasi totalmente incassato, ma che al contrario, non presenta pagamenti a favore degli enti sanitari; tale situazione rappresenta una replica di quanto avvenuto nel biennio precedente in quanto agli incassi non sono seguiti i corrispondenti pagamenti; peraltro, in una nota la Regione ha precisato che *"l'impegnato relativo al paybak (cfr capitolo 26123) differisce della quota incassata e accertata in quanto non iscrivibile per tempistiche fra le uscite. La differenza che confluisce nell'avanzo di amministrazione è resa disponibile all'esercizio successivo (2020), ed stata poi destinata alle aziende del SSR con d.g.r. n. 277/2020"*.

L'incremento di tale voce, riesce a compensare la riduzione registrata dai saldi di mobilità extraregionale, riportando il saldo parziale di questo aggregato da 183,76 milioni del 2017 a

265,54 milioni del 2019, con una capacità di pagamento che passa rispettivamente dal 71,88 al 27,56 per cento.

5.3.2 Le spese del Fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo

Il Fondo sanitario vincolato (FSV) le cui spese sono esposte nella tabella che segue, riporta impegni per 285,59 milioni cui non corrisponde alcun pagamento in conto competenza. Si registra in proposito un incremento degli impegni complessivi di oltre 108 milioni rispetto all'anno precedente, dei quali oltre 121 milioni riferiti al FSV di parte capitale.

Tab. 7 - Impegni e pagamenti del FSV di parte corrente e di parte capitale nel triennio 2017-2019. (in euro)

Fondo sanitario vincolato di parte corrente		Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
Capitolo	Descrizione	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
24011	Formazione specifica in medicina generale - pagamento borse di studio	1.700.000	3.000.000	2.056.599				0,00%	0,00%	0,00%
24140	I.r.a.p. per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	300.000	400.000	100.000				0,00%	0,00%	0,00%
24141	Inail per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	100.000	400.000	50.000				0,00%	0,00%	0,00%
24185	Formazione specifica in medicina generale - trasferimenti alle aziende sanitarie	1.000.000	1.500.000	1.500.000				0,00%	0,00%	0,00%
24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di FSV	104.888.926	93.367.178	88.023.802				0,00%	0,00%	0,00%
24396	Formazione specifica in medicina generale – org.ne concorso	200.000	600.000	50.000				0,00%	0,00%	0,00%
24397	Formazione specifica in medicina generale - retribuzioni personale dipendente per organizzazione concorso	169.374	250.114	50.000				0,00%	0,00%	0,00%
26030	Prevenzione e cura della fibrosi cistica - finanziamento statale									
26033	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per competenze personale presidi tossicodipendenze	391.000	391.000	391.000				0,00%	0,00%	0,00%
26073	Spese per il programma d'interventi per la lotta all'aids - trattamento domiciliare - finanziamento statale									
26259	Risorse per incrementi tariffari prestazioni termali lea.	126.360	126.360					0,00%	0,00%	
26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	70.728.718	66.084.951	81.116.372				0,00%	0,00%	0,00%
26897	Fondo per l'emergenza avicola ai sensi dell'art. 1, comma 509, della legge 205/2017		64.454						0,00%	
	Totale FSV di parte corrente	**179.604.378**	**166.184.057**	**173.337.773**	**-**	**-**	**-**	0,00%	0,00%	0,00%
	FSV di parte capitale									
24155	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 244/2007 (finanziaria 2008)		11.050.000	59.281.881					0,00%	0,00%
24482	Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie			48.765.195						0,00%
26908	Spese per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche			4.210.526						0,00%
	Totale FSV di parte capitale	**-**	**11.050.000**	**112.257.602**	**-**	**-**	**-**		**0,00%**	**0,00%**
	Totale FSV	**179.604.378**	**177.234.057**	**285.595.375**	**-**	**-**	**-**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".

L'assenza di pagamenti riferiti al FSV, sia di parte corrente che di parte capitale, comporta una generale riduzione della capacità di pagamento con un indice complessivo dell'88,50 per cento che riduce ulteriormente l'indice conseguito l'anno precedente (91,23 per cento).

Tab. 8 - Impegni e pagamenti del FSR nel triennio 2017-2019. (in euro)

FSR	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale FSI, mobilità e payback	6.922.548.454	7.047.498.392	7.132.231.126	6.579.312.874	6.590.967.189	6.564.665.353	95,04%	93,52%	92,04%
Totale FSV	179.604.378	177.234.057	285.595.375	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
Totale finanziamento sanitario	**7.102.152.832**	**7.224.732.449**	**7.417.826.501**	**6.579.312.874**	**6.590.967.189**	**6.564.665.353**	**92,64%**	**91,23%**	**88,50%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".

6 La gestione dei residui del perimetro sanitario

6.1 I residui attivi

I residui attivi finali del perimetro sanitario, a fine 2019 risultano pari a 2.837,74 milioni (in riduzione di quasi un miliardo rispetto al 2018, quando risultavano pari a 3.843,97 milioni) e corrispondono al 68,97 per cento del totale del rendiconto; di questi, 746,31 milioni derivano dalla gestione di competenza (52,57 per cento del totale) e 2.091,43 dalla gestione dei residui (77,60 per cento del totale del rendiconto); quest'ultima conta riscossioni per 1.647,75 milioni e minori entrate per 104,79 milioni. Il totale dei residui attivi, rispetto al valore iniziale di 3.843,97 milioni rileva uno smaltimento di 1.006,23 milioni pari al 26,18 per cento.

Nella tabella seguente sono riportati i risultati della gestione residui attivi riferita a ciascuna componente del FSR.

Tab. 9 - Risultati della gestione dei residui attivi rispetto alla composizione del FSR. (in euro)

	Residui iniziali	Riaccertamento	Riscossioni residui	Smaltimento %	Residui da riportare	Residui di competenza	Residui finali
	a	*b=a- e*	*c*	*c/a*	*d = (a-c)*	*f*	*g = (d+f)*
FSI	3.229.585.749,44	0,00	1.468.685.452,45	45,48%	1.760.900.296,99	651.009.773,24	2.411.910.070,23
FSV corrente	119.805.924,16	-0,20	54.084.056,96	45,14%	65.721.867,00	25.551.099,86	91.272.966,86
FSV capitale	180.739.656,27	0,00	25.490.401,27	14,10%	155.249.255,00	59.281.880,58	214.531.135,58
Finanziamento aggiuntivo	91.013.059,82	-0,76	90.877.780,33	99,85%	135.278,73	161.949,70	297.228,43
Totale FSR	**3.621.144.389,69**	**-0,96**	**1.639.137.691,01**	45,27%	**1.982.006.697,72**	**736.004.703,38**	**2.718.011.401,10**
altre entrate perimetro	222.823.826,90	-104.785.339,37	8.612.754,37	3,87%	109.425.733,16	10.304.442,10	119.730.175,26
Conto terzi	54.728,84	-3.084,66	51.445,77	94,00%	198,41	31.224,28	31.422,69
Totale perimetro	**3.844.022.945,43**	**-104.788.424,99**	**1.647.801.891,15**	**42,87%**	**2.091.432.629,29**	**746.340.369,76**	**2.837.772.999,05**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

I residui del FSI registrano una capacità di smaltimento rispetto al valore iniziale del 45 per cento per cento, che si riduce al 25 per cento considerando l'apporto dei residui della competenza.

Sugli stessi livelli si attesta anche la capacità di riscossione dei residui del FSV di parte corrente.

La tabella di seguito riportata, elaborata sui dati di rendiconto, espone i risultati della gestione dei residui attivi dei capitoli del perimetro sanitario, aventi particolare rilevanza.

I capitoli in entrata i cui incassi contribuiscono maggiormente al suddetto smaltimento risultano essere i seguenti:

- 11029 "*Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria*" registra riscossioni in conto residui per 516,53 milioni che esauriscono l'importo dei residui iniziali, anche se altrettanti residui si formano per effetto della gestione di competenza (+518,45 milioni).

- 12009 "*Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria*" con residui iniziali per 1.242,40 milioni che registra riscossioni in conto residui per 425,56 milioni, ma rileva, al contempo, ulteriori residui da competenza per 68,64 milioni;

- 12011 "*Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva*" con residui iniziali per 644,64 registra riscossioni in conto residui per 344,34 milioni.

Tab. 10 - Residui attivi del perimetro sanitario. (in migliaia)

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Maggiori entrate	Minori entrate	Incassi su residui	Residui da residui	residui da competenza	Totale residui
11020	Irap, addizionale irpef e iva a saldo esercizi precedenti	1.682,19	-	-	-	1.682,19	-	1.682,19
11029	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	516.532,85	-	-	516.532,85	-	518.452,80	518.452,80
12009	Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	1.242.404,66	-	-	425.557,27	816.847,39	68.642,40	885.489,79
12011	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	644.639,96	-	-	344.341,17	300.298,80	-	300.298,80
22069	Fondo sanitario nazionale. obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	118.472,43	-	0,00	52.750,56	65.721,87	24.711,58	90.433,45
22079	Fondo per progetti di ricerca e sperimentazione ex art.12 d.lgs. 30.12.92 n.502.	4.372,01	-	793,78	499,66	3.078,57	635,60	3.714,17
22431	Rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi - quota mobilità	77,72	-	-	-	77,72	-	77,72
22473	Trasferimenti dallo stato per quota di fondo sanitario nazionale	11.674,22	-	-	-	11.674,22	258,79	11.933,01
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del ssn (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009, d. lgs. 149/2011)	3.704,84	-	-	3.704,84	-	2.477,24	2.477,24
22517	Progetto icare integration and community care for asylum and refugees in emergency - entrate correnti	-	-	-	-	-	1.035,71	1.035,71
22531	Entrate derivanti dal fondo statale per la riduzione della quota fissa sulla ricetta	-	-	-	-	-	4.904,89	4.904,89
23000	Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000	794.977,87	-	-	162.897,98	632.079,89	61.178,54	693.258,43
24077	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica	90.656,87	-	0,00	90.521,59	135,28	-	135,28
24127	Fondi derivanti da accordi di collaborazione regionali	938,00	-	0,04	749,96	188,00	880,00	1.068,00
42020	Fondo interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tec. patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali	180.739,66	-	-	25.490,40	155.249,26	59.281,88	214.531,14
42021	Programma di realizzazione di strutture per attività libero professionale intramuraria d.lgs. 254/2000	3.282,76	-	52,56	970,86	2.259,34	-	2.259,34
42025	Fondo per la realizzazione di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (art. 71 comma 1 legge 23.12.1998 n. 448)	11.647,56	-	-	509,02	11.138,54	-	11.138,54
42501	Entrate statali a valere sul fondo per la realizzazione di strutture sanitarie per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari – progr. Plur. interventi sul patrimonio sanitario pubblico art. 20 l.67/88 e l.81 del 30/05/2015	9.056,51	-	-	42,18	9.014,33	-	9.014,33
46017	Restituzione dalle aziende sanitarie delle anticipazioni per realizzazione infrastrutture sanitarie	177.113,08	-	100.113,08	-	77.000,00	-	77.000,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Passando a capitoli diversi da quelli direttamente correlati ai tributi destinati al finanziamento della spesa sanitaria, elevati livelli di riscossioni in conto residui si rilevano, in valore assoluto, per il capitolo 22069 "*Fondo sanitario nazionale. Obiettivi di carattere prioritario del Psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del Ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato*" riguardante risorse vincolate, recante residui iniziali per 118,47 milioni che nel corso dell'esercizio riducono l'importo dei residui attivi iniziali a 65,72 milioni cui si aggiungono i residui della gestione di competenza per 24,71 milioni.

Il cap. 23000 "*Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000*" che recava residui iniziali per 794,98, registra riscossioni per 162,9 milioni che riducono il saldo finale, pur in presenza di ulteriori residui conseguenti alla gestione di competenza che non rileva alcun incasso dei 61,18 milioni accertati.

Risultano, invece, sostanzialmente azzerati i residui sul cap. 24077 "*Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica*" il cui saldo iniziale risultava pari a 90,66 con incassi per 90,52 milioni; anche la gestione di competenza, che riporta risorse accertate per 127,12 milioni non genera residui, risultando integralmente incassata; il payback ha comportato, dunque, entrate per 217,64 milioni; si osserva che a tali incassi non trovano riscontro pagamenti nel corrispondente capitolo di spesa 26123 "*Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica*" che riporta residui passivi complessivi per oltre 297 milioni.

Infine, il cap. 46017 "*Restituzione dalle aziende sanitarie delle anticipazioni per realizzazione infrastrutture sanitarie*", vede una forte riduzione del residuo iniziale di 177,11 a 77,00 milioni per effetto della minore entrata di 100,11 milioni.

Si osserva, in proposito, la correlazione di tale credito con un capitolo di spesa del tutto corrispondente e di pari importo: il cap. 24190 "*Anticipazioni alle aziende sanitarie per realizzazione infrastrutture sanitarie*" recante un importo iniziale di 177,11 milioni che a seguito di economie per 110,11 milioni, riporta un saldo finale di 77,00, pareggiando il credito nei confronti delle aziende.

6.2 I residui passivi

I residui passivi finali del perimetro sanitario, a fine 2019, risultano pari a 1.843,55 milioni (70,65 per cento del totale), di cui 950,67 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 892,88 milioni conseguenti alla gestione dei residui che evidenzia pagamenti per 1.017,26 milioni ed economie per 136,13 milioni. Rispetto al valore iniziale, di 2.046,28 milioni, lo smaltimento è di 202,72 milioni (-9,91 per cento).

Nella tabella seguente sono riportati i risultati della gestione residui attivi riferita a ciascuna componente del FSR.

Tab. 11 - Risultati della gestione dei residui passivi rispetto alla composizione del FSR. (in euro)

	Residui iniziali	**Riaccertamento**	**Riscossioni su residui**	**Smaltimento %**	**Residui da riportare**	**Residui di competenza**	**Residui finali**
	a	***b=a- e***	***c***	***c/a***	***d = (b-c)***	***f***	***g = (d+f)***
FSI	637.254.929,64	-3.459.142,98	603.234.217,96	94,66%	30.561.568,70	448.289.003,98	478.850.572,68
FSV corrente	333.818.346,91	-4.957.059,97	297.321.180,68	89,07%	31.540.106,26	173.337.772,67	204.877.878,93
FSV capitale	94.832.408,99	0,00	16.202.395,09	17,09%	78.630.013,90	112.257.602,36	190.887.616,26
Finanziamento aggiuntivo	183.243.175,52	-0,75	5.485.962,68	2,99%	177.757.212,09	150.447.339,10	328.204.551,19
Totale FSR	**1.249.148.861,06**	**-8.416.203,70**	**922.243.756,41**	73,83%	**318.488.900,95**	**884.331.718,11**	**1.202.820.619,06**
altre entrate perimetro	797.128.350,30	-127.712.857,51	95.022.148,14	11,92%	574.393.344,65	66.338.517,96	640.731.862,61
Conto terzi	2.692.396.503,21	-2.500,00	1.109.305.147,68	41,20%	1.583.088.855,53	580.086.140,05	2.163.174.995,58
Totale perimetro	**4.738.673.714,57**	**-136.131.561,21**	**2.126.571.052,23**	**44,88%**	**2.475.971.101,13**	**1.530.756.376,12**	**4.006.727.477,25**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

I residui del FSI registrano una capacità di smaltimento rispetto al valore iniziale del 94,66 per cento, che si riduce al 24,75 per cento, considerando l'apporto dei residui della competenza. Ciò a conferma di una prassi gestionale della Regione che non riesce ad esaurire in corso di esercizio i pagamenti di tutte le quote del FSI nei confronti delle aziende sanitarie. Leggermente meno elevata è la capacità di smaltimento dei residui del FSV di parte corrente (89,07 per cento), sui quali incide il sistema delle "finalizzazioni" che ne prevedono il pagamento a rendicontazione.

Lo stesso sistema della rendicontazione incide sulla bassa capacità di smaltimento dei residui del FSV di parte capitale (17,09 per cento).

La tabella che segue, elaborata sui dati ricavati dal rendiconto, espone i risultati della gestione dei residui passivi dei capitoli del perimetro sanitario, di ammontare superiore a 5 milioni.

Tab. 12 - Residui passivi del perimetro sanitario. (in migliaia)

Cap.	Descrizione	residui iniziali	Economie su impegni residui	Liquidazioni su residui	Residui da residui	Totale impegni 2019	Liquidazioni su competenza	Residui da competenza	Totale residui
23036	Fondo per la non autosufficienza- fondi statali	-	-	-	-	16.170,57	-	16.170,57	16.170,57
24017	Spese ricerca finalizzata. contributi a università e ad altri enti di ricerca.	1.884,96	580,91	1.192,85	111,20	11.813,04	-	11.813,04	11.924,24
24023	Spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti	7.077,15	-	7.077,15	-	14.471,42	-	14.471,42	14.471,42
24060	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 296/2006 (finanziaria 2007)	58.438,98	-	2.521,36	55.917,62	-	-	-	55.917,62
24118	Realizzazione di infrastrutture nell'ambito del ssr.	16.265,63	-	465,52	15.800,12	-	-	-	15.800,12
24133	Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amm.ni locali	206.674,14	-	4.267,11	202.407,02	-	-	-	202.407,02
24136	Interventi istituzionali in sanità	237.347,54	1.426,35	229.260,69	6.660,49	316.961,56	4.641,49	312.320,08	318.980,57
24155	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 244/2007 (finanziaria 2008)	94.832,41	-	16.202,40	78.630,01	59.281,88	-	59.281,88	137.911,89
24185	Formazione specifica in medicina generale - trasferimenti alle aziende sanitarie	9.943,86	1.000,00	300,00	8.643,86	1.500,00	-	1.500,00	10.143,86
24190	Anticipazioni alle aziende sanitarie per realizzazione infrastrutture sanitarie	177.113,08	100.113,08	-	77.000,00	-	-	-	77.000,00
24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	169.637,72	0,00	156.570,75	13.066,97	88.023,80	-	88.023,80	101.090,77
24360	Spese di investimento in sanità per la prosecuzione del programma pluriennale ex art. 20 l. 67/1988 per l'adeguamento a norma degli impianti antincendio delle strutture sanitarie	5.709,06	-	-	5.709,06	-	-	-	5.709,06
24361	Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale degli enti del ssr	5.051,50	-	100,00	4.951,50	752,22	2,22	750,00	5.701,50
24395	Spese per la realizzazione di strutture sanitarie per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari -	9.056,51	-	42,18	9.014,33	-	-	-	9.014,33

Cap.	Descrizione	residui iniziali	Economie su impegni residui	Liquidazioni su residui	Residui da residui	Totale impegni 2019	Liquidazioni su competenza	Residui da competenza	Totale residui
	programma pluriennale interventi sul patrimonio sanitario pubblico art. 20 l.67/88 e l. 81 del 30/05/2015								
24410	Patronage rilasciate dalla regione a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale - fondo sanitario	17.967,05	12.500,00	-	5.467,05	-	-	-	5.467,05
24445	Trasferimenti ad aziende ed enti del ssr per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza	18.106,16	-	18.106,16	-	21.812,23	-	21.812,23	21.812,23
24447	Ripiano disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi	-	-	-	-	15.000,00	-	15.000,00	15.000,00
24448	Trasferimento alle aziende ed enti del ssr a titolo di rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. n. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. n. 50/2017)	2.364,99	-	2.364,99	-	10.283,76	3.624,96	6.658,80	6.658,80
24482	Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie	-	-	-	-	48.765,20	-	48.765,20	48.765,20
24548	Integrazione trasferimenti agli enti del ssr	-	-	-	-	14.500,00	-	14.500,00	14.500,00
26015	Mobilità sanitaria extraregionale - saldo attivo	49.048,56	-	39.893,15	9.155,41	139.341,69	73.191,66	66.150,03	75.305,44
26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	183.243,18	0,00	5.485,96	177.757,21	119.276,77	-	119.276,77	297.033,98
26164	Proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (d.lgs 758/94 - dgr 83/09)	19.273,29	-	4.124,23	15.149,06	4.407,63	-	4.407,63	19.556,68
26230	Sla - fondo per la non autosufficienza - interventi a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura	15.147,96	0,00	14.717,96	430,00	16.170,57	3.539,53	12.631,04	13.061,04
26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	141.246,97	-	136.813,67	4.433,30	81.116,37	-	81.116,37	85.549,67
26900	Mobilità sanitaria internazionale - saldo attivo	6.352,90	-	6.352,90	-	6.930,64	-	6.930,64	6.930,64
73035	Fondo di garanzia interregionale (a debito)	139.240,04	-	-	139.240,04	-	-	-	139.240,04

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

In particolare, i capitoli aventi peculiare rilevanza nella dinamica delle spese del SSR risultano essere:

- il cap. 26123 "*Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica*" che da un valore iniziale di oltre 183 milioni, vede liquidazioni per soli 5,5 milioni, oltre ad ulteriori residui generati dalla gestione di competenza, e coincidenti agli impegni dell'esercizio, pari a 119,28 milioni, per un totale di residui, a fine 2019, di 297,03 milioni. Il capitolo è correlato al corrispondente in entrata cap. 24077 "*Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica*" che registra incassi che hanno praticamente azzerato i residui attivi, ridotti a soli 135.278,73 euro.

Residui passivi di importo significativo si rilevano poi, sui seguenti capitoli:

- cap. 24136 "Interventi istituzionali in sanità" in cui il residuo iniziale di 237,35 milioni viene ridotto a 6,66 milioni, ma la gestione di competenza genera ulteriori residui per 312,32 milioni, che riportano i residui finali a 318,98 milioni;
- cap. 24356 "Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato", inerente risorse di tipo vincolato, in cui i residui iniziali di 169,63 milioni vengono ridotti a 13,07 milioni, mentre la gestione di competenza genera ulteriori residui per 88,02 milioni che riportano il valore finale a 101,09 milioni;
- cap. 26277 "Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi" per il quale i residui iniziali vengono ridotti da 141,25 a 4,4 milioni, mentre la gestione corrente ne genera ulteriori 81,12 milioni, pari all'importo complessivo degli impegni, riportando i residui a un saldo finale di 85,55 milioni.

Con riguardo alle voci di spesa direttamente correlate all'erogazione dei Lea, si riscontrano i seguenti residui:

- cap. 24445 "Trasferimenti ad aziende ed enti del ssr per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza", che vede un incremento dei residui per effetto del mancato pagamento degli impegni di competenza pari a 21,81 milioni, mentre risulta azzerato il residuo iniziale di 18,11 milioni;

- cap. 23036 "Fondo per la non autosufficienza – fondi statali" inerente a risorse vincolate di provenienza statale che registra residui generati dalla competenza per 16,17 milioni, le cui risorse in entrata, per l'anno 2019, risultano interamente riscosse[90];
- - cap. 26230 "SLA – Fondo per la non autosufficienza – interventi a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura" che da residui iniziali pari a 15,15 milioni, a seguito di parziali pagamenti, sia in conto residui che in conto impegni, riporta residui finali per 13,1 milioni, mentre il correlato capitolo in entrata 22352 "Sla - fondo per la non autosufficienza - entrate statali a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura" vede azzerati i residui attivi;
- - cap. 24023 "Spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti", i cui residui iniziali di 7,1 milioni risultano interamente pagati, mentre gli impegni di competenza che non registrano alcuna liquidazione generano residui per 14,47 milioni;
- cap. 24017 "Spese ricerca finalizzata. Contributi a università e ad altri enti di ricerca" vede i residui in aumento da 1,9 a 11,92 milioni.

7 La ripartizione ed erogazione del fondo agli enti del SSR

Le spese impegnate dalla Regione sulle risorse del FSR sono destinate ad essere assegnate e trasferite alle aziende sanitarie e agli altri enti del SSR istituzionalmente deputati ad erogare le prestazioni dei livelli essenziali di assistenza sul territorio.

Come rilevato nella Relazione al precedente esercizio rendicontato, la ripartizione e la successiva erogazione del Fondo sanitario agli enti del SSR toscano, è solita avvenire in tempi lunghi che si protraggono ben oltre la chiusura dell'esercizio di riferimento, condizionando inevitabilmente la predisposizione dei bilanci, adottati dai singoli enti e approvati dalla Regione a distanza di molti mesi rispetto ai termini stabiliti dalla legge.

Il fenomeno, già accertato da questa Sezione in sede di controllo-monitoraggio sui bilanci dei singoli enti del SSR a partire dall'esercizio 2016[91], si riscontra anche per l'esercizio 2019,

[90] Il correlato capitolo in entrata è il 22259 "Fondi statali per progetto non autosufficienza" i cui corrispondenti accertamenti per 16,17 milioni sono stati interamente riscossi.

[91] Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 259/2019/PRSS, n. 260/2019/PRSS, 261/2019/PRSS, n. 262/2019/PRSS, n. 263/2019/PRSS, n. 264/2019/PRSS, n. 265/2019/PRSS, n. 266/2019/PRSS.

ora in esame, ove il FSR di competenza è stato definitivamente assegnato solo alla fine del mese di giugno e i bilanci non risultano ancora approvati.

Come in precedenza accennato, si tratta di una situazione non giustificabile con i ritardati tempi di definizione del FSR in sede di Conferenza Stato-Regioni, che risente, viceversa, di molteplici problematiche nella gestione della spesa sanitaria regionale che non consentono il pieno rispetto delle disposizioni e dei principi contabili in materia, riflettendosi negativamente sulla certezza e sulla trasparenza dei rapporti finanziari tra la Regione e i singoli enti rilevabili dai rispettivi bilanci.

Oltre al già citato art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 che impone alle regioni di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, l'art. 3, comma 7, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, allo stesso modo, richiede alle medesime regioni di erogare per cassa agli enti, entro il 31 dicembre di ogni anno, almeno il 95 per cento delle risorse incassate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario e di quelle autonomamente destinate ai medesimi fini.

Si tratta di disposizioni intese a garantire che le risorse del FSR siano destinate al finanziamento della spesa sanitaria e, come tali, siano assegnate effettivamente ai singoli enti del SSR, fatta eccezione per la quota trattenuta dalla stessa Regione per le spese sanitarie gestite direttamente e contabilizzata nel bilancio della Gestione sanitaria accentrata (GSA).

Si deve rilevare, in primo luogo, che la Regione, a fronte degli accertamenti del finanziamento sanitario corrente ritiene di assicurare il rispetto dell'obbligo di cui al citato art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 mediante l'assunzione di impegni "generici" aventi come beneficiario la stessa Regione, anziché le singole aziende, individuate, viceversa, con successivi atti di ripartizione che intervengono anche a distanza di molto tempo, in esercizi successivi a quello di competenza.

Questa prassi per quanto non conforme alle regole della contabilità pubblica, che richiedono comunque l'individuazione di uno specifico beneficiario dell'impegno, può ritenersi giustificata fin tanto che sussista incertezza sull'entità del FSR.

Una volta che questo sia stato definito nel suo ammontare si dovrebbe provvedere alla modifica degli impegni generici (o eventualmente dei residui passivi qualora la definizione

sia avvenuta a esercizio chiuso) in impegni specifici nei confronti dei singoli enti del SSR sulla base di criteri di riparto predefiniti dalla Regione in sede di programmazione.

Naturalmente la mancata individuazione degli enti sanitari destinatari di quote del FSR si riflette inevitabilmente sulla quantificazione dei crediti vantati da queste ultime nei confronti della Regione, che rappresenta un'ulteriore criticità riguardo ai bilanci delle aziende del SSR.

La Regione, quindi, procede alla ripartizione definitiva del Fondo tra gli enti a distanza di molti mesi dalla chiusura dell'esercizio, talvolta anni, come verrà evidenziato nel proseguo del presente paragrafo, dilatando i tempi di approvazione dei rispettivi bilanci, già ritardati da problemi organizzativi legati al processo di riordino delle aziende sanitarie.

Alla ripartizione definitiva del Fondo, peraltro, per quanto è stato possibile verificare dai dati della gestione finanziaria, non segue immediatamente la modifica degli impegni generici a favore dei beneficiari individuati che, viceversa, sembra intervenire, almeno nella maggior parte dei casi, solo al momento del pagamento che di solito si manifesta nell'esercizio ancora successivo: le modalità di pagamento delle risorse del FSR adottate dalla Regione che anziché provvedere in via prioritaria alla liquidazione dell'intero FSR corrente per poi procedere, per la parte rimanente, al pagamento dei residui, comporta la creazione di numerosi ulteriori residui passivi (derivanti dall'esercizio di competenza, destinati così a non essere mai smaltiti) che non consentono di poter verificare la totalità delle liquidazioni del fondo sanitario degli anni pregressi[92] .

Questa situazione, oltre a evidenziare evidenti carenze nella programmazione della spesa sanitaria regionale, impedisce di avere un immediato riscontro sul rendiconto della Regione delle quote del FSR ancora da assegnare e di quelle ancora da liquidare che dovrebbero costituire residui passivi corrispondenti a crediti delle Aziende.

La Regione, a fronte dell'assunzione degli impegni generici di cui si è dato conto in precedenza, ha provveduto alla definitiva ripartizione del FSR di competenza dell'esercizio 2019 solo alla fine del mese di giugno 2020 non seguita da alcun atto di liquidazione alla data della presente relazione.

[92] Si pensi ai pagamenti effettuati come correnti, riferiti ad impegni a partire dall'esercizio 2016.

A una prima assegnazione, disposta con la deliberazione di giunta n. 1357 del 10 dicembre 2018 era seguita una assegnazione "intermedia" per effetto della deliberazione di Giunta n. 1557 del 9 dicembre 2019, ancora una volta, in prossimità della chiusura dell'esercizio.

Solo con la deliberazione di Giunta n. 782 del 22 giugno 2020 è stato adottato l'atto di ripartizione definitiva che comprende anche la matrice di mobilità intraregionale con cui si attribuisce a ciascuna azienda un saldo positivo o negativo[93].

La quota di Fondo che viene attribuita è determinata, infatti, al netto del saldo spettante a ciascuna azienda in dipendenza delle dinamiche della "mobilità" sanitaria[94], saldo di regola negativo per le aziende sanitarie e positivo per le aziende ospedaliere.

---

[93] Quest'ultima fase, per l'esercizio 2017, è stata attuata con delibera n. 682 del 18 giugno 2018 e per l'esercizio 2018, con delibera n.928 del 15 luglio 2019.

[94] La mobilità dei pazienti ha una forte incidenza sui risultati economici, sia delle singole aziende sanitarie pubbliche, sia dei Servizi sanitari regionali (Ssr) complessivamente intesi.

In generale, nel fare riferimento alla mobilità si tende a considerare solo le attività sanitarie che caratterizzano i cittadini (pazienti) che si muovono da una regione all'altra del Paese per effettuare un ricovero, ma il fenomeno è molto più ampio e complesso della semplice mobilità interregionale dei pazienti: la mobilità, infatti, è conseguente alla residenza del paziente.

Lo schema attuale del modello CE, così come definito dal DM Salute 15 giugno 2012, articola i valori di provento e di costo relativi alla mobilità secondo diverse dimensioni:

Mobilità attiva e passiva. Alla prima corrispondono dei proventi, alla seconda dei costi, che generano per le aziende, rispettivamente crediti e debiti v/regione per i rispettivi ammontari.

Natura ordinaria o straordinaria. I proventi e costi per mobilità trovano collocazione differente nel modello CE a seconda della loro natura ordinaria o straordinaria. I proventi ordinari sono collocati nella macroclasse A (valore della produzione); i costi ordinari nella macroclasse B (costi della produzione); i proventi e oneri straordinari nella macroclasse E. Le linee guida al modello specificano che si considerano straordinarie le sopravvenienze e le insussistenze «legate sia a differenze relative a valori stimati, sia ad errori di rilevazione di fatti di gestione o di valutazione delle poste di bilancio relativi ad esercizi precedenti».

Se si guarda alla tipologia di soggetti che erogano le prestazioni sanitarie, si distingue tra:

- mobilità intraregionale strettamente intesa, ossia mobilità «infragruppo» tra aziende sanitarie pubbliche (Asl, Ao, Irccs pubblici, Policlinici pubblici) della Regione;
- mobilità da e verso altri soggetti pubblici della Regione;
- mobilità verso soggetti privati accreditati della Regione;
- mobilità extraregionale;
- mobilità internazionale.

La mobilità passiva verso privato è poi ulteriormente classificata per tipologie di erogatori (Irccs privati e policlinici privati, ospedali classificati, case di cura, altri soggetti privati). All'interno della mobilità verso privato, ricevono separata indicazione le prestazioni fornite dal privato a residenti extraregione: tali prestazioni generano infatti, per il Ssr, proventi per mobilità attiva e correlati crediti verso la Regione di provenienza del paziente da un lato, costi per mobilità passiva e correlati debiti verso l'erogatore privato dall'altro.

Con riguardo alla tipologia di prestazioni erogate, si potrà distinguere la mobilità tra: medicina di base, farmaceutica, specialistica ambulatoriale, riabilitazione, integrativa e protesica, ospedaliera, psichiatria residenziale e semiresidenziale, distribuzione farmaci e file, assistenza termale, trasporti sanitari, servizi socio-sanitari a rilevanza sanitaria.

Si deve pertanto riscontrare anche nel 2019 la prassi della Regione di procedere alla ripartizione definitiva del FSR, non tanto sulla base di criteri determinati in sede di programmazione che ne consentirebbero la quantificazione entro la chiusura dell'esercizio con le necessarie regolazioni contabili sul bilancio regionale, ma sulla base dei risultati gestionali di ogni singola azienda come emergeranno all'atto della predisposizione dei relativi bilanci, determinando la permanenza di una situazione di disallineamento tra il bilancio regionale e quelli aziendali.

La situazione sopra descritta incide negativamente anche sul riscontro dell'adempimento previsto dall'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013 che, come sopra ricordato, richiede l'erogazione per cassa agli enti, entro il 31 dicembre di ogni anno, di almeno il 95 per cento delle risorse incassate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario e di quelle autonomamente destinate ai medesimi fini.

È stato rilevato, anche per il 2019, che i pagamenti agli enti del SSR, per quanto raffrontabili in termini di cassa alla quasi totalità delle entrate riscosse dallo Stato, non risultano imputati esclusivamente agli impegni corrispondenti alle somme accertate nell'esercizio di competenza, ma anche ad impegni riferibili ad anni pregressi successivamente "partitati" dalla Regione con l'individuazione dello specifico beneficiario, di regola, all'atto della liquidazione.

Tali pagamenti, nella misura in cui si riferiscono anche ad impegni pregressi partitati nel 2019, non esauriscono gli impegni a valere sul FSR dell'esercizio di competenza, determinando, a loro volta, la produzione di residui passivi che, in attesa dell'individuazione del beneficiario, costituiscono quote del FSR trattenute sul bilancio della Regione.

La Sezione, nel corso dell'istruttoria, ha acquisito dai competenti uffici regionali i dati relativi ai trasferimenti di cassa del finanziamento statale agli enti del SSR sintetizzati nella

I modelli CE offrono un'informativa molto dettagliata sui valori economici generati dalla mobilità. Un tema critico è però rappresentato dall'attendibilità di tali valori. Con riferimento ai bilanci aziendali e alla mobilità infragruppo, condizione necessaria (seppur non sufficiente) perché il dato sia attendibile è che la somma algebrica dei valori rilevati dalle aziende sanitarie pubbliche della Regione sia pari a zero. Ogni paziente che riceve assistenza da un'azienda sanitaria pubblica diversa dalla propria Asl di residenza, infatti, genera un provento per l'azienda di destinazione e un costo di pari ammontare per l'azienda di provenienza.

seguente tabella e basati sulle le reversali di incasso e i mandati di pagamento registrati dal bilancio regionale.

Tab. 13 - Erogazioni di cassa al SSR. (in euro)

	Esercizio corrente	Anno precedente
Risorse da Stato		
a) Risorse incassate da stato (FSN annualità bilancio)	7.316.621.409	7.024.994.981
b) Risorse incassate da stato (FSN residui anni precedenti)	413.588.835	234.138.891
Totale risorse da Stato	***7.730.210.244***	***7.259.133.872***
Risorse Regione o Provincia autonoma		
a) Risorse proprie del bilancio impegnate per gli enti sanitari regionali (competenza)		1.629.000
b) Risorse proprie del bilancio impegnate negli esercizi precedenti per gli enti sanitari regionali e pagate nell'esercizio di riferimento		
Totale risorse da Stato e Regione		***7.260.762.872***
Erogazioni di cassa agli enti sanitari effettuate entro il 31/12		
a) Erogazioni di cassa (competenza)	6.792.015.262	7.026.623.981
b) Erogazioni di cassa (conto residui)	896.415.014	234.138.891
Erogazioni di cassa agli enti sanitari effettuate entro il 31/03 dell'anno successivo		
a) Erogazioni di cassa (competenza)		0
b) Erogazioni di cassa (conto residui)	41.779.967	0
Totale trasferito	***7.730.210.244***	***7.259.133.872***
Totale da trasferire		***1.629.000***

Fonte: D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".

Dai dati sopra riportati, che trovano riscontro nelle registrazioni del bilancio regionale, risulta che le somme riscosse dallo Stato a titolo di finanziamento del FSR ammontano complessivamente a 7.730,21 milioni, di cui 7.316,62 milioni in conto competenza e 413,59 milioni in conto residui.

Tali somme sono state trasferite agli enti del SRR con una ben diversa ripartizione tra pagamenti in conto competenza, pari a 6.792,01 milioni entro il 31 dicembre (il 92,83 per cento delle risorse acquisite) e in conto residui, pari a 896,41 milioni (oltre il doppio di quanto riscosso dallo Stato allo stesso titolo).

Si deve peraltro rilevare che, dall'esame degli impegni per anno di formazione già acquisiti in sede istruttoria, risulta che i pagamenti di competenza insistono per un valore di 5,07 milioni su impegni di esercizi pregressi verosimilmente partitati nel 2019 con l'individuazione del beneficiario e compresi nella competenza dell'esercizio.

Tab. 14 - Risorse liquidate come conto competenza riclassificate secondo l'anno di impegno. (in euro)

Anno di impegno	Risorse liquidate in conto competenza 2019	Percentuale sul totale erogato al 31/12
2019	6.786.939.389,98	99,925%
2018	4.500.352,88	0,066%
2017	529.100,06	0,008%
2016	46.419,57	0,001%
Totale	**6.792.015.262,49**	**100,000%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".

La seguente tabella espone la scomposizione dei trasferimenti del FSR nell'esercizio 2019 come risultanti dai mandati emessi riferiti agli impegni del bilancio regionale.

Tab. 15 - Risorse liquidate complessivamente riclassificate secondo l'anno di impegno. (in euro)

Anno di impegno	Risorse liquidate in conto competenza e residui 2019	Percentuale sul totale erogato al 31/12
2013	25.000,00	0,000%
2014	2.018.253,95	0,026%
2015	2.202.122,22	0,029%
2016	6.349.343,75	0,083%
2017	194.313.321,90	2,527%
2018	696.582.845,15	9,060%
2019	6.786.939.389,98	88,275%
Totale	**7.688.430.276,95**	**100,000%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".

Le erogazioni di competenza dell'esercizio 2019 sono pari all'88,27 per cento, il restante 11,72 per cento è rappresentato da liquidazioni in conto residui, ammontanti ad oltre 901 milioni (lo scorso anno erano a 666 milioni di euro), ben superiori ai 413,59 milioni riscossi dallo Stato allo stesso titolo.

La presenza del significativo ammontare di pagamenti in conto residui, al netto di quelli riscossi dallo Stato, presuppone, in ogni caso, che il FSR non sia mai interamente trasferito nell'esercizio di competenza e che quote dello stesso permangono sul bilancio regionale destinate ad integrare i trasferimenti di competenza di successivi esercizi in una rincorsa senza fine che mina la trasparenza e la leggibilità del bilancio anche rispetto alla verifica degli adempimenti che coinvolgono il perimetro sanitario.

Finché persisterà la prassi di assumere impegni generici senza provvedere alla ripartizione delle quote del FSR ai singoli enti beneficiari risulta pressoché inevitabile che la Regione,

come ammesso dalla stessa, provveda ad erogare a titolo di pagamenti in conto residui buona parte delle somme incassate in conto competenza.

D'altra parte, negli anni scorsi, quote consistenti del FSR destinato ai LEA, sono state trattenute dalla Regione perché vincolate a specifici obiettivi posti dalla stessa, così come confermato dalla d.g.r. n. 1557 del 9 dicembre 2019 riferita all'assegnazione intermedia 2019 alle Aziende sanitarie della Toscana che così recita: "*Richiamata altresì la successiva DGR n. 651 del 5/7/2016, con la quale è stato precisato che la DGR n. 405/2016 non poneva termine ai progetti ed alle attività in corso e che la copertura economica dei costi connessi ai progetti iniziati in un determinato esercizio e proseguiti negli esercizi successivi sarebbe stata garantita dalla quota del F.S.R. indistinto spettante a ciascuna azienda sanitaria nell'anno di effettivo sostenimento dei costi stessi*".

Conseguentemente nuovi e consistenti residui passivi sono destinati a formarsi a fronte degli impegni non pagati sul FSR di competenza 2019, posto che dei 7.688,43 milioni effettivamente liquidati nell'anno, poco più dell'88 per cento dei trasferimenti corrisponde ad impegni di competenza.

L'analisi fin qui effettuata, come sopra ricordato, ha riguardato i dati contabili ricavati dalle reversali di incasso e dai mandati di pagamento registrati dal bilancio regionale, senonché successivamente al confronto con il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti sul CE del SSR del IV trimestre, gli stessi dati sono stati ritrasmessi dalla Regione con una diversa aggregazione che determina differenti risultanze contabili.

Gli uffici regionali hanno riferito al riguardo che la diversa contabilizzazione è stata richiesta dal Tavolo degli adempimenti per tenere conto della compensazione sulle voci della mobilità sanitaria.

È stato precisato che "*fino al 2017 il saldo mobilità veniva iscritto tra le entrate, solo per il netto. A partire dal 2018 invece, per espressa richiesta del Tavolo adempimenti, sono state iscritte, al lordo, le entrate per la mobilità sanitaria extraregionale ed internazionale attiva e le uscite per la mobilità sanitaria extraregionale ed internazionale passiva. Ciò ha reso necessario procedere, in corso d'anno, alla compensazione finanziaria tra mobilità sanitaria attiva e passiva e tale compensazione è stata effettuata per la prima volta nell'esercizio finanziario 2019, sia per quella di competenza di tale esercizio, sia per quella iscritta nell'esercizio precedente*".

Tab. 16 - Erogazioni di cassa al SSR rettificate secondo le richieste del Tavolo degli adempimenti. (in euro)

	Bilancio	Riclassificazione	Differenze
Risorse da Stato			
a) Risorse incassate da stato (FSN annualità bilancio)	7.316.621.409	7.089.362.598	227.258.811*
b) Risorse incassate da stato (FSN residui anni precedenti)	413.588.835	188.624.009	224.964.826**
Totale risorse da Stato	**7.730.210.244**	**7.277.986.607**	**452.223.637**
Risorse Regione o Provincia autonoma			
a) Risorse proprie del bilancio impegnate per gli enti sanitari regionali (competenza)			
b) Risorse proprie del bilancio impegnate negli esercizi precedenti per gli enti sanitari regionali e pagate nell'esercizio di riferimento			
Totale risorse da Stato e Regione	**7.730.210.244**	**7.277.986.607**	**452.223.637**
Erogazioni di cassa agli enti sanitari effettuate entro il 31/12			
a) Erogazioni di cassa (competenza)	6.792.015.262	7.047.582.631	-255.567.369
b) Erogazioni di cassa (conto residui)	896.415.014	188.624.009	707.791.006
Erogazioni di cassa agli enti sanitari effettuate entro il 31/03 dell'anno successivo			
a) Erogazioni di cassa (competenza)			
b) Erogazioni di cassa (conto residui)	41.779.967	41.779.967	0
Totale trasferito	**7.730.210.244**	**7.277.986.606**	**452.223.637**
Totale da trasferire			

Fonte: D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale.
*mobilità sanitaria passiva extraregione ed internazionale iscritta nel 2019 e compensata in tale anno.
**mobilità sanitaria passiva extraregione ed internazionale iscritta nel 2018, ma compensata nella contabilità della Regione nel 2019.

Nel prendere atto di quanto rappresentato, non si può fare a meno di rilevare che la riclassificazione effettuata tra pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui per effetto della contabilizzazione dei saldi della mobilità, per quanto funzionale a consentire la verifica del rispetto formale dell'obbligo di cui all'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013, rimane priva di qualsiasi riscontro sul bilancio regionale che di regola non ammette compensazioni tra partite diverse e men che meno tra competenza e residui come sembra accaduto nel caso di specie.

Per quanto si auspichi limitata all'esercizio in esame, questa ulteriore commistione tra gestione di competenza e gestione dei residui rende ancora meno trasparente il bilancio regionale e ancora più evidente lo scollamento attualmente esistente tra il bilancio regionale stesso e il bilancio consolidato del SSR. Il fatto che l'approvazione di quest'ultimo avvenga a distanza di molti mesi (se non anni) dall'approvazione del rendiconto della Regione, impedisce di effettuare una seria verifica e riconciliazione che non dipende quindi solo dai diversi sistemi contabili utilizzati.

Detto questo, in considerazione del fatto che oggetto del giudizio di parificazione e della presente relazione è il rendiconto regionale costruito sui dati contabili della gestione dell'esercizio 2019, si ritiene di confermare l'analisi sopra effettuata sui trasferimenti per cassa dei finanziamenti statali del SSR che prosegue con l'analisi delle quote erogate ai singoli enti.

La tabella che segue, rappresenta la ripartizione tra gli enti del SSR dei pagamenti effettuati sulla competenza 2019 (6.786 milioni) che evidenzia un'incidenza percentuale del 94 per cento, essendo stati liquidati 6.379,89 milioni.

Tab. 17- Ripartizione delle risorse di competenza tra gli enti sanitari. (in euro)

Ente	Risorse di competenza
Azienda unità sanitaria locale toscana centro	1.880.420.680,87
Azienda unità sanitaria locale toscana nord-ovest	1.492.794.450,11
Azienda unità sanitaria locale toscana sud-est	1.014.009.930,82
Azienda ospedaliera Careggi	460.120.805,07
Azienda ospedaliera a. Meyer	97.915.489,51
Azienda ospedaliera universitaria senese	235.020.858,87
Azienda ospedaliero universitaria pisana	378.898.717,35
ESTAR - ente di supporto tecnico amministrativo regionale	820.710.423,33
Totale complessivo Aziende	**6.379.891.355,93**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

Includendo anche i pagamenti in conto residui 2014/2018, l'incidenza tende a diminuire passando al 91,04 per cento. Vengono infatti liquidati ai suddetti enti 6.999,29 su 7.688,43 milioni.

Tab. 18 - Liquidazione agli Enti del SSR del FSR per anno di impegno. (in euro)

Azienda	Anno	Importo liquidato	% sul totale liquidazioni 2019
Azienda Unità Sanitaria Toscana centro	2014	473.770,87	
	2015	186.640,81	
	2016	700.268,69	
	2017	28.021.228,03	
	2018	67.118.587,40	
	2019	1.880.420.680,87	
	Totale	1.976.921.176,67	25,71%
Azienda Unità Sanitaria Toscana nord ovest	2014	542.496,08	
	2015	790.440,64	
	2016	706.289,41	
	2017	34.091.414,98	
	2018	63.394.412,65	
	2019	1.492.794.450,11	
	Totale	1.592.319.503,87	20,71%
Azienda Unità Sanitaria Toscana sud est	2014	255.801,57	
	2015	966.451,40	
	2016	675.996,93	
	2017	24.586.211,07	
	2018	58.199.607,22	
	2019	1.014.009.930,82	
	Totale	1.098.693.999,01	14,29%
Azienda Univers. Osp. Meyer	2016	75.820,62	
	2017	9.009.116,11	
	2018	10.075.575,88	
	2019	97.915.489,51	
	Totale	117.076.002,12	1,52%
Azienda Universitaria Ospedaliera Careggi	2014	30.000,00	
	2015	24.017,00	
	2016	434.411,06	
	2017	151.113,12	
	2018	41.968.121,31	
	2019	460.120.805,07	
	Totale	502.728.467,56	6,54%
Azienda Universitaria. Ospedaliera Senese	2014	120.000,00	
	2015	4.241,08	
	2016	53.511,00	
	2017	1.904.894,00	
	2018	7.470.655,82	
	2019	235.020.858,87	
	Totale	244.574.160,77	3,18%
Azienda Universitaria Ospedaliera Pisana	2016	118.950,00	
	2018	13.917.831,28	
	2019	378.898.717,35	
	Totale	392.935.498,63	5,11%
ESTAR	2016	732.918,80	
	2017	91.373.948,28	
	2018	161.223.878,25	
	2019	820.710.423,33	
	Totale	1.074.041.168,66	13,97%
	Totale aziende	**6.999.289.977,29**	**91,04%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".

I dati esposti evidenziano la permanenza di consistenti quote di residui, che, come detto, lasciano presumere erogazioni, rispetto al fondo sanitario corrente, in misura inferiore; il fenomeno si è ripetuto anche rispetto al fondo sanitario del 2019, nel tentativo di smaltire vecchi residui, nonostante le raccomandazioni della Sezione.

Ancora una volta, la mancata ripartizione definitiva del FSR 2019 impedisce di stabilire, il preciso ammontare dei pagamenti rispetto alla quota assegnata a ciascun ente e di rinvenire quindi nel rendiconto regionale, residui passivi corrispondenti a crediti delle aziende, che, viceversa saranno oggetto di futura "partizione" e erogazione[95].

Si deve peraltro ricordare al riguardo che la Regione, di regola, liquida una parte del Fondo di spettanza delle singole aziende direttamente ad ESTAR che agisce come centrale unica di acquisto dell'intero SSR.

Tale prassi, giustificata dalla necessità di ridurre i tempi di pagamento dei fornitori per gli acquisti accentrati, comporta minori trasferimenti di cassa per le aziende rispetto all'ammontare teorico del Fondo con la conseguente necessità di regolare i rapporti contabili con la Regione e con lo stesso ESTAR che ulteriormente complica la verifica a rendiconto della corretta gestione del FSR.

Poiché la definitiva ripartizione del Fondo si è avuta solo alla fine del mese di giugno, ulteriori erogazioni verranno effettuate inevitabilmente oltre i termini previsti dalla legge: erogazioni riferite ad assegnazioni intermedie di cui alla d.g.r. 1557 del 9 dicembre 2019 sono state elargite successivamente alla data del 31 marzo con d.d. n. 5495 dell'8 aprile 2020 e con d.d. 8509 del 3 giugno 2020.

Con riguardo, infine, alle risorse trattenute presso la Gestione sanitaria accentrata (GSA), la Regione non ha fornito uno specifico file; un ammontare complessivo da essa trattenuto risulterebbe dal prospetto presentato al Tavolo di monitoraggio: si tratterebbe di risorse pari a 219,34 milioni cui si aggiungono i 127 milioni ad essa attribuiti a titolo di ripiano perdite.

Quanto sopra conferma le considerazioni sin qui svolte.

[95] La Regione, nei primi mesi del corrente anno, ha provveduto ad integrare le erogazioni a favore degli enti per ripianare il disavanzo emerso al IV trimestre 2019 e persino del 2018 il cui consolidato unitamente al bilancio della GSA non sono stati ancora adottati alla data della presente relazione. Pertanto, erogazioni per il ripiano di perdite e per il funzionamento degli enti stessi non sono individuabili sia per i tempi in cui essi vengono attuati che per la tipologia di capitoli utilizzata.

La Regione, in sede di controdeduzioni, riferisce di non ritenere condivisibile la parte dell'analisi sopra esposta laddove porta a concludere che il ritardo nella erogazione alle aziende sanitarie di quota parte delle risorse ad esse assegnate dipenda anche dal ritardo con cui viene completata la ripartizione tra le aziende sanitarie del FSR di ciascun anno.

Si è evidenzia al riguardo che, nonostante la prassi adottata possa potenzialmente determinare il pericolo di minori erogazioni, non si è mai verificato che la Regione abbia sospeso trasferimenti di cassa a favore delle aziende sanitarie per insufficienza di crediti di queste ultime sulle quote del FSR.

La stessa Ragione ribadisce quindi di avere erogato tutto ciò che era possibile erogare in base alla liquidità disponibile, tanto che anche se anche l'assegnazione di risorse alle aziende sanitarie si fosse completata entro l'anno di riferimento, l'ammontare della liquidità erogata non sarebbe cambiato, ammettendo che si sarebbe tuttavia potuta avere una diversa suddivisione tra competenza e residui.

La Sezione precisa che l'analisi effettuata sull'assegnazione e sulla erogazione delle quote del FSR agli enti del SSR non è diretta a dimostrare l'esistenza di minori trasferimenti di cassa rispetto alla liquidità disponibile.

Se confrontate in termini di pura cassa le risorse riscosse dallo Stato sul FSR e quelle trasferite agli enti del SSR soddisfano infatti l'obbligo di integrale riversamento stabilito dall'art. 3, comma 7, del d.l. 35/2013, come attestato anche dal Tavolo tecnico.

La ritardata ripartizione del FSR comporta invece, come ammesso dalla stessa Regione, che i predetti trasferimenti non siano imputabili esclusivamente agli impegni di competenza corrispondenti agli accertamenti del FSR dell'esercizio, ma anche ad impegni di anni pregressi, quindi residui passivi, assunti in modo generico e partitati all'atto dell'erogazione, con l'individuazione dell'effettivo beneficiario.

Si ribadisce pertanto che questa prassi, con il creare una commistione tutt'altro che trasparente tra gestione di competenza e gestione dei residui, non consente di verificare dal bilancio regionale l'effettiva destinazione del FSR di ciascun esercizio e la misura dei pagamenti effettuati sullo stesso a dimostrazione della reale consistenza dei crediti delle aziende verso la Regione per le quote non ancora liquidate.

8 La gestione di cassa

La necessità di dare separata evidenza alla "componente sanitaria del bilancio" regionale non si esprime solo sul piano della gestione finanziaria e contabile con la perimetrazione e l'integrale accertamento ed impegno delle risorse costituenti il FSR, ma anche su quello della gestione dei relativi flussi di cassa.

L'art. 21 del d.lgs. n. 118/2011 dispone infatti al riguardo che per garantire trasparenza e confrontabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale:

- le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale, sia a titolo di trasferimento dal bilancio dello Stato che di anticipazione mensile, vadano versate in conti di tesoreria unica appositamente istituiti;
- le ulteriori risorse destinate dalle regioni al finanziamento del servizio sanitario siano versate in appositi conti correnti intestati alla sanità[96].

I risultati della gestione della cassa sanitaria, sintetizzati nella tabella di seguito riportata, forniscono il necessario riscontro alle considerazioni sopra riportate sulle gestioni di competenza e dei residui con particolare riferimento al trasferimento del FSR agli enti del SSR.

Tab. 19 - Risultati della gestione di cassa. (in migliaia)

	Gestione sanitaria	Fondo cassa totale	%
Fondo cassa	107,86	382,24	28,2
Reversali riscosse	9.819,12	12.372,33	79,3
Totale risorse liquide	9.926,98	12.754,57	77,8
Mandati pagati	9.551,59	11.835,78	80,7
Fondo cassa finale	**375,39**	**918,79**	**40,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

I flussi di cassa dell'esercizio, sia pure in un contesto di miglioramento della capacità di riscossione e di pagamento, rivelano infatti la persistenza di liquidità nel conto regionale che il sistema, considerando anche l'obbligo di totale trasferimento delle somme incassate

[96] Di conseguenza, ai fini delle rilevazioni SIOPE ("Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici"), prescritte dall'art. 28 n. 289/2002 e dall'art. 14 della legge n. 196/2009, le regioni sono identificate da distinti codici ente, riguardanti la gestione "non sanitaria" e quella "sanitaria".

dallo Stato di cui all'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013, non dovrebbe consentire se non temporaneamente.

Riscossioni e pagamenti in conto residui che dovrebbero comunque rappresentare una eventualità marginale e molto limitata acquistano viceversa un peso considerevole nella gestione della sanità regionale per quanto se ne possa registrare una diminuzione rispetto al precedente esercizio.

La relazione sulla gestione di cassa regionale cui si rimanda per l'approfondita analisi dei flussi di cassa ha evidenziato analiticamente l'entità dei trasferimenti straordinari operati in conto residui.

9 Il ripiano delle perdite

Le criticità della gestione sanitaria evidenziate nei precedenti paragrafi e imputabili a difetti di programmazione della spesa uniti ai considerevoli ritardi nell'approvazione dei bilanci degli enti del SSR si riflettono anche nelle procedure di ripiano delle perdite degli stessi enti, compromettendone la trasparenza e l'immediata rilevabilità nel bilancio regionale.

L'analisi della proposta di rendiconto oggetto del presente giudizio di parificazione ha rilevato l'esistenza di molteplici capitoli di spesa finalizzati o comunque utilizzati per il ripiano delle perdite degli enti del SSR che si riportano nella tabella sottostante con l'indicazione dei relativi impegni nell'ultimo triennio.

Tab. 20 - Il ripiano delle perdite degli esercizi precedenti. (in euro)

Disavanzo sanitario		Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
Cap.	**Descrizione**	**2017**	**2018**	**2019**	**2017**	**2018**	**2019**	**2017**	**2018**	**2019**
24404	Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi	62.190.658						0,00%		
24447	Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi	60.000.000		15.000.000				0,00%		0,00%
24492	Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011			8.820.000			8.820.000			100,00 %
23036	Fondo per la non autosufficienza-fondi statali			3.696.720						0,00%
Totale spesa per disavanzo sanitario pregresso		122.190.658	-	27.516.720	-	-	8.820.000	0,00%		32,05%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".

Si deve rilevare, in primo luogo la coesistenza di due capitoli, il 24404 e il 24447 con la medesima denominazione "*ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi*" e classificati, rispettivamente, nella parte corrente e nella parte capitale del bilancio.

Il primo, già alimentato con risorse regionali ordinarie per effetto delle variazioni disposte negli esercizi 2016 e 2017, registra un impegno di 62,19 milioni del 2017 utilizzati per il ripiano delle perdite emergenti dell'esercizio 2017 secondo quanto disposto dalla deliberazione di Giunta n. 1281/2018.

Il secondo registra, oltre ad un impegno di 60 milioni del 2017, un ulteriore impegno di spesa di 15 milioni nell'esercizio in esame.

La Regione, nella risposta istruttoria fornita con la nota n. 4852 dell'8 giugno 2020, ha precisato sul punto quanto segue.

"*Il capitolo 24447 era stato utilizzato in maniera non del tutto appropriata nell'esercizio 2017, quando in tale capitolo, in prossimità della fine dell'esercizio, erano stati stanziati euro 60 mln per integrare le risorse a disposizione del SSR per evitare una perdita di esercizio rilevante che andava delineandosi nei monitoraggi economici eseguiti nel corso dell'anno in questione.*

Poiché, appunto, si trattava di una perdita tendenziale, non ancora realizzatasi, ed il contributo messo a disposizione dal bilancio regionale era un contributo in c/esercizio extra FSR, sarebbe stato opportuno stanziare la somma in questione in un capitolo del titolo I.

Nel 2019, invece, sul capitolo 24447 sono stato stanziati ed utilizzati euro 15 mln destinati effettivamente al ripiano parziale della perdita che emergeva, effettivamente, dal modello CE consolidato del SSR relativo al 4° trimestre 2018.

In questo caso, quindi, l'intervento del bilancio regionale a sostegno del SSR ha permesso di assegnare alle aziende sanitarie interessate un contributo a ripiano di perdite effettivamente registratesi, quindi un contributo in conto capitale coerentemente con il piano dei conti allegato al Dlgs 118/2011.

A fine 2019, invece, si è riproposta una situazione analoga a quella già verificatasi nel 2017, ossia quella di una perdita d'esercizio che si stava profilando per il CE consolidato del 4° trimestre 2019, ma che non si era ancora realizzata. Per il contributo del bilancio regionale che ha integrato con euro 14,5 milioni le risorse a disposizione del SSR per l'anno corrente, pertanto, è stato correttamente utilizzato un capitolo del titolo I (24548 "Integrazione trasferimenti agli enti del SSR"), *visto che si trattava di un contributo in conto esercizio*".

La Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato, rileva come sia tutt'ora ravvisabile nella gestione contabile del SSR la coesistenza e la concorrenza di perdite di diversa natura che si prestano a molteplici e differenti interventi di ripiano registrati dal bilancio regionale in modo non sempre lineare e trasparente.

Si può infatti distinguere tra perdite "tendenziali", rilevate dalla stessa amministrazione in base all'andamento della gestione sanitaria, perdite "emergenti" segnalate dal Tavolo per la verifica degli adempimenti e perdite "effettive" registrate dal bilancio consolidato del SSR, nel momento dell'approvazione.

Il ripiano delle "perdite tendenziali" si risolve sostanzialmente in un incremento delle assegnazioni alle aziende per coprire i maggiori costi, garantendo l'equilibrio della gestione ed è registrato dal bilancio regionale come trasferimento in conto esercizio.

Il ripiano delle "perdite emergenti" appare sicuramente più complesso, presentando profili di criticità in termini soprattutto di scarsa trasparenza, imputabili, almeno in parte, anche alla stessa gestione del SSR.

Il Tavolo degli adempimenti effettua i controlli intesi a verificare l'equilibrio del SSR sulla base dei dati del CE consolidato del IV trimetre, quando i bilanci delle aziende sanitarie (e della GSA per la parte in capo alla Regione) non sono ancora chiusi. Le perdite eventualmente rilevate in questa fase sono dette "emergenti" in quanto destinate ad essere rideterminate all'atto dell'approvazione dei bilanci, quando le aziende possono contare sulla definitiva registrazione dei ricavi e dei costi d'esercizio.

Il fatto che gli interventi di ripiano delle predette perdite debbano essere immediatamente adottati e comunicati al Tavolo onde evitare il commissariamento per eccessivo disavanzo, e, d'altro canto il fatto che la determinazione delle perdite effettive intervenga a distanza di molti mesi, con l'approvazione tardiva dei bilanci e con il completamento delle assegnazioni, comportano non poche "distorsioni" nella registrazione degli stessi provvedimenti di ripiano nel bilancio regionale.

Si deve segnalare al riguardo che alla copertura iniziale delle perdite emergenti sono destinate risorse non solo allocate sul capitolo di spesa istituzionalmente dedicato al ripiano delle perdite delle aziende, ma anche su altri capitoli (talvolta, come riscontrato in passato,

alimentati anche da "economie" di spesa di precedenti esercizi) che dovrebbero essere destinati più propriamente ad integrare contributi in conto esercizio a favore delle aziende. Ove all'atto dell'approvazione definitiva (e tardiva) dei bilanci emerga, come di regola accade, una riduzione (se non un azzeramento) delle perdite emergenti le risorse in eccedenza già destinate al ripiano sono trattenute sul bilancio della Regione oppure riassegnate alle aziende a copertura dei costi di esercizio.

Questo richiede la modificazione degli originari provvedimenti di ripiano i cui riflessi contabili sono registrati tuttavia, a causa delle ritardate approvazioni, dal bilancio regionale dell'esercizio successivo, evidenziandosi anche sotto questo profilo uno scollamento tra il bilancio regionale stesso e quello del SSR.

Le perdite vere e proprie sono, invece, quelle registrate definitivamente dai bilanci approvati delle aziende e dal bilancio consolidato del SSR per la copertura delle quali sono richiesti trasferimenti in conto capitale alimentati con risorse regionali aggiuntive allocate nel capitolo di spesa dedicato.

Questo schema, già rilevato nella relazione del precedente giudizio di parificazione, si è riproposto anche per l'esercizio in esame, dove si riscontrano interventi di spesa dell'uno e dell'altro tipo e dove si registra il concorso di ulteriori capitoli utilizzati a tale fine.

Si fa riferimento, in particolare, al capitolo 23036 "*Fondo per la non autosufficienza*" deputato a registrare le spese finanziate da uno specifico trasferimento di risorse statali vincolate che, all'esito di una complessa vicenda di regolazioni contabili, viene impiegato per il ripiano delle perdite emergenti dell'esercizio 2018.

Con la deliberazione di giunta n. 486 dell'8 aprile 2019 la Regione decide infatti di provvedere al ripiano delle predette perdite, emergenti dal CE del IV trimestre 2018 e ammontanti a complessivi 31,93 milioni, mediante l'utilizzo di 15,7 milioni corrispondenti al 50 per cento delle risorse allocate sul citato capitolo 23036 di competenza dell'esercizio 2018, completando quindi l'assegnazione alle aziende sanitarie di contributi che erano stati solo parzialmente anticipati dalla Regione con quote del FSR in attesa del trasferimento statale e rispetto ai quali tuttavia le aziende stesse avevano già sostenuto integralmente i costi per il servizio prestato.

Con la contestuale deliberazione di giunta n. 487 sempre dell'8 aprile 2019 sono destinati alla copertura delle medesime perdite ulteriori 3,81 milioni riferiti a quote di pay-back farmaceutico di competenza degli esercizi 2017 e 2018, accertato e riscosso dalla Regione nei primi mesi del 2019.

Infine, con la deliberazione n. 543 del 23 aprile 2019 sono stati impegnati al medesimo scopo 15 milioni sul già citato capitolo 2447 "*ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi*", a sua volta alimentato con un prelievo dal Fondo spese impreviste.

A complicare un quadrò già complesso e di difficile lettura, a dispetto del principio di trasparenza del bilancio, è intervenuta la deliberazione di giunta n. 275 del 2 marzo 2020 che, a quasi un anno dai provvedimenti di ripiano sopra richiamati, nel prendere atto delle risultanze del bilancio consolidato tardivamente approvato, ridetermina le perdite effettive del SSR, dagli iniziali 31,92 milioni a 18 milioni.

La stessa deliberazione, mantenuta la copertura di 15 milioni assicurata dall'impegno sul capitolo 24447, provvede, viceversa, in modifica delle precedenti deliberazioni, a ridurre a 3,70 milioni l'impegno sul capitolo 23036 per ripiano perdite, ridestinando la parte rimanente a copertura dei costi sostenuti delle aziende per le prestazioni relative alla non autosufficienza e a ripristinare, contestualmente, la destinazione dei 3,81 milioni di pay-back a copertura dei LEA.

Le vicende sopra riferite che si ripetono in maniera più o meno simile in tutti gli esercizi finanziari costituiscono il sintomo evidente di difficoltà gestionali che, al netto di fisiologiche rettifiche o variazioni dei dati richieste dalla tempistica di controllo del Tavolo ministeriale, portano a continue e complicate modificazioni dei valori contabili, impendendo o quantomeno rendendo molto difficoltoso ricostruire sul bilancio regionale le vicende della gestione sanitaria che appare sotto questo profilo come una sorta "tela di Penelope" tessuta di giorno e disfatta di notte, in contrasto con i principi fondamentali trasparenza e chiarezza.

La Regione, in sede di controdeduzioni, sostiene che la concorrenza denunciata dalla Sezione tra "perdite emergenti" e "perdite effettive" dipenda essenzialmente dal fatto che la verifica del Tavolo adempimenti sull'equilibrio economico finanziario sia effettuata sul modello CE consolidato del IV trimestre di ciascuna annualità, anziché sul bilancio

d'esercizio consolidato del SRR. Considerato che il termine di approvazione dei bilanci delle aziende sanitarie è fissato al 30 aprile (al netto dei ritardi riconosciuti) e che il sistema di contabilità economica adottato richiede operazioni di chiusura di regola ancora in corso alla data della elaborazione del modello CE, è ritenuto inevitabile che molti dei dati trasmessi siano solo stimati e, come tali, suscettibili di modificazione all'atto della definitiva adozione dei bilanci delle singole aziende e del bilancio consolidato.

E' quindi ricordato in questo senso che il CE del IV trimestre, negli ultimi anni ha spesso registrato una perdita risultata inferiore rispetto a quella definitiva, inducendo così a modificare parzialmente, in un secondo tempo, la destinazione di risorse inizialmente dirette al ripiano della perdita emergente.

La Sezione, preso atto di quanto riferito, osserva che se le operazioni di chiusura dei bilanci delle aziende fossero predisposte in modo da addivenire all'approvazione nei termini di legge, avendo già completato la ripartizione definitiva del FSR, i dati definitivi non potrebbero discostarsi significativamente da quelli rilevati dal Tavolo degli adempimenti un paio di mesi prima, quando già si potrebbe avere contezza della dimensione delle perdite effettive.

Se è vero poi che, come ricordato dalla Regione in sede di contraddittorio, anche le quote non ripartite del FSR sono comunque considerate ai fini della verifica dell'equilibrio del SSR in quanto rilevate sul CE consolidato, sembra altrettanto vero che proprio la tardiva ripartizione di queste condizioni negativamente le chiusure dei singoli bilanci, protraendole nel tempo e rendendo scarsamente attendibili le rilevazioni iniziali del tavolo sulle perdite "emergenti".

Quantunque un margine di incertezza sulle risultanze contabili del CE del IV trimestre sia inevitabile a causa dei tempi anticipati della rilevazione, una più precisa programmazione delle spese sanitarie ed una più rapida erogazione delle risorse finalizzata alla tempestiva approvazione dei bilanci manterrebbe tale margine nei limiti di tolleranza richiesti dalle operazioni tecniche di chiusura dei bilanci, senza la necessità di preventive operazioni di ripiano da modificare e rettificare successivamente a detrimento della chiarezza e della trasparenza del bilancio regionale che dovrebbe registrare solo il ripiano delle perdite effettive.

Sotto questo profilo la creazione del nuovo capitolo "*Integrazione trasferimenti agli enti del SSR*" dedicato alla copertura delle perdite "tendenziali" e la permanenza di un solo capitolo per il "*ripiano disavanzi sanitari degli esercizi pregressi*" di parte capitale, costituisce un primo passo verso una maggiore trasparenza.

Si deve poi segnalare che entrambi i capitoli sono stati alimentati da prelievi dal fondo spese impreviste a sua volta alimentato dalle risorse originariamente destinate alla copertura degli oneri derivanti dalle lettere di patronage.

La procedura, con tutte le variazioni di bilancio coinvolte, è stata dettagliatamente illustrata nel capitolo della presente Relazione sulla programmazione finanziaria e il bilancio di previsione.

Non si può fare a meno di ribadire, anche in questa sede, che l'utilizzo del fondo spese impreviste non appare consono ad interventi di spesa quali i ripiani dei disavanzi sanitari che non si può dire presentino il carattere dell'imprevedibilità nel senso richiesto dalle disposizioni di legge e dai principi contabili che regolano le variazioni di bilancio.

Il ripiano perdite disposto con prelievo dal Fondo spese impreviste, specie se, come nel caso in esame, dopo complesse variazioni di bilancio, non si presta alla pronta individuazione della natura delle entrate impiegate allo scopo che, come è noto, devono essere esclusivamente risorse aggiuntive regionali.

Anzi secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 174, della legge 31 dicembre 2004, n. 311, le regioni devono fornire copertura ai disavanzi con le risorse aggiuntive derivanti dalle manovre fiscali deliberate nell'esercizio successivo (ad esempio attraverso la variazione delle aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito)[97].

Nel caso in esame, che riflette comunque ad una consolidata prassi regionale, le risorse destinate alle coperture delle perdite non derivano da una manovra regionale aggiuntiva,

[97] Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 ha fornito i criteri di contabilizzazione dei contributi per ripiano perdite derivanti dalle predette manovre aggiuntive, stabilendo, da un parte, che questi devono essere iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi (art. 20, comma 2-bis) e, dall'altra, che devono essere rilevati in un'apposita voce del patrimonio netto delle aziende sulla base del provvedimento di assegnazione, con contestuale iscrizione di un credito verso la regione fino al momento dell'incasso, quando saranno stornati e portati a diretta riduzione della perdita all'interno della voce utili e perdite portati a nuovo (art. 29, comma 1, lett. d).

bensì da "economie" provenienti dal mancato utilizzo di risorse ordinarie già stanziate a bilancio e reimpiegate per altre finalità.

Se è vero che l'utilizzo delle "economie" per il ripiano delle perdite consente, come sottolineato dalla stessa Regione in sede di controdeduzioni, di ripristinare l'equilibrio della gestione senza dover ricorrere a manovre fiscali attivabili in mancanza di qualsiasi altro mezzo, è altrettanto vero che questa tecnica non consente l'immediata individuazione della provenienza delle entrate destinate al ripiano che, comunque, non devono provenire dal perimetro sanitario. Individuazione della provenienza tanto più importante in un sistema, come quello in atto, in cui concorrono perdite e effettive e perdite emergenti destinate, queste ultime, ad essere superate anche con attribuzioni supplementari ricavate da capitoli generici a loro volta alimentati da minori impegni sullo stesso FSR di esercizi precedenti.

Confermato che quelle destinate al ripiano delle perdite sanitarie debbano essere risorse aggiuntive regionali, ci si chiede se esse debbano essere allocate su un capitolo del perimetro ordinario o di quello sanitario.

Questa Sezione, nelle Relazioni sui precedenti esercizi rendicontati, aveva ritenuto che tali risorse dovessero trovare originariamente collocazione in entrata nel perimetro ordinario, onde poterne facilmente riconoscere la natura.

L'esigenza di assicurare l'equilibrio interno del perimetro sanitario sembra possa suggerire l'idea di consentirne il transito verso tale perimetro attraverso un'operazione contabile in partita di giro che ne tenga tracciata la provenienza esterna.

9.1 Il reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie

Una considerazione e un approfondimento a parte merita il ripiano disposto sul capitolo 24492, "*Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011*", con un impegno di 8,82 milioni completamente pagato a fine esercizio, inserito nel perimetro ordinario del bilancio regionale per dare attuazione alla spesa autorizzata dall'art. 18 della legge regionale 16 aprile 2019, n. 19.

1. Al fine di ricapitalizzare gli ammortamenti non sterilizzati del periodo 2001-2011 delle aziende sanitarie toscane è autorizzata la spesa di euro 8.820.000,00 per ciascuno degli anni dal 2019 al 2037, da trasferire annualmente agli enti del Servizio sanitario regionale (SSR).

2. Agli oneri di cui al comma 1, pari ad euro 8.820.000,00 annui, si fa fronte per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 con gli stanziamenti della Missione 13 "Tutela della salute", Programma 04 "Servizio sanitario regionale - Ripiano di disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio di previsione 2019 – 2021.

3. Ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008) agli oneri per gli esercizi successivi, pari ad euro 8.820.000,00 annui, a decorrere dal 2022 al 2037, si provvede con legge di bilancio.

4. Agli oneri di cui ai commi 2 e 3 si fa fronte con risorse regionali di natura corrente.

Con deliberazione di giunta n. 544 del 23 aprile 2019 si autorizza la predetta spesa di reintegro del patrimonio netto consolidato del SSR ridotto a causa delle perdite d'esercizio del periodo 2001/2011 e ripianate solo parzialmente.

Si richiama nel testo la riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza tenutasi il 24 marzo 2011, convocata per la definizione di corrette procedure e modalità di computo degli ammortamenti "non sterilizzati" delle aziende e degli enti del SSN, degli effetti degli stessi sul risultato d'esercizio consolidato e per concordare i tempi di copertura finanziaria delle perdite degli esercizi 2001–2010, portate a nuovo nei bilanci delle aziende sanitarie, definiti in 25 anni a partire dal 2013, individuando, il termine ultimo per la copertura, nell'esercizio 2037[98].

Si sostiene quindi che "*gli ammortamenti non sterilizzati hanno determinato nei bilanci delle aziende sanitarie perdite d'esercizio portate a nuovo di importo analogo a quello degli ammortamenti stessi, ma che successivamente al verbale appena richiamato, la Regione Toscana ha ottenuto euro 819,335 mln di risorse ex D.L. n. 35/2013, di cui euro 673,373 mln sono stati assegnati alle aziende sanitarie proprio a titolo di ripiano delle perdite pregresse portate a nuovo nei rispettivi stati patrimoniali, per cui l'ammontare complessivo delle perdite pregresse ancora da ripianare si è ridotto in maniera consistente*".

[98] La delibera richiama altresì una decisione analoga stabilita nel verbale della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza tenutasi il 25 marzo 2013, con riguardo ai tempi di copertura finanziaria delle variazioni nei risultati d'esercizio del periodo 2001 – 2011 legata al ricalcolo degli ammortamenti per effetto dell'adozione delle aliquote di ammortamento di cui all'allegato 3 del d.lgs. n. 118/2011.

Si deve rilevare al riguardo come dall'esame dei questionari redatti dai collegi sindacali sui bilanci degli enti del SSR trasmessi a questa Sezione per il controllo finanziario di cui all'art. 1, comma 170 della legge n. 266/2005 fosse emerso che le perdite relative agli anni precedenti il 2012 ammontassero a complessivi 830,18 milioni di cui solo 125,09 milioni riferibili agli ammortamenti non sterilizzati, così come rappresentato nella tabella che segue.
Bisogna poi considerare gli effetti delle anticipazioni di liquidità accordate agli enti ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 35/2013[99] per il pagamento dei debiti del SSR, ammontanti complessivamente a 819,35 milioni, di cui 663,90 concessi ai sensi comma 1, lett. a) per agli ammortamenti non sterilizzati e i restanti 155,45 ai sensi del comma 1 lett. b) per le mancate erogazioni delle somme dovute dalla regione al SSR.
Pertanto, le erogazioni effettuate nel corso del 2013 e 2014[100] avrebbero più che ripianato la perdita imputabile alla sterilizzazione degli ammortamenti, ma non anche le perdite aggiuntive non riferibili a questa particolare fattispecie.
I disavanzi del sistema sanitario, come evidenziato nella tabella che segue, riguardano infatti le ulteriori perdite generate negli esercizi 2001/2011 e quelle aggiuntesi negli esercizi 2013/2016.

[99] L'art.3 c. 1 del d.l. n. 35/2013 recante "Pagamenti dei debiti degli enti del servizio sanitario nazionale" così recita: 1. Lo Stato è autorizzato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano a valere sulle risorse della "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale" di cui all'articolo 1, comma 10, al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale ed in relazione:
a) agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;
b) alle mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i trasferimenti di somme dai conti di tesoreria e dal bilancio statale e le coperture regionali dei disavanzi sanitari, come risultanti nelle voci "crediti verso regione per spesa corrente" e "crediti verso regione per ripiano perdite" nelle voci di credito degli enti del SSN verso le rispettive regioni dei modelli SP.
[100] Si richiamano, per la I tranche, la d.g.r. n. 619/2013, per la II tranche, la d.g.r. n. 880/2013 e, per la III tranche, la d.g.r. n. 1056/2014.

Tab. 21 - Erogazioni al SSR nel biennio 2013/2014 e risultati di esercizio periodo 2012-2017. (in migliaia)

EROGAZIONI EX ART. 3 C.1 LETT. A) D.L. 35/2013													
	Perdite ammortamenti 2012	Utile/perdita portata a nuovo 2012	Utile/perdita portata a nuovo 2013	I Tranche d.g.r. 619/2013, d.d. 3103/2013, d.d. 3403/2013	II tranche d.g.r. 880/2013, d.d. 4663/2013, d.d. 4878/2013	III tranche d.d. 5560/2014, d.d. 5744/2014	Totale assegnazioni	Utile/perdita portata a nuovo 2014	Utile perdita portata a nuovo 2015	Utile perdita portata a nuovo 2016	Utile perdita portata a nuovo 2017	Differenza tra totale erogazioni 2013/2014 e risultato d'esercizio 2012	d.g.r. 544 del 23/04/2019 e d.d. n. 7862 del 21/05/2019
ASL n. 1 Massa (1)	-9.970,49	-118.877,11	-76.328,10	41.828,00	27.559,00	61.152,00	130.539,00	-15.571,76	-15.521,14	-	0	11.661,89	
ASL n. 2 Lucca	-6.879,00	-44.995,00	-39.481,00	3.545,00	1.966,00	20.682,00	26.193,00	-19.921,00	-19.899,00			-18.802,00	
ASL n. 5 Pisa	-8.285,00	-26.400,00	-15.694,00	7.679,00	3.022,00	15.759,00	26.460,00	-1.756,00	-1.721,00			60,00	
ASL n. 6 Livorno	-18.472,00	-60.854,00	-25.238,49	16.408,00	19.201,00	25.280,00	60.889,00	-1.900,24	-1.861,99			35,00	
ASL n. 12 Viareggio	-3.325,00	-26.029,00	-23.541,00	1.489,00	994,00	616,00	3.099,00	-23.668,00	-23.644,00			-22.930,00	
Asl Toscana nord ovest	-46.931,49	-277.155,11	-180.282,59	70.949,00	52.742,00	123.489,00	247.180,00	-62.817,00	-62.647,13	-105.971,55	-108.965,00	-29.975,11	2.809,73
	-	-	-	-	-	-	-	-	-			-	
ASL n. 3 Pistoia	-4.881,00	-49.500,00	-22.652,82	17.673,00	9.173,00	22.674,00	49.520,00	-1.217,39	-1.121,81			20,00	
ASL n. 4 Prato	-5.000,50	-23.840,65	-22.322,90	1.177,00	310,00	11.731,00	13.218,00	-12.318,86	-12.303,19			-10.622,65	
ASL n. 10 Firenze	-6.992,72	-140.527,42	-34.794,63	75.589,00	30.136,00	34.822,00	140.547,00	-4.148,48	-4.131,08			19,58	
ASL n. 11 Empoli	-3.381,36	-20.808,97	-19.423,75	405,00	1.008,00	6.104,00	7.517,00	-13.519,00	-13.393,36			-13.291,97	
Asl Toscana centro	-20.255,58	-234.677,05	-99.194,09	94.844,00	40.627,00	75.331,00	210.802,00	-31.203,74	-30.949,44	-48.794,91	-48.597,00	-23.875,05	1.351,72
	-	-	-	-	-	-	-	-	-			-	
ASL n. 7 Siena (1)	-10.689,04	-33.980,60	52,93	23.657,00	10.340,00	-	33.997,00	-307,55	-211,69			16,41	
ASL n. 8 Arezzo	-7.371,52	-43.322,10	-42.483,12	225,00	586,00	12.408,00	13.219,00	-31.895,42	-31.860,35			-30.103,10	
ASL n. 9 Grosseto	-6.453,00	-74.643,00	-73.895,00	242,00	360,00	31.298,00	31.900,00	-43.474,32	-43.391,49			-42.743,00	
Asl Toscana sud est	-24.513,56	-151.945,69	-116.325,19	24.124,00	11.286,00	43.706,00	79.116,00	-75.677,29	-75.463,52	-97.134,87	-89.718,00	-72.829,69	2.988,90
	-	-										-	
Totale Az. San. locali	-91.700,63	-663.777,85	-395.801,87	189.917,00	104.655,00	242.526,00	537.098,00	-169.698,03	-169.060,09	-251.901,32	-247.280,00	-126.679,85	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-			-	
Az. Osp. Senese	-9.966,42	-15.349,31	-7.830,48	17.834,00	2.096,00	7.871,00	27.801,00	-305,52	-251,14	-108,34	-108,00	12.451,69	
Az. Osp. Pisana	-19.652,25	-95.921,32	-83.934,72	6.414,00	13.844,00	26.962,00	47.220,00	-59.656,98	-59.584,13	-56.405,61	-56.406,00	-48.701,32	1.669,65
Az. Osp. Careggi	-1.924,00	-50.811,00	106,00	2.899,00	47.960,00	-	50.859,00	-2.189,00	-2.153,00	-2.113,00	-2.091,00	48,00	
Az. Osp. Meyer	-1.850,25	-4.324,82	-3.961,71	213,00	134,00	577,00	924,00	-4.001,75	-3.892,97	-3.672,45	-3.145,00	-3.400,82	
Tot. Az. Osp.	-33.392,91	-166.406,45	-95.620,90	27.360,00	64.034,00	35.410,00	126.804,00	-66.153,25	-65.881,23	-62.299,39	-61.750,00	-39.602,45	
				-	-	-	-	-	-			-	
Tot. Perdite SSR	-125.093,55	-830.184,31	-491.422,77	217.277,00	168.689,00	277.936,00	663.902,00	-235.851,28	-234.941,32	-314.200,72	-309.030,00	-166.282,31	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei questionari 2012/2017.

Le perdite degli enti del SSR portate a nuovo a fine 2012, comprensive di quelle discendenti dagli ammortamenti che il d.lgs. n. 118/2011, appena entrato in vigore, aveva imposto agli enti sanitari, risultavano pari a 830,18 milioni di cui 125,09 riferibili agli ammortamenti. Le erogazioni ex art. 3 c. 1 d.l. n. 35/2013 avrebbero potuto assicurare copertura integrale dei 125,09 milioni. Non appaiono sufficienti invece, alla copertura delle perdite ulteriori rispetto alle sterilizzazioni degli ammortamenti; infatti, le erogazioni riferite al d.l. n. 35/2013 per complessivi 663,902 milioni porteranno ad una riduzione di tale saldo a 166,28 milioni, come evidenziato nella penultima colonna della tabella. Da ciò discende che ulteriori perdite si sono manifestate in quegli anni, poiché se il sistema fosse stato in equilibrio le stesse avrebbero dovuto assestarsi appunto sui 166,282 milioni anziché sugli attuali 309,09 milioni. L'ultima colonna della suesposta tabella riporta la ripartizione delle erogazioni pari a 8,82 milioni, effettuate al fine del reintegro del patrimonio netto nell'esercizio 2019; queste dovrebbero ripetersi per 19 annualità; le erogazioni stabilite con gli atti del 2019 nella loro ripartizione, non appaiono proporzionali alle perdite non coperte a fine 2014.

Un'ultima notazione riguarda il fatto che la d.g.r. n. 544 per il periodo 2022/2037, quanto alle relative coperture, rinvii alla legge di bilancio "*riservandosi di destinare, con successivi atti, al reintegro del patrimonio netto del SSR, ridotto dalle perdite maturate nel periodo 2001-2011, ulteriori risorse derivanti dal payback relativo alla spesa farmaceutica, che si rendessero disponibili in misura eccedente rispetto a quella necessaria per il mantenimento dell'equilibrio economico dei singoli esercizi*".

In proposito non si può fare a meno di considerare che il SSR toscano[101], ad esclusione degli esercizi 2014 e 2017, non ha mai raggiunto l'equilibrio nonostante gli incassi del payback che pertanto non possono considerarsi un finanziamento aggiuntivo. Inoltre per effetto delle erogazioni riferite alla prima e seconda tranche del d.l. n. 35, a fine 2013, le perdite degli enti sanitari si riducevano a 491,22 milioni. A fine 2014 le perdite complessive ammontavano a 235,85 milioni, rimaste stabili a tutto il 2015 (- 234,94 milioni), per poi crescere nuovamente a partire dal 2016. Dunque, nel periodo considerato, si sono formate ulteriori perdite; anche nell'ultimo triennio, ad esclusione del 2017 in cui il SSR è risultato in equilibrio, il SSR

[101] In questa sede si fa riferimento agli esercizi a partire dal 2012, con riferimento alla riforma di cui al d.lgs. n. 118/2011.

toscano risulta essere in perdita; per il 2018 è stato deliberato un ripiano di 18,697[102] milioni. Anche per il 2019 il SSR toscano risulta in perdita riportando un disavanzo di 28,157 milioni, per il quale la Regione Toscana ha conferito coperture per complessivi 28,442[103] milioni; i bilanci sono ancora lontani dall'essere adottati pertanto non è escluso che ulteriori risorse che potranno essere liquidate in conto competenza, possano ridurre o escludere tale perdita.
Infine, con riguardo alla restante parte delle erogazioni ex art. 3 c.1 lett. b) del d.l. n. 35/2013 pari a complessivi 155,45 milioni, si rileva come queste avrebbero ridotto i crediti degli enti nei confronti della regione, che dunque avrebbe sostituito quote di FSR con risorse derivanti dall'anticipazione.
La Regione, in sede di controdeduzioni, precisa che il ripiano pluriennale disposto dall'art. 18 della l.r. n. 19/2019, contrariamente a quanto prospettato dalla Sezione, riguarda esclusivamente le perdite registrate dagli enti del SRR all'atto dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011 per effetto della mancata sterilizzazione degli ammortamenti.
Dopo aver accennato alle vicende che portarono al mutato criterio di contabilizzazione e alla necessità di reintegrare i patrimoni netti delle aziende sanitarie ridotti a seguito delle suddette perdite, la Regione ricorda di aver usufruito a tal fine, tra il 2013 e il 2014, delle anticipazioni ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 35/2013 sia pure non nella misura massima consentita. Circostanza quest'ultima che ha comportato il permanere di una quota di perdite pregresse non assorbite dalle gestioni successive per le quali il Tavolo degli adempimenti ha richiesto l'adozione di misure volte al loro definitivo azzeramento.
La Sezione, preso atto di quanto rappresentato, non può che confermare la propria analisi basata, come più volte ricordato, sui dati riportati nei questionari sui bilanci di esercizio delle aziende sanitarie trasmessi dai rispettivi Collegi sindacali ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge n. 266/2005.
Nei questionari dell'esercizio 2012, in particolare, è data separata evidenza alle perdite degli esercizi pregressi ed alle "perdite corrispondenti al ricalcolo degli ammortamenti"

[102] Nello specifico il ripiano inizialmente deliberato con d.g.r. 486/2019 per complessivi 34,507 milioni, per effetto delle consuete ulteriori liquidazioni è stato ridotto a 18,697 milioni come da d.g.r. n. 275 del 2 marzo 2020. Con quest'ultimo atto, la restante parte delle risorse non più necessarie sono state destinate alla copertura della perdita del 2019.
[103] I conferimenti discendono dalla d.g.r. n. 276/2020 per 19,022 milioni e dalle d.g.r. n. 277/2020 e n. 315/2020 per ulteriori 9,420 milioni.

(registrate per la prima volta in quell'anno) per poi riportarne il totale, al netto delle eventuali coperture, nelle "le perdite non coperte portate a nuovo".

Proprio dal confronto dei predetti valori, emerge che del totale delle perdite del 2012 portate a nuovo pari a 830,18 milioni, solo 125,09 sono qualificabili come perdite da ricalcolo degli ammortamenti.

In mancanza di contestazione o di una diversa prospettazione di tali dati, se ne deduce che i ripiani operati dalla Regione con le anticipazioni di liquidità prima e con i contributi della legge 19/2019 tutt'ora in corso, investendo il totale delle perdite delle 2012, hanno riguardato anche perdite pregresse della gestione e non solo perdite da ricalcolo degli ammortamenti che di queste costituivano solo una parte.

La Regione, sempre in sede di controdeduzioni, precisa inoltre che le perdite sopravvenute nel bilancio d'esercizio consolidato del SSR dopo l'entrata in vigore del d.lgs. N. 118/2011, sono state tutti coperte, anno per anno, nei termini previsti dalla legge n. 311/2004, comma 174.

Il fatto che si siano registrati dei temporanei aumenti delle perdite portate a nuovo nei bilanci delle singole aziende sanitarie, è dovuto al fatto che i contributi a ripiano di tali perdite, già disponibili e certificati dal Tavolo adempimenti, sono stati formalmente assegnati alle singole aziende sanitarie contestualmente all'approvazione dei bilanci stessi da parte della Giunta, in quanto disponibili nel bilancio regionale dell'esercizio successivo ed assegnabili, appunto, solo a titolo di ripiano perdite.

La Sezione, preso atto di quanto rappresentato al riguardo, non può fare a meno di rimarcare come il sistema sopra descritto che considera le perdite ripianate a livello consolidato ancor prima dell'effettiva assegnazione alle aziende, per quanto funzionale ai controlli del Tavolo degli adempimenti, non appare conforme ai principi di una sana gestione in ragione del notevole ritardo con cui le risorse a ripiano sono assegnate ed erogate alle singole aziende e registrate dai rispettivi bilanci che nel frattempo continuano ad evidenziare significative perdite.

10 L'indebitamento sanitario

Si ritiene, infine, di dover fare un cenno di aggiornamento sulla situazione dell'indebitamento sanitario finanziato con il FSI, già oggetto di una approfondita analisi

nella Relazione del precedente esercizio rendicontato a cui si rinvia per gli aspetti generali della questione.

Le risorse che nel 2019 sono state destinate al servizio del debito, come desunte dall'analisi dei capitoli del FSI comunicati in sede istruttoria sotto la denominazione di "vari", ammontano a 48,58 milioni.

Si precisa al riguardo che, ai fini della determinazione di spesa, si fa riferimento ai pagamenti effettivi e non agli impegni, poiché la Regione impegnava e continua ad impegnare risorse superiori a quelle effettivamente liquidate sia per la restituzione del capitale di mutui e prestiti obbligazionari che della relativa quota interessi, generando, come accennato in precedenza, delle cc.dd. economie di gestione da destinare ad altri impieghi.

La Sezione ha da tempo richiesto l'eliminazione di tali distorsioni; dal canto suo, la Regione le ha ridotte ma non eliminate del tutto; per il 2019 infatti sussistono delle differenze tra impegnato e liquidato, pari a 1,048 milioni; nel 2018 erano 0,84 mentre nel 2017 le economie riferite solo a tale tipologia di spesa ammontavano a 9,84 milioni[104].

Un adeguamento alle richieste della Sezione, si osserva invece a livello di allocazione di tali spese, poiché negli anni pregressi risultavano dislocate tra capitoli inseriti nella Missione "*Debito pubblico*" oltreché in "*Tutela della salute*"; dall'anno in esame risultano infatti allocate tutte nell'ambito della missione "*Debito pubblico*". Anche l'utilizzo di capitoli analoghi in diverse missioni, con riferimento al biennio 2017-2018, rendeva illeggibile la dinamica di tali spese, come si può osservare nella tabella di seguito esposta.

[104] Il riferimento è alle sole spese riferite al debito regionale che, si ricorda, non è l'unico fenomeno nell'ambito del rendiconto regionale.

Tab. 22 - Spesa per il debito a carico del FSR. (in euro)

Capitolo	Descrizione	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
24383	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (i.r.s.) - fondo sanitario	10.025.060	6.720.240	6.677.061	8.481.133	6.415.053	6.673.208	84,60%	95,46%	99,94%
24384	Quota capitale ammortamento mutui contratti con altri istituti di credito per investimenti in sanità- fondo sanitario	16.718.418	13.879.303	12.773.713	12.719.600	13.879.303	12.773.663	76,08%	100,00%	100,00%
24385	Quota capitale ammortamento prestiti obbligazionari per investimenti in sanità - fondo sanitario	23.357.797	23.133.220	22.470.465	23.357.697	23.133.220	22.470.385	100,00%	100,00%	100,00%
24541	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità			6.844.497			6.408.067			93,62%
24542	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a tasso variabile a carico delle risorse del fondo sanitario			217.176			-			0,00%
24543	Interessi su anticipazione di liquidità l. 145/2018			650.000			259.536			39,93%
24131	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità	1.893.193	6.963.653		1.829.280	6.432.592		96,62%	92,37%	
24408	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a tasso variabile a carico delle risorse del fondo sanitario	187.893	1.924					0,00%	0,00%	
73095	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a medio lungo termine - tasso variabile - fondo sanitario	136.014						0,00%		
73096	Interessi passivi su mutui bancari a medio lungo termine - fondo sanitario	7.945.487			4.033.737			50,77%		
74264	Interssi passivi su prestiti Cassa depositi e prestiti s.p.a.		4.048.066			4.048.066			100,00%	
74265	Quota capitale ammortamento mutui Cassa depositi e prestiti s.p.a. con oneri a carico g.s.a.		5.515.457			5.517.457			100,04%	
	Totale	**60.263.862**	**60.261.862**	**49.632.911**	**50.421.447**	**59.425.691**	**48.584.859**	**83,67%**	**98,61%**	**97,89%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

La spesa dunque si attesta sui 50 milioni ad esclusione del 2018, in cui la quota a carico del FSR si è assestata sui 59 milioni. La differenza tra impegnato e liquidato si desume venga accantonato in capitoli vari denominati "economie di spesa" (sono presenti in bilancio vari capitoli) che pur permanendo nel perimetro sanitario non rendono individuabile l'impiego cui sono destinati. Un esempio è dato dal cap. 24457 "*Economie del fondo sanitario da impegnare ex art. 20 d.lgs 118/2011*" per 4,7 milioni, presente nella tabella n. 26 che segue nel paragrafo riguardante i pagamenti ad ESTAR nell'anno 2019.

11 Le spese di funzionamento degli enti strumentali del SSR

Tra i capitoli "finalizzati" del FSI, comunicati in istruttoria sotto la denominazione "vari" figurano allocate le spese sostenute dalla Regione per il funzionamento degli enti strumentali al SSR.

Tab. 23 - Spese di funzionamento enti a carico del FSR. (in migliaia)

Capitolo	Spese funzionamento enti	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
24026	Funzionamento dell'A.R.S.	3.565	3.565	3.565	2.674	3.565	2.674	75,00%	100,00%	75,00%
24153	Funzionamento dell'Ispo	5.980	7.641	7.641	5.980	7.641	7.641	100,00%	100,00%	100,00%
24165	Funzionamento degli Estav	54.890	56.000	56.000	54.890	56.000	51.589	100,00%	100,00%	92,12%
26016	Contributo all'Arpat	35.285	44.575	44.575	35.285	44.575	44.575	100,00%	100,00%	100,00%
	Totale	**99.720**	**111.781**	**111.781**	**98.829**	**111.781**	**106.478**	**99,11%**	**100,00%**	**95,26%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Le spese per il funzionamento di enti quali l'Agenzia regionale di sanità (Ars), l'Istituto per la prevenzione oncologica (Ispro), l'Ente regionale di supporto tecnico amministrativo (Estar) e l'Agenzia regionale di prevenzione ambientale toscana (Arpat) ammontano a 111,78 milioni (oltre il 52 per cento delle spese "varie" pari a 214,14 milioni); la spesa risulta invariata rispetto alle risorse erogate nel 2018, ma in aumento rispetto al 2017.

Come ribadito nelle analisi eseguite negli anni precedenti, a causa della scarsa trasparenza del rendiconto regionale, i costi di funzionamento dei suddetti enti, non si esauriscono nei capitoli dedicati richiamati nella tabella che precede; trasferimenti correnti e ricorrenti per il finanziamento di spese di funzionamento sono presenti in capitoli generici quali il 24136

"*Interventi istituzionali in sanità*"[105] che nel 2019 reca impegni per 316,96 milioni di cui solo 4,64 milioni pagati in conto competenza e 229,26 milioni in conto residui.

Già nella relazione dello scorso anno era stata segnalata una progressiva diminuzione degli impegni sui capitoli più direttamente legati alle erogazioni delle prestazioni relative ai livelli essenziali di assistenza (LEA) che nel corso del triennio 2016/2018 evidenziavano un decremento di 86,34 milioni (-1,44 per cento); ulteriori riduzioni venivano rilevate nella parte di spesa destinata a varie forme di assistenza (i capitoli denominati come "varie") che subivano una riduzione di circa 65 milioni. Al contrario, i maggiori incrementi si rilevavano a favore dei capitoli 24047 "*Interventi diretti della regione in sanità – trasferimenti correnti a enti pubblici*" e cap. 24136 "*Interventi istituzionali in sanità*".

Negli anni, dunque, quote consistenti di FSR inizialmente allocate nei capitoli formalmente destinati alla copertura dei LEA[106] sono state ripartite a favore di capitoli con destinazioni generiche e simili tra loro, consentendo alla Regione di accumulare risorse da distribuire discrezionalmente agli enti senza alcuna forma di programmazione e sempre con considerevoli ritardi rispetto alla scadenza della data di adozione dei bilanci che, nel caso della Toscana, avviene oltre un anno rispetto ai termini stabiliti dalle norme; i pagamenti su questi capitoli avvengono quasi esclusivamente in conto residui come evidenzia la scarsa capacità di pagamento illustrata in tab. 23: si tratta di risorse distribuite quasi esclusivamente in conto residui, destinati a riformarsi tutti gli anni; tale modo di operare determina una scarsa trasparenza dei flussi.

Per una dimensione più vicina al reale fabbisogno annuale di tali enti, considerata la mancanza di trasparenza del rendiconto regionale sul punto, si esaminano, di seguito, i pagamenti effettuati nell'esercizio; con riguardo all'ARS, dunque, i trasferimenti a carico del FSR effettuati nel 2019 risultano essere i seguenti.

[105] Si vedano anche il cap. 24047 "*Interventi diretti della regione in sanità – trasferimenti correnti ad enti pubblici*" e il cap. 24445 "*Trasferimenti ad aziende ed enti del SSR per il finanziamento dei lea*" analoghi per funzioni ed utilizzi.
[106] Cap. 25000 "*Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva*" e cap. 25001 "*Spese correnti livello di assistenza territoriale*", cap. 25002 "*Spese correnti livello di assistenza ospedaliera*".

Tab. 24 - Pagamenti 2019 ad A.r.s. (in euro)

Cap.	Descrizione	Liquidazioni c/residui	Liquidazioni c/competenza	Totale
24024	Interventi formativi e di informazione nel settore della qualità - trasferimenti a soggetti pubblici	28.537		**28.537**
24026	Funzionamento dell'agenzia regionale di sanità		2.673.750	**2.673.750**
24136	Interventi istituzionali in sanità	60.500	40.000	**100.500**
24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	27.759		**27.759**
26274	Progetto ccm 2015 "malattie croniche: supporto e valutazione comparativa di interventi per l'identificazione proattiva e la presa in carico del paziente complesso finalizzati alla prevenzione dei ricoveri ripetuti"	176.000		**176.000**
	Totale	**292.796**	**2.713.750**	**3.006.546**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Le liquidazioni a favore dell'ente raggiungono i 3 milioni dei quali i pagamenti in conto competenza riguardano due capitoli per un totale di 2,71 milioni; ulteriori 292.796 euro risultano a carico di vari capitoli, tutti in conto residui.

Analoghe considerazioni valgono per l'Istituto di Prevenzione oncologica (ISPRO) che dalle risultanze di bilancio sarebbe finanziato da 7,64 milioni (cap. 24153 "*Funzionamento dell'Ispro*"). Diverso è il quadro che emerge dai pagamenti.

L'Ispro è infatti destinataria di 13,66 milioni, dei quali 2,35 provenienti dal suddetto conto 24136 riferito a trasferimenti correnti alle aziende sanitarie e, anche in questo caso, liquidazioni in conto residui.

Tab. 25 - Pagamenti 2019 a Ispro. (in euro)

Capitolo	Descrizione	Liquidazioni c/residui	Liquidazioni c/competenza	Totale
24021	Spese per progetti di ricerca e sperimentazione- finanziamento statale	76.402		**76.402**
24153	Funzionamento dell'ispro ex l.r. n. 74/2017 e altre spese degli enti del servizio sanitario regionale		7.641.000	**7.641.000**
24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	55.519		**55.519**
25021	Interventi a sostegno della costituzione dei centri della rete oncologica regionale	50.000		**50.000**
24136	Interventi istituzionali in sanità	2.347.416	11.000	**2.358.416**
24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	1.892.296		**1.892.296**
26015	Mobilità sanitaria extraregionale - saldo attivo		1.513.837	**1.513.837**
24028	Rimborso agli enti di provenienza competenze relative al personale comandato presso la direzione diritto di cittadinanza e coesione sociale	13.818	58.598	**72.415**
	Totale	**4.435.450**	**9.224.434**	**13.659.884**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Erogazioni di natura diversa riguardano l'Estar al quale viene anticipata una parte consistente del fondo per consentire, in tempi brevi, gli acquisti effettuati per conto delle aziende; ciò che in questa sede si intende sottolineare è che le spese di funzionamento pur

essendo mantenute costanti nel capitolo 24165, non sono distinguibili dalle erogazioni a vario titolo su un coacervo di capitoli tra cui il predetto 24136 "*Interventi istituzionali in sanità*" con cui vengono liquidate risorse correnti e ricorrenti per ulteriori 55,25 milioni tutti in conto residui. Un ulteriore capitolo con funzioni del tutto analoghe a quelle prima descritte è il 24047 "I*nterventi diretti della regione in sanità – trasferimenti correnti ad enti pubblici*" con 18,49 milioni di ulteriori trasferimenti in conto residui e quasi 3 milioni in conto competenza.

Tab. 26 - Pagamenti 2019 a Estar. (in euro)

Capitolo	Descrizione	Liquidazioni c/residui	Liquidazioni c/competenza	Totale
11369	Spese per soggetto aggregatore - acquisto servizi.		120.000	**120.000**
11370	Spese per soggetto aggregatore - trasferimento ad Estar		310.000	**310.000**
24136	Interventi istituzionali in sanità	70.000	70.000	**140.000**
26164	Proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (d.lgs 758/94 - dgr 83/09)	2.508		**2.508**
24047	Interventi diretti della regione in sanità - trasferimenti correnti ad enti pubblici	18.478.573	2.971.731	**21.450.304**
24136	Interventi istituzionali in sanità	55.185.837		**55.185.837**
24153	Funzionamento dell'ispro ex l.r. n. 74/2017 e altre spese degli enti del servizio sanitario regionale	504.071		**504.071**
24156	Spese per implementazione delle attività di ricerca e di didattica all'interno delle aziende ospedaliero-universitarie toscane	71.719		**71.719**
24165	Funzionamento dell'estar ex l.r. n 26/2014 e altre spese degli enti del servizio sanitario regionale		51.588.692	**51.588.692**
24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	91.873.829		**91.873.829**
24390	Rimborso oneri per accertamenti medico legali sui dipendenti assenti da servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali	309.912		**309.912**
24439	Assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Trasferimenti ad enti pubblici	1.277.500		**1.277.500**
24445	Trasferimenti ad aziende ed enti del ssr per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza	8.356.689		**8.356.689**
24446	Trasferimenti ad aziende ed enti del ssr della quota premiale (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009 e art. 9 comma 2 d.lgs. 149/2011)	1.709.926		**1.709.926**
24448	Trasferimento alle aziende ed enti del ssr a titolo di rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. N. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. n. 50/2017)	1.091.533	1.673.058	**2.764.591**
24457	Economie del fondo sanitario da impegnare ex art. 20 d.lgs 118/2011	4.734.987		**4.734.987**
24469	Riorganizzazione dell'associazione italiana della croce rossa - assegnazione risorse alle regioni	489.868		**489.868**
25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale		266.080.000	**266.080.000**
25002	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera		500.000.000	**500.000.000**
26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	7.406.218		**7.406.218**
26164	Proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (d.lgs 758/94 - dgr 83/09)	39.886		**39.886**
26256	Fondi rimborso visite fiscali del personale scolastico dl 95/2012	188.036		**188.036**
26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	73.589.608		**73.589.608**
26902	Fsn 2016 sindrome depressiva post-partum	63.565	15.891	**79.457**
24028	Rimborso agli enti di provenienza competenze relative al personale comandato presso la direzione diritto di cittadinanza e coesione sociale	17.100	62.149	**79.249**
24361	Interventi straordi. sul patrim.strutturale e strumentale degli enti del ssr	46.154		**46.154**
25024	Trasferimenti alle aziende sanitarie per spese di investimento in materia di accreditamento delle strutture sanitarie	13.000		**13.000**
	Totale	**265.520.520**	**822.891.521**	**1.088.412.041**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Anche in questo caso su un totale di pagamenti di 1.088,41 milioni, 265,52 riguardano liquidazioni in conto residui su capitoli aventi funzione di trasferimento di risorse correnti per il funzionamento degli enti stessi oltreché di analoga denominazione. Risulta così estremamente difficoltoso ricostruire il vero costo di funzionamento; i "soli" 56 milioni del capitolo 24165, evidentemente non sono sufficienti a supportare il funzionamento dell'ente: si pensi alle sole spese del personale che dal bilancio di ESTAR del 2018 (ultimo ad oggi approvato) ammontano a oltre 43 milioni. Per questo si rimanda al paragrafo 13.4 del presente capitolo riguardante l'argomento.

Da quanto emerso si può ritenere che la Regione frazioni i trasferimenti di risorse su diversi capitoli di spesa per trasferire risorse correnti e ricorrenti agli enti sanitari mediante pagamenti effettuati in conto residui (cioè quando i bilanci delle stesse sono in via di definizione), erogando risorse necessarie alla riduzione delle perdite emergenti che celano la mancanza di programmazione oltreché sottodimensionare le spese di funzionamento degli stessi.

12 I tempi di pagamento del SSR

Strettamente collegata alla ripartizione delle risorse nonché ai tempi di erogazione delle stesse è la capacità degli enti sanitari di far fronte ai propri debiti[107].

L'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013 modificato dall'art. 29 del d.lgs. n. 97/2016, dispone che le pubbliche amministrazioni pubblichino, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, denominato «indicatore annuale di tempestività dei pagamenti», nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano poi un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato «indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti». Tali indicatori sono elaborati e pubblicati, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata. Il d.p.c.m. 22 settembre 2014[108] stabilisce all'art. 9, commi da 3 a 5, le modalità di calcolo dell'indicatore. In estrema sintesi, l'indicatore di tempestività dei pagamenti, è calcolato come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo di corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento.

I tempi di pagamento degli enti del SSR comunicati a seguito di istruttoria sono quelli esposti nella tabella che segue.

[107] Tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute a pagare le proprie fatture entro 30 giorni dalla data del loro ricevimento, ad eccezione degli enti del servizio sanitario nazionale, per i quali il termine massimo di pagamento è fissato in 60 giorni.

[108] Recante "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni" registrato in G.U. n. 265 del 14/11/2014.

Tab. 27 - Indicatori di tempestività dei pagamenti annuali periodo 2014-2019 e trimestrali 2019 enti del SSR.

Enti SSR	2014	2015	Enti post riforma	2016	2017	2018	I Trim. 2019	II Trim. 2019	III Trim. 2019	IV Trim. 2019	2019
ex USL 1 Massa	154,6	7,5	**Azienda toscana nord ovest**	88,4	114,6	60,6	20,5	41,7	-19,3	137,9	42,3
ex USL 2 Lucca	81,0	29,4									
ex USL 5 Pisa	68,1	24,0									
ex USL 6 Livorno	117,8	86,0									
ex USL 12 Viareggio	64,5	29,4									
ex USL 10 Firenze	57,5	5,3	**Azienda Toscana centro**	22,26	13,7	7,3	-2,1	37,1	20,3	15,9	18,4
ex USL 11 Empoli	-4,5	-2,7									
ex USL 4 Prato	63,1	51,8									
ex USL 3 Pistoia	38,7	7,64									
ex USL 7 Siena	21,4	38,0	**Azienda Toscana sud est**	63,6	28,6	17,5	24,4	0,2	-2,2	8,8	7,4
ex USL 8 Arezzo	16,3	9,2									
ex USL 9 Grosseto	126,0	89,0									
Aou careggi	74,7	48,4	Aou Careggi	39,2	0,1	21,7	5,3	9,1	28,1	1,8	13,4
Aou senese	99,5	123,3	Aou Senese	114,0	-4,7	28,5	-3,3	23,8	94,4	18,1	**32,9**
Aou pisana	74,7	72,2	Aou Pisana	105,7	53,5	72,7	56,3	43,7	39,3	12,0	37,8
Aou meyer	0,7	5,9	Aou Meyer	1,3	-4,0	-2,9	-0,4	0,1	-11,5	-14,7	-7,0
Ispro	105	44,9	Ispro	7,6	21,7	43,6	16,3	33,3	17,2	0,0	17,5
Fondazione Monasterio	128,7	101,9	Fond. Monasterio	146,0	116,5	101,9	91,8	110,8	85,7	**115,4**	**99,3**
Gestione sanitaria accentrata*	N.D	-39,5	GSA	-42,5	-60,5	-61,9	-3,3	13,2	-59,6	-11,9	**-1,1**
Totale	**N.D**	**31,7**	**Totale**	**58,0**	**51,7**	**39,5**	**16,2**	**29,1**	**6,25**	**44,1***	**24,89****

Fonte: D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".
*Il consolidato regionale del IV trimestre 2019 di 44,1 include il dato inviato dalla Fondazione Monasterio di 20,30 anziché di 115,4 come riportato da link aziendale.
**Il consolidato regionale annuale 2019 di 24,89 include il dato inviato dalla Fondazione Monasterio di 65,27 anziché 99,32 come riportata da link aziendale. Il dato della GSA inviato di -18,35 anziché di -1,1 come riportato da link aziendale e il dato inviato dalla AOU Senese di 16,44 anziché 32,9 come riportato da link aziendale.

Riguardo ai dati esposti è opportuno precisare che la comunicazione istruttoria risulta difforme, con riguardo al dato complessivo del 2018 pari a 39,5 giorni, rispetto a quanto indicato lo scorso anno in occasione di analoga richiesta, quando lo stesso risultava pari a 59 giorni. Sulla questione è stato formulato un apposito quesito dal momento che gli indicatori dei singoli enti sanitari non presentano variazioni nei diversi prospetti forniti.

Al quesito è stata fornita la seguente spiegazione:

"Il dato inserito nel file inviato quest'anno (media regionale dell'indice di tempestività pari a 39,5 giorni) è quello corretto, mentre nel file inviato l'anno scorso era, evidentemente, presente un refuso, ……

Si precisa che è da questa elaborazione, effettuata dagli uffici regionali sui dati forniti periodicamente dalle aziende sanitarie (questo tipo di flusso informativo tra la Regione e le aziende sanitarie è attivo da diversi anni prima che il DPCM 22/09/2014 rendesse obbligatoria l'elaborazione e la pubblicazione di questi dati), che viene calcolato l'indice di tempestività medio regionale.

Il fatto che i dati medi di alcune aziende sanitarie differiscano in maniera significativa tra il file trasmesso al Tavolo adempimenti e quello elaborato dalla Regione ad uso interno è dovuto alla diversa origine dei dati: nel file trasmesso al Tavolo adempimenti, come previsto dal DPCM 22/09/2014, per le singole aziende sanitarie viene riportato il dato pubblicato sui rispettivi siti internet (assieme al link per verificare la corrispondenza col dato pubblicato), mentre nel file trasmesso il 17/05 alla Corte dei Conti, i valori rappresentati sono frutto della elaborazione effettuata dalla Regione sui dati dettagliati trasmessi dalle aziende sanitarie.

Questo, comunque, non giustifica le differenze dei valori di alcune aziende sanitarie tra le due tabelle (in particolare l'AUSL TNO e la Fondazione G. Monasterio). Evidentemente, tali aziende sanitarie hanno usato qualche criterio diverso, nell'elaborare l'indice, rispetto quelli adoperati dalla Regione (o hanno semplicemente commesso degli errori).

Quanto alle motivazioni del miglioramento dell'indice di tempestività medio del SSR tra il 2018 ed il 2019 (peraltro, per i motivi sopra illustrati, inferiore a quello che sarebbe emerso dal confronto con il dato 2018 sbagliato), indipendentemente dall'anticipazione di liquidità di cui alla L. n. 145/2018, si ritiene che queste siano da ricercarsi soprattutto nel fatto che nel 2019 la Regione ha ottenuto la certificazione del superamento degli adempimenti 2016 e 2017, con la conseguente erogazione, da parte dello Stato, della relativa premialità finanziaria (in tutto, circa 130 mln, che sono stati subito dopo erogati dalla Regione alle aziende sanitarie).

Inoltre, sempre nel 2019, a seguito delle transazioni stipulate tra l'AIFA e le aziende farmaceutiche in relazione al payback per la spesa farmaceutica ospedaliera per gli anni 2013 – 2017, la Regione ha ricevuto dallo Stato circa 189 mln del fondo costituito c/o il MEF a seguito del versamento dal payback in questione da parte delle case farmaceutiche, ed anche questi sono stati erogati alle aziende sanitarie. Queste "iniezioni" di liquidità hanno consentito alle aziende sanitarie stesse di ridurre i propri tempi di pagamento, anche se l'effetto sull'indice di tempestività medio 2019 è stato inferiore a quello che

avrebbe potuto essere se le risorse finanziarie sopra descritte fosse arrivate prima dei mesi di novembre e dicembre.

Fra l'altro, negli ultimi 15 – 20 giorni del mese di dicembre 2019 la Regione ha ricevuto dallo Stato, sul conto sanitario, anche ulteriori risorse finanziarie non comprese tra quelle erogate per quote mensili, e non ha avuto il tempo materiale di erogarle alle aziende sanitarie (il tesoriere della Regione, come gli altri tesorieri, negli ultimi giorni dell'anno accetta solo richieste di pagamento urgenti), col risultato di vedere crescere in misura consistente il saldo del conto corrente sanitario al 31/12/2019, rispetto all'analogo saldo al 31/12/2018".

L'incongruenza segnalata non è l'unica poiché vi sarebbero altre differenze evidenziate dalla stessa Regione che sembra prendere le distanze dai propri enti che pubblicherebbero sui propri siti, indicatori di tempi di pagamento diversi da quelli comunicati allo stesso Ente.

In definitiva, nella determinazione dell'indicatore complessivo annuale sono stati presi in considerazione i tempi comunicati alla Regione migliorati rispetto a quelli pubblicati e d'altra parte la Regione pur avendo inserito nello schema i dati pubblicati, ha calcolato il dato complessivo con quelli più favorevoli comunicati dagli enti alla stessa.

Tali incoerenze, si sono verificate con riguardo agli indicatori della Fondazione Monasterio sia per il quarto trimestre 2019 che per il complessivo 2019 calcolati dalla Regione con indici più favorevoli (come indicato in nota al prospetto esposto) rispetto a quelli pubblicati dalla stessa Fondazione sul proprio sito (coincidenti con quelli che appaiono in tabella). Il dato complessivo dunque che la Regione ha computato non tiene conto dei dati pubblicati (e rappresentati in tabella) ma di quelli più favorevoli che comportano un risultato complessivo al quarto trimestre 2019 di 44,1 e un complessivo annuale 2019 di 24,89.

Differenze tra comunicazioni interne e pubblicazioni sui rispettivi siti avrebbero riguardato i dati riferiti all'indicatore annuale 2019 dell'azienda ospedaliera senese che avrebbe comunicato un dato di 16,44 anziché 32,9 come risulta dal sito dell'azienda e infine, contingenza singolare riguarda la situazione della GSA per la quale è stato conteggiato un indicatore pari a -18,35 anziché quello di -1,1. In tale ultimo caso però vi è la coincidenza tra i soggetti Regione e GSA, motivo per il quale risulta pressoché inspiegabile tale discordanza.

L'indice complessivo risulterebbe dunque essere stato quantificato tenendo conto degli indici più favorevoli diversi da quelli pubblicati che appaiono in tabella, conseguentemente

l'indice annuale del 2019 non può prestarsi ad alcun commento dal momento che il dato appare tutt'altro che certo.

In via del tutto generale si può senz'altro asserire che l'andamento dei tempi di pagamento degli enti del SSR appare del tutto ondivago già a partire dal 2015; dunque si può affermare che la presenza di ESTAR avente lo scopo di ridurre i tempi del settore sanitario, non abbia prodotto l'effetto desiderato. Unico dato certo è che soltanto gli indici della GSA risultano essere regolari rispetto alla scadenza dei pagamenti, ma d'altra parte le critiche nei confronti di quest'ultima che trattiene ingenti risorse prima di distribuirle agli enti sono presenti già in numerose edizioni di questo referto senza che la Regione abbia provveduto a modificare il proprio modo di programmare e distribuire le risorse del fondo sanitario.

Oltre alle suddette evidenze, dall'osservazione degli indici si desume che l'unificazione delle gestioni delle precedenti aziende sanitarie nelle tre grandi Aziende nord ovest, centro e sud est, non abbia giovato ad alcune gestioni che risultavano più virtuose a favore di altre (si veda ad esempio l'Azienda sanitaria di Viareggio, Lucca e Pisa per la Nord ovest), di Empoli e Pistoia (per la Centro) e di Arezzo e Siena (per la sud est) che hanno visto un netto peggioramento dei propri indicatori. D'altra parte se il 2016 rappresenta l'unificazione delle Aziende sanitarie nelle tre ex Aree vaste, il 2015 riflette anche le conseguenze dell'unificazione dei tre ESTAV nel nuovo ente regionale ESTAR; in proposito, si osserva come in talune Aziende (si veda l'area senese sia riguardo all'Azienda sanitaria locale che a quella ospedaliera) prima dell'unificazione degli ESTAV si osservassero tempi di pagamento migliori risentendo evidentemente in maniera negativa di tale accentramento.

Infine un'ultima notazione riguarda l'Azienda ospedaliera Meyer che presenta dei buoni indicatori pressoché per tutto l'arco temporale considerato: nelle delibere di ripartizione del FSR risulta che tale Azienda abbia richiesto ed ottenuto di poter gestire tutta la propria liquidità senza cioè che venga fatta alcuna anticipazione per suo conto a favore di Estar. Tale peculiarità viene giustificata nei vari decreti di ripartizione delle risorse siano esse ordinarie che straordinarie, dal fatto che l'Azienda riesca meglio a ridurre i propri tempi di pagamento.

In conclusione l'andamento altalenante degli indici annuali, considerato anche l'indice per il 2018 che si attestava a 59 giorni di ritardo, suggerisce una sofferenza di liquidità da parte degli enti sanitari che pur beneficiando delle recenti copiose erogazioni (soprattutto se si

considerano quelle straordinarie[109]) risentono fortemente dei ritardi con cui vengono effettuate, normalmente dopo la manifestazione di perdite rilevate alla chiusura del quarto trimestre; ancora una volta la mancanza di programmazione si riflette sulla regolarità della gestione.

13 L'ente di supporto tecnico amministrativo (ESTAR)

Si intende, da ultimo, dedicare uno specifico approfondimento alla gestione di ESTAR, l'ente strumentale della Regione che svolge funzioni tecniche, amministrative e di supporto per le aziende sanitarie, già oggetto di analisi nelle relazioni allegate al giudizio di parificazione dei precedenti esercizi 2016 e 2017.

L'ESTAR, istituito con decorrenza 1° ottobre 2014[110], con l'unificazione di tre enti preesistenti con le medesime funzioni, si poneva, tra l'altro, la finalità di realizzare un risparmio di spesa nella gestione e negli approvvigionamenti, rispetto al precedente sistema.

Al fine di verificare il conseguimento di tali risparmi e di una gestione di maggiore efficienza si procederà all'analisi dei dati degli ultimi bilanci disponibili (2017 e 2018), ponendoli a confronto con quelli dei precedenti esercizi ed anche con i risultati del 2013 degli ESTAV.

Le criticità, a suo tempo rilevate, riguardavano, tra l'altro:

- la mancata riduzione dei costi attesi a seguito della centralizzazione degli acquisti;

---

[109] Nel 2020, alla data del 23 giugno, le erogazioni straordinarie al SSR sono state liquidate a seguito dei seguenti atti: d.d. n. 2997 del 24/02/2020 (90 milioni), d.d. n. 5495 dell'8/04/2020 (80 milioni), d.d. n. 8509 del 03/06/2020 (100 milioni).

[110] Art. 100 della l.r. n. 40/2005 recante "Disciplina del servizio sanitario regionale", come modificata dall'art. 13 c. 1 della l.r. n. 26/2014. Il testo precedente era così formulato: "Art. 100. Istituzione e natura giuridica. 1. Per l'esercizio delle funzioni tecniche, amministrative e di supporto delle aziende sanitarie, degli enti del servizio sanitario regionale e delle società della salute sono istituiti gli Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV):
a) ESTAV dell'Area vasta nord-ovest;
b) ESTAV dell'Area vasta centro;
c) ESTAV dell'Area vasta sud-est.
2. Il bacino di riferimento di ciascun ente è quello costituito dalle aziende sanitarie ricomprese nella corrispondente area vasta ai sensi dell'articolo 9, comma 2.
3. Gli ESTAV di cui al comma 1 sono enti del servizio sanitario regionale, dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile, gestionale e tecnica.
4. In relazione alle competenze ed alle funzioni indicate all'articolo 101, la direzione generale competente della Giunta regionale assicura il coordinamento tra gli ESTAV al fine di garantire uniformità di comportamenti ed attua il monitoraggio delle attività".

- le ingenti dimensioni della struttura (che non veniva alleggerita dal fatto che le figure apicali venissero ridotte, in quanto rimanevano comunque tre referenti per ciascuna area vasta);
- l'immutata articolazione sul territorio;
- la mancata razionalizzazione del personale.

L'articolazione sul territorio rimaneva immutata, la razionalizzazione del personale, più volte sollecitata dalla Sezione, non risulta essere mai stata attuata.

Tutto ciò ha comportato e in parte continua a comportare come si dirà, costi in costante crescita che riguardano anche nuovo indebitamento finanziato dall'accensione di nuovi mutui, ed elevati costi di gestione dei magazzini per lo stoccaggio dei beni sanitari e non.

13.1 I costi di funzionamento di ESTAR nel rendiconto regionale

I costi di funzionamento dell'ente sono allocati nel cap. 24165 "*Funzionamento dell'Estar*" del rendiconto regionale; fino al 2011 gli impegni e le corrispondenti liquidazioni per tale spesa risultavano pari a 55 milioni di euro. Dal 2012, nel triennio che precede l'unificazione dei tre ESTAV, gli stanziamenti degli impegni hanno subito un incremento (58,65 milioni per il 2012 e 2013 e 58,76 per il 2014). A partire dal 2015 il finanziamento della spesa è stata mantenuta sui 55,3 milioni con un incremento a 56 milioni nell'esercizio 2018, cui si aggiungono ulteriori 4 milioni per il pagamento degli oneri dei nuovi mutui contratti dall'ente.

L'analisi dei pagamenti effettuati nell'ultimo triennio (2017/2019) a favore dell'ente, rivela però ulteriori liquidazioni su capitoli intestati al funzionamento di vari enti sanitari, per cui il solo capitolo 24165 non appare esaustivo di tutta la spesa per il funzionamento[111].

Stando alle determinazioni dirigenziali che definiscono il finanziamento dell'ente, per il 2019 le stesse si attesterebbero complessivamente a 54.986.064 euro, sui due capitoli di spesa cui si è fatto cenno[112]. D'altra parte ESTAR gode di copiose erogazioni di FSR che

[111] Tra questi vi è il cap. 24047 "Interventi diretti della regione in sanità- trasferimenti correnti ad enti pubblici".

[112] Secondo questi ultimi, nel 2019 ESTAR per il suo funzionamento sarebbe stata oggetto di tre atti distinti:
Con d.d. n. 756 del 23 gennaio 2019 (erogazione di cassa primo semestre 2019), destinataria 28 milioni sul capitolo 24165 e 1.485.865,48 euro sul capitolo 24047;
Con d.d. n. 12062 del 16 luglio 2019 (erogazione quale seconda rata dell'esercizio) destinataria di 23.588.692,38 euro, quale seconda rata dell'esercizio 2019 sul capitolo 24165 ; con d.d. n. 15733 del 18 settembre 2019 ulteriore

comportano difficoltà oggettive nell'isolare tali costi; infatti la Regione eroga direttamente all'ente almeno l'80 per cento dell'ammontare degli acquisti delle aziende sanitarie, evitando il passaggio a queste ultime di risorse costituenti una parte consistente del fondo sanitario spettante a ciascuna azienda. Le liquidazioni dirette da Regione a ESTAR sono giustificate dalla Regione con la finalità di accelerare i pagamenti ai fornitori, ma ciò è anche una concausa della conclamata carenza di liquidità in capo alle aziende, dimostrata dal loro stato permanente di anticipazione di tesoreria. In proposito si osserva come nel corso del 2019 l'AOU Meyer abbia chiesto ed ottenuto dalla Regione[113] di poter disporre delle risorse destinate al pagamento dei debiti verso ESTAR per cercare di gestire al meglio la liquidità disponibile; questo, nonostante l'AOU Meyer presenti nel triennio (2016/2018) il miglior indice di tempestività dei pagamenti di tutti gli enti sanitari se si esclude dal novero degli enti facenti parte del consolidato sanitario Toscano la GSA, che risulta essere l'unico ente in regola con i tempi di pagamento.

La Regione, in sede di controdeduzioni, precisa al riguardo che l'obiettivo dell'assegnazione di contributi in conto esercizio all'ESTAR è quello di non gravare inutilmente il SSR di oneri fiscali derivanti dall'IVA per le funzioni che tale ente svolge a favore delle aziende sanitarie. Si ricorda in questo senso che se ESTAR si finanziasse esclusivamente fatturando le forniture e i servizi resi dovrebbe applicare l'IVA che le aziende sanitarie non potrebbero portare in detrazione (se non in minima parte), subendo un aggravio dei costi. Una quota del FSR è quindi trasferita a ESTAR per la copertura dei costi di funzionamento, "*senza avere comunque la pretesa di individuarli esattamente ed esaurirli con tale modalità*".

La stessa Regione riferisce quindi che la scelta di sostituirsi alle aziende sanitarie per i pagamenti delle forniture a ESTAR, versando direttamente allo stesso quote delle erogazioni finanziare spettanti alle aziende è determinata dal ritardo con cui le aziende stesse pagavano i propri debiti nei confronti dell'ESTAR.

---

erogazione di 1.485.865,47 sul capitolo 24047 che presente la necessaria disponibilità. In totale le erogazioni sul capitolo 24165 assommano a 51.588.692,4 euro e sul capitolo 24047 a 2.971.730,95 euro per un totale complessivo di 54.560.423,4 euro.

[113] Nei decreti dirigenziali di assegnazione delle risorse viene richiamata una nota inviata dalla azienda AOU Meyer, protocollo AOOGRT/16533/Q.080, del 14/01/2019, con la quale l'azienda, *"al fine di non penalizzare la sua attuale situazione finanziaria, di provvedere direttamente al pagamento di ESTAR alla stessa stregua di tutti gli altri fornitori, cercando ove appunto la liquidità lo consenta, di pagare anche in anticipo rispetto ai sessanta giorni normativamente previsti"*.

Si precisa al riguardo che per anni, infatti, le aziende sanitarie hanno utilizzato prima gli ESTAV e poi l'ESTAR come degli "ammortizzatori finanziari", sapendo che a fronte dei ritardati pagamenti l'ESTAR non avrebbe addebitato interessi moratori (salvo, in alcuni periodi, ribaltare sulle aziende stesse gli interessi moratori addebitati dai propri fornitori) e non avrebbe mai intentato azioni esecutive (decreti ingiuntivi o altro). In questo modo, tra l'altro, alleggerivano parzialmente i propri conti economici dal peso degli oneri finanziari sostenuti per l'anticipazione di cassa da parte dei rispettivi istituti cassieri (ma facevano gravare sul sistema gli interessi moratori, i cui tassi sono ben superiori) addebitati dai fornitori all'ESTAR.

La Regione, ammettendo che l'attuale sistema complica non poco la vita al settore regionale competente per le erogazioni di cassa, aggiunge che sarebbe sicuramente auspicabile tenere nei confronti di tutte le aziende sanitarie lo stesso comportamento che attualmente si tiene nei confronti dell'AOU Meyer, ma occorrerebbe un'analoga collaborazione da parte di tutte le aziende sanitarie, che in passato non si è rilevata.

Si precisa, da ultimo, che l'aumento delle erogazioni di cassa a favore di ESTAR non è determinato dalla crescita dei costi di funzionamento quanto dalla crescita dei consumi di farmaci e dispositivi medici da parte delle aziende sanitarie, in cui l'ESTAR, gestendo i magazzini e la logistica, è solo un intermediario.

La Sezione, nel prendere atto della modalità scelta dalla Regione per finanziare le spese di funzionamento di ESTAR, ribadisce come tali costi, tanto più quanto gravano sul FSR, dovrebbero essere preventivamente determinati ed allocati in unico capitolo che ne consenta l'immediata identificazione. L'analisi sopra esposta ha dimostrato, viceversa, che i trasferimenti di risorse a ESTAR, al netto dei pagamenti per conto delle aziende, sono giunti anche da altri capitoli di spesa, oltre a quello dedicato alle spese di funzionamento.

Quanto alle motivazioni addotte per la scelta di provvedere direttamente ai pagamenti a favore di ESTAR in nome e per conto delle singole aziende, imputabili alle condotte e alla mancanza di collaborazione, la Sezione sollecita un utilizzo del potere regionale di indirizzo e di coordinamento degli enti del SSR in modo da ripristinare un sistema di ripartizione ed erogazione delle quote del FSR più trasparente e privo delle complicazioni gestionali ammesse dalla stessa Regione.

13.2 I mutui dell'ente

Le spese di funzionamento non sono dunque esattamente individuabili proprio per le modalità di erogazione delle risorse, dal momento che la Regione non eroga a ESTAR solo quanto necessario per il funzionamento.

ESTAR presenta infatti, un costante continuo incremento del valore della produzione che si traduce in una quota crescente di Fondo sanitario ad esso imputata che anziché provenire dalle aziende sanitarie per conto delle quali effettua i suoi acquisti, viene direttamente liquidata dalla Regione. L'annunciata razionalizzazione dell'ente attraverso l'unificazione dei tre ESTAV realizzata a fine 2014 non sembra aver fatto registrare risparmi di spesa: a quella data, nuove sedi direzionali decentrate erano già state acquistate, oltre al recente restauro della sede centrale di Firenze.

Tali operazioni sono state finanziate mediante accensione di mutui interamente finanziati dal fondo sanitario, per espressa previsione regionale gli atti di finanziamento prevedono una specifica quota del FSR assegnata per la copertura degli oneri ad essi riferiti; d'altra parte, le caratteristiche dell'ente non danno luogo ad entrate proprie facendo sì che questo si sottragga alle norme cui invece sono sottoposti tutti gli enti sanitari sui limiti all'indebitamento.

Secondo il dettato dell'art. 2, comma 2 sexies, lett. g) del d.lgs. n. 502/1992, le regioni possono autorizzare le aziende sanitarie a contrarre mutui o altre forme di finanziamento, di durata non superiore a dieci anni, per il finanziamento di spese di investimento, "*fino a un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale e interessi, non superiore al quindici per cento delle entrate proprie correnti, ad esclusione della quota di fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla regione*". In ESTAR non si individuano però "entrate proprie" e pertanto si ritiene che l'ente sia esente dalle limitazioni poste invece alle aziende sanitarie che dispongono di entrate derivanti dall'attività svolta e costituite da entrate diverse dal FSR (quali tickets e ricavi intramoenia).

La posizione debitoria dell'ente risulta in peggioramento poiché, dopo un primo stock di mutui accesi negli anni 2008/2009, dal 2016 a tutto il 2017 una serie di autorizzazioni regionali alla contrazione di nuovi mutui hanno incrementato l'ammontare dell'indebitamento da 30.831.439euro a 42.468.786 euro.

Nel 2017 la N.I. riporta un elenco di 6 mutui per un debito residuo di 32.384.438 euro; nel 2018 in assenza di nuovi ulteriori mutui, il debito residuo si attesta sui 29.924.245 euro; si deduce che la quota capitale rimborsata sarebbe pari a 2.460.193 euro che unitamente ad una quota interessi pari a 1.306.393 euro, determina un servizio del debito di 3.766.586 euro; tale valore andrebbe rapportato a quello delle entrate proprie (di dubbia determinazione dal momento che non si intravede la possibilità di individuare per ESTAR entrate diverse dal FSR) al fine di definire la soglia del 15 per cento rispetto a tali ricavi, analogamente a quanto avviene per tutti gli altri enti sanitari.

Peraltro, l'ente in nota integrativa, chiarisce che il contributo per il funzionamento erogato dalla regione è comprensivo di quella quota necessaria alla copertura del debito derivante dai mutui accesi dall'ente.

Tab. 28 - Mutui contratti dall'ente. (in euro)

Dettaglio mutui	Destinazione	Autorizzazione regionale	Importo iniziale	Scadenza	Debito residuo	Tasso di interesse
Mutuo CDP - Posizione 4524439/01	Acquisto del Magazzino di area vasta - Comune di Vecchiano (PI)	Dgr n. 798/2008	11.595.000	31/12/2028	7.095.713	4,608%
Mutuo CDP - Posizione 4541229/01	Acquisto sede Via Cocchi, 7/9 – Comune di Pisa	Dgr n. 835/2009	4.175.000	30/06/2030	2.815.237	4,255%
Mutuo CDP - Posizione 4530886/02	Installazione impianto fotovoltaico c/o Magazzino di area vasta - Comune di Vecchiano (PI)	Dgr n. 973/2008	1.261.439	31/12/2029	827.385	4,461%
Mutuo Dexia - Posizione 438473001	Acquisto sede P.zza Rosselli - Siena	Dgr n. 602/2009	13.800.000	31/12/2029	9.391.139	5,581%
Mutuo MPS - Posizione 741775516/26	Progetto Start up polo logistico di Calenzano	Dgr n. 207/2016	5.700.000	31/12/2026	4.663.115	4,608%
Mutuo BancoBPM - Posizione 03670040	Piano ICT e Risanamento sede Via S. Salvi (FI)	Dgr n. 604/2016 (ICT) Dgr n. 515/2017 (ICT) Dgr n. 417/2017 (SS)	5.937.347	30/12/2027	5.131.657	4,608%
Totale			**42.468.786**		**29.924.245**	

Fonte: nota integrativa al bilancio 2018.

Gli interessi passivi nel triennio hanno subìto la seguente evoluzione:

Tab. 29 - Spesa per interessi nel triennio. (in euro)

Voci di costo da CE	2016	2017	2018	Variazione % 2017/2016	Variazione % 2018/2017
Interessi su anticipazioni di cassa	247.959	200.000	222.092	-19,34%	11,05%
interessi passivi su mutui	1.190.662	1.348.000	1.306.393	13,21%	-3,09%
altri interessi passivi	2.614.783	4.359.000	1.937.986	66,71%	-55,54%
Totale spesa per interessi	**4.053.404**	**5.907.000**	**3.466.471**	**45,73%**	**-41,32%**

Fonte: dati di bilancio 2016/2018.

Il 2017 rappresenta il picco della spesa per interessi che complessivamente supera 5,9 milioni, sia per l'accensione di nuovi mutui sia per l'ammontare degli interessi pagati sui debiti verso i fornitori, rappresentati sotto la voce "Altri interessi passivi".

L'accensione di nuovi mutui ha determinato nel 2017 un incremento della spesa per interessi superiore al 13 per cento; l'anno successivo si registra la fisiologica marginale riduzione in assenza di accensione di nuovi prestiti; il costo relativo agli interessi per il ricorso ad anticipazioni di tesoreria subisce nel 2017 una flessione che è in linea con le maggiori erogazioni regionali che proprio in quell'anno subiscono un aumento, come illustrato più avanti.

Sempre legato all'incremento dell'afflusso di liquidità risulta essere la voce "altri interessi passivi" che include gli interessi moratori dovuti ai fornitori che proprio nel 2017 presentano un picco con un incremento del 66,71 per cento rispetto all'anno precedente; gli stessi saranno dimezzati nel corso del 2018.

Tali valori sono normalmente sottoposti a verifica da parte di questa Sezione attraverso la banca dati Siope. A tal proposito si osserva però come ESTAR pur essendo inclusa nell'elenco analitico Istat 2019 delle pubbliche amministrazioni, non risulta censita all'interno del sistema Siope. Conseguentemente non è possibile verificare vari flussi compreso l'effettivo debito verso l'istituto tesoriere[114]. L'ente ha dichiarato di non essere soggetto a tale adempimento. Si ritiene invece, alla luce delle disposizioni previste per gli enti inclusi negli elenchi Istat delle Amministrazioni pubbliche, che tale obbligo sia a carico dell'ente che già dal 2016 risulta incluso negli elenchi Istat delle pubbliche amministrazioni (richiamati dall'art. 1, comma, 2 della legge n. 196/2009) senza tuttavia essere presente nel sito dedicato, nemmeno per il 2019.

L'adempimento sarebbe conseguente a vari decreti ministeriali che fanno riferimento alla suddetta norma della legge di contabilità e di finanza pubblica, che, a sua volta, richiama i citati elenchi Istat. Il decreto MEF cui l'ente probabilmente si rifà è il n. 0128211 – dipartimento della ragioneria generale dello stato in data 8/2/2010. Il decreto richiama il comma 161 della l. n. 266/2005, il quale prevede che sono tenute alla codificazione uniforme di cui all'art. 28, commi 3, 4 e 5 della l. n. 289/2002, le amministrazioni inserite nel conto

[114] Il problema si è posto, in particolare, per la discordanza rilevata tra dati di bilancio e valori riferiti alle anticipazioni di cassa a fine esercizio, riportati nei questionari.

economico consolidato e individuate nell'elenco annualmente pubblicato dall'Istat in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1 c. 5 della l. n. 311/2004.
Gli elenchi Istat, redatti in forma sintetica ed analitica, fanno riferimento rispettivamente a "Agenzie regionali sanitarie e aziende ed enti di supporto al SSN" e ad "ESTAR".

13.3 I costi di gestione dei magazzini

La gestione di grandi strutture per lo stoccaggio ha generato costi puntualmente ribaltati sulle aziende utilizzatrici del servizio: i conti economici del periodo 2013/2017 presentano una voce di ricavo "Concorsi, recuperi e rimborsi", in cui veniva inclusa tale componente negativa per le aziende fruitrici del servizio, in costante crescita da 5.933.464 euro a 13.883.463 euro (pari al 133,99 per cento); nel 2018, a seguito di una riclassificazione di tale aggregato, si assiste ad una forte riduzione rispetto al 2017 dovuta, secondo le informazioni fornite in N.I., ai rimborsi per la gestione dei costi del magazzino di Calenzano, che, a partire dal bilancio 2018, sarebbe stata trasferita da tale aggregato, alla voce "Altri ricavi e proventi".
Sul punto si osserva:

1) La riclassificazione non appare opportuna in quanto collocata tra quelli che dovrebbero essere i soli rimborsi per acquisti di beni da parte delle Aziende sanitarie;
2) Il bilancio 2018 effettua tale riclassificazione anche sul dato dell'esercizio precedente che risulta dunque (2017) fortemente ridotto rispetto a quello presente nel bilancio 2017 (4.063.133 euro anziché 13.883.463 euro) creando differenze rispetto ai dati del bilancio dell'esercizio precedente, così come adottato dal D.G. ed approvato dalla Giunta regionale, poiché reca valori diversi;
3) Il magazzino di Calenzano è stato oggetto di indagini da parte della Procura della Repubblica per i fatti legati alla ristrutturazione dello stesso, per cui si ritiene opportuno mantenere la massima trasparenza sui costi della sua gestione e conseguenti rimborsi dovuti dalle aziende.

13.4 Spese per il personale

Una delle voci che pesa maggiormente sui costi di funzionamento è data dalla spesa del personale. La lieve variazione in diminuzione registrata nel biennio 2016/2017 non appare

essere il frutto di una razionalizzazione più volte richiesta dalla Sezione, ma una riduzione conseguente al mancato o parziale reintegro del personale cessato. Già nel 2018 si assiste ad un incremento del personale a tempo indeterminato che conta 929 unità, di cui 33 comandate presso terzi; le unità appartenenti al comparto di vari ruoli (sanitario, professionale, tecnico e amministrativo) sono pari a 834 e i dirigenti risultano essere 95 unità, con un rapporto di un dirigente ogni 8,77 unità del comparto. Il costo per il 2018 si attesta sui 40,9 milioni.

Si osserva inoltre come la spesa dichiarata dall'ente sostenuta nel 2009 fosse pari a 26,69 milioni, dei quali solo 12,10 milioni riferiti a personale dipendente a tempo indeterminato e 12,96 milioni riferiti a personale comandato proveniente da altri enti; oggi la spesa totale si è quasi raddoppiata ed il personale di ESTAR, al contrario di quanto accadeva nel 2009, viene comandato presso altri enti.

Per cui, ancora una volta si evidenzia come, i costi di gestione, ed in questo caso quelli del personale, fossero prima dell'unificazione già molto elevati e pari a 26,69 milioni e, gli stessi, nel 2018, risultano più che raddoppiati (+61,43 per cento) superando i 43 milioni di euro.

A ciò si aggiunge la prospettiva di nuovi ulteriori incrementi dovuti alle procedure selettive finalizzate all'assunzione di personale amministrativo avviate nell'estate del 2019 che hanno presentato la seguente evoluzione:

- copertura di n. 9 posti di "assistente amministrativo" elevati a n. 237;
- copertura di n. 9 posti di "collaboratore amministrativo professionale" elevati a n. 173.

Si tratta di ulteriori 410 unità di personale amministrativo e pur se tutte le assunzioni non sono destinate all'ente stesso, la Sezione ribadisce la persistenza (non tutte le funzioni risultano accentrate ad ESTAR) e coesistenza di incarichi e funzioni sovrapponibili tra aziende sanitarie ed ente di supporto alle stesse che comporta una forte lievitazione dei costi non strettamente "sanitari".

Tab. 30 - Composizione spesa del personale triennio 2016/2018 rispetto al 2009. (in euro)

Tipologia	Anno 2009	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Incidenza 2018 su 2009	Incidenza 2018 su 2016	Incidenza 2018 su 2017
Personale dipendente a tempo indeterminato	12.180.000	40.980.029	40.509.014	40.901.439	335,81%	99,81%	100,97%
Personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa	248.000	1.127.452	1.658.446	994.902	401,17%	88,24%	59,99%
Personale con contratti di formazione-lavoro, altri rapporti formativi, somministrazione di lavoro e lavoro accessorio	763.000	513.097	994.320	1.231.420	161,39%	240,00%	123,85%
Personale comandato (Costo del personale in comando meno rimborso del personale comandato come voci del conto economico B.2.B.2.4 E B.2.A.15.4 - A.5.B.1, A.5.C.1, A.5.D.1.3)	12.961.000	- 82.860	- 732.361	-173.102	-1,34%	208,91%	23,64%
Altre prestazioni di lavoro	538.000	302.299	326.031	131.234	24,39%	43,41%	40,25%
Totale costo prestazioni di lavoro	**26.690.000**	**42.840.017**	**42.755.450**	**43.085.893**			

Fonte: dati da questionario enti SSN bilancio di esercizio2018 di Estar.

13.5 Spesa per servizi non sanitari

Anche la spesa per servizi non sanitari presenta un andamento decisamente in crescita: nel 2018 si assiste ad un aumento del 5,27 per cento, pari a oltre un milione e, rispetto al 2013, presenta un differenziale di 9,43 milioni pari all'84 per cento.

Le note integrative ai bilanci degli esercizi 2016/2018 parlano di continue riclassificazioni delle voci di costo sia nell'ambito dello stesso aggregato che tra voci diverse; al riguardo si evidenzia come tali rimodulazioni rendano oltremodo problematico il raffronto dei dati e la conseguente analisi[115].

Secondo quanto descritto, nel 2016, i costi complessivi per servizi non sanitari crescono di 834 mila euro e si assiste al cambiamento del meccanismo di rimborso degli stessi poiché fino al 2015 i costi per servizi informatici di ESTAR comprendevano attività effettuate per conto del SSRT, ma sostenute da finanziamenti regionali assegnati direttamente ad ESTAR; a partire dal 2016 questi sarebbero oggetto di riaddebito alle AASS, conseguentemente cresce la voce "altri ricavi e proventi" che include anche tale servizio. Il conto che per sua natura avrebbe un carattere residuale diventa un coacervo di ricavi di difficile individuazione (vds. anche la riclassificazione dei costi di stoccaggio del magazzino di Calenzano avvenuta a partire dal 2018).

L'incremento dei costi sarebbe dunque pari nel suddetto biennio a 834 mila euro

---

[115] La N.I. al bilancio 2016 precisava quanto segue:
"L'incremento dell'aggregato Servizi non sanitari, pari a ca. 1,1mln di euro, è la somma delle seguenti componenti:
la voce 'Servizi non sanitari' (voce specifica) cresce di 834mila euro, sostanzialmente dovuti all'effetto dei servizi di area ICT (servizi informatici) previsti dal piano strategico ICT (ex DGRT 604/2016 e successive) derivante da servizi che sono stati riaddebitati alle Aziende del SSRT. Come si deduce dall'osservazione comparativa della presente tabella e di quella riportata nella sezione 'Altri ricavi e proventi', l'incremento dei costi è stato inferiore rispetto all'incremento dei ricavi.
Tale circostanza deriva dalla diversa struttura dei costi e dei finanziamenti ricevuti da ESTAR e dalle AASS rispetto all'anno precedente, per effetto dell'avvio del 'piano ICT'. Nel 2015 infatti i costi per servizi informatici di ESTAR comprendevano attività sì effettuate per conto del SSRT, ma sostenuti da finanziamenti regionali assegnati direttamente ad ESTAR, quindi non oggetto di riaddebito alle AASS. Nel 2016 invece, con l'avvio del citato 'piano ICT', ESTAR ha aumentato complessivamente il volume di attività per l'assorbimento di attività precedentemente gestita dalle AASS stesse (maggiori costi), ha ricevuto/utilizzato minori finanziamenti finalizzati regionali (ciò si deduce anche dalla riduzione della voce 'Utilizzo fondi contributi vincolati anni precedenti') e pertanto ha riaddebitato alle AASS importi maggiori di quello che avrebbe addebitato avesse beneficiato di pari contribuzione 2015. Il differenziale ricavi/costi a vantaggio dei primi deriva quindi dal duplice effetto: assorbimento di attività per c/AASS, minore contribuzione per svolgere attività c/AASS, quindi maggior riaddebito alle AASS alle quali la Regione ha assegnato direttamente le risorse necessarie. Tale circostanza muta la struttura dei costi tra i vari soggetti del SSRT, ma non l'ammontare complessivo.
All'interno di questo aggregato si evidenzia anche una riclassificazione di costi tra i 'Trasporti non sanitari' e i 'costi di Logistica', derivante da una riallocazione di costi inerenti il funzionamento del magazzino tra un conto e l'altro, sostanzialmente di pari importo".

Tab. 31 - Voci da bilancio 2013-2018 degli Estav/Estar. (in euro)

	Totale Estav			Estar			Diff.	Variazione percentuale		
Conto economico	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2018/2017**	**2018/2017**	**2018/2013**	**2018/2013**
Valore della produzione di cui:	**966.728.837**	**1.036.071.982**	**1.163.836.488**	**1.179.101.761**	**1.187.488.411**	**1.227.575.611**	40.087.200	3,38%	260.846.774	26,98%
a) Contributi in c/esercizio da Regione per quota F.S. regionale	61.688.246	62.288.346	61.330.001	58.126.948	60.097.669	59.742.812	-354.857	-0,59%	-1.945.434	-3,15%
b) Contributi in c/esercizio – extra fondo da Regione	2.138.343	926.237	17.400	467.030	737.284	259.378	-477.906	-64,82%	-1.878.965	-87,87%
Concorsi, recuperi e rimborsi	5.933.464	7.442.996	12.036.863	12.655.172	13.883.463	2.164.328	- 11.719.135	-84,41%	-3.769.136	-63,52%
Altri ricavi e proventi	895.531.947	963.005.692	1.088.104.754	1.105.425.803	1.106.151.248	1.163.615.749	57.464.501	5,19%	268.083.802	29,94%
Costi della produzione	**963.974.749**	**1.031.315.805**	**1.162.318.654**	**1.174.506.846**	**1.175.288.509**	**1.220.033.021**	**44.744.512**	**3,81%**	**256.058.272**	**26,56%**
1) Acquisti di beni di cui:	893.423.678	962.287.244	1.115.880.952	1.123.241.762	1.080.957.212	1.111.070.755	30.113.543	2,79%	217.647.077	24,36%
a) Acquisti di beni sanitari	882.579.599	951.038.954	1.104.968.601	1.113.105.814	1.068.298.201	1.099.501.261	31.203.060	2,92%	216.921.662	24,58%
b) Acquisti di beni non san.	10.844.079	11.248.290	10.912.351	10.135.948	12.659.011	11.569.495	-1.089.516	-8,61%	725.416	6,69%
2) Acquisti di servizi sanitari di cui:	36.406	39.582	31.808		17.981	24.896	6.915	38,46%	- 11.510	-31,62%
o) Consulenze, collaborazioni inter., altre prestaz. di lavoro sanitarie e sociosanitarie	14.407	12.142	-				-		- 14.407	-100,00%
p) Altri servizi sanitari e sociosanitari a rilevanza sanitaria	21.999	27.440	31.808	12.008	17.981	24.896	6.915	38,46%	2.897	13,17%
3) Acquisti di servizi non sanitari di cui:	12.274.251	13.410.469	15.804.727	17.366.650	21.228.529	22.394.276	1.165.747	5,49%	10.120.025	82,45%
a) Servizi non sanitari	11.175.513	12.407.834	15.615.265	15.858.767	19.572.893	20.604.168	1.031.275	5,27%	9.428.655	84,37%
b) Consulenze, collab. Interinale, altre prestazioni di lavoro non sanitarie	1.039.163	903.758	147.434	1.483.678	1.573.225	1.738.065	164.840	10,48%	698.902	67,26%
c) Formazione	59.575	98.877	42.028	24.205	82.407	52.043	- 30.364	-36,85%	- 7.532	-12,64%
4) Manut.ne e riparazione	1.009.310	1.260.587	1.264.601	1.385.303	701.546	688.389	- 13.157	-1,88%	-320.921	-31,80%
5) Godimento di beni di terzi	2.620.271	2.832.834	2.524.429	2.261.501	314.860	321.765	6.905	2,19%	-2.298.506	-87,72%
6) Costi del personale di cui	43.840.504	43.671.193	43.201.686	42.055.925	42.132.403	41.896.341	-236.062	-0,56%	-1.944.163	-4,43%
b) Pers. dirigente ruolo sanitario non medico	2.405.872	2.492.715	2.437.578	2.324.622	2.321.298	2.207.439	-113.859	-4,90%	-198.433	-8,25%
c) Pers. comparto ruolo sanitario	57.990	61.403	79.911	109.759	73.515	56.676	- 16.839	-22,91%	- 1.314	-2,27%
d) Pers. dirigente altri ruoli	7.529.169	7.484.627	7.280.902	6.959.951	7.469.388	6.678.851	-790.537	-10,58%	-850.318	-11,29%
e) Pers. comparto altri ruoli	33.847.473	33.632.448	33.403.295	32.661.592	32.268.202	32.953.376	685.174	2,12%	-894.097	-2,64%
Variazione delle rimanenze	5.488.904	4.971.084	24.761.673	17.757.020	- 19.039.307	- 37.650.828	- 18.611.521	97,75%	- 43.139.732	-785,94%
Proventi e oneri finanziari	-2.266.530	-3.747.821	-2.575.492	-4.061.541	-5.907.078	-3.466.404	2.440.674	-41,32%	-1.199.874	52,94%
1) Interessi attivi e altri proventi finanziari	1.078.768	2.313.706	5.958	16	13	67	54	415,38%	-1.078.701	-99,99%
2) Interessi passivi e altri oneri finanziari	3.345.298	6.061.527	2.581.450	4.061.557	5.907.091	3.466.471	-2.440.620	-41,32%	121.173	3,62%
Proventi e oneri straord.	3.856.615	2.365.335	3.160.223	1.690.144	-5.200.607	-1.164.380	4.036.227	-77,61%	-5.020.995	-130,19%
1) Proventi straordinari	7.644.394	8.314.402	9.305.636	13.303.863	1.576.226	4.432.821	2.856.595	181,23%	-3.211.573	-42,01%
2) Oneri straordinari	3.787.779	5.949.067	6.145.414	11.613.720	6.776.833	5.597.201	-1.179.632	-17,41%	1.809.422	47,77%
Utile (perdita) di esercizio	50.926	140.474	17.069	29.898	117.527	66.862	- 50.665	-43,11%	15.936	31,29%

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati di bilancio Estav ed Estar 2013/2018.

Nel 2017, la NI evidenzia un'ulteriore crescita della voce di spesa di 3,8 milioni[116] .

Si osserva come i costi per servizi ICT fossero già aumentati di oltre 800 mila euro nell'anno precedente, per cui di fatto nel 2017 dovrebbero essere raddoppiati rispetto al 2015 per oltre 1,6 milioni; le continue riclassificazioni sia all'interno dell'aggregato che all'esterno rendono poco leggibili le variazioni descritte in N.I., se non a livello complessivo[117]. Pertanto si fa riferimento ai dati esposti in tabella che riprendono i dati dei bilanci nell'arco di tempo considerato: la tabella esprime un trend fortemente in crescita.

Secondo le informazioni contenute in NI al bilancio 2018, al netto di riclassificazioni di spese di logistica e trasporti che avvengono all'interno della macro/voce e che dunque non producono variazioni, rimane da depurare la voce relativa al costo per l'area di servizi di personale che non registra in quell'anno una riduzione di costi per consulenze che al contrario crescono di 164.840 euro; di fatto si osserva, a livello complessivo, un ulteriore incremento dell'aggregato "spese per servizi non sanitari" per 1.165.747 euro. Rimane dunque una crescita di tale voce di costo dovuta, principalmente ai servizi informatici, che nel triennio 2016/2018 registra un incremento di 4.745.401 euro pari al 29,92 per cento della voce complessiva.

---

[116] Viene così giustificata in nota integrativa:

"L'incremento dell'aggregato Servizi non sanitari, pari a ca. 3,8mln di euro, le cui principali voci sono date:

- *dall'incremento dei servizi di area ICT (servizi informatici c/AASS) previsti dal piano strategico ICT (ex DGRT 604/2016 e successive) derivante da servizi svolti per conto delle AASS e ad esse riaddebitati per ca. 800mila euro;*
- *dal costo relativo alle assicurazioni c/AASS ossia le polizze assicurative in cui ESTAR figurava come contraente e le AASS come assicurati per ca. 2,1mln di euro.*
- *l'importo di ca. 700mila euro, costituisce un apparente incremento della voce complessiva 'Acquisti di servizi non sanitari', 'apparente' in quanto trattasi di una riclassificazione di costi di service per attività di stamperia confluiti nell'esercizio 2016 nella voce 'Godimento beni di terzi' a cui si rimanda per completezza informativa.*

Una ulteriore riclassificazione avvenuta all'interno della presente voce ha interessato i costi di trasporto che nel 2016 erano confluiti nell'aggregato 'Servizi di logistica' e nel 2017 sono contenuti nell'omonimo aggregato 'Servizi di trasporto'."

[117] per il bilancio 2018, le informazioni rese in N.I. sono le seguenti:

"L'aggregato Servizi non sanitari, rispetto all'esercizio precedente, cresce di ca. 1,2mln di euro, per effetto della combinazione di vari fattori di natura opposta, i cui principali sono:

- *l'incremento dei servizi di area ICT per conto ESTAR per ca. 1,9mln di euro, di cui 1,2mln derivanti da attività che nel 2017 erano state addebitate alle AASS (vedi voce successiva), il restante per incremento di attività a supporto della logistica/magazzino (manutenzione e noleggi) finalizzata al proseguimento del percorso di unificazione del software dei magazzini aziendali. l'incremento dei servizi di area ICT per conto AASS per ca. 1,4mln di euro, ma di effetto reale ben superiore in considerazione di quanto detto sopra, a seguito dell'attuazione del piano regionale ICT di cui alla DGRT 515/2017.*
- *L'incremento netto di ca. 320mila euro per l'area di servizi di personale, quale somma algebrica tra incremento di personale interinale e personale comandato e la riduzione dei costi per consulenze, collaborazioni e lavoro professionale.*
- *Il decremento di ca. 310mila euro per minori rimborsi ad AASS ed altri enti pubblici. • Il saldo delle variazioni tra costi di trasporto e servizi di logistica, la cui allocazione nel 2018 deriva da una più puntuale contabilizzazione dei servizi citati rispetto al 2017, sostanzialmente non produce significativi effetti".*

13.6 I tempi di pagamento degli enti sanitari

La Regione con i flussi diretti ad ESTAR ha garantito una riduzione dei tempi di pagamento ai fornitori che però non si riflette in maniera uniforme sulle aziende sanitarie, fatta eccezione per la Asl Toscana centro e Toscana sud est. Inoltre con riguardo alla AOU Meyer si osserva come nell'esercizio 2019 siano state operate delle erogazioni di FSR, su richiesta della stessa, direttamente all'Azienda piuttosto che ad ESTAR allo scopo di disporre di una maggiore liquidità e di poter ridurre i tempi di pagamento[118].

Al riguardo i decreti motivano la diretta erogazione all'Azienda Meyer con la richiesta della stessa "*al fine di non penalizzare la sua attuale situazione finanziaria, di provvedere direttamente al pagamento di ESTAR alla stessa stregua di tutti gli altri fornitori, cercando ove appunto la liquidità lo consenta, di pagare anche in anticipo rispetto ai sessanta giorni normativamente previsti*".

Tab. 32 - Tempi di pagamento degli enti sanitari.

Indicatore di tempestività dei pagamenti enti sanitari	2016	2017	2018	2019
Estar	**121**	**72**	**27**	**28***
Asl Toscana centro	22,26	13,7	7,34	18,4
Asl Toscana nord ovest	88,4	114,6	60,61	42,3
Asl Toscana sud est	63,6	28,6	17,47	7,4
AOU Careggi	39,2	0,1	21,73	13,4
AOU Senese	114	-4,7	28,5	32,9
AOU Pisana	105,7	53,5	72,73	37,8
AOU Meyer	1,3	-4,00	-2,92	-7,00
Fondazione toscana G. Monasterio	146	116,5	105	99,3
ISPRO	7,6	21,7	48,6	17,5
GSA	-42,5	-60,52	-6,4	-1,1

Fonte: D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".
* Dato tratto dal sito internet di Estar.

La richiesta effettuata dall'Azienda Meyer confermerebbe che la presenza di ESTAR con le copiose erogazioni a suo favore finisce con il penalizzare la situazione finanziaria dei vari enti. Peraltro l'Azienda Meyer, secondo i dati esposti in tabella, presenterebbe tempi regolari di pagamento diversamente da tutte le aziende essendo seconda solo alla GSA, quanto a ritardo nei pagamenti dei fornitori.

Andamento del tutto diverso riguarda i tempi riferiti alla GSA, che risulta essere l'unica a presentare tempi regolari di pagamento dei fornitori.

[118] Cfr. d.d. n. 4020 del 20 marzo 2019, d.d. 13017 del 19 luglio 2019, d.d. 16213 del 25 settembre 2019, d.d. 20529 dell'11 dicembre 2019 e 20581 del 9 dicembre 2019.

In definitiva nonostante le azioni poste in essere i dati esposti dimostrano ancora che nessuna azienda, né tantomeno ESTAR, presenta tempi di pagamento nei termini previsti dalle norme.

13.7 Le erogazioni regionali

Le liquidazioni nel quadriennio a favore dell'ente, presentano un andamento crescente con un picco nel corso del 2018, quando le liquidazioni a suo favore hanno raggiunto il 16,3 per cento del fondo sanitario indistinto.

Tab. 33 - Raffronto tra erogazioni regionali e valore della produzione come dai bilanci dell'ente. (in euro)

Trasferimenti regionali	2016	2017	2018	2019
Liquidazioni c/residui	296.513.585,43	359.659.012,35	248.175.379,81	265.520.520,00
Liquidazioni c/competenza	583.425.443,25	723.657.781,43	859.859.929,02	822.891.521,00
Totale liquidazioni	**879.939.028,68**	**1.083.316.793,78**	**1.108.035.308,83**	**1.088.412.041,00**
Valore della produzione	1.179.101.761,00	1.187.488.411,00	1.227.575.611,00	*
Differenza tra quanto liquidato dalla regione e valore della produzione	-299.162.732,32	-104.171.617,22	- 119.540.302,17	
% di ricavi proveniente da liquidazioni regionali	74,63%	91,23%	90,26%	

* dato non disponibile.

La tabella che precede mette in evidenza l'entità delle erogazioni regionali, che ha assunto un trend che si attesta nell'anno 2018, intorno al 90 per cento di tutto il valore della produzione.

Le erogazioni regionali rispetto al valore della produzione, via via crescenti ad ESTAR sono infatti passate dal 74,63 per cento del 2016 al 90,26 per cento del 2018; solo il 10 per cento dei ricavi, nell'ultimo biennio considerato, dovrebbe rappresentare i pagamenti effettuati dalle aziende sanitarie.

Tale trend è confermato poi dai dati di bilancio rappresentati nella tabella n. 31 che precede riferita all'arco temporale 2013/2018.

Il valore della produzione riportato tra i dati del CE rappresentati infatti evidenzia una crescita pari al 3,38 per cento rispetto all'anno precedente e vicina al 27 per cento rispetto alla gestione ESTAV (anno 2013); il valore della produzione non è altro che una quota sempre crescente di FSR destinata agli acquisti ed al funzionamento dell'ente.

In maniera speculare la spesa per acquisti di beni cresce rispetto all'anno precedente di oltre 30 milioni pari al 2,79 per cento della spesa del 2017; essa raggiunge un differenziale rispetto

al 2013 (spesa totale dei tre ESTAV) pari al 24,36 per cento con un incremento di oltre 217 milioni.

La tabella che segue, rappresentativa delle erogazioni regionali 2019 a favore di ESTAR vuole essere esemplificativa della frammentazione delle risorse assegnate, oltrechè della loro entità (anche in riferimento alle erogazioni in conto residui).

Tab. 34 - Erogazioni ad Estar in conto residui e conto competenza 2019. (in euro)

Piano dei Conti V LIV	Capitolo	Descrizione	Liquidazioni c/residui	Liquidazioni c/competenza	Totale
Altri servizi diversi n.a.c.	11369	Spese per soggetto aggregatore - acquisto servizi.		120.000	**120.000**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali n.a.f.	11370	Spese per soggetto aggregatore - trasferimento ad estar		310.000	**310.000**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali n.a.f.	24136	Interventi istituzionali in sanità	70.000	70.000	**140.000**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali n.a.f.	26164	Proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (d.lgs 758/94 - dgr 83/09)	2.508		**2.508**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24047	Interventi diretti della regione in sanità - trasferimenti correnti ad enti pubblici	18.478.572	2.971.730	**21.450.303**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24136	Interventi istituzionali in sanità	55.185.837		**55.185.837**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24153	Funzionamento dell'ispro ex l.r. N. 74/2017 e altre spese degli enti del servizio sanitario regionale	504.070		**504.070**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24156	Spese per implementazione delle attività di ricerca e di didattica all'interno delle aziende ospedaliero-universitarie toscane	71.719		**71.719**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24165	Funzionamento dell'estar ex l.r. N 26/2014 e altre spese degli enti del servizio sanitario regionale		51.588.692	**51.588.692**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	91.873.828		**91.873.828**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a	24390	Rimborso oneri per accertamenti medico	309.912		**309.912**

Piano dei Conti V LIV	Capitolo	Descrizione	Liquidazioni c/residui	Liquidazioni c/competenza	Totale
titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale		legali sui dipendenti assenti da servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali			
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24439	Assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Trasferimenti ad enti pubblici	1.277.500		**1.277.500,00**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24445	Trasferimenti ad aziende ed enti del ssr per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza	8.356.689		**8.356.689**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24446	Trasferimenti ad aziende ed enti del ssr della quota premiale (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009 e art. 9 comma 2 d.lgs. 149/2011)	1.709.925		**1.709.925**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24448	Trasferimento alle aziende ed enti del ssr a titolo di rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. N. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. N. 50/2017)	1.091.532	1.673.057	**2.764.590**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24457	Economie del fondo sanitario da impegnare ex art. 20 d.lgs. 118/2011	4.734.986		**4.734.986**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24469	Riorganizzazione dell'associazione italiana della croce rossa - assegnazione risorse alle regioni	489.867		**489.867**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale		266.080.000	**266.080.000**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	25002	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera		500.000.000	**500.000.000**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	7.406.218		**7.406.218**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	26164	Proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (d.lgs. 758/94 - dgr 83/09)	39.886		**39.886**

Piano dei Conti V LIV	Capitolo	Descrizione	Liquidazioni c/residui	Liquidazioni c/competenza	Totale
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	26256	Fondi rimborso visite fiscali del personale scolastico dl 95/2012	188.035		**188.035**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	73.589.608		**73.589.608**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	26902	Fsn 2016 sindrome depressiva post-partum	63.565	15.891	**79.456**
Rimborsi per spese di personale (comando, distacco, fuori ruolo, convenzioni, ecc.)	24028	Rimborso agli enti di provenienza competenze relative al personale comandato presso la direzione diritto di cittadinanza e coesione sociale	17.100	62.148	**79.249**
Contributi agli investimenti a Aziende sanitarie locali	24361	Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale degli enti del ssr	46.153		**46.153**
Contributi agli investimenti a Aziende sanitarie locali	25024	Trasferimenti alle aziende sanitarie per spese di investimento in materia di accreditamento delle strutture sanitarie	13.000		**13.000**
Totale			**265.520.520**	**822.891.521**	**1.088.412.041**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

13.8 Conclusioni

La concentrazione di varie componenti positive del bilancio (sia che provengano dalla rivendita di beni sanitari, sia che si riferiscano al rimborso per spese sostenute per la gestione di aree di stoccaggio delle merci o dei servizi ICT) progressivamente allocate nell'unico conto "Altri ricavi e proventi", comporta una certa difficoltà nella lettura dei dati. Tale modo di costruire il bilancio fa sì che solo macro voci possano essere analizzate: "altri ricavi e proventi", "valore della produzione" e "costo della produzione". Infatti affinché l'analisi non contenga errori macroscopici, deve rivolgersi ai soli maxi aggregati, a discapito dell'analiticità e, dunque della trasparenza, dell'analisi della gestione. A ciò si aggiunge che la Regione eroga direttamente ad ESTAR quote consistenti di FSR che dovrebbero essere attribuite alle Aziende in modo da poter misurare correttamente la capacità di far fronte ai propri debiti, rendendole peraltro, maggiormente responsabili della propria gestione. Queste ultime, peraltro, risultano essere in costante debito ciascuna verso il proprio istituto tesoriere, e i giorni di ritardo nei pagamenti risultano essere ancora molto alti. Le enormi

erogazioni e la scarsa chiarezza del bilancio suscitano forti dubbi sulla quantificazione delle spese di funzionamento di ESTAR, oltre alla individuazione dei presunti benefici generati da una centrale di acquisto dai costi di funzionamento molto alti, oltre che di dubbia determinazione.

Anche per questo la Sezione ritiene che quale ente di supporto agli enti del SSR interamente finanziato con le risorse del FSR, l'ESTAR debba uniformarsi alle Aziende sanitarie quanto agli obblighi di registrazione ai fini del sistema Siope; ciò garantirebbe oltre all'adempimento degli obblighi normativi una maggiore effettività ai dati del bilancio che come descritto risultano negli anni sempre meno leggibili ed interpretabili.

In conclusione, la scarsa trasparenza del bilancio, gli elevati costi di gestione (personale, servizi informatici e beni, già prima dell'emergenza Covid) in continua costante crescita, la crisi di liquidità in capo alle aziende sanitarie che continuano a svolgere funzioni non assorbite completamente dall'ente, dimostrano il mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei costi in sanità e suggeriscono un necessario ripensamento dell'organizzazione e dimensione della struttura di supporto al SSR toscano.

14 Considerazioni conclusive

Premessa

In considerazione della loro particolare rilevanza che si manifesta sia sul piano quantitativo per la mole di risorse pubbliche coinvolte, sia sul piano qualitativo per la preminenza costituzionale del diritto alla salute, le entrate e le spese per la "sanità" sono fatte oggetto di una separata "perimetrazione" all'interno del bilancio regionale e sono sottoposte a specifiche regole di gestione contabile con il fine di assicurare che il finanziamento accordato alle regioni attraverso la ripartizione del Fondo sanitario nazionale (FSN) sia destinato a garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati sul territorio dai singoli Servizi sanitari regionali (SSR).

Il perimetro sanitario

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 dispone in primo luogo che le regioni debbano garantire all'interno dei propri bilanci l'esatta perimetrazione delle entrate e delle spese relative al finanziamento sanitario, dando separata evidenza ad una serie di poste specificamente indicate e connesse alla determinazione del Fondo sanitario regionale (FSR), quali quelle di seguito indicate.

In entrata:

a) Il finanziamento sanitario ordinario corrente, comprensivo della mobilità attiva;
b) Il finanziamento sanitario aggiuntivo corrente;
c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;
d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario;

In spesa, correlativamente:

a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, comprensiva della mobilità passiva;
b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;
c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;
d) spesa per investimenti in ambito sanitario.

Dall'esame del prospetto allegato alla proposta di rendiconto è emerso innanzitutto che i capitoli "perimetrati" non sono solo quelli direttamente riferibili alle entrate ed alle spese elencate dall'art. 20 le quali, in assenza di una ulteriore e precisa classificazione, non

appaiono dunque immediatamente individuabili all'interno del più ampio perimetro sanitario, pur costituendone la parte di gran lunga prevalente.

Si deve osservare al riguardo che se è vero che il perimetro può ammettere l'inclusione di ulteriori capitoli riconducibili più o meno direttamente ad interventi in ambito sanitario, è altrettanto vero che esso, per espressa disposizione di legge, deve dare immediata evidenza alle entrate ed alle spese deputate al finanziamento del SRR e alla prestazione dei LEA, consentendone l'immediata confrontabilità anche ai fini dei controlli esterni.

In considerazione di tali esigenze di verifica della destinazione, si richiede, del resto, che il perimetro rimanga tendenzialmente stabile nel corso del tempo, consentendo in questo modo di misurare l'evoluzione delle poste che lo compongono da un esercizio all'altro, senza che vi siano, come viceversa è stato osservato specie negli esercizi pregressi, continue creazioni di nuovi capitoli spesso duplicati di capitoli già esistenti e non giustificati dalla novità dell'entrata o della spesa.

La programmazione in ambito sanitario

Con la deliberazione CIPE del 20 dicembre 2019 è stata approvata la ripartizione del FSN 2019, già concordata in sede di Conferenza Stato-regioni il 6 luglio 2019, con l'assegnazione alla Toscana di una quota di Fondo sanitario indistinto (FSI) pari a 7.002,57 milioni, cui si aggiungono le quote di mobilità, per un valore complessivo di 7.148,85 milioni.

Il forte ritardo con cui si procede alla ripartizione definitiva del FSN è stata spesso addotta dalla Regione Toscana a giustificazione della prassi, ormai consolidata, di completare l'assegnazione definitiva delle risorse del FSR alle aziende sanitarie solo dopo la chiusura dell'esercizio di competenza, in prossimità dell'approvazione, ritardata, dei rispettivi bilanci.

Per quanto sia innegabile il ritardo nella definizione del FSN, già censurato più volte dalla Corte dei conti, non si può fare a meno di rilevare, sotto questo profilo, carenze nella programmazione sanitaria regionale.

Dalla ricognizione dei principali provvedimenti regionali, non risulta infatti essere stato adottato alcun specifico atto di programmazione o pianificazione a livello generale, che sulla base del finanziamento presumibilmente riconosciuto, definisca i principali interventi di spesa in materia di sanità, con particolare riferimento alla ripartizione del fondo tra i singoli

enti del SSR. Ciò, considerando che la Regione dispone comunque di una serie di elementi tali da consentire una stima dell'ordine di grandezza del finanziamento sanitario senza dover necessariamente attendere il decreto CIPE di fine anno, come dimostrato anche dal fatto che la previsione dell'ammontare del FSR nel bilancio di previsione è risultata pari ad oltre il 99,6 per cento del Fondo effettivamente assegnato.

L'obbligo di integrale accertamento e impegno delle entrate e delle spese del FSR

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 richiede inoltre, come è noto, che le entrate e le spese del perimetro sanitario, o più precisamente le entrate e le spese relative al FSR, siano integralmente accertate ed impegnate nell'esercizio di competenza, indipendentemente dall'esistenza di una obbligazione giuridica perfezionata.

Si tratta di una espressa deroga al principio della competenza potenziata che caratterizza l'intero impianto dell'armonizzazione contabile, onde mantenere la specifica destinazione della spesa sanitaria.

Si vuole con ciò evitare che risorse dirette al finanziamento della sanità non impiegate nell'esercizio si trasformino in economie di spesa e confluiscano nel risultato di amministrazione regionale, divenendo passibili di finanziare spese di altra natura o, rimanendo comunque soggette ai limiti di applicazione dello stesso.

Dal raffronto tra le entrate accertate e le spese impegnate nel 2019, pari rispettivamente a 7.653,47 milioni e 7.672,60 milioni emerge una differenza di poco più di 19 milioni in termini di maggior impegni.

Tale differenza, per quanto è dato presumere dall'analisi dei dati, dovrebbe trovare copertura, al netto dell'entrata accertata sul capitolo 24492 per "*il reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011*" e collocata fuori perimetro, con l'applicazione di quote vincolate del risultato di amministrazione, a dimostrazione del fatto che la gestione ha comunque prodotto economie di spesa in passato confluite nell'avanzo.

Si deve rilevare al riguardo la prassi gestionale della Regione di procedere, in prossimità della fine dell'esercizio, alla ricognizione delle spese che non si sono realizzate o che, al sorgere della relativa obbligazione, hanno comportato un minor esborso rispetto alla prenotazione o all'impegno iniziale ex art. 20, provvedendo alla loro eliminazione e al contestuale impegno (o re-impegno) su capitoli di spesa generici contenenti spesso nella denominazione il termine "*economie*".

Questo sistema, quando si manifesta con la rimodulazione degli impegni dell'esercizio, impedisce di alimentare il risultato di amministrazione con economie della competenza, garantendo un rispetto formale dell'obbligo di integrale impegno, senza tuttavia assicurare la finalità della disciplina derogatoria dell'art. 20.

L'assunzione di impegni "generici" privi di beneficiario su capitoli altrettanto "generici", porta infatti alla creazione di una sorta di fondi di "riserva" alimentati dal FSR destinati ad essere impiegati in esercizi successivi, compromettendo in tal modo quell'immediata corrispondenza tra risorse e impieghi della competenza che si vuole assicurare all'interno del perimetro a garanzia della specifica destinazione del FSR.

Lo stesso sistema del resto, quando si manifesta su impegni pregressi, con la riduzione o la cancellazione di residui passivi, porta inevitabilmente alla formazione di economie che confluiscono nel risultato di amministrazione con la necessità di apporvi vincoli di destinazione.

Tra le quote vincolate del risultato di amministrazione del 2019 figurano risorse derivanti dal FSR per 35,73 milioni, di cui 31,32 milioni originati proprio dalla cancellazione di residui passivi in corso di esercizio.

Se è vero che non tutti gli interventi di spesa sono definibili entro la fine dell'esercizio, di modo che prenotazioni o impegni tecnici possono rivelarsi superiori a quelli richiesti al sorgere degli effettivi obblighi giuridici, è altrettanto vero che molti di questi stessi interventi potrebbero essere prontamente definiti attraverso una più attenta programmazione.

In sostanza, quello che dovrebbe essere un fenomeno decisamente marginale viene ad assumere nel bilancio della Toscana dimensioni tali da compromettere, se non la regolarità della gestione sanitaria, la sua trasparenza all'interno del bilancio regionale.

La gestione di competenza. Andamento delle entrate e delle spese

Il Fondo sanitario indistinto (FSI), al netto delle entrate attinenti alla mobilità, registra accertamenti per 6.866,68 milioni con un leggero incremento sul dato del 2018 (+1,02 per cento) e riscossioni per 6.215,67 milioni.

La mobilità sanitaria mostra un saldo attivo di 146,27 milioni (139,34 milioni interregionale e 6,93 internazionale), dato dalla differenza tra accertamenti in entrata per 373,53 milioni e

impegni in uscita per 227,26 milioni. Il valore è in peggioramento del 4,23 per cento rispetto al precedente esercizio.

Il Fondo sanitario vincolato (FSV) evidenzia, di contro, accertamenti per 285,59 milioni, di cui 173,33 di parte corrente e 112,25 di parte capitale (questi ultimi in deciso incremento rispetto al 2018 dove erano 11,05) cui corrispondono riscossioni rispettivamente per 147,78 milioni e 52,97 milioni.

Ulteriori fonti che concorrono a definire il FSR sono date dal finanziamento aggiuntivo regionale, con accertamenti per 0,46 milioni, ulteriormente ridotto rispetto al dato del 2018, e dai versamenti per il ripiano dell'eccedenza di spesa farmaceutica (c.d. payback) con accertamenti per 127,11 milioni, aumentati di circa il 30 per cento sul dato del precedente esercizio e quasi interamente riscossi dalla Regione.

Sul fronte della spesa, il FSI, sempre al netto della mobilità, registra impegni per 6.866,68 milioni corrispondenti agli accertamenti in entrata e pagamenti per 6.491.47 milioni pari al 94,54 per cento, in lieve calo rispetto al dato del precedente esercizio.

Il FSV, allo stesso modo, registra impegni per 285,59 milioni corrispondenti agli accertamenti senza che si riscontrino pagamenti in conto competenza né per la parte corrente né per la parte capitale.

A fronte di accertamenti per 127,11 milioni, gli impegni per il payback sono pari a 119,27 milioni (+19,79 milioni) senza nessun pagamento di competenza a favore delle aziende sanitarie.

Sul piano dei flussi di cassa, se le mancate riscossioni sono completamente compensate dall'anticipazione statale, si deve rimarcare che i pagamenti verso le aziende scontano diverse problematiche legati ai ritardi nella ripartizione dello stesso FSR e, più in generale nei trasferimenti di risorse che saranno di seguito esaminati.

Questo stato di cose trova conferma nelle risultanze della gestione dei residui "sanitari" dell'esercizio.

La gestione dei residui

I residui passivi del FSI registrano una capacità di smaltimento rispetto al valore iniziale del 94,66 per cento, che si riduce al 24,75 per cento, considerando l'apporto dei residui della competenza. Ciò a conferma di una prassi gestionale della Regione che non riesce ad esaurire in corso di esercizio i pagamenti di tutte le quote del Fondo nei confronti delle

aziende sanitarie. Si deve peraltro considerare che alcune quote del FSI sono "finalizzate" dalla Regione all'attuazione di progetti o specifici interventi di spesa e liquidate solo al momento della rendicontazione.

Lo stesso sistema incide sulla bassa capacità di smaltimento dei residui del FSV, specie di parte capitale.

Ripartizione ed erogazione del FSR

Anche per il 2019 l'analisi della gestione sanitaria ha evidenziato il permanere di criticità legate all'assegnazione e alla successiva erogazione delle quote del FSR agli enti del SSR che, come già riscontrato per i precedenti esercizi, avviene in tempi e in modi tali da determinare un inaccettabile disallineamento tra il bilancio della Regione e i bilanci dei singoli enti.

La Regione, secondo una prassi ormai consolidata, provvede infatti alla ripartizione del FSR tra le aziende sanitarie attraverso una serie di successive assegnazioni, l'ultima delle quali destinata ad intervenire ben oltre la chiusura dell'esercizio di competenza.

L'assegnazione finale è di regola disposta all'atto della dell'adozione dei bilanci da parte delle singole aziende la quale avviene di solito a distanza di molti mesi rispetto al termine legale di approvazione, a causa di problematiche organizzative non ancora risolte.

La quota finale del FSR 2019, ad esempio, risulta assegnata con la deliberazione di giunta n. 782 del 22 giugno 2020, senza che nessun bilancio aziendale risulti ancora approvato alla data della presente relazione.

La ritardata ripartizione del FSR, nel senso sopra descritto, comporta inevitabili riflessi sul piano del bilancio regionale che non può darne riscontro contabile, a dispetto degli adempimenti richiesti dalla legge.

A fronte dell'obbligo di integrale impegno del finanziamento sanitario accertato nel corso dell'esercizio, come richiesto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, la Regione è solita infatti assumere impegni "generici" senza uno specifico beneficiario, salvo poi individuare i singoli enti del SSR destinatari della spesa con successivi atti "di partizione" che, per le quote di FSR non ancora assegnata a fine esercizio, intervengono di regola al momento dell'effettiva erogazione, nell'esercizio ancora successivo se non oltre.

Questa situazione, oltre a manifestare evidenti carenze nella programmazione della spesa sanitaria regionale, impedisce di avere un immediato riscontro sul rendiconto delle quote

del FSR ancora da assegnare e di quelle ancora da liquidare che dovrebbero costituire residui passivi corrispondenti a crediti delle aziende.

Tutto questo incide negativamente anche sul riscontro dell'adempimento previsto dall'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013 che, come noto, richiede l'erogazione per cassa agli enti, entro il 31 dicembre di ogni anno, di almeno il 95 per cento delle risorse incassate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario e di quelle autonomamente destinate ai medesimi fini.

È stato rilevato, infatti, che i pagamenti agli enti del SSR, per quanto raffrontabili in termini di cassa alla quasi totalità delle entrate riscosse dallo Stato, non risultano imputati esclusivamente agli impegni corrispondenti alle somme accertate nell'esercizio di competenza, ma anche ad impegni riferibili ad anni pregressi successivamente "partitati" dalla Regione con l'individuazione del beneficiario, all'atto della liquidazione.

Tali pagamenti, nella misura in cui si riferiscono anche ad impegni pregressi partitati nel 2019, non esauriscono gli impegni a valere sul FSR dell'esercizio di competenza, determinando, a loro volta, la produzione di residui passivi che, in attesa dell'individuazione dell'ente beneficiario, costituiscono quote del FSR trattenute sul bilancio della Regione.

La mancata corrispondenza tra le entrate accertate e riscosse dallo Stato in conto competenza e le spese impegnate e pagate agli enti appare ancora più evidente nel 2019.

Dai dati del rendiconto, basati sulle reversali e sui mandati emessi, risulta infatti che la Regione ha riscosso dallo Stato 7.730,21 milioni, di cui 7.316,62 in conto competenza e 413,59 milioni in conto residui.

Tali somme sono state trasferite agli enti del SRR con una ben diversa ripartizione tra pagamenti in conto competenza, pari a 6.792,01 milioni entro il 31 dicembre (il 92,83 per cento delle risorse acquisite) e in conto residui, pari a 896,41 milioni (oltre il doppio di quanto riscosso dallo Stato allo stesso titolo).

Peraltro, dall'esame degli impegni per anno di formazione, già acquisiti in sede istruttoria, risulta che i pagamenti di competenza insistono per un valore di 5,07 milioni su impegni di esercizi pregressi verosimilmente partitati nel 2019 e compresi nella competenza dell'esercizio.

La presenza di un significativo ammontare di pagamenti in conto residui, al netto di quelli riscossi dallo Stato, presuppone, in ogni caso, che il FSR non sia mai interamente trasferito nell'esercizio di competenza e che quote dello stesso permangono sul bilancio regionale destinate ad integrare i trasferimenti di competenza di successivi esercizi in una rincorsa senza fine che mina la trasparenza e la leggibilità del bilancio anche rispetto alla verifica degli adempimenti che coinvolgono il perimetro sanitario.

Finché persisterà la prassi di assumere impegni generici senza provvedere alla tempestiva ripartizione delle quote del FSR ai singoli enti risulta pressoché inevitabile che la Regione, come ammesso dalla stessa, provveda a pagare in conto residui buona parte delle somme incassate in conto competenza.

Questo peraltro non significa che la ritardata ripartizione del FSR comporti di per sé stessa un minor trasferimento di cassa alle aziende, come contestato dalla Regione in sede di controdeduzioni dove si sottolinea come venga erogata tutta la liquidità disponibile.

Se confrontate in termini di pura cassa le risorse riscosse dallo Stato sul FSR e quelle trasferite agli enti del SSR soddisfano infatti l'obbligo di integrale riversamento stabilito dall'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013, come attestato anche dal Tavolo di monitoraggio.

Si ribadisce però che questa prassi, con il sovrapporre la gestione di competenza e la gestione dei residui, 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 a dimostrazione della reale consistenza dei crediti delle aziende verso la Regione per le quote non ancora liquidate.

Si deve peraltro aggiungere che la Regione, nel corso dell'istruttoria, ha proposto una diversa contabilizzazione delle riscossioni e dei pagamenti sul FSR 2019 richiesta dal Tavolo degli adempimenti per tenere conto della compensazione sulle poste della mobilità sanitaria operate sullo stesso esercizio 2019 anche rispetto a quote di competenza del precedente esercizio.

In base a questa nuova prospettazione le riscossioni dallo Stato ammonterebbero 7.277,99 milioni, di cui 7.089,36 in conto competenza e 188,62 in conto residui, ai quali corrisponderebbero pagamenti per 7.236,21 milioni, di cui 7.047,58 in conto competenza e 188,62 in conto residui, pari all'intero importo riscosso a tale titolo.

Nel prendere atto di quanto rappresentato, la Sezione non può fare a meno di rilevare che la riclassificazione effettuata per effetto della contabilizzazione dei saldi della mobilità, per quanto funzionale a consentire la verifica del rispetto formale dell'obbligo di cui all'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013, rimane priva di qualsiasi riscontro sul bilancio regionale che di regola non ammette compensazioni tra poste diverse e men che meno tra competenza e residui, come sembra accaduto nel caso di specie.

Per quanto si auspichi limitata all'esercizio in esame, questa ulteriore commistione tra gestione di competenza e gestione dei residui rende ancora meno trasparente il rendiconto e ancora più evidente lo scollamento attualmente esistente tra il bilancio regionale e il bilancio consolidato del SSR. Il fatto che l'approvazione di quest'ultimo avvenga a distanza di molti mesi (se non anni) dall'approvazione del rendiconto impedisce di effettuare una seria verifica e riconciliazione che non dipende quindi solo dai diversi sistemi contabili utilizzati.

Il ripiano delle perdite

Le criticità della gestione sanitaria sopra descritte si riflettono anche nelle procedure di ripiano delle perdite degli stessi enti, compromettendone la trasparenza e l'immediata rilevabilità nel bilancio regionale ove si assiste alla coesistenza e alla concorrenza di perdite di diversa natura che si prestano a molteplici e differenti interventi di ripiano in modo non sempre lineare e trasparente.

Si può infatti distinguere tra perdite "tendenziali", rilevate dalla stessa amministrazione in base all'andamento della gestione sanitaria, perdite "emergenti" segnalate dal Tavolo per la verifica degli adempimenti e perdite "effettive" registrate dal bilancio consolidato del SSR, nel momento dell'approvazione.

Il ripiano delle "perdite emergenti" appare sicuramente più complesso, presentando profili di criticità in termini soprattutto di scarsa trasparenza, imputabili, almeno in parte, anche alla stessa gestione del SSR.

Il Tavolo degli adempimenti effettua i controlli intesi a verificare l'equilibrio del SSR sulla base dei dati del CE consolidato del IV trimestre, quando ancora i bilanci delle aziende sanitarie e (della GSA per la parte in capo alla Regione) non sono ancora chiusi. Le perdite eventualmente rilevate in questa fase sono dette "emergenti" in quanto destinate ad essere

rideterminate all'atto dell'approvazione dei bilanci, quando le aziende possono contare sulla definitiva registrazione dei ricavi e dei costi d'esercizio.

Il fatto che gli interventi di ripiano delle predette perdite debbano essere immediatamente adottati e comunicati al Tavolo onde evitare il commissariamento per eccessivo disavanzo, e, d'altro canto, il fatto che la determinazione delle perdite effettive intervenga a distanza di molti mesi con l'approvazione tardiva dei bilanci e con il completamento delle assegnazioni, comportano non poche "distorsioni" nella registrazione degli stessi provvedimenti di ripiano nel bilancio regionale.

Ove all'atto dell'approvazione definitiva (e tardiva) dei bilanci emerga, come di regola accade, una riduzione (se non un azzeramento) delle perdite emergenti, le risorse in eccedenza, già destinate al ripiano, sono trattenute sul bilancio regionale oppure riassegnate alle aziende a copertura dei costi di esercizio.

Questo richiede la modificazione degli originari provvedimenti di ripiano i cui riflessi contabili sono registrati tuttavia, a causa delle ritardate approvazioni, dal bilancio regionale dell'esercizio successivo, evidenziandosi anche sotto questo profilo uno scollamento tra il bilancio regionale stesso e quello delle aziende.

Si comprende che questo modo di procedere comporta una continua ridefinizione dell'entità delle perdite del SSR che da tendenziali diventano emergenti ed infine definitive, richiedendo continue modifiche dei provvedimenti adottati anche a distanza di anni.

Questo è quanto accaduto anche nell'esercizio in esame dove a copertura di perdite "emergenti" del SSR dell'esercizio 2018 per 31,87 milioni, nel 2019 sono stati originariamente destinati:

- 15,7 milioni sul capitolo 23036 "*Fondo per la non autosufficienza*"[119] (d.g.r n. 486 dell'8 aprile 2019);
- 3,81 milioni sul capitolo 26123 "*Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica*" in corrispondenza delle quote di "payback" già accertate e riscosse (d.g.r. n. 487 dell'8 aprile 2019);

[119] corrispondenti al 50 per cento delle risorse allocate sul citato capitolo 23036 di competenza dell'esercizio 18, completando quindi l'assegnazione alle aziende sanitarie di contributi che erano stati solo parzialmente anticipati dalla Regione con quote del FSR in attesa del trasferimento statale e rispetto ai quali tuttavia le aziende stesse avevano già sostenuto integralmente i costi per il servizio prestato.

- 15 milioni sul capitolo 24447 "*Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi*", a sua volta alimentato con un prelievo dal Fondo spese impreviste (d.g.r. n. 543 del 23 aprile 2019).

A quasi un anno di distanza dai provvedimenti sopra richiamati, la d.g.r. n. 275 del 2 marzo 2020, nel prendere atto delle risultanze del bilancio consolidato tardivamente approvato, ha rideterminato le perdite effettive del SSR, dagli iniziali 31,92 milioni a 18 milioni.

La stessa d.g.r., mantenuta la copertura di 15 milioni assicurata dall'impegno sul capitolo 24447, ha provveduto, viceversa, in modifica delle precedenti deliberazioni, a ridurre a 3,70 milioni l'impegno sul capitolo 23036, ridestinando la parte rimanente a copertura dei costi sostenuti delle aziende per le prestazioni relative alla non autosufficienza e a ripristinare, contestualmente, la destinazione dei 3,81 milioni di pay-back a copertura dei LEA.

La Sezione, preso atto anche di quanto dichiarato dalla Regione in sede di controdeduzioni, osserva che se le operazione di chiusura dei bilanci delle aziende fossero predisposte in modo da addivenire all'approvazione nei termine di legge, avendo già completato la ripartizione del FSR, i dati definitivi non potrebbero discostarsi significativamente da quelli rilevati dal Tavolo degli adempimenti un paio di mesi prima, quando già si potrebbe avere contezza della dimensione delle perdite effettive.

Quantunque un margine di incertezza sulle risultanze contabili del CE del IV trimestre sia inevitabile a causa dei tempi anticipati della rilevazione, una più precisa programmazione delle spese sanitarie ed una più rapida erogazione delle risorse finalizzata alla tempestiva approvazione dei bilanci manterrebbe tale margine nei limiti di tolleranza richiesti dalle operazioni tecniche di chiusura dei bilanci, senza la necessità di preventive operazioni di ripiano da modificare e rettificare successivamente a detrimento della chiarezza e della trasparenza del bilancio regionale che dovrebbe registrare solo il ripiano delle perdite effettive.

Una considerazione e un approfondimento a parte sono state riservate al ripiano disposto sul capitolo 24492, "*Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011*", per effetto dall'art. 18 della legge regionale 16 aprile 2019, n. 19 ove si afferma che: "a*l fine di ricapitalizzare gli ammortamenti non sterilizzati del periodo 2001-2011 delle aziende sanitarie toscane è autorizzata la spesa di euro 8.820.000 per ciascuno degli anni dal 2019 al 2037, da trasferire annualmente agli enti del Servizio sanitario regionale (SSR)*".

La Regione ha inteso in questo modo adottare un piano pluriennale per la copertura dei disavanzi del SSR del periodo 2001-2011 derivanti dai c.d. "ammortamenti non sterilizzati" ovverosia dal mutato criterio di contabilizzazione degli ammortamenti introdotto con il d.lgs. n. 118/2011, che aveva determinato perdite nei bilanci delle aziende progressivamente portate a nuovo e già in parte ridotte per effetto dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del d.l. n. 35/2013.

La Regione Toscana ha infatti usufruito tra il 2013 e il 2014 di anticipazioni di liquidità per complessivi 819,35 milioni, di cui 663,90 concessi ai sensi del comma 1, lett. a) dell'art. sopra citato per gli ammortamenti non sterilizzati e i restanti 155,45 ai sensi del comma 1 lett. b) per le mancate erogazioni delle somme dovute al SSR.

Dall'esame dei questionari redatti dai collegi sindacali sui bilanci degli enti del SSR trasmessi a questa Sezione per il controllo finanziario di cui all'art. 1, comma 170, della legge n. 266/2005, è emerso tuttavia che le perdite relative agli anni precedenti il 2012 ammontavano a complessivi 830,18 milioni, di cui solo 125,09 milioni riferibili agli ammortamenti non sterilizzati, che quindi sarebbero state ampiamente coperte con l'anticipazione erogata.

Si deve pertanto ritenere che quest'ultima sia andata a ridurre, oltre ai disavanzi da "ammortamenti non sterilizzati", anche perdite di gestione che si erano accumulate fino al 2012, portandone il valore a 166,28 milioni che rappresenta l'ammontare per il quale è stato disposto il ripiano pluriennale della l.r. n. 19/2019.

L'indebitamento sanitario a carico della Regione

Il costo del servizio del debito "sanitario" sostenuto dalla Regione nel 2019 ammonta a 49,63 milioni in termini di impegni cui hanno fatto seguito pagamenti per 48,58 milioni che corrispondono a quanto effettivamente dovuto agli istituti finanziatori.

Si continua dunque a riscontrare la prassi, già censurata nel precedente esercizio rendicontato, per cui le previsioni e gli impegni per tale tipologia di spese sono regolarmente sovrastimati rispetto ai reali pagamenti richiesti. Questo modo di procedere, che determina la produzione di residui passivi non esigibili o economie di spesa da reimpiegare ad altri fini, appare difficilmente giustificabile rispetto a tipologie di spesa, quali quelle relativi al rimborso dei mutui che, eccezion fatta per il pagamento degli interessi

a tasso variabile che tuttavia costituiscono poco più di un terzo del totale, dovrebbero essere facilmente predeterminabili.

Per il resto la Sezione prende atto della riduzione degli oneri derivanti dall'indebitamento a carico del SSR rispetto all'esercizio 2018 dove ammontavano a circa 60 milioni.

Le spese di funzionamento degli enti strumentali del SSR

Un'analisi specifica nell'ambito del perimetro sanitario è stata dedicata alle spese di funzionamento degli enti strumentali del SSR che ha riguardato, in particolare, i trasferimenti a valere sul FSR disposti a favore di ARS, ESTAR, ARPAT, oltre che ad ISPRO.

È stato rilevato al riguardo che, oltre ai trasferimenti sui capitoli specificamente dedicati alle spese di funzionamento ammontanti a 111,78 milioni in linea con il dato del precedente esercizio, ulteriori trasferimenti di risorse sono stati disposti nel corso del 2019 a favore di questi stessi enti su altri capitoli di spesa.

Si tratta, in particolare, di capitoli "generici" quali quelli denominati "*interventi istituzionali in sanità*" o "*interventi diretti della regione in sanità – trasferimenti correnti a enti pubblici*" che, come tali, non consentono di individuare immediatamente la natura della spesa.

Questi ulteriori trasferimenti, disposti per la maggior parte in conto residui a ridosso della chiusura dei rispettivi bilanci d'esercizio, potrebbero essere il sintomo di un difetto di programmazione e un sottodimensionamento delle spese di funzionamento degli enti che necessitano di ulteriori risorse per mantenere l'equilibrio nella gestione.

I tempi di pagamento degli enti del SSR

La Sezione ha infine rilevato la presenza di diverse incongruenze nei dati relativi ai tempi di pagamento degli enti del SSR che rendono l'indice indicato per il 2019 in 24,99 giorni non verificabile e non del tutto attendibile.

Tale valore, infatti, da un lato non risulta confrontabile con quello del precedente esercizio originariamente certificato in 59 giorni e poi corretto con il prospetto trasmesso quest'anno in 39,4; dall'altro non trova riscontro con i dati pubblicati e comunicati dalle singole aziende e trasmessi al Tavolo degli adempimenti.

Le giustificazioni fornite dalla Regione in sede istruttoria non consentono di superare le criticità evidenziate.

In ogni caso, a parte la GSA che come più volte rilevato gode degli effetti del permanere della liquidità in capo alla Regione prima dei trasferimenti, nessuna azienda risulta in regola con i tempi di pagamento ad eccezione dell'Azienda ospedaliera Meyer.
In questo senso sembra che l'accorpamento delle aziende sanitarie a seguito del processo di riordino del SSR non abbia portato alcun vantaggio, posto che gli indici di tempestività in molti casi risulta peggiorato.

ESTAR

La relazione di quest'anno ha riservato anche un approfondimento circa la gestione di ESTAR, l'ente strumentale del SSR che svolge funzioni tecniche, amministrative e di supporto per le aziende sanitarie.
L'analisi condotta sui bilanci di esercizio del 2017 e del 2018, ultimi disponibili, ha evidenziato il mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei costi e suggerisce un necessario ripensamento dell'organizzazione e dimensione della struttura dell'ente.
L'esame dei bilanci ha rilevato una tendenza, ormai consolidata, alla concentrazione di varie voci di ricavo nell'unico conto "Altri ricavi e proventi" peraltro di carattere residuale.
La concentrazione di componenti positive di reddito (sia che provengano dalla rivendita di beni sanitari, sia che si riferiscano al rimborso per spese sostenute per la gestione di aree di stoccaggio delle merci o dei servizi ICT) progressivamente allocate nell'unico conto "Altri ricavi e proventi", fa sì che solo macro voci possano essere analizzate: "altri ricavi e proventi", "valore della produzione" e "costo della produzione".
La presenza di maxi aggregati contabili penalizza però l'analiticità e, dunque, la trasparenza della gestione. A ciò si aggiunge che la Regione eroga direttamente ad ESTAR quote consistenti di FSR che dovrebbero essere attribuite alle aziende in modo da poter misurare correttamente la capacità di queste di far fronte ai propri debiti, rendendole maggiormente responsabili della propria gestione. Queste ultime, d'altra parte, risultano essere in costante debito ciascuna verso il proprio istituto tesoriere e i giorni di ritardo nei pagamenti risultano essere ancora molto alti.
L'ente gode infatti di copiose erogazioni (nel 2019 complessivi 1.088 milioni) che comportano difficoltà oggettive nell'isolare i reali costi di funzionamento: ai 55 milioni liquidati sull'apposito capitolo del rendiconto intestato al funzionamento dell'ente, si uniscono ulteriori liquidazioni su capitoli generici con i quali la Regione effettua

trasferimenti ai propri enti soprattutto in conto residui (cap. 24047 "*Interventi diretti della regione in sanità – trasferimenti correnti a enti pubblici*" e 24136 "*Interventi istituzionali in sanità*" per complessivi 73 milioni nel 2019).

Inoltre, per esplicita previsione regionale, quote crescenti di FSR sono destinate all'ente per sostenere gli oneri dei mutui accesi da ESTAR, sia prima che dopo l'unificazione dell'ente: nuove sedi direzionali decentrate erano già state acquistate; ad esse si aggiungono i mutui contratti per il recente restauro della sede centrale di Firenze. L'indebitamento nel 2017 si attestava sui 42,5 milioni; nel 2018 non risultano accesi nuovi mutui, ma il debito residuo dell'ente risulta vicino a 30 milioni. A tali oneri per il debito si uniscono quelli per il ritardo del pagamento dei fornitori che per il 2018 erano pari a 1,9 milioni dopo il picco registrato nell'anno precedente di 4,4 milioni; l'ente infatti non è ancora riuscito a conseguire un ritardo nei tempi di pagamento inferiore ai 60 giorni; l'indice di tempestività dei pagamenti sebbene in discesa, si attesta a livello di 28 giorni, in riduzione di un solo giorno rispetto all'indice conseguito nel 2018. Pertanto, nonostante le erogazioni effettuate a favore dello stesso per ridurre i costi derivanti dai ritardi, l'ente risulta ancora lontano dall'obiettivo.

La Regione, in sede di controdeduzioni, riferisce che l'esigenza di non gravare le aziende sanitarie dei costi dell'IVA, che dovrebbero sostenere se ESTAR fatturasse loro le prestazioni rese, senza poterli scaricare se non in minima parte, ha portato alla scelta di finanziare i costi di funzionamento dell'ente con il FSR "*senza avere comunque la pretesa di individuarli esattamente ed esaurirli con tale modalità*".

La Sezione precisa al riguardo che oggetto di critica non è la fonte del finanziamento, ma la misura dello stesso neanche precisamente individuata: costi tutt'ora in crescita non quantificabili in maniera puntuale per il difetto di trasparenza dei bilanci.

Le censure sono rivolte alla carenza di trasparenza della gestione, nonché della crisi di liquidità di cui soffrono le aziende sanitarie in perenne anticipazione di tesoreria senza che l'obiettivo relativo al superamento dei ritardi nei pagamenti sia stato raggiunto per alcuno

Beneficiari dei pagamenti complessivi nell'anno 2019 a carico del FSR.

Beneficiari	Importi
Società Della Salute Amiata Senese E Val D'Orcia - Val Di Chiana Senese	202.064
Società Della Salute Valli Etrusche	202.064
"Associazione Culturale "Geometria Delle Nuvole Arte Teatro Educazione""	1.360
2ndquadrant Italia S.R.L.	48.526
A.C.A.T. Valdinievole	4.800
A.C.T.I. Associazione Cardiotrapianti Italiani Sezione "Roberto Frati"	8.000
A.D.M.O. Ass.ne Donatori Midollo Osseo	3.500
A.I.D.O. Sede Reg.le della Toscana*	51.106
A.M.C. Impianti Termoidraulici Di Cambi Maurizio & C. S.A.S.	18.782
A.Manzoni E C. Spa *	11.102
A.N.C.I. Toscana - Associazione Regionale Dei Comuni Della Toscana	2.062.300
A.N.P.As. - Comitato Regionale Toscano *	4.704
A.R.P.A.T.(*) Agenz. Reg. Protezione Ambientale Per La Toscana	44.575.000
A.R.S. - Agenzia Regionale Di Sanità	2.802.009
A.V.I.S. Regionale Toscana	11.584
Accademia Dei Perseveranti	8.000
Adobe Systems Software Ireland Ltd.	3.599
Ads Automated Data Systems Spa	112.666
Agenzia Ansa - Agenzia Nazionale Stampa Associata - Societa' Cooperativa	47.686
Agenzia Delle Entrate *	792
Agesci Empoli 3	648
Agesci Livorno 10	2.306
Agesci Montevarchi	1.748
Agesci Prato Vi	722
Agri Cultura Sociale Onlus	8.000
Almaviva - The Italian Innovation Company S.P.A.	1.012.067
Aned - Associazione Nazionale Emodializzati Onlus	8.000
Antico Teatro Pagliano S.R.L	1.830
Aps Il Pentolone	15.360
Aps Pulmino Contadino	12.800
Aran - Agenzia Per La Rappresentanza Negoziale delle PP.AA.	159.180
Arcat Toscana	63.400
Arci Comitato Provinciale Pistoia	8.320
Arci Comitato Territoriale Di Firenze*	1.935
Arci Empolese Valdelsa	6.400
Arci Solidarietà Prato	8.320
Arciconfraternita Di Misericordia - Viareggio	16.000
Arciconfraternita Di Misericordia Ed Istituzioni Riunite Di Siena Onlus	4.915
Arcidiocesi Di Lucca	8.000
Arnera Soc. Cooperativa Onlus	14.877
Asd Accademia Pratese Pattinaggio	224

Beneficiari	Importi
Asd Apd Canoa Kaiak Versilia	5.200
Ass. Pubblica Assistenza Maresca	4.425
Associazione "La Lunga Domenica"	15.680
Associazione A.D.A Prato	5.760
Associazione Agoretis	4.113
Associazione Amici Della Terra - Toscana Onlus	7.520
Associazione Amici Della Zizzi Onlus	6.080
Associazione Apab	5.900
Associazione Arci Comitato Territoriale Di Prato	16.000
Associazione Artemisia Onlus	28.950
Associazione Autismo Pisa	6.400
Associazione Bambinisenzasbarre	8.000
Associazione Cares (Comitato Animatori Romagnano E San Lorenzo)	1.892
Associazione Cieli Aperti Onlus	1.600
Associazione Cinque Pani E Due Pesci Onlus	2.500
Associazione Cittadini Del Mondo	5.120
Associazione Collegamenti	5.200
Associazione Comunicare Per Crescere	16.000
Associazione Culturale Culter	5.200
Associazione Culturale Kantharos	4.560
Associazione Culturale Semi Cattivi	6.400
Associazione Demetra	16.000
Associazione Di Promozione Sociale "La Solidarietà"	3.050
Associazione Di Promozione Sociale "Mattinate Burattine"	3.840
Associazione Di Promozione Sociale Asino A Chi?	4.011
Associazione Di Promozione Sociale Pro.G.Re.S.S.	4.470
Associazione Di Pubbliche Assistenze Riunite Di Empoli	3.156
Associazione Gruppo Giovani Sangiorgello	729
Associazione Guide E Scout Cattolici Italiani - Gruppo Casentino 1	930
Associazione Guide E Scout Cattolici Italiani - Gruppo Follonica 2	392
Associazione Guide E Scout Cattolici Italiani - Gruppo Montepulciano 1	360
Associazione Guide E Scout Cattolici Italiani - Gruppo Pisa 4	425
Associazione Haccompagnami	3.840
Associazione Il Gomitolo Perduto	13.312
Associazione Il Mulino Onlus	6.448
Associazione Il Sicomoro Onlus	5.200
Associazione Internazionale Reves Reseau Europeen Des Villes Et Regions De L'economie Sociale	4.500
Associazione Italiana Persone Down Onlus - Sezione Di Pisa	5.900
Associazione Linar Onlus	8.011
Associazione Mondo Nuovo Alta Val Di Cecina	5.439
Associazione Nelson Mandela Forum	30.499
Associazione Nosotras Onlus	10.880
Associazione Oratorio S.Anna	784

Beneficiari	Importi
Associazione Per Crescere Insieme Onlus	15.280
Associazione Per Donare La Vita Onlus	4.500
Associazione Per La Ricerca Sociale	10.000
Associazione Progetto Arcobaleno Onlus	7.968
Associazione Scientifica Pallium Onlus	4.800
Associazione Sportiva Dilettantistica Centro Ippico Palazzi	3.800
Associazione Sportiva Volontariato 'Le Bollicine'	7.862
Associazione Tahoma Aps	5.069
Associazione Toscana Idrocefalo E Spina Bifida Onlus	16.000
Associazione Toscana Trapianti D'organo A.T.T.O.	8.000
Associazione Trisomia 21 Onlus	16.000
Associazione Voglia Di Vivere	3.584
Associazione Volontariato Giovanile Perchè No	4.160
Auser Toscana-Associazione Per L'autogestione Dei Servizi E La Solidarietà	8.000
Azienda Ospedaliera A. Meyer	117.076.002
Azienda Ospedaliera Careggi	502.728.468
Azienda Ospedaliera Universitaria Senese	244.574.161
Azienda Ospedaliero Universitaria Pisana	392.935.499
Azienda Reg.le Per Il Diritto Allo Studio Universitario*	641.820
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Centro	1.976.921.177
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Nord-Ovest	1.592.319.504
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Sud-Est	1.098.693.999
Azione Cattolica Diocesi Di Arezzo, Cortona, San Sepolcro	1.876
Azione Cattolica Diocesi Di Grosseto	4.061
Azione Cattolica Italiana Associazione Diocesana Di Siena, Colle Val D'elsa, Montalcino	889
Azione Cattolica Italiana Centro Diocesano Prato	6.631
Azione Cattolica Italiana Diocesi Di Fiesole	540
Azione Cattolica Italiana Diocesi Di Pistoia	2.848
Banca Monte Dei Paschi Di Siena Spa *	2.200.911
Banca Nazionale Del Lavoro Spa *	227.606
Bank Of America Merrill Lynch International Bank Designated Activity Company (Dac)	1.057.743
Billo Pubblicità Srl	17.080
Bnp Paribas - Paris	2.414.728
Bt Italia Spa	27.607
C.E.A.R.T. Onlus Coordinamento Enti Ausiliari Regione Toscana	94.000
C.S.P.O. In Liquidazione - Centro Per Lo Studio E La Prevenzione Oncologica In Liquidazione*	60.000
Cartografica Toscana Srl	2.464
Cassa Depositi E Prestiti Spa*	259.536
Centro Aiuto Alla Vita Di Prato	4.608
Centro Di Solidarietà Di Pistoia	10.400
Centro Didattico Musicale Rockland	4.160
Centro Italiano Femminile Comunale Di Vicopisano	5.632

Beneficiari	Importi
Centro Sociale Evangelico	5.624
Centro Sportivo Italiano Toscana - Csi Toscana	28.000
Centro Studi Bhaktivedanta	4.224
Circolo Scherma Firenze -Raggetti Asd	3.000
Città Dei Giovani Onlus	2.052
Cittadinanzattiva Toscana Onlus*	9.450
Cnb Comunicazione S.R.L.	11.101
Cngei-Pisa	6.771
Cnr - Consiglio Nazionale Ricerche *	26.400
Coeso-Soc. della Salute Zone Amiata Grossetana, Colline Metallifere, Area Grossetana	324.397
Comitato Le Querce Di Mamre	16.000
Computer Care Srl	61.200
Comune Di Arezzo	11.064
Comune Di Bagno A Ripoli	7.064
Comune Di Casale Marittimo	7.500
Comune Di Chiusi Della Verna	7.500
Comune Di Cortona	7.064
Comune Di Firenze *	19.584
Comune Di Fosciandora	12.000
Comune Di Grosseto	1.400
Comune Di Livorno	12.464
Comune Di Lucca	33.297
Comune Di Massa	12.464
Comune Di Montecatini Val Di Cecina	12.000
Comune Di Monteverdi Marittimo	12.000
Comune Di Pistoia	1.400
Comune Di Prato	1.400
Comune Di Scarperia E San Piero	12.000
Comune Di Siena	1.400
Comune Di Sillano Giuncugnano	7.500
Comune Di Terranuova Bracciolini	7.064
Comune Di Viareggio	7.064
Comunità Di Sant'Egidio Livorno E Pisa Onlus	864
Confraternita Misericordia Di Altopascio	14.400
Confraternita Misericordia Di S. Gemma Galgani	4.915
Confraternita Misericordia S. Pietro Martire	3.907
Cons. Nazionale Fratres Onlus	16.608
Consorzio Polo Tecnologico Magona	39.000
Consorzio Publica Utilitas	38.768
Consorzio Reply Public Sector	575
Consorzio Società Della Salute Zona Pisana	71.064
Controradio S.R.L. *	8.638
Converge S.P.A.	251.686

Beneficiari	Importi
Coordinamento Toscano Delle Associazioni Per La Salute Mentale	25.000
Corpo Nazionale Giovani Esploratori E Esploratrici Italiani Sezione Di Firenze	10.117
Corpo Nazionale Giovani Esploratori Ed Esploratrici Italiani - Sezione Di Borgo A Mozzano Mediavalle	820
Crea - Consiglio Per La Ricerca In Agricoltura E L'analisi Dell'economia Agraria	29.100
Croce Rossa Italiana Comitato Regionale Della Toscana	10.400
Croce Rossa Italiana-Comitato Locale Di Certaldo	6.400
Dedagroup Spa	59.979
Deutsche Bank Ag London Re Tas P And I	20.099.625
Deutsche Bank Ag, Frankfurt	1.057.743
Dexia - Crediop S.P.A.	18.385.510
Disabilandia Onlus	3.840
Engineering Ingegneria Informatica S.P.A.	458.971
Ente Naz.Per La Protezione E Assistenza Sordi Onlus*	115.000
ESTAR - Ente Di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale	1.074.041.169
Euregha Asbl - European Regional And Local Health Authorities	5.000
Eurohealthnet - European Partnership For Improving Health, Equity E Wellbeing	2.500
F.I.S.M. Federazione Italiana Scuole Materne - Federazione Regionale Toscana	797.840
Farmacia Casabianca Snc Dei Dott.Ri R.Palini, P.Restivo E A.Cantoni	5.589
Farmacia Ciani	6.000
Farmacia Del Lago Di Giorgio Pardini & C. Sas	12.000
Farmacia Del Mulino Snc Di Giannoni Daniela E Della Rosa Anna	6.641
Farmacia Del Porto Del Dottor Antonio Calapa'	12.000
Farmacia Dell'argegna	9.000
Farmacia Di Allasia Cristina Barbara	7.500
Farmacia Di Antonioli Daniela	7.500
Farmacia Di Berti Marusca	7.500
Farmacia Di Bonucci Edi	12.000
Farmacia Di Bragagni Domenico Adelio	7.500
Farmacia Di Cianchi Claudio	7.500
Farmacia Di Ciliegi Delle Dottoresse Jacomelli Michela E Carletti Alessandra Sas	5.934
Farmacia Di Di Tommaso Elena	6.000
Farmacia Di Falco Rosaria	5.638
Farmacia Di Martino	7.500
Farmacia Di Morena Antonella	6.000
Farmacia Di Nebbiai Monica	12.000
Farmacia Di Oleggini Nadia	9.000
Farmacia Di Palandri Sandra	1.562
Farmacia Di Palladino Raffaella	8.211
Farmacia Di Pietramala Del Dr. Vincenzo Condina & C. Sas	6.000
Farmacia Di Ricciardi Luca	3.797
Farmacia Di Rocino Maria Teresa	8.434
Farmacia Di Rondoni Antonio	7.500
Farmacia Di Rossetti Cosima	12.000

Beneficiari	Importi
Farmacia Di Sabbatini Erica	12.000
Farmacia Di Salerno Carmela	6.000
Farmacia Di Tobbiana Di Raffaella Carpenedo & Barbara Di Girolamo S.N.C.	6.000
Farmacia Dott. Cellini Mauro	7.500
Farmacia Dott. Tasso Giovanni	7.500
Farmacia Dr. Franciulli Teodosio	12.000
Farmacia Montefollonico Gestione Dott. Raccanello Lucia	7.500
Farmacia Pincelli Marco	7.500
Farmacia Reale Di Yazdji Mohamed Khaled	6.000
Farmacia S.Maria Goretti Del Dr.Lucio Totaro	8.942
Farmacia San Francesco Del Dott. Alessio Schiavon E Cristina Cassinelli E C. S.N.C.	7.500
Farmacia Santini Pierluigi	6.000
Farmacia Santo Stefano Di Sandra Palandri & C. Sas	4.751
Farmacia Tucci Rolando	9.000
Farmacie Fiorentine Afam Spa	21.000
Federsanità Anci - Federazione Toscana	195.000
Finix Technology Solutions S.P.A.	60.541
Fisdir Regionale	16.000
Fita Federazione Italiana Teatro Amatori	4.352
Fondazione Centro Residenziale Vincenzo Chiarugi Della Misericordia Di Empoli	7.110
Fondazione Madonna Del Soccorso Onlus	5.900
Fondazione Nuovi Giorni Onlus	5.900
Fondazione Sistema Toscana	76.000
Fondazione Solidarietà Caritas - Onlus	8.000
Fondazione Stella Maris - Irccs Privato	236.575
Fondazione Tommasino Bacciotti	15.000
Fondazione Toscana Gabriele Monasterio Per La Ricerca Medica E Di Sanità Pubblica	82.949.308
Fondazione Toscana Life Sciences	1.430.000
Forme Grafiche Di G. Forni & C. Sas	4.759
Forum Toscano Delle Associazioni Per I Diritti Della Famiglia	44.238
Fraternita Di Misericordia Di Borgo A Mozzano	2.219
G&C Communications S.R.L.C.R.	1.097
Gedea Data Services Srl	18.556
Giulia Due Mani Per La Vita	4.320
Gr. Agesci Manciano	684
Gruppo Scout Agesci San Vincenzo 1	866
Gruppo Scout Agesci Arezzo 2	517
Gruppo Scout Agesci - Livorno 7	572
Gruppo Agesci San Giorgio 1 Pistoia	1.570
Gruppo Agesci Firenze 12	1.266
Gruppo Agesci Firenze 7	1.045
Gruppo Scout Agesci Avenza 1	540

Beneficiari	Importi
Gruppo Scout Agesci Arezzo 7	700
Gruppo Scout Agesci Arezzo 8	1.058
Gruppo Scout Agesci Cortona 1	1.533
Gruppo Scout Agesci Empoli 2	2.055
Gruppo Scout Agesci Figline 1	1.038
Gruppo Scout Agesci Firenze 13	1.140
Gruppo Scout Agesci Firenze 19	104
Gruppo Scout Agesci Firenze 21	586
Gruppo Scout Agesci Grosseto 1	845
Gruppo Scout Agesci Gruppo Castagneto C, 1	743
Gruppo Scout Agesci Guasticce	107
Gruppo Scout Agesci Livorno 3	628
Gruppo Scout Agesci Lucca 4	2.607
Gruppo Scout Agesci Monteroni D'Arbia 1	1.584
Gruppo Scout Agesci Pontedera 1	1.450
Gruppo Scout Agesci Rignano 1 (Fi)	2.245
Gruppo Scout Agesci Sesto Fiorentino 1	1.920
Gruppo Scout Agesci Siena 12	900
Gruppo Scout Agesci Signa1	1.239
Gruppo Scout Agesci Viareggio 5	630
Gruppo Scout Borgo S Lorenzo 1	551
Gruppo Scout Firenze 5	1.185
Gruppo Scout Pietrasanta 1	691
Gruppo Scout Rosa Dei Venti Agesci Livorno 2	350
I-Faber S.P.A.	117.893
I.B.M. Italia S.P.A. *	5.334
I.N.A.I.L. Istituto Nazionale Per L'assicurazione Contro Gli Infortuni Sul Lavoro *	118.826
I.S.P.R.O. - Istituto Per Lo Studio La Prevenzione E La Rete Oncologica	13.583.483
Il Campo Di Booz	3.749
Il Chicco Di Senape Scs - Onlus	1.600
Il Villaggio Dei Popoli Scarl	7.264
Indra Italia Spa	82.587
Industria Grafica Pistolesi - Editrice Il Leccio Srl	6.051
Infocamere - Società Consortile Di Informatica Delle Camere Di Commercio Italiane Per Azioni*	145.278
Inps - Istituto Nazionale Della Previdenza Sociale	14.501
International Guide Dog Federation	1.088
Intessere Cooperativa Sociale	6.116
Istituto Degli Innocenti Di Firenze A.S.P. *	152.500
Istituto Zooprofilattico Sperimentale Del Lazio E Della Toscana "M. Aleandri"	975.123
Italware S.R.L.	5.096
Kedrion Spa	17.256.701
Lega Italiana Fibrosi Cistica Toscana Onlus	4.500
Lega Italiana-Lotta Contro I Tumori	8.000

Beneficiari	Importi
Lega Società Di Pallacanestro Serie A	30.000
Liberologico Srl*	42.029
Lutech S.P.A.	1.339.366
M.B. Publicitas S.R.L.	12.468
M.H.L. S.R.L.	33.404
Meeting Point Firenze Studenti	16.000
Ministero Dell'economia E Delle Finanze	452.223.637
Monte Titoli S.P.A.	2.370.760
Motus Associazione Culturale	10.400
Mynet Srl	28.548
Noi Tv S.R.L.	1.100
Nuova Radio Pick Up Sas	1.825
P.A. Società Volontaria Di Soccorso	10.089
Paim Cooperativa Sociale	2.966
Parrocchia Di San Martino A Gangalandi	965
Parrocchia Maria Ss. Addolorata	1.165
Parrocchia S.Cuore Di Gesu'	2.435
Parrocchia San Donato In Maccagnolo	1.278
Parrocchia San Giovanni Battista	522
Pianigiani Elisa	190
Pierrestampa Srl	12.810
Promozione Della Informazione Locale	586
Pubblica Assistenza Di Stazzema	12.800
Pubblica Assistenza Montelupo Fiorentino Onlus	6.400
Pubblica Assistenza Prato	5.120
Radio Emme Srl	2.267
Radio Stop 2 S.C.A.R.L.*	8.319
Radiosienatv S.R.L.	2.281
Redattore Sociale S.R.L.	39.998
Regione Toscana	3.317.591
Sci Club Stia	1.463
Scuola Superiore Di Studi Universitari E Di Perfezionamento Sant'anna*	1.215.449
Seacom S.R.L.	53.886
Sistemi Informativi S.R.L.	853.675
Società Della Salute Alta Val Di Cecina Val D'era	202.064
Società Della Salute Area Pratese	16.118
Società Della Salute Del Mugello *	8.190
Società Della Salute Della Lunigiana	7.064
Società Della Salute Della Valdinievole	7.742
Società Della Salute Della Zona Alta Val D'elsa	7.064
Società Della Salute Della Zona Fiorentina Nord Ovest	9.315
Società Della Salute Di Firenze	183.878
Società Della Salute Empolese Valdarno Valdelsa	204.498
Società Della Salute Pistoiese	12.752

Beneficiari	Importi
Società Della Salute Senese	96.064
Societe Generale S.A.	510.698
Speed*- Società Pubblicità Editoriale E Digitale S.P.A.	7.930
Stare Fra Il Diritto Di Vivere In Famiglia	2.950
Studio Infermieristico Florence Di Castagnoli Mariangela E Leporatti M.	94
Sviluppo Toscana S.P.A.*	1.500.000
T.A.I. Software Solution S.R.L.	29.522
Tas Tecnologia Avanzata Dei Sistemi S.P.A.	151.951
Td Group Italia S.R.L.	240.891
Technosoft S.R.L.	2.317
Tele Iride Società Cooperativa A Responsabilità Limitata	1.139
Telegranducato Di Toscana S.R.L.*	1.141
Teletruria 2000 Srl	1.414
The Plus Planet – Società Cooperativa	12.914
Tim S.P.A. *	1.992.262
Toscana Comunica S.R.L.	20.740
Toscana Media Channel S.R.L.	14.457
Tsd Comunicazioni - Fondazione	222
Tv Prato S.R.L.	778
U.N.I. - Ente Italiano Di Normazione	752
Uisp Comitato Regionale Toscano	10.000
Unione Italiana Ciechi E Ipovedenti Onlus Sezione Provinciale Di Firenze	6.600
Unione Italiana Ciechi Ed Ipovedenti Cons. Reg.Le Toscano *	16.000
Unione Italiana Ciechi Pr. Siena	5.045
Università Degli Studi Di Firenze *	1.030.952
Università Degli Studi Di Pisa *	982.377
Università Degli Studi Di Siena *	895.785
Venerabile Arciconfraternita Di Misericordia Di Empoli	10.400
Vodafone Italia Spa	28.507
Webkorner Srl	12.847
Xmedia Group S.R.L.	2.782
Zenzero Soc. Coop. R.L.	1.562
Zucchetti Centro Sistemi Spa	24.247
Altro	62.224
Importo Totale	**7.688.430.277**

I PROFILI ORGANIZZATIVI E LE PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

Sommario: **1. L'organizzazione amministrativa e il personale regionale.** - 1.1 Introduzione. - 1.2 La programmazione del fabbisogno di personale. - 1.3 Il Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) e la capacità assunzionale. - 1.3.1 Le criticità sulla "capacità assunzionale complessiva" della Regione Toscana e degli enti dipendenti. - 1.4 Le facoltà assunzionali e la rilevazione del fabbisogno di personale per l'anno 2019. - 1.4.1 Il rispetto dei vincoli assunzionali per l'anno 2019. - 1.4.2 Il PTFP 2019-2021 del Consiglio regionale. - 1.4.3 Il PTFP 2019-2021 della Giunta regionale. - 1.4.4 Lo stato di attuazione dei PTFP 2018-2020 e 2019-2021 della Giunta regionale. - 1.4.5 Le disposizioni per il superamento del precariato. - 1.5 La dotazione organica regionale. - 1.5.1 I dati del conto annuale: personale in servizio, cessazioni e assunzioni al 31 dicembre 2019. - 1.6 La spesa di personale. - 1.6.1 Il rispetto del limite alla spesa di personale. - 1.6.2 Il rispetto dei limiti del Fondo per le risorse decentrate. - 1.6.3 La spesa di personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile. - 1.6.4 La spesa per il personale giornalistico. – 1.7 Il sistema di nomine della dirigenza e sue criticità. **2. I controlli interni della Regione Toscana**. - **3. Gli enti e le agenzie regionali**. – 3.1 Introduzione. – 3.2 Gli enti oggetto di esame. - 3.3 Gli indirizzi e le direttive della Giunta regionale. – 3.3.1 – Le direttive in materia di bilancio - 3.4 I controlli interni sugli enti dipendenti. – 3.4.1 La verifica dei crediti e dei debiti reciproci. – 3.5 I contributi finanziari erogati dalla Regione e i risultati di esercizio. – 3.6 Le politiche assunzionali e l'organico degli enti. – 3.7 La spesa di personale. - 3.7.1 Aspetti generali. - 3.7.2 L'Ente regionale "Lamma". – 3.7.3 L'Autorità portuale regionale. 3.7.4 Le disposizioni per il superamento del precariato. - 3.7.5 Il personale giornalistico degli enti dipendenti. - **4. Le partecipazioni nel rendiconto della Regione.** - 4.1 Il portafoglio azionario della regione. - 4.2 Stato patrimoniale e Conto economico. - 4.2.1 Il valore delle partecipazioni nello Stato Patrimoniale. - 4.2.2 Il valore delle partecipazioni nel Conto Economico. - 4.3 Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società partecipate e controllate. - 4.4 Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione Toscana. - 4.5 Il fondo per la copertura perdite delle società partecipate. - 4.6 I trasferimenti alle società partecipate. - 4.7 La revisione delle partecipazioni detenute dalla regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016. - 4.7.1 Stato di attuazione del piano di revisione periodica (d.c.r. n. 109/2018). - 4.7.2 Piano di razionalizzazione periodica (d.c.r. n. 81/2019). - 4.7.3 Aggiornamento sull'attuazione del piano di razionalizzazione periodica al primo semestre del 2020. - 4.7.4 Le modifiche al piano di razionalizzazione (d.c.r. n. 38/2020) - 4.8 Monitoraggio dei piani industriali delle società partecipate in crisi. - 4.8.1 Premessa. - 4.8.2 Sintesi dei principali contenuti della Relazione sul monitoraggio dei piani industriali **– 5. Considerazioni conclusive**.

1 L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

1.1 Introduzione

In linea di continuità con le precedenti relazioni la Sezione si soffermerà, anche per l'anno in esame, sull'analisi della struttura amministrativa nel suo complesso e sul personale regionale, valutando la relativa programmazione adottata e lo stato di attuazione delle politiche assunzionali già avviate nell'anno 2018 anche con riferimento alle procedure di stabilizzazione del personale precario, regolate con l.r. 29 giugno 2018, n. 32.

Con riguardo alla spesa di personale, è confermata la vigenza del parametro di cui all'art. 1, commi 557 e ss., della l. n. 296/2006, quale "valore finanziario-limite di spesa" cui le amministrazioni regionali (e i loro enti dipendenti) devono attenersi nel rinnovato contesto di pianificazione del fabbisogno di personale e in funzione della ripresa delle facoltà assunzionali commisurate, nell'anno 2019, al totale delle cessazioni (100 per cento) intervenute nell'anno precedente (2018) e altresì estese alle cessazioni intervenute nello stesso anno (2019).

Permane dunque la necessità di verificare il rispetto di tale limite, sebbene il relativo dato complessivo abbia fatto emergere, fino a tutto il 2018, un costante decremento e un valore molto al di sotto di quello limite, per effetto, come si è più volte evidenziato, di un significativo processo di riordino delle strutture amministrative e dirigenziali che si è svolto nel corso dell'attuale legislatura, ora in scadenza.

Le verifiche riguarderanno altresì talune componenti a loro volta soggette ad ulteriori tetti di spesa, quali il fondo risorse decentrate e la spesa per il personale a tempo determinato sulla quale, peraltro, a decorrere dall'anno 2018, si sono prodotti ulteriori effetti riduttivi in ragione della quota di risorse destinata dall'amministrazione regionale al finanziamento delle assunzioni del personale precario.

Tra le voci che compongono l'aggregato di spesa, inoltre, sono state riscontrate criticità, emerse a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 18 bis del CCNL Funzioni locali 2016-2018, con particolare riguardo alla spesa relativa al personale giornalistico, dipendente della Regione, assegnato alle strutture di informazione degli organi istituzionali. L'applicazione, a tale categoria di dipendenti, del Contratto collettivo dei giornalisti in luogo di quello meno oneroso relativo alle funzioni locali ha comportato un onere non giustificato per il Bilancio regionale e ingenera dubbi di legittimità costituzionale in relazione alle leggi regionali che, a partire dal 2006, hanno introdotto la relativa disciplina. Su tale aspetto è stato attivato il contraddittorio con l'amministrazione regionale, come meglio illustrato nell'apposito paragrafo, cui si rinvia.

1.2 La programmazione del fabbisogno di personale

L'assetto normativo delineato, in materia, dagli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2011, come modificati e integrati dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75[120], e dalle Linee di indirizzo ivi previste, emanate con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione dell'8 maggio 2018[121], attribuisce un ruolo di centralità al Piano triennale di fabbisogno di personale (PTFP), quale documento di programmazione strategico-finanziaria da adottarsi, ex comma 2 dell'art. 6 citato "*in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance*" ed al fine di indicare "*le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente*". In base al successivo comma 3, inoltre, il PTFP deve indicare "*la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima*", fermo restando che "*la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente*".

In altri termini, il PTFP è, allo stato, lo strumento di pianificazione che vincola le amministrazioni al rispetto degli equilibri di finanza pubblica e all'efficientamento della gestione organizzativa e di acquisizione delle risorse umane[122], indicando la "*spesa potenziale massima*" al cui interno deve collocarsi la dotazione organica, quale espressione del valore finanziario massimo sostenibile dall'ente, in coerenza con la relativa programmazione e fermi restando i limiti alla spesa di personale previsti a legislazione vigente.

Ne deriva che la dotazione organica non è più, come in passato, il presupposto, rigido, per la definizione del fabbisogno di personale ma rappresenta ora non solo il mezzo, dinamico, di attuazione del PTFP, rimodulabile, ad invarianza finanziaria, e atto ad esprimere altresì

---

[120] Emanato nel contesto della c.d. "riforma Madia" avviata con legge delega n. 124/2015, anche per l'attuazione, per quanto di interesse nella specie, del principio contenuto nell'art. 17, comma 1, lett. q) che ha previsto il "*progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni, fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità*".

[121] Il d.m., adottato previa intesa con le Regioni intervenuta in Conferenza unificata il 19 aprile 2018, è entrato in vigore il 27 luglio 2018.

[122] Si ricorda che l'intervento riformatore di cui al citato d.lgs. n. 75/2017 è finalizzato anche ad "*aggiornare e migliorare la qualità, la professionalità e le competenze del personale che opera presso le amministrazioni pubbliche*". A tal fine, con Direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 3 del 24 aprile 2018, sono state adottate le "*Linee guida di indirizzo amministrativo sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente in materia*", previste dall'articolo 35, comma 5.2, del d.lgs. n. 165/2001 (come modificato dall'art. 6, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 75/2017).

in termini qualitativi e quantitativi il fabbisogno di personale ritenuto necessario dalle singole amministrazioni per l'ottimale svolgimento delle funzioni istituzionali, ma anche, al tempo stesso, l'indicatore dei richiamati limiti finanziari entro i quali possono attuarsi le politiche assunzionali e le correlate riorganizzazioni.

In buona sostanza, si può dire che la dotazione organica esprime la spesa potenziale massima sostenibile dalle amministrazioni, la quale, in base ai criteri stabiliti nelle richiamate Linee di indirizzo, è costituita, per l'amministrazione regionale, dal "*limite di spesa consentito dalla legge*" e, dunque, dal parametro di cui all'art. 1 comma 557 e ss della l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), individuato nella spesa media di personale per il triennio 2011-2013, entro il quale deve essere quantificata "*la spesa per il personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà assunzionali consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 75/2017*".

A tal fine, nella redazione del PTFP, tutte le amministrazioni dovranno attenersi ai seguenti principi, previsti (e ulteriormente declinati) nelle Linee di indirizzo di cui al citato d.m. 8 maggio 2018:

"*a) potranno coprire i posti vacanti nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, verificando l'esistenza di oneri connessi con l'eventuale acquisizione di personale in mobilità e fermi restando gli ulteriori vincoli di spesa dettati dall'ordinamento di settore con riferimento anche alla stipula di contratti a tempo determinato. Nell'ambito delle suddette facoltà di assunzione vanno ricomprese anche quelle previste da disposizioni speciali di legge provviste della relativa copertura finanziaria, nonché l'innalzamento delle facoltà derivante dall'applicazione dell'articolo 20, comma 3, del d.lgs. n. 75 del 2017. In questo senso, l'indicazione della spesa potenziale massima non incide e non fa sorgere effetti più favorevoli rispetto al regime delle assunzioni o ai vincoli di spesa del personale previsti dalla legge e, conseguentemente, gli stanziamenti di bilancio devono rimanere coerenti con le predette limitazioni.*

b) dovranno indicare nel PTFP, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente".

Le Linee guida indicano altresì che "*il piano è sottoposto ai controlli previsti dai rispettivi ordinamenti anche al fine di verificarne la coerenza con i vincoli di finanza pubblica*". A tale riguardo, con l'art. 7 della l.r. n. 80/2019 (Legge di stabilità per l'anno 2020) la Regione

Toscana ha integrato le competenze attribuite al Collegio dei revisori dall'art. 4 della l.r. n. 40/2012, prevedendo che il medesimo eserciti il controllo "*sul rispetto degli equilibri di finanza pubblica del piano triennale dei fabbisogni di personale di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 …*". La disposizione ha avuto effetto dall'anno 2020; il Collegio dei revisori, con parere n. 82 del 19 giugno 2020, si è espresso con esito favorevole sulle rispettive proposte di adozione del Piano triennale dei fabbisogni di personale 2020-2022, avanzate dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale.

Quanto alle modalità di approvazione del piano, stante il rinvio del legislatore alla normativa di settore, è confermato l'assetto regionale, già adeguato al nuovo testo dell'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 e illustrato nella relazione all'esercizio 2018, che individua nella Giunta regionale e nell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale gli organi competenti all'adozione del medesimo[123].

L'articolo 6, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 prevede, infine, il divieto di assumere nuovo personale per le amministrazioni pubbliche che non provvedono ai descritti adempimenti[124].

1.3 Il Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) e la capacità assunzionale

Il PTFP, da adottare annualmente e in prospettiva triennale, si sostanzia, come si è detto, nella pianificazione quantitativa e qualitativa di risorse secondo le nuove logiche sopra descritte, ulteriormente declinate, anche sotto il profilo metodologico, nei criteri individuati dalle Linee di indirizzo di cui al citato d.m. 8 maggio 2018, le quali (logiche) devono, tuttavia, per dettato normativo, risultare coerenti con la programmazione finanziaria e di bilancio e con l'organizzazione degli uffici. Su tale ultimo aspetto, peraltro, considerato che

[123] Si tratta, rispettivamente, dell'art. 23, comma 1, della l.r. n. 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) e dell'art. 11, comma 4, lett. d), della l.r. n. 4/2008 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale). Si ricorda, a tal proposito, che sebbene il Consiglio regionale sia dotato di autonomia funzionale, organizzativa e amministrativo-contabile e disponga di un proprio bilancio, la spesa del personale amministrativo (dirigenza, comparto e giornalisti) grava unicamente sul bilancio della Regione Toscana (diversamente, la spesa per gli organi istituzionali, sia per la Giunta sia per lo stesso Consiglio, grava sul bilancio di quest'ultimo e, in particolare, sui fondi all'uopo trasferiti al medesimo da parte della Regione).

[124] Nelle Linee di indirizzo si precisa, altresì, che "*tale sanzione scatta sia per il mancato rispetto dei vincoli finanziari e la non corretta applicazione delle disposizioni che dettano la disciplina delle assunzioni, sia per l'omessa adozione del PTFP e degli adempimenti previsti dagli articoli 6 e 6-ter, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001*" e "*si riflette sulle assunzioni del triennio di riferimento del nuovo piano senza estendersi a quelle disposte o autorizzate per il primo anno del triennio del piano precedente ove le amministrazioni abbiano assolto correttamente a tutti gli adempimenti previsti dalla legge per il piano precedente*".

le richiamate Linee di indirizzo consentono, tra l'altro, la possibilità di utilizzare il valore finanziario dei posti dirigenziali per aumentare la dotazione di posti non dirigenziali, giova ricordare che il competente Ufficio di controllo centrale della Corte dei conti, all'atto della registrazione del richiamato d.m., ha formulato una Nota-Avviso (n. 18381/2018) nella quale ha precisato che l'eventuale ricorso a tale flessibilità "*postula la previa adozione, da parte delle Amministrazioni, delle necessarie misure organizzative di riduzione degli uffici dirigenziali, da formalizzare con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti*".

Inoltre, ricordato che per l'amministrazione regionale nel suo complesso, inclusi, dunque, gli enti dipendenti, il "valore finanziario-limite di spesa" espresso nella dotazione organica è costituito dal parametro di cui all'art. 1 comma 557 e ss. della l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) ovvero dalla spesa media di personale del triennio 2011-2013, entro cui deve essere quantificata la spesa per il personale in servizio e quella derivante dalle facoltà assunzionali consentite a legislazione vigente, è piuttosto evidente che la determinazione della capacità assunzionale ha un ruolo determinante nel contesto delle nuove logiche pianificatorie e necessita, pertanto, di valutazioni di stretto rigore a garanzia della futura sostenibilità finanziaria delle scelte adottate.

Ciò va detto non tanto con riferimento all'Ente in esame, il quale sotto tale aspetto non presenta profili di criticità ed anzi ha fatto registrare, fino a tutto il 2018, rilevanti decrementi del relativo aggregato di spesa, per effetto di un significativo processo di riordino delle strutture amministrative e dirigenziali che si è svolto nel corso dell'attuale legislatura, ora in scadenza, quanto con riguardo agli enti dipendenti, in ragione del fatto che la spesa di personale sostenuta dai medesimi è stata ricondotta al parametro di cui sopra (spesa media del triennio 2011-2013) soltanto nel corso dell'esercizio 2018, al fine di scongiurare una eventuale censura di illegittimità costituzionale della norma regionale che istituiva, in una prima fase, la "capacità assunzionale complessiva" della Regione e degli enti dipendenti, in presenza di disposizioni regionali di contenimento della spesa di personale degli enti dipendenti non esplicitamente riconducibili a detto parametro.

Si ritiene, pertanto, opportuno premettere, alla disamina degli atti di programmazione del fabbisogno di personale adottati dai competenti organi regionali del Consiglio e della Giunta per l'anno in esame, talune considerazioni sulla tematica sopra esposta.

1.3.1 Le criticità sulla "capacità assunzionale complessiva" della Regione Toscana e degli enti dipendenti

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi su una questione di massima relativa all'entità del *budget* di spesa su cui va parametrata la capacità assunzionale, con delib. n. 25/2017 ha affermato il seguente principio di diritto: "*la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica*", specificando, in parte motiva, il concetto di spazio finanziario come la "*determinazione teorica di uno stanziamento di spesa*".
Alla luce di tali statuizioni, l'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009[125], introdotto dall'art. 5 della l.r. 29 giugno 2018, n. 32[126], e modificato dall'art. 1 della l.r. 29 ottobre 2018, n. 56[127], in base al quale "*La Giunta regionale definisce annualmente, con deliberazione, la capacità assunzionale propria e degli enti dipendenti, nel rispetto della normativa vigente e degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza contabile. La capacità assunzionale complessiva è ripartita in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente, garantendo comunque per ciascuno di essi il rispetto dei limiti posti allo stesso dall'applicazione dell'articolo 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007")*, istituendo, di fatto, la "capacità assunzionale complessiva del comparto Regione" necessita di un attento monitoraggio sui risultati che in concreto deriveranno dalla sua applicazione[128], dato il potenziale effetto elusivo dei limiti di spesa vigenti, insito nella disposizione stessa. L'eventuale applicazione non conforme, oltre ad avere conseguenze

[125] Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale.
[126] Recante "Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti".
[127] Recante "Disposizioni in materia di capacità assunzionale della Giunta regionale e degli enti dipendenti e di reclutamento speciale finalizzato al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 e alla l.r. 32/2018".
[128] Nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2018, era stato evidenziato che "*la norma è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto sospettata di essere lesiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nell'art. 1, comma 228, legge n. 208 del 2015 che consente la determinazione del fabbisogno del personale in relazione a ciascuna, singola, amministrazione, senza possibilità di compensazioni tra più Amministrazioni (si rinvia all'atto della Presidenza per la lettura completa dei motivi di ricorso). La Regione Toscana, successivamente al ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio, ha adottato la legge n. 56 del 2018 con cui ha modificato l'articolo 22 bis della l.r. 1/2009, introdotto dalla citata legge n. 32, al fine di chiarire la portata della disposizione avente ad oggetto la ripartizione della capacità assunzionale complessiva fra gli enti del sistema regionale; ciò in modo a garantire la sostenibilità della spesa da parte dei singoli enti, ivi inclusi quelli di piccole dimensioni, in osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007")*.

dirette sui bilanci degli enti interessati da eventuali effettive cessioni di spazi assunzionali, andrebbe altresì a generare maggiori spese a carico del bilancio regionale, in considerazione del richiamato principio in base al quale lo spazio ceduto costituisce la "*determinazione teorica di uno stanziamento di spesa*".

Occorrerà, inoltre, valutare la portata applicativa della norma in questione anche alla luce delle novità legislative introdotte in materia di calcolo delle facoltà assunzionali, con decorrenza 1° gennaio 2020 dall'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34[129], convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, e dal relativo d.m. 3 settembre 2019[130], atteso che, come evidenziato anche dalla Sezione delle autonomie con delib. n. 17/2019, "*Con tale previsione, oltre al superamento della logica del cd. turn over, ciò che rileva è il focus che il Legislatore pone – in merito alla futura disciplina delle capacità assunzionali - sulla coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, sul rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione […] Ne deriva, pertanto, che, anche in logica prospettica e di sistema, l'interesse del Legislatore sulle capacità assunzionali si concentra sulla "tenuta finanziaria" degli enti, con un riferimento espresso al "personale a tempo indeterminato", nonché ad una spesa complessiva per "tutto il personale dipendente*".

Ciò vale, nonostante la Regione abbia ritenuto, con la recentissima d.g.r. n. 791 del 29 giugno 2020, di determinazione della capacità assunzionale degli enti dipendenti per il 2020, che "*l'articolo 33 del DL n. 34/2019 convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 58/2019, "Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria" prevede per le regioni una metodologia di determinazione della spesa potenziale massima non applicabile agli enti dipendenti.*".

La Sezione, pertanto, ritiene necessario procedere, per il futuro, ad uno specifico monitoraggio sui casi di concreta applicazione dell'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009, invitando sin da ora la Regione a riferire, in esito al contraddittorio, sulle eventuali cessioni di spazi assunzionali finora intervenute.

In merito, la Regione ha comunicato di aver "*ceduto una quota della propria capacità assunzionale (euro 35.217.20) al fine di poter incrementare la capacità assunzionale di Irpet del 2016" (con la DGR n. 1286 del 28/11/2018) e di non aver disposto cessioni di spazi occupazionali negli anni*

[129] Recante "*Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*".
[130] Emanato dal Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

2019 e 2020", rimarcando altresì "*il fatto ineludibile dell'attuale piena legittimità della disposizione istitutiva della "capacità assunzionale complessiva Regione – enti dipendenti", di cui all'art. 22 bis della L.R. 1/2009*".

L'Ente ha ritenuto di "*sottolineare, infine, che in sede di definizione della capacità assunzionale complessiva di cui alla citata deliberazione GR n. 791/2020 l'Amministrazione regionale ha valutato inapplicabile agli enti dipendenti l'art. 33 del D.L. 34/2019, e relativo DM attuativo 3 settembre 2019, in ragione della mancanza di una previsione espressa in tal senso da parte delle norme in esame, interpretazione rafforzata tra l'altro dal riferimento da parte dello stesso DM, per la determinazione del valore soglia, ai soli dati della spesa di personale e delle entrate correnti delle amministrazioni regionali (stante altresì l'insussistenza per gli enti di entrate proprie). E ciò anche al fine di garantire il mantenimento del massimo equilibrio di bilancio, evitando di mescolare lo spazio occupazionale regionale, diversamente definito, con quello degli enti tuttora ancorato alle logiche del turnover*".

La Sezione, proprio in ragione di tale ultimo assunto, non può che ribadire le perplessità sollevate in merito ai potenziali effetti elusivi, come sopra rappresentati, del sistema introdotto dalla normativa regionale, confermando la necessità di monitorare, in futuro, i casi di concreta applicazione del medesimo anche alla luce delle ulteriori norme e disposizioni regionali in materia di spesa di personale degli enti dipendenti, più avanti illustrate e a cui si rinvia, dalle quali emerge, altresì, un allarmante sistema di deroghe alla normativa statale di settore.

La Sezione si riserva altresì ulteriori approfondimenti in merito alla decisione assunta con la citata d.g.r. n. 791/2020, di escludere gli enti dipendenti dalla portata applicativa del richiamato art. 33 del d.l. n. 34/2019 e del relativo d.m. 3 settembre 2019.

Per quanto attiene, inoltre, alla disamina della delibera n. 853 del 5 luglio 2019, che la Giunta ha approvato al fine di individuare la capacità assunzionale degli enti dipendenti per l'anno 2019, si rinvia al successivo specifico paragrafo relativo agli enti dipendenti.

1.4 Le facoltà assunzionali e la rilevazione del fabbisogno di personale per l'anno 2019

È stata già evidenziata la centralità del Piano triennale di fabbisogno di personale (PTFP), il quale, in coerenza con i processi riorganizzativi interni tesi anche all'efficientamento delle strutture e degli obiettivi di *performance*, ha il precipuo scopo di pianificare le politiche assunzionali dell'amministrazione, quantificandole entro i limiti delle facoltà assunzionali dettate dalla normativa vigente nell'anno di riferimento e nel rispetto complessivo della

"*spesa potenziale massima*" consentita, che include anche la spesa per il personale in servizio e che risulta ancorata, per le regioni e gli enti dipendenti, al parametro della spesa media di personale sostenuta nel triennio 2011-2013 ex art. 1, comma 557 bis e ss., della l. n. 296/2006.

Quanto alla normativa di riferimento per la quantificazione delle facoltà assunzionali, cessati gli effetti della disposizione transitoria di cui all'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015, che aveva introdotto, nel triennio 2016-2018, per il personale non dirigenziale degli enti locali, una limitazione al turn over del 25 per cento, a decorrere dal 1° gennaio 2019 riacquista piena efficacia la disciplina di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90[131] convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, nelle more attualizzata dalle disposizioni intervenute in materia pensionistica con l'art. 14 bis, comma 1, lett. a) del d.l. 29 gennaio 2019, n, 4 (convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26).

Nell'anno in esame è prevista, pertanto, la possibilità di reintegrare interamente le cessazioni dell'anno precedente (il 100 per cento della spesa) per tutto il personale, dirigenziale e amministrativo, con ulteriore possibilità di cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni (in luogo dei tre in precedenza previsti) nonché di utilizzo dei resti assunzionali riferiti al quinquennio precedente (in luogo del triennio in precedenza previsto).

Lo stesso art. 14 bis, al comma 1, lett. b) ha, inoltre, integrato l'art. 3 sopra richiamato, introducendo il comma 5-sexies, il quale prevede la possibilità di includere nella capacità assunzionale 2019 anche le cessazioni "*programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over*". È possibile, pertanto, sostituire i dipendenti che sono cessati nell'anno 2019, ma il relativo reclutamento può avvenire soltanto a cessazione avvenuta.

A chiarimento dei criteri di effettiva quantificazione delle risorse disponibili si richiamano le menzionate deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 25/2017 e n. 17/2019.

In particolare, la delib. n. 25/2017 ha enunciato i seguenti principi:

"*b) la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la*

[131] Recante "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*".

percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali;

c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti ratione temporis dell'epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini".

Ne consegue che l'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015, continua a produrre effetti sui resti assunzionali maturati nel triennio 2016-2018 e utilizzabili nel 2019, limitando lo spazio finanziario residuale disponibile al 25 per cento della rispettiva spesa.

La delib. n. 17/2019 ha, inoltre, statuito che "*I valori economici delle capacità assunzionali 2019-2021 per il personale dirigenziale e non dirigenziale riferiti alle cessazioni dell'anno precedente, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, possono essere cumulati fra loro al fine di determinare un unico budget complessivo utilizzabile indistintamente per assunzioni riferite ad entrambe le tipologie di personale, dirigenziale e non, in linea con la programmazione dei fabbisogni di personale, ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001, e nel rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla legislazione vigente. Tale principio vale anche ai fini dell'utilizzo dei cd. resti assunzionali, per i quali si fa presente che, alla luce delle recenti novità legislative di cui all' art. 14-bis, comma 1, lett. a) del d.l. n. 4/2019, il riferimento "al quinquennio precedente" è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni*".

Con riguardo, inoltre, alle modalità di adozione dei PTFP, si richiamano le disposizioni regionali vigenti, e, in particolare l'art. 11 della l.r. n. 4/2008[132] e l'art. 23 della già richiamata l.r. n. 1/2009 (adeguati al nuovo testo dell'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 con gli artt. 13 e 14 della l.r. n. 3/2019), i quali prevedono l'approvazione degli indirizzi triennali con rispettive deliberazioni della Giunta regionale e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. La definizione degli indirizzi per l'anno di riferimento è demandata dalle citate norme ad appositi decreti adottati dai direttori/dirigenti competenti in materia di personale.

Si dà conto, di seguito, del rispetto dei vincoli assunzionali e dello stato della programmazione in materia, come riferito dalle rispettive strutture a seguito di specifica

[132] Recante "*Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale*".

istruttoria, precisando che i dati ivi contenuti e riguardanti la dotazione organica saranno illustrati nello specifico paragrafo, cui si rinvia.

1.4.1 Il rispetto dei vincoli assunzionali per l'anno 2019

Le informazioni fornite dall'amministrazione consentono preliminarmente di evidenziare che i valori economici delle diverse capacità assunzionali, relative al personale dirigente e non dirigente, non sono stati cumulati tra loro e sono stati separatamente utilizzati.

Di seguito si espongono, dunque, i dati riguardanti l'effettivo utilizzo del *budget* assunzionale, rilevato in termini di impegni, distintamente per categoria di personale (dirigente e non dirigente) e per strutture (Giunta-Artea e Consiglio), come indicato nei richiamati atti di programmazione del fabbisogno di personale.

Tab. 1 - Limite assunzionale personale dirigente 2019. (in euro)

Verifica del limite assunzionale – anno 2019	Impegni complessivi	Numero unità
Spesa personale cessato Giunta regionale e Artea anno 2018 - Dirigenza	235.892,67	4
Spesa personale cessato Consiglio regionale anno 2018 - Dirigenza		1
TOTALE spesa personale cessato Giunta anno 2019 (*) (***) (****) (*****)	125.299,84	5
Totale spesa personale cessato Regione Toscana – Dirigenza (*)	361.192,51	5
Resti assunzionali 2014-2018(1) Giunta -Dirigenza	35.203,00	
Budget assunzioni personale Dirigenza Regione Toscana anno 2019 (**)	**396.395,51**	
Spesa personale assunto Giunta regionale – Dirigenza	**296.914,89**	**5**

(*) Il personale dirigente, cessazioni ed assunzioni, è stato valorizzato considerando le seguenti voci: stipendio base; IVC; oneri previdenziali; Irap.
(**) Budget cessazioni =396.395,51.
(***) I dati relativi al 2019 sono quelli riportati nella d.g.r. n. 1012/2019, pro-quota 2019.
(****) Art. 14 bis d.l. n. 4/2019 cessati 2019 e ricalcoli resti assunzionali sul quinquennio.
(*****) Nel calcolo delle cessazioni della dirigenza è ricompreso un dirigente del Consiglio Regionale i cui spazi occupazionali sono stati ceduti alla Giunta a seguito di procedura di mobilità interna.
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, Settore Amministrazione del personale.
(1) Riferiti alle cessazioni del quinquennio 2013-2017.

Tab. 2 - Limite assunzionale personale non dirigente 2019. (in euro)

Verifica del limite assunzionale – anno 2019 - comparto	Impegni complessivi	Numero unità
Spesa personale cessato Giunta regionale e Artea anno 2018 - Comparto	2.188.185,68	71
Spesa personale cessato Consiglio regionale anno 2018 - Comparto	289.051,95	9
Totale spesa personale cessato Regione Toscana anno 2018 – Comparto (*)	**2.477.237,63**	80
TOTALE spesa personale cessato Giunta regionale anno 2019 – Comparto (*) (***) (****)	1.181.393,72	102
TOTALE spesa personale cessato Consiglio regionale anno 2019 – Comparto (*)	582.956,00	19
Resti assunzionali 2014-2018(1) Giunta	248.703,00	
Resti assunzionali 2014-2018(1) Consiglio	204.329,00	
Budget assunzioni personale Comparto Regione Toscana anno 2019 (**)	**4.694.619,35**	
Spesa personale assunto Giunta regionale – Comparto	652.720,79	20

(*) Il personale del comparto, cessazioni ed assunzioni, è stato valorizzato considerando le seguenti voci: stipendio base; elemento perequativo; IVC; oneri previdenziali; Irap.
(**) Budget cessazioni = 4.111.663,35.
(***) I dati relativi al 2019 sono quelli riportati nella d.g.r. n. 1012/2019, pro-quota 2019.
(****) Art. 14 bis D.L. n. 4/2019 cessati 2019 e ricalcoli resti assunzionali sul quinquennio.
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, Settore Amministrazione del personale.
(1) Riferiti alle cessazioni del quinquennio 2013-2017.

I dati esposti mostrano il sostanziale rispetto dei vincoli, evidenziando, peraltro, in particolare per il personale non dirigenziale, un limitato e parziale utilizzo della quota disponibile.

In particolare:

- sul complessivo *budget* disponibile per la dirigenza, di euro 396.395,51, corrispondente ai risparmi di spesa derivanti dalle cessazioni di 4 unità nel 2018, di 6 unità nel 2019 (pro-quota) e dai resti assunzionali 2014-2018 di euro 35.203, sono state disposte assunzioni dalla Giunta regionale di 5 unità dirigenziali, previo utilizzo dell'importo di euro 296.914,89;
- sul complessivo *budget* disponibile per il comparto, pari a euro 4.694.619,35, corrispondente ai risparmi di spesa derivanti dalle cessazioni di 80 unità nel 2018, di 121 unità nel 2019 (pro-quota) e dai resti assunzionali 2014-2018 di euro 248.703 per la Giunta e euro 204.329 per il Consiglio, sono state disposte assunzioni di 20 unità non dirigenziali, previo utilizzo dell'importo di euro 652.720,79 a valere sulla capacità assunzionale della sola Giunta regionale (quantificabile in euro 3.618.282,40).

Con riguardo al calcolo dei resti assunzionali del quinquennio 2014-1018, riferiti alle cessazioni del quinquennio 2013-2017, l'amministrazione ha fornito il seguente prospetto:

Tab. 3 - Calcolo dei resti assunzionali 2014-2018. (in euro)

			Cessazioni		
			CR	GR	Totale
DL 4/2019	2013	2014	327.359,05	1.976.466,13	2.303.825,18
	2014	2015			
DL 90/2014 - budget 60%			196.415,43	1.185.879,68	1.382.295,11
Assunzioni biennio 2014-2015				968.545,76	968.545,76
Resti biennio 2014-2015			196.415,43	217.333,92	413.749,35
Resti triennio 2016-2018 (d.g.r.446/2019)			7.913,17	66.572,24	74.485,41
Resti quinquennio 2014-2018			**204.328,60**	**283.906,16**	**488.234,76**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, Settore Amministrazione del personale.

Per completezza, si segnala che con la menzionata d.g.r. n. 466/2019, l'amministrazione ha calcolato teoricamente nelle cessazioni 2018 il valore aggiuntivo di euro 498.057,89 derivante da n. 16 licenziamenti senza preavviso disponendo tuttavia che "*temporaneamente, per l'anno in corso, non sono considerati ai fini della determinazione della capacità occupazionale, salvo ulteriore e successiva deliberazione in merito*", in considerazione "*dei contenziosi in corso di cui occorre attendere l'esito finale*". Detto importo, pertanto, non è incluso nelle tabelle di cui sopra.

1.4.2 Il PTFP 2019-2021 del Consiglio regionale

Oltre alla indicazione degli atti adottati dall'Ufficio di Presidenza[133] e dal Segretario generale[134] che hanno disposto anche variazioni nella dotazione organica, di cui si darà conto nel successivo specifico paragrafo, il Consiglio regionale ha riferito sugli sviluppi della programmazione nel corso dell'anno, in correlazione con le comunicazioni intervenute in più momenti, da parte della Giunta, delle "*cessazioni certe nel triennio 2019-2021*" fino ad arrivare al Piano delle assunzioni approvato con decreto del Segretario generale n. 1034 del

[133] Deliberazione 1° agosto 2018, n. 90 avente ad oggetto: "Ridefinizione della dotazione organica del personale del Consiglio regionale. Intesa con la Giunta regionale di cui all'articolo 2 della l.r. 32/2018 "Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti";
Deliberazione 8 maggio 2019, n. 44 avente ad oggetto: "Linee di indirizzo per la programmazione del fabbisogno di personale per il periodo 2019-2021";
Deliberazione 3 luglio 2019, n. 66 avente ad oggetto: "Ridefinizione dotazione organica del personale del Consiglio regionale".

[134] Decreto del 17 aprile 2019, n. 285 "Piano occupazionale del Consiglio regionale per l'anno 2019";
Decreto del 27 maggio 2019, n. 398 "Determinazione del fabbisogno di personale, in attuazione della deliberazione n. 44 del 8 maggio 2019";
Decreto del 15 luglio 2019, n. 560 "Piano occupazionale 2019. Aggiornamento";
Decreto del 05 agosto 2019 n. 647, "Piano occupazionale anno 2019 – integrazione";
Decreto del 16 dicembre 2019, n. 1034 "Fabbisogno del Consiglio regionale per l'anno 2019-2021".

16 dicembre 2019, di seguito esposto, che prevede assunzioni complessive per un totale di 33 unità, in quanto "*Alle cessazioni certe calcolate in n° 29 posti da sostituire, si aggiungono n. 4 posti in categoria C appartenenti alle categorie ex L. 68/1999*". Si tratta nella specie delle cessazioni intervenute nel corso del 2019, utilizzabili per effetto della normativa sopra richiamata.

Tab. 4 - Piano assunzionale 2019-2021 del Consiglio regionale.

DESCRIZIONE	2019		2020			Totale categorie.
	Mobilita	Concorso	Mobilita	Concorso	Sospesi	
Categoria B	2		1			3
Categoria C	4	4	3	4	1	16
Cat. protette C				4		4
Categoria D	3	4	2		1	10
Totale tipologia	**9**	**8**	**6**	**8**	**2**	**33**

**Posti sospesi al fine di poterli sostituire con personale con un profilo professionale da individuarsi in un momento successivo*.

Fonte: decreto del Segretario generale n. 1034/2019 - dati forniti dal Consiglio regionale, Settore Organizzazione e personale. Informatica.

Ad ulteriore integrazione, è stato, inoltre, precisato che "*a fronte della capacità assunzionale (del solo anno 2018) maturata con la cessazione del rapporto di lavoro di 9 persone (5 persone cat. D, 3 persone cat. C e 1 persona cat. B) il Consiglio regionale ha programmato l'assunzione tramite concorso di 8 persone (4 persone cat. D, 4 persone cat. C) le altre assunzioni avvengono tramite mobilità da altre amministrazioni del comparto*".

Si è già ricordato che, sebbene il Consiglio regionale sia dotato di autonomia funzionale, organizzativa e amministrativo-contabile e disponga di un proprio bilancio, la spesa del personale amministrativo (dirigenza, comparto e giornalisti) grava unicamente sul bilancio della Regione Toscana. Ciò nonostante, in sede di redazione del PTFP, occorre dare piena attuazione al richiamato art. 6, comma 2, indicando nel piano medesimo "*le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente*".

Sul complesso degli atti di programmazione adottati, più in dettaglio, è stato riferito quanto segue:

"*Con la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 1 agosto 2018, n. 90 è stata definita la dotazione organica del personale nel modo seguente: […]*

La deliberazione prevedeva, inoltre, la copertura di n. 2 posti di cat. C con le procedure di stabilizzazione di cui alla l.r. 32/2018. Nell'arco dell'anno 2018 la procedura di stabilizzazione svolta dalla Giunta regionale si è conclusa con l'assegnazione al Consiglio regionale di una unità di categoria C.

Con il decreto n. 285 del 17/4/2019 il Segretario generale stabiliva per l'anno 2019 il fabbisogno del personale in n. 4 posti cat. D, n. 4 posti cat. C e n° 5 posti cat. C ex L. 68/1999, da assumersi tramite mobilità esterna.

L'Ufficio di Presidenza con la Deliberazione 8 maggio 2019, n. 44 avente ad oggetto: "Linee di indirizzo per la programmazione del fabbisogno di personale per il periodo 2019-2021" nel prendere atto delle cessazioni certe del triennio 2019-2021 comunicate dagli uffici di Giunta, ha dato mandato al Segretario Generale di approvare il piano occupazionale prevedendo una eventuale trasformazione di posti di categoria B in categoria C, qualora ciò fosse ritenuto opportuno per garantire l'efficiente funzionamento della struttura.

Con il decreto n. 398 del 27 maggio 2019 il Segretario generale individua il fabbisogno del personale per l'anno 2019 e prevede che nel corso di tale anno venga dato avvio alle procedure di acquisizione di personale mediante mobilità o mediante concorso avvalendosi delle procedure gestite dalla Giunta regionale, dando atto che per un posto di dirigente si è provveduto tramite mobilità interna Giunta-Consiglio.

Con la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 66 del 3 luglio 2019 la dotazione organica è stata ridotta di n. 1 unità a seguito della soppressione di n. 2 posti di categoria B e costituzione di n. 1 posto di categoria C, riservandosi di utilizzare le economie di spesa provenienti da tale operazione per successive, ulteriori trasformazioni di posti da categoria B a categoria C. […]

Con il decreto del Segretario Generale n. 1034 del 16 dicembre 2019, è stato approvato il fabbisogno di personale del Consiglio regionale per il triennio 2019-2021. Il fabbisogno è stato stabilito alla luce della comunicazione proveniente dagli uffici della Giunta Regionale relativa alle cessazioni certe previste nel triennio 2019-2021, previa verifica dell'assenza di situazioni di soprannumero e di eccedenze di personale, ai sensi dell'art. 33 del d. lgs. 165/2001.

Alla luce delle cessazioni del personale e delle richieste segnalate dai responsabili delle strutture del Consiglio, si è ritenuto necessario coprire le seguenti professionalità e competenze:

- Amministrativa/contabile e Gestione risorse finanziarie con categorie C che D;

- sistemi informativi con categoria C;

- archivista con categoria D;

E' stato ritenuto necessario trasformare n. 2 posti vacanti di categoria B in n. 2 posti di categoria C, utilizzando a tal fine le risorse finanziarie derivanti dalla soprarichiamata operazione di trasformazione e riduzione da n. 2 posti di categoria B in n. 1 posti di categoria C.

Con riferimento alle categorie ex L. 68/1999, nel decreto sopracitato si richiama il decreto del Segretario generale n. 560 del 15 luglio 2019 in cui si rideterminano in n. 4 i posti di categoria C riservati ex L. 68/1999, a seguito della presa di servizio di un dipendente inquadrato in categoria C proveniente per mobilità dalla Giunta regionale e appartenente alle categorie protette. […]

Attualmente, è in corso di approvazione il Piano dei fabbisogni del personale, sul quale il Collegio dei revisori dei conti ha già rilasciato il parere favorevole.

Il PTFP del Consiglio regionale per il triennio 2020-2022 richiama la deliberazione dell'Ufficio di presidenza 8 aprile 2020, n. 29 avente oggetto "Modifica obiettivi strategici del Consiglio regionale anno 2020 a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"; con cui vengono rivisti gli obiettivi strategici assegnati ai dirigenti delle strutture, e con la quale si pone l'accento sulla necessità di uno sviluppo dei processi informatici a supporto dell'azione amministrativa istituzionale.

Pertanto, considerata la necessità di dotare l'Ente delle risorse umane necessarie per garantire l'attuazione degli obiettivi sopracitati, con la deliberazione in corso di approvazione, l'Ufficio di presidenza andrebbe a modificare la dotazione organica del Consiglio prevedendo la sostituzione di n. 2 persone di categoria B con n. 2 persone di categoria C utilizzando le economie di spesa residue derivanti dalla soppressione di n. 1 posto come stabilito con la delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 66 del 3 luglio 2019.

Prima di procedere alla approvazione del PTFP 2020-2022, è necessario adempiere all'obbligo di informazione alle OOSS.

A fine anno si insedierà il nuovo Consiglio regionale che stabilirà le linee di indirizzo e programmazione la cui attuazione detterà le scelte organizzative e, di conseguenza, assunzionali.

Le cessazioni e le relative assunzioni previste nell'anno 2021 e 2022 pertanto saranno oggetto di una approfondita valutazione allorché vi sarà il nuovo Consiglio regionale".

1.4.3 Il PTFP 2019-2021 della Giunta regionale

In merito, la Giunta regionale ha inoltrato la d.g.r. n. 466 dell'8 aprile 2019 avente per oggetto "Piano dei fabbisogni di personale della Giunta Regionale. Indirizzi per la programmazione anno 2019 ai sensi dell'articolo 23 della L.R. 1/2009" e la d.g.r. n. 1012 del 29 luglio 2019 di "*… integrazione della delibera n. 466/2019*", precisando che "*rispetto a quanto riportato nelle citate*

Delibere di Giunta regionale, non vi sono state modifiche alla dotazione organica ed al piano assunzionale".

In particolare, gli indirizzi di programmazione triennale dettati con la d.g.r. n. 466/2019 per la definizione del Piano[135] "*nell'ambito degli attuali stanziamenti di bilancio, nei limiti dei posti disponibili nella dotazione organica*" hanno riguardato risorse "*per un importo complessivo massimo annuo di euro 2.814.365,84 come di seguito riportato:*

1. reclutamento anche tramite l'attivazione di procedure concorsuali di n. 4 posti di qualifica dirigenziale, n. 6 posti di categoria D profilo fitosanitario, oltre n. 25 posti di categoria D, n. 24 posti di categoria C a copertura delle aree professionali "giuridica amministrativa", "economico-finanziaria", "tecnica-professionale" nonché dei "sistemi informativi e tecnologie", per un importo pari a euro 1.973.940,12 (a valere sulla capacità assunzione 2019);

2. attivazione delle procedure selettive, ex art 22 comma 15 del D.lgs 75/2017, per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, nella misura massima del 20 per cento dei posti previsti nel piano dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa categoria, e pari con riferimento all'anno 2019 a 4 posti di categoria C e n. 6 posti di categoria D, per un importo pari ad euro 316.939,48 (a valere sulla capacità assunzione 2019);

3. progressivo assolvimento delle quote di assunzioni obbligatorie, prevedendo in particolare per l'anno 2019 il reclutamento di 10 unità di categoria D appartenente alle Categorie protette ai sensi della Legge n. 68/1999, nel rispetto degli indirizzi della DGR n. 607/2017 punto 1 capoverso 1 lettera d), per un importo pari ad euro 327.178,90 (escluse dai limiti alle capacità assunzionali);

4. completamento delle procedure di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato espletate ai sensi della legge regionale n. 32/2018 con l'immissione in ruolo delle ultime n. 6 unità di categoria D di cui alla DGR n. 919/2018 presenti nella relativa graduatoria, importo pari ad euro 196.307,34 (a valere sulla capacità assunzione 2019)";

- il "reclutamento di n. 2 unità di qualifica dirigenziale, n. 3 unità di categoria D e n. 2 unità di categoria C … ai sensi dell'articolo 30 Dlgs. n. 165/2001 nel rispetto dell'articolo 1, comma 47, della L. 311/2004 così da assicurare la neutralità complessiva della spesa, nei limiti dei posti vacanti in

[135] Come detto, le disposizioni regionali demandano la definizione dei PTFP ai direttori/dirigenti competenti in materia di personale. Per quanto attiene al PTFP approvato dalla Giunta la competenza è assegnata al Direttore della Direzione Organizzazione e Sistemi Informativi che, nella specie, ha provveduto ad emanare il decreto n. 6340 del 29.04.2019, successivamente modificato con decreti n. 13034 del 01.08.2019 e n. 15239 del 18.09.2019.

dotazione organica e tenendo conto del tendenziale bilanciamento con le corrispondenti mobilità in uscita già avvenute nel 2018 e che si realizzeranno nel corso del 2019";

- assunzioni "a partire dall'anno 2019, ai sensi di quanto previsto all'art 1 comma 176 e 177 della Legge n. 145/2018, al reclutamento con contratto a tempo determinato per una durata massima di 36 mesi, di complessive n. 24 unità di personale, di cui n. 14 di categoria D e n. 10 di categoria C per un costo complessivo massimo annuo di euro 951.366 …".

Con la successiva d.g.r. n. 1012 del 29 luglio 2019, l'amministrazione ha proceduto ad una integrazione di quanto in precedenza disposto, ricalcolando sia la capacità complessiva sia i resti assunzionali, in applicazione del richiamato art. 14 bis del d.l. n. 4/2019, convertito, con modifiche, dalla l. n. 26/2019. In particolare, è stato disposto:

"*1) di integrare la delibera di Giunta Regionale n. 466/2019 relativamente a: -le cessazioni come riportate nell'allegato A alla presente Delibera che integra e modifica, per le motivazioni espresse in narrativa, le previsioni di cessazione per gli anni 2019/2021 contenute nell'allegato della Delibera n. 466/2019; -la definizione della capacità assunzionale della Giunta Regionale del triennio 2019/2021 adeguandola alle nuove disposizioni contenute nell'articolo 14 bis del DL 4/2019 come riportate nella Tabella 1 dell'allegato B;*

2) di integrare gli indirizzi per la programmazione dei fabbisogni di personale del triennio 2019/2021, nei termini riportati nella Tabella 4 dell'allegato B, prevedendo oltre quanto stabilito nella precedente DGR 466/2019, il reclutamento di ulteriori n. 185 unità di cui n.16 da ricoprire attraverso procedure selettive, ex art 22 comma 15 del D. lgs 75/2017, per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo (10 D e 6 C), n.14 unità di qualifica dirigenziale, n.88 di Categoria D di cui n.4 per il reclutamento di personale di profilo fitosanitario, e n.67 di Categoria C per il reclutamento di personale sulle aree professionali "giuridica-amministrativa", "economico-finanziaria", "tecnica-professionale" nonché dei "sistemi informativi e tecnologie" con le motivazioni e sulla base dell'analisi quali-quantitativa già esplicitate nella DGR 466/2019", dando atto, altresì che "l'utilizzo delle ulteriori risorse conseguenti all'applicazione dell'art.14-bis comma 1 lettera b) del DL 4/2019 e le relative assunzioni sono comunque subordinate al verificarsi delle effettive cessazioni che producono il relativo turn-over per gli anni 2019-2020-2021".

Nelle premesse di tale delibera, inoltre, si ricalcola l'ammontare dei resti assunzionali "*nel rispetto del sopracitato DL 90/2014, includendo le cessazioni degli anni 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 sempre rispettando le modalità di calcolo indicate dalla deliberazione 25/2017 Sez. delle Autonomie della Corte dei Conti, resti che quindi ammontano per la Regione Toscana ad euro*

488.235,00, di cui (al netto di quanto già previsto ai sensi della DGR 1286/2018) euro 283.906,00 per la Giunta Regionale con un incremento pari ad euro 209.420,59 rispetto ai resti assunzionali considerati in occasione dell'approvazione della citata DGR n. 466/2019 ed euro 204.329,00 per il Consiglio Regionale".

Peraltro, nel disporre nuove registrazioni contabili a copertura di tali spese, l'amministrazione dà atto che "*a fronte della DGR n. 466/2019 ad oggi non si è ancora provveduto a dar luogo ad alcuna delle assunzioni a tempo indeterminato ivi ipotizzate e che pertanto le risorse di bilancio nell'ambito della stessa destinate sono tuttora disponibili ed utilizzabili ai fini della copertura finanziaria della capacità assunzionale aggiornata con il presente atto*".

1.4.4 Lo stato di attuazione dei PTFP 2018-2020 e 2019-2021 della Giunta regionale

In sede istruttoria è stato chiesto di riferire sullo stato di attuazione dei Piani di fabbisogno di personale 2018-2020 e 2019-2021, e, in particolare, sulle assunzioni finora intervenute, indicando le relative modalità e le "*risorse rispettivamente quantificate e utilizzate al 31 dicembre 2019 e alla data attuale, con sintetico elenco dei decreti attuativi*".

In merito, l'amministrazione ha preliminarmente segnalato "*in continuità con le informazioni fornite in sede istruttoria ai fini della relazione al rendiconto 2018"* che la programmazione dei fabbisogni di personale della Giunta per l'anno 2018 "*prevedeva la copertura per concorso pubblico e in attuazione della L.R. 32/2018 (processo di superamento del precariato) di complessivi 41 posti, oltre all'attivazione della mobilità, ex art. 30 del D.Lgs. 165/2001, da altre pubbliche amministrazioni soggette a limitazioni di assunzioni e quindi a neutralità finanziaria*".

Nella programmazione per il triennio 2019-2021 di cui alla deliberazione n. 466/2019, integrata con successiva deliberazione n. 1012/2019 (sopra descritte) erano previsti invece "*complessivi n. 277 posti da ricoprire nel triennio attraverso procedure concorsuali, compreso lo scorrimento di graduatorie in corso di validità, il completamento della procedura speciale di superamento del precariato in attuazione della programmazione definita dalla deliberazione GR n. 919/2019 nonché l'attivazione della mobilità da altre pubbliche amministrazioni, anche in tal caso a neutralità finanziaria*". Nel dettaglio, il relativo piano di reclutamento è stato definito dal Direttore competente in materia di personale (Direzione Organizzazione e sistemi

informativi) con decreto attuativo n. 6340/2019[136], modificato con i successivi decreti n. 13034/2019[137] e n. 15239/2019[138].

Sulle n. 24 assunzioni di personale di categoria di profilo tecnico (14 D e 10 C) programmate "*in attuazione dell'art. 1, commi 176 e 177, della L. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), con la succitata deliberazione GR n. 466/2019"* l'amministrazione ha indicato che "*il relativo reclutamento è stato attivato mediante avviso di selezione pubblica per soli titoli, sottoposti a valutazione da parte di apposita commissione esaminatrice, con graduatoria finale approvata con decreto n. 717/2020. Tali assunzioni, come previsto dalla normativa di riferimento, aggiuntive a quelle derivanti dalle ordinarie facoltà assunzionali e fuori dal limite del tetto di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 78/20210, trovano copertura nell'ambito delle risorse indicate al punto 5, lettera c), del dispositivo della citata DGR n. 466/2019. Ad oggi sono state assunte complessivamente nr. 16 unità (9 D e 7 C); il processo di reclutamento in esame dovrebbe presumibilmente essere portato a compimento tra la fine del corrente mese e settembre prossimo*".

Più in generale, l'amministrazione ha asserito che "*La conclusione del processo di reclutamento di personale a tempo indeterminato per le annualità 2019-2020 del PTFP 2019-2021 rimane correlata alle procedure concorsuali, già attivate ed attualmente in corso per il personale non dirigente, ed ancora da attivare per il personale dirigente nelle more dell'approvazione da parte del Consiglio regionale delle modifiche alla disposizione della L.R. 1/2009 in materia di accesso alla qualifica dirigenziale già deliberate dalla Giunta regionale con la proposta di legge n. 53 del 24 febbraio 2020[139]*" e che "*Per entrambe le programmazioni 2018-2020 e 2019-2021 le assunzioni sono*

---

[136] "Determinazione del fabbisogno di personale in attuazione della d.g.r. n. 466 del 8 aprile 2019, ai sensi dell'articolo 23 della l.r. 1/2009" e relativo Allegato A per l'analisi organizzativa per programmazione dei fabbisogni di personale delle categorie e della qualifica dirigenziale della struttura.

[137] "Modifica al decreto n. 6340 del 29.04.2019 (Determinazione del fabbisogno di personale in attuazione della d.g.r. n. 466 del 8 aprile 2019, ai sensi dell'articolo 23 della l.r. 1/2009) in attuazione della d.g.r. n. 1012 del 29 luglio 2019" e relativo Allegato A per l'aggiornamento dell'analisi organizzativa dei fabbisogni della Giunta.

[138] Di modifica al citato decreto n. 13034/2019.

[139] La proposta di legge reca "*Disposizioni in materia di decorrenza degli incarichi dirigenziali, commissioni di concorso, termini di validità delle graduatorie concorsuali e azioni positive. Modifiche alla l.r. 1/2009 e alla l.r. 38/2019*". Dalla relazione illustrativa emerge che "*Con la presente proposta si procede ad una revisione delle disposizioni relative all'accesso alla dirigenza, in ordine ai requisiti previsti per l'accesso alle procedure concorsuali per la qualifica di dirigente a tempo indeterminato ed a quelli previsti per l'assegnazione di incarichi a tempo determinato, in coerenza con quanto disciplinato in materia dal Legislatore nazionale.*

Si provvede poi ad una compiuta ridefinizione dei termini di decorrenza degli incarichi di direttore generale della Giunta regionale, dei direttori e degli incarichi di responsabile di settore, in modo da assicurare continuità amministrativa negli avvicendamenti tra i precedenti ed i successivi incaricati.

Si provvede poi, alla luce di quanto previsto in materia dalla legge 56/2019, alla definizione delle modalità di svolgimento degli incarichi di componente di commissione per le procedure selettive indette dalla Regione Toscana e dagli enti dipendenti.In tema poi di termini di validità delle graduatorie concorsuali, in coerenza con quanto previsto dalla più

avvenute in coerenza con i fabbisogni quali- quantitativi espressi dai dirigenti responsabili delle strutture di vertice per garantire il presidio dei processi, procedimenti e attività nei vari ambiti di intervento regionali, tenuto conto delle cessazioni di personale effettive e prospettiche e delle professionalità e competenze, anche innovative, meglio rispondenti all'assolvimento delle funzioni istituzionali", segnalando, infine, che "*con deliberazione n. 795 del 29/06/2020, che si allega, la Giunta regionale ha adottato il Piano dei fabbisogni di personale per il triennio 2020-2022.*

Il direttore competente in materia di personale (ndr attualmente direttore Drz Organizzazione e sistemi informativi) con proprio decreto attuativo ne definirà a breve il relativo piano di reclutamento".

I risultati dell'attività sopra descritta, sia in termini di unità assunte sia in termini di costi sostenuti, sono sintetizzate nelle tabelle che seguono:

Tab. 5 - Sintesi attuazione PTFP 2018-2020 e PTFP 2019-2021 Giunta regionale.

Anno	Modalità/finalità reclutamento	PTFP 2018-2020				PTFP 2019-2021			
		C	D	DIR	Totale	C	D	DIR	Totale
2018	concorso pubblico*	5			**5**				
	superamento precariato (art. 20 d.lgs. 75/2017 – l.r. 32/2018)	11	15		**26**				
	mobilità da altre PPAA art. 30 d.lgs. 165/2001			1	**1**				
	Totale	16	15	1	**32**				
2019	concorso pubblico*	2			**2**	1	7	5	13
	superamento precariato (art. 20 d.lgs. 75/2017 – l.r. 32/2018)						6		6
	mobilità da altre PPAA art. 30 d.lgs. 165/2001**	3	3	2	**8**	2	1	1	4
	Totale	5	3	2	**10**	3	14	6	**23**
2020	concorso pubblico						3		3
	Totale	21	18	3	**42**	3	17	6	**26**

(*) compreso scorrimento graduatorie in corso di validità.

(**) di cui 1 unità a copertura quota d'obbligo l. n. 68/1999.

Fonte: dati forniti dalla regione Toscana, Settore Amministrazione del personale.

recente legge 160/2019 (Legge di bilancio 2020), si opera un rinvio alla legislazione nazionale per la definizione degli indicati termini di validità e, in tema di scorrimento di graduatorie concorsuali, sempre in aderenza a quanto previsto dalla citata legge 160/2019, si provvede alla cassazione delle disposizioni di cui alla l.r. 38/2019, non più coerenti col dettato normativo nazionale.

Per esigenze di adeguamento, si provvede alla disciplina del Piano delle azioni positive, indicando anche, in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 198/2006 e dalla relativa direttiva attuativa n. 2/2019.

Si dettano poi disposizioni transitorie in relazione ai termini di validità dei contratti a tempo determinato in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, ed a definire l'applicabilità delle disposizioni dell'articolo 28 della l.r. 1/2009 alle graduatorie delle selezioni pubbliche avviate dopo l'approvazione della legge 160/2019".

Tab. 6 - Sintesi assunzioni e relativi costi PTFP 2018-2020 e PTFP 2019-2021 Giunta regionale. (in euro)

Anno assunzione	Ptft 2018-2020			Ptft 2019-2021		
	Unità	Causale assunzione	Costo	Unità	Causale assunzione	Costo
2018	26	l.r. 32/2018*	830.204,33			
	5	concorso pubblico	152.206,40			
	1	mobilità da altra PA**	59.382,98			
2019	2	concorso pubblico	60.882,56	13	concorso pubblico	558.519,63
	8	mobilità da altra PA**	309.159,85	6	l.r. 32/2018	198.140,10
				4	mobilità da altra PA**	153.288,89
2020				3	concorso pubblico	99.070,05
Totale	**42**		**1.411.836,12**	**26**		**1.009.018,67**

(*) di cui 1 unità assegnata al Consiglio regionale.

(**) *non a valere sulla capacità assunzionale in quanto a neutralità finanziaria.*

Fonte: dati forniti dalla regione Toscana, Settore Amministrazione del personale.

Si prende atto, infine, di quanto riferito in esito alla richiesta di indicare "*le assunzioni eventualmente disposte, nell'anno 2019, per scorrimento delle graduatorie in deroga all'art. 1, comma 361, della l. n. 145/2018 (come noto, successivamente abrogato dall'art. 1, comma 148, della l. n. 160/2019, con effetto dal 1° gennaio 2020) e in applicazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 3, della l.r. 28 giugno 2019, n. 38 (in pendenza del giudizio di costituzionalità a seguito del ricorso governativo n. 93 notificato alla Regione Toscana in data 22 agosto 2019*)". Al riguardo, l'amministrazione ha chiarito di non aver "*effettuato alcuna assunzione per scorrimento delle graduatorie concorsuali, in deroga all'art. 1, comma 361, della l. n. 145/2018 (successivamente abrogato dall'art. 1, comma 148, della l. n. 160/2019, con effetto dal 1° gennaio 2020) e non ha quindi dato applicazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 3, della l.r. 28 giugno 2019, n. 38. Seppur l'Amministrazione non abbia dato applicazione alla disposizione regionale derogatoria, la Corte Costituzionale con sentenza n. 126 del 25.06.2020 ha respinto il ricorso per illegittimità costituzionale, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ritenendo non fondati i motivi di impugnativa e affermando che "Lo scorrimento delle graduatorie consente, infatti, di risparmiare i costi correlati all'espletamento di nuovi concorsi, come ha affermato la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 luglio 2011, n. 14, punto 40.) e come conferma anche il preambolo della legge impugnata, con particolare riguardo al reclutamento di personale da parte della Regione Toscana, degli enti dipendenti e degli enti e delle aziende del servizio sanitario regionale (art. 2 della legge reg. Toscana n. 38del 2019). Non si ravvisa, pertanto, la*

violazione di alcun principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (Sentenza 126/2020 cit.)".

1.4.5 Le disposizioni per il superamento del precariato

In esito all'approfondimento curato in materia nella relazione al rendiconto 2018, l'amministrazione aveva già chiarito che le procedure, regolate dalla specifica disciplina "*approvata con l.r. 29 giugno 2018, n. 32 recante 'Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato' (…) sono state poi avviate con d.g.r. n. 919 del 6 agosto 2018, che ha previsto, per il triennio 2018-2020, n. 41 stabilizzazioni, a seguito di assunzione, con immissione in ruolo, nel 2018, di 26 unità di personale, di cui 25 unità destinate alla Giunta e una unità al Consiglio. La l.r. n. 32/2018 sopra menzionata, applicata anche agli enti dipendenti, ha regolato, tra l'altro anche le procedure di reclutamento e le modalità di finanziamento della relativa spesa, definendo, dunque, i limiti assunzionali e i corrispondenti incrementi della dotazione organica*".

Sul punto, la Sezione aveva già evidenziato che "*il complessivo importo di euro 851.180,36, previsto per le 27 unità programmate (all'atto dell'assunzione vi è stata una rinuncia), è stato finanziato come segue:*

- 130.094,40 euro, quale quota dello spazio occupazionale ordinario 2018 (tale quota è inferiore, come previsto dal d.lgs. n. 75/2017, al 50 per cento dello spazio complessivo di euro 280.284,62)

- 721.085,36 euro, quale quota delle risorse stanziate per il finanziamento dei contratti a tempo determinato, all'interno del limite massimo di spesa sostenibile ex lege per tali procedure. Tale limite massimo corrisponde al valore del relativo stanziamento medio nel triennio 2015-2017, quantificato dall'amministrazione nell'importo di euro 1.061.654,26.

In conformità al dettato normativo statale e regionale, inoltre, la quota di euro 721.085,36, è stata stabilmente ridotta dallo stanziamento destinato al finanziamento delle assunzioni a tempo determinato ed ha portato all'incremento della dotazione organica della Giunta regionale di n. 20 posti (di cui n. 15 di categoria D e n. 5 di categoria C).

Per le restanti 19 unità, da assumere tra il 2019 e il 2020 è prevista la copertura con i posti vacanti e dunque già disponibili nella dotazione organica della Giunta, fatta salva la verifica degli effettivi spazi occupazionali ordinari. Sulla sostenibilità della spesa massima prevista per le descritte procedure, quantificata, a regime, per il triennio 2018-2020, nell'importo di euro 3.283.374,58 si è espresso favorevolmente il Collegio dei revisori, con pareri n. 17 e n. 18 del 2018.".

Alla richiesta di aggiornare lo stato di attuazione delle suddette procedure, l'amministrazione ha segnalato che le stesse "*per il triennio considerato, hanno conosciuto l'assunzione di complessive n. 32 unità di personale, rispetto a n. 41 unità programmate, per effetto delle rinunce all'assunzione espresse da n. 9 potenziali aventi titolo. L'intera platea degli aventi titolo è stata portata ad esaurimento già nell'anno 2019, entro i limiti all'uopo stanziate*", precisando ulteriormente che, come è possibile rilevare anche dalla tabelle suesposte, "*sono state effettuate per la Giunta n. 25 assunzioni nel corso dell'anno 2018 (a cui si aggiunge 1 ulteriore assunzione per il Consiglio, per un totale per tale anno di n. 26) e n. 6 assunzioni nell'anno 2019, portando in tal modo a conclusione lo stesso come definito con deliberazione GR n. 919/2018.*
Le assunzioni dell'anno 2019 hanno trovato copertura nelle risorse della capacità assunzionale come complessivamente definita nell'ambito del PTFP 2019-2020 di cui a deliberazioni GR n. 466/2019 e n. 1012/2019.
In virtù della proroga del termine per le stabilizzazioni di cui all'art. 20 del D.lgs. 75/2017, disposta fino al 31 dicembre 2021 dal D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8, il PTFP per il triennio 2020-2022, adottato con la sopra menzionata deliberazione GR n. 795/2020, prevede l'attivazione della relativa procedura nell'anno 2021, stante la previsione, tra i restanti requisiti, della maturazione al 31 dicembre 2020 di almeno tre anni di servizio negli ultimi otto alle dipendenze dell'amministrazione regionale (i numeri puntuali e definitivi per categoria saranno, pertanto, individuati in sede di aggiornamento 2021 del Piano triennale dei fabbisogni di personale, anche tenuto conto dell'ulteriore spazio occupazionale eventualmente disponibile)".

1.5 La dotazione organica regionale

Alle rilevazioni del fabbisogno di personale sopra descritte, hanno fatto seguito alcuni interventi di rimodulazione delle rispettive dotazioni organiche, ad invarianza della spesa, adottate sia dal Consiglio regionale sia dalla Giunta regionale.
In particolare, il Consiglio regionale, con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 3 luglio 2019 n. 66, ha ridotto la propria dotazione di 1 unità, trasformando 2 unità di categoria B in 1 unità di categoria C. Con successivo decreto del Segretario generale n. 1034 del 16 dicembre 2019 è stata poi approvata una ulteriore rimodulazione "*considerata la necessità di avvalersi di questa facoltà trasformando n. 2 posti vacanti di categoria B in n. 2 posti di categoria C, utilizzando a tal fine le risorse finanziarie derivanti dalla soprarichiamata operazione di trasformazione e riduzione da n. 2 B in n. 1 C*".

Parimenti la Giunta regionale, con la richiamata d.g.r. n. 466 dell'8 aprile 2019, di approvazione del PTFP 2019, oltre ad accorpare la dotazione organica provvisoria del personale ex provinciale, ha rimodulato la dotazione della Giunta regionale (e Artea), ad invarianza complessiva della spesa, con riduzione di n. 2 posti di categoria A e n. 8 posti di categoria B e con contestuale incremento di n. 8 posti di categoria C.

Complessivamente, pertanto, la dotazione organica regionale (Consiglio regionale, Giunta e Artea, Agenzia informazione organi di governo della Regione e Ufficio stampa del Consiglio) al 31 dicembre 2019 consta di 3.532 posti, di cui 126 di livello dirigenziale (inclusa la posizione del Direttore dell'Agenzia per l'informazione degli organi di governo della Regione appartenente al ruolo dei giornalisti) a fronte dei 3.535 presenti al 31 dicembre 2018. Si ricorda che il dato complessivo comprende la dotazione di 25 posti del ruolo giornalisti, di cui 9 previsti per l'Ufficio stampa del Consiglio e 16 relativi all'Agenzia per le attività di informazione della Giunta.

Nel corso del 2019, inoltre, la Giunta regionale ha nuovamente ridefinito il proprio assetto organico con la menzionata d.g.r. n. 1012 del 29 luglio 2019, di integrazione al PTFP approvato con d.g.r. n. 466/2019, dando tuttavia decorrenza 1° gennaio 2020 alle modifiche introdotte, che hanno comportato il decremento complessivo di 2 unità. In particolare, come si evince dalle premesse del provvedimento, l'amministrazione ha ritenuto "*opportuno provvedere, a far data dal 1 gennaio 2020, a rimodulare la Dotazione organica della Giunta Regionale sulla base delle effettive cessazioni del corrente anno e delle esigenze organizzative e funzionali della Amministrazione ad invarianza complessiva della spesa, così come previsto dall'articolo 6, comma 3, del D.Lgs 165/2001 e dalle Linee guida ministeriali dell'8 maggio 2018, riducendo n. 18 posti di categoria B, fermo restando il concretizzarsi delle relative cessazioni, ed incrementando contemporaneamente n. 16 posti di categoria C per i quali nel 2020 si procederà alle relative assunzioni (nei limiti della capacità occupazionale data dal valore delle cessazioni di categoria B dell'anno precedente)*".

La tabella che segue mostra, nel dettaglio, i relativi dati, evidenziando anche la situazione al 1° gennaio 2020.

Tab. 7 - Dotazione organica regionale al 31 dicembre 2019 e al 1° gennaio 2020.

	31 dicembre 2019					1° gennaio 2020				
Qualifiche	**Giunta regionale, Artea e pers. prov. ex l.r. 22/2018 d.g.r. 466/2019**	**Consiglio regionale delib. Ufficio Presid. n. 66/2019 e decreto S.G. n. 1034/2019**	**Agenzia informazione organi di governo della Regione d.g.r. 805/2018**	**Ufficio stampa Consiglio delib. Ufficio Presid. n. 66/2019**	**Totale**	**Giunta regionale, Artea e pers.prov. ex l.r. 22/2018 d.g.r. 1012/2019**	**Consiglio regionale delib. Ufficio Presid. n. 66/2019 e decreto S.G. n. 1034/2019**	**Agenzia informazione organi di governo della Regione d.g.r. 805/2018**	**Ufficio stampa Consiglio delib. Ufficio Presid. n. 66/2019**	**Totale**
Dirigenti (a)	**113**	**12**	**0**		**125**	**113**	**12**	**0**		**125**
Cat. D	1.554	102	16		1.672	1.554	102	16		1.672
Cat. C	1.227	106	13		1.346	1.243	106	13		1.365
Cat. B	301	43	5		349	283	43	5		331
Cat. A	12	2	0		14	12	2	0		14
Totale comparto (b)	**3.094**	**253**	**34**		**3.381**	**3.092**	**253**	**34**		**3.382**
Direttore Agenzia ruolo giornalisti ©			**1**		**1**			**1**		**1**
Capiservizo e redattori **ruolo giornalisti** (d)			16	9	25			16	9	25
Totale Generale (a+b+c+d)	**3.207**	**265**	**51**	**9**	**3.532**	**3.205**	**265**	**51**	**9**	**3.530**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana.

1.5.1 I dati del conto annuale: personale in servizio, cessazioni e assunzioni al 31 dicembre 2019

La consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 2019, quantificata in base ai criteri di redazione del conto annuale (dati SI.CO.), pari a n. 3.460,59 unità, di cui n. 113 dirigenti, oltre a 15 dirigenti generali, assunti con contratto di diritto privato ed inquadrati extra dotazione organica, evidenzia una copertura del contingente organico complessivo pari al 97,89 per cento. Nello specifico, con riguardo al personale dirigenziale, le unità effettivamente in servizio sono pari all'89,68 per cento del relativo organico mentre il personale effettivo del comparto costituisce il 97,75 per cento della relativa dotazione.

La tabella seguente mostra, in dettaglio, la relativa distribuzione, quantificata in base ai criteri di redazione del conto annuale (dati SI.CO.) come precisati in calce alla medesima, distinguendo le qualifiche e le strutture (Giunta regionale e Consiglio Regionale).

Tab. 8 - Composizione del personale in servizio al 31 dicembre 2019 (dati provvisori del conto annuale).

Copertura organico - esercizio 2018	Giunta - Personale in servizio			Consiglio - Personale in servizio			Totale
	a tempo indeterminato	a tempo determinato	dipendenti altra P.A. comandato	a tempo indeterminato	a tempo determinato (*)	dipendenti altra P.A. comandato	
Uffici dirigenziali generali (a)		**14**			**1**		**15**
Uffici dirigenziali di Area				1			1
Uffici dirigenziali di Settore	75	9	15	11			110
Posizioni individuali equiparate a Settori							0
Agenzia informazione		1					1
Comando presso altra P.A.	1						1
Altro: dirigenti di altre P.A. comandati con funzioni di responsabile segreteria organo politico							0
Totale uffici dirigenziali non generali (b)	**76**	**10**	**15**	**12**	**0**	**0**	**113**
Categoria D	1.432	13,27	28	91	9,24	1	1.574,51
Categoria C	1.150	63,49	27	92	26,8	1	1.360,29
Categoria B	271	0	3	41	17,71		332,71
Categoria A	12			2			14
Redattori e personale cui si applica il CNL giornalistico	12	0		8	0,08		20,08
Altro: Responsabile segreteria organo politico/Consiglieri		17			14		31
Totale personale non dirigente (c)	**2.877**	**93,76**	**58**	**234**	**67,83**	**2**	**3.332,59**
Totale generale (a+b+c)	**2.953**	**117,76**	**73**	246	68,83	2	**3.460,59**

(*) L'incarico relativo all'Ufficio dirigenziale generale del segretariato del consiglio regionale è affidato a dipendente di categoria D della Giunta regionale, previo collocamento in aspettativa.
In base ai criteri di redazione del conto annuale, si precisa che:
- sono incluse le unità che al 31.12.2019 si trovavano in posizione di comando/distacco presso altra amministrazione per un totale di 28 unità, tutte ascrivibili alla Giunta: di queste, una unità è di qualifica dirigenziale, le restanti 27 unità sono incluse nelle unità di personale non dirigente;
- il personale non dirigente a tempo determinato è espresso in unità uomo anno;
- il personale a tempo indeterminato cessato in data 31.12.2019 è considerato cessato dell'anno 2019 pertanto non rientra nel calcolo del personale in servizio al 31.12.2019;
il personale collocato in aspettativa non è incluso.
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, Settore Amministrazione del personale.

L'andamento delle cessazioni e delle assunzioni, nel triennio 2017-2019, rilevate secondo detti criteri, risulta essere il seguente:

Tab. 9 - Cessazioni/assunzioni – Triennio 2017-2019 (dati provvisori del conto annuale).

Qualifiche	2017		2018		2019	
	Cessazioni	Assunzioni	Cessazioni	Assunzioni	Cessazioni	Assunzioni
Direttore generale			1	2	2	1
Dirigente a tempo indeterminato		1	4	1	10	4
Dirigente a tempo determinato art. 110 TUEL		1	1			3
Categoria D	18	13	38	23	69	20
Categoria C	12	12	43	28	48	16
Categoria B	7		19	2	25	3
Categoria A			1			
Contrattisti	2					
Collaboratore a tempo determinato art. 90 TUEL	1	2	2	3	2	4
Totale	**40**	**29**	**109**	**59**	**156**	**51**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, Settore Amministrazione del personale.

I dati mostrano un tendenziale aumento delle cessazioni, quasi triplicate nel triennio 2017-2019, a fronte di un numero di assunzioni in leggero decremento rispetto al 2018, anno in cui hanno avuto effetto le procedure speciali di reclutamento del personale precario.

Per l'anno in esame, in particolare, l'Amministrazione ha fornito le relative causali come descritte nelle seguenti tabelle:

Tab. 10 - Causali assunzioni anno 2019 (dati provvisori del conto annuale).

Dettaglio causali di assunzione anno 2019	
Passaggi da altre Amministrazioni del comparto	21
Nomina da concorso	4
Stabilizzazioni	6
Concorso pubblico l. 68/99	2
Chiamata dirigenti a contratto	4
Assunzioni gruppi consiliari/segreterie politiche	4
Trasferimento da ente comparto (categorie protette)	1
Reintegra personale	5
Rientro in servizio a conclusione periodo di aspettativa	4
Totale	**51**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, Settore Amministrazione del personale.

Tab. 11 - Causali cessazioni anno 2019 (dati provvisori del conto annuale).

Dettaglio causali di cessazione anno 2019	
Dimissioni con diritto a pensione	128
Collocamento a riposo per limiti di età	11
Passaggi ad altre Amministrazioni del comparto	6
Passaggi ad altre Amministrazioni di altro comparto	1
Risoluzione rapporto di lavoro	1
Collocamento in aspettativa	6
Inabilità assoluta	3
Totale	**156**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, Settore Amministrazione del personale.

1.6 La spesa di personale

Come ha avuto modo di affermare la Sezione delle autonomie nella più volte richiamata delib. n. 25/2017, "*la spesa per il personale che costituisce un fattore di rigidità dei bilanci, viene ponderata in termini di impegni finanziari in una cornice di sostenibilità e compatibilità finanziaria ed alla luce degli equilibri statici e dinamici di bilancio*".

Ne deriva la necessità di continue verifiche sull'andamento della stessa, nel suo insieme e nelle singole componenti, con particolare riguardo a quelli assoggettate ad ulteriori limiti di spesa rispetto al parametro di cui all'art. 1, commi 557 e ss., della l. n. 296/2006, di riferimento per la spesa complessiva.

Le verifiche riguarderanno, come detto in premessa, oltre alla spesa complessivamente sostenuta, il fondo risorse decentrate e la spesa per il personale a tempo determinato sulla quale, peraltro, a decorrere dall'anno 2018, si sono prodotti ulteriori effetti riduttivi in ragione della quota di risorse destinata dall'amministrazione al finanziamento delle assunzioni del personale precario.

L'analisi di alcuni aggregati di spesa ha altresì evidenziato criticità relativamente alla spesa sostenuta per il personale giornalistico in servizio presso gli organi di informazione della Giunta regionale e del Consiglio regionale. L'applicazione, a tale categoria di dipendenti, del Contratto collettivo dei giornalisti (CNLG) in luogo di quello meno oneroso relativo alle funzioni locali 2016-2018, siglato il 21 maggio 2018, ha comportato un onere, per il bilancio regionale, ritenuto non giustificato dalla Sezione e ha ingenerato anche dubbi di legittimità costituzionale sulle due leggi regionali che, a partire dal 2006, hanno disciplinato l'inquadramento e il trattamento economico dei giornalisti. Su tale aspetto è stato attivato il contraddittorio, come meglio illustrato nell'apposito paragrafo, cui si rinvia.

1.6.1 Il rispetto del limite alla spesa di personale

Il parametro di cui all'art. 1, commi 557 e ss., della l. n. 296/2006, costituito dalla spesa media di personale sostenuta nel triennio 2011-2013, rappresenta, come si è visto, la spesa potenziale massima che gli enti locali possono programmare nel rinnovato contesto di pianificazione del fabbisogno di personale anche in funzione di una totale ripresa delle facoltà assunzionali, commisurate, nell'anno 2019, al totale delle cessazioni intervenute nell'anno precedente e altresì estese alle cessazioni dello stesso anno 2019.

Permane dunque la necessità di verificare il rispetto di tale limite, sebbene il relativo dato, per l'amministrazione in esame, abbia fatto rilevare finora un costante decremento e un valore molto al di sotto di quello limite.

Per il relativo calcolo si considera la spesa afferente al macroaggregato 1.01 "Spese di personale", che include tutte le voci ad esso correlate (buoni pasto, formazione, ecc.), facenti parte della categoria economica "Spesa di personale".

Nel 2019, l'importo complessivamente impegnato (euro 162.950.193), al lordo Irap (euro 10.306.859), è pari a euro 173.257.052.

Tale importo, al netto delle voci da escludere (spese per la ricollocazione del personale provinciale pari a euro 38.551.205 e spesa di euro 111.441 rientrante nella suddetta categoria economica e tuttavia imputata sul "conto sanitario") è pari a euro 134.594.406 (incluse alcune componenti, le quali, pur potendo essere escluse *ex lege*[140], sono apparse ininfluenti sul risultato finale, dato il loro modesto ammontare).

Inoltre, in conformità al principio contabile di cui all'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.2, lett. a), che disciplina le modalità di imputazione contabile delle spese di personale[141], l'aggregato di spesa è influenzato dal Fondo pluriennale vincolato e deve essere ricalcolato, per la corretta imputazione degli impegni, sottraendo il FPV appostato in entrata per euro 30.915.093 (a copertura della spesa di salario accessorio esigibile nell'esercizio 2019 e proveniente dall'esercizio 2018) e sommando il FPV iscritto in uscita per euro 27.158.904 (per analoghe obbligazioni sorte nel 2019 ed esigibili nell'esercizio 2020).

---

[140] Oltre a quelle espressamente previste dal legislatore, e riguardanti il personale appartenente alle categorie protette, ex art. 3, comma 6, d.l. n. 90/2014, la spesa di personale a tempo determinato il cui costo "sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea ex art. 3, comma 9, lett. b) del d.l. n. 90/2014, di quella e *ex* art. 16, comma 1-*quater*, del d.l. n. 113/2016 relativa al personale a tempo determinato con incarico dirigenziale ex art. 110, comma 1, del Tuel, si citano ulteriori deroghe, previste dalla Sezione delle autonomie, con pronunce di massima, e riguardanti, in particolare: i contributi Agcom per l'esercizio delle funzioni delegate ai Co.Re.Com. (delib. n. 23/2017); i fondi comunitari strutturali e di investimento europei (delib. n. 20/2017). Sul punto, peraltro, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha più volte affermato che occorre seguire "*una linea ermeneutica di stretta interpretazione*", limitando le esclusioni alle sole ipotesi tassativamente previste dal legislatore (cfr. deliberazioni n. 21/2014, n. 2/2015 e n. 14/2016).

[141] Il principio prevede, tra l'altro, che "*la spesa riguardante il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo*". Come è noto, infatti, il FPV è un saldo finanziario costituito da risorse già accertate, destinate a finanziarie obbligazioni passive già perfezionatesi, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

L'amministrazione ha chiarito sul punto che il valore considerato per l'anno in esame "*è in linea con gli indicatori di bilancio sul conto consuntivo 2019 e permetterà di seguire il trend della spesa sugli anni a venire a seguito dell'entrata in vigore del Decreto 3 settembre 2019*".

La complessiva spesa sostenuta nell'anno 2019, rilevata utilizzando i criteri sopra indicati, risulta essere pari a euro 130.838.218. Il dato, pur presentando un incremento rispetto all'anno 2018, pari in valore assoluto a 7,36 milioni, si attesta su un valore inferiore di oltre 30 milioni alla spesa media del triennio 2011-2013, pari, come si evince dalla tabella seguente, a 161,57 milioni.

Tuttavia, allineando tale dato al criterio della competenza "pura" finora utilizzato anche per gli esercizi precedenti, emerge una spesa complessiva pari a 114,30 milioni, che conferma il *trend* decrescente rispetto al valore del 2018.

Tab. 12 – Spesa di personale 2019 – raffronto con il valore medio del triennio 2011-2013. (in milioni)

Spesa di personale - Impegni	Valore medio del triennio	2015	2016	2017	2018	2019
Totale spesa di personale al lordo Irap	161,57	155,90	141,12	128,29	123,48	114,30

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana.

1.6.2 Il rispetto dei limiti del Fondo per le risorse decentrate

Si premette che l'amministrazione ha fornito i dati richiesti precisando che il Fondo relativo al personale dirigente è, allo stato, in corso di consuntivazione, pertanto i relativi importi attengono alla quantificazione in via preventiva.

Peraltro, l'art. 7 della l.r. n. 80/2019, che ha integrato l'art. 4 della l.r. n. 40/2012 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana), ampliando la competenza del Collegio dei revisori dei conti in materia di oneri della contrattazione collettiva integrativa, ha previsto il controllo preventivo della compatibilità dei relativi costi con i "vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, nonché con le disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori" anche per la quantificazione in sede consuntiva delle risorse utilizzate.

La disposizione ha avuto effetto dall'anno 2020, pertanto, con parere n. 80 del 9 giugno 2020, il Collegio si è espresso, con esito favorevole, sulla proposta relativa alla quantificazione del

FRS del personale non dirigente anno 2019, poi approvato con d.d. n. 8474 del 10 giugno 2020.

Nel parere, si dà atto, tra l'altro, che le risorse assoggettate al limite ex art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 includono oltre al fondo delle risorse decentrate anche gli importi destinati alle posizioni organizzative e alla remunerazione del lavoro straordinario (in conformità alle indicazioni di cui alla nota MEF n. 13818 del 23 gennaio 2019).

I dati esposti confermano, anche per l'anno 2019, il rispetto delle norme vigenti, sia con riferimento alle decurtazioni operate in applicazione dell'art. 9, comma 2 bis, del d.l. n. 78/2010 sia con riguardo alla ulteriore decurtazione di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017.

Tab. 13 - Decurtazioni fondo unico. Anni 2015-2019. (in euro)

Applicazione art. 9 comma 2 bis d.l. n. 78/2010 Decurtazione permanente ex art. 1, comma 456, l. n. 147/2013- limite anno 2014					
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Fondo personale non dirigente	1.200.548	1.200.548	1.200.548	1.200.548	1.200.548
Fondo personale dirigente	1.865.374	1.865.374	1.865.374	1.865.374	1.865.374
Decurtazione parte fissa - limite anni 2015-2016 ex art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017					
		2016	**2017**	**2018**	**2019**
Fondo personale non dirigente		1.400.657	1.460.623	1.479.193	1.534.744
di cui partizione relativa al personale ex provinciale, ex l.r. n. 22/2015		40.900	44.660		
Fondo personale dirigente		1.454.556	1.470.230	1.470.587	1.473.347
di cui partizione relativa al personale ex provinciale, ex l.r. n. 22/2015		11.763	12.104		

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, Settore Amministrazione del personale.

Di seguito, si espone la quantificazione finale per l'anno 2019 di entrambi i Fondi, ricordando che quella relativa al personale dirigente è determinata in via preventiva.

Tab. 14 - Ammontare dei fondi per la contrattazione integrativa. Anni 2015-2019. (in euro)

Ammontare del Fondo risorse decentrate - Regione Toscana - anni 2015-2019					
	2015	**2016**	**2017**	**2018 (*)**	**2019**
Totale Fondo personale non dirigente	25.842.369	29.139.874	29.826.653	27.425.285	30.813.916
risorse posizioni organizzative (dal 2018) (**)				7.773.415	7.817.964
partizione relativa al personale cui non si applica la l.r. n. 22/2015		24.381.420	24.692.896		
di cui quota fondo personale non dirigente confluita nel FPV	*9.269.644*	*8.660.260*	*11.345.798*	*19.105.899*	*21.672.350*
partizione relativa al personale ex provinciale, ex l.r. n. 22/2015		*4.758.454*	*5.133.757*		
di cui quota fondo personale non dirigente confluita nel FPV		*1.345.780*	*1.696.610*		
Totale Fondo personale dirigente	8.268.861	8.771.238	10.216.780	8.247.197	8.212.797
partizione relativa al personale cui non si applica la l.r. n. 22/2015		7.695.234	9.090.377		
di cui quota fondo personale dirigente confluita nel FPV	*1.627.621*	*4.212.950*	*7.111.919*	*11.809.193*	*5.486.554*
partizione relativa al personale ex provinciale, ex l.r. n. 22/2015		*1.076.004*	*1.126.403*		
di cui quota fondo personale non dirigente confluita nel FPV		*393.235*	*453.611*		

(*) "*a decorrere dall'anno 2018, sulla base delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 800, della l. 205/2017, i fondi delle risorse destinate alla contrattazione integrativa sono stati accorpati, superando l'articolazione in partizioni secondo l'ente di provenienza del personale trasferito adottata negli anni 2016-2017 in attuazione della l. 56/2014 e della l.r. 22/2015*".

(**) "*art. 67, comma 1, CCNL 2016-2018: a decorrere dall'anno 2018 le risorse destinate nell'anno 2017 alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, comprese le alte professionalità, vengono decurtate dal fondo e vengono corrisposte a carico dei bilanci degli enti*".

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, Settore Amministrazione del personale.

1.6.3 La spesa di personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile

Permane anche per l'anno 2019 l'obbligo di contenere il ricorso a forme contrattuali flessibili, entro il limite della relativa spesa sostenuta ad analogo titolo nel 2009, quantificata dalla Regione Toscana in euro 16.573.297.

Peraltro, nel 2018 l'Amministrazione ha attivato le procedure speciali di stabilizzazione del personale a tempo determinato, regolate dalla l.r. n. 32/2018, finanziandone il maggior costo a valere sui fondi destinati alla spesa per il personale a tempo determinato, disponendo la conseguente riduzione, in via definitiva, dei correlati stanziamenti. In particolare, con d.g.r. n. 919/2018 il costo delle relative procedure è stato quantificato in complessivi euro 851.180,36, di cui euro 721.085,36 finanziati con le risorse ex di cui all'art. 9, comma 28, pertanto il nuovo limite di spesa risulta essere di euro 15.741.022, come emerge tabella che segue.

Con riguardo alle forme di lavoro flessibile, si ricorda, che l'art. 36, comma 2, come modificato dall'art. 9 del d.lgs. n. 75/2017 ha circoscritto alle sole ipotesi derivanti da "*esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale*", la facoltà di ricorrere a tali forme assunzionali e, in particolare, a "*contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche*".

È, inoltre, a regime dal 1° luglio, per effetto dell'art. 22, comma 8, del d.lgs. n. 75/2017, il divieto per le pubbliche amministrazioni di ricorrere a contratti di collaborazione "*che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro*", assimilati ai contratti di lavoro subordinati, e regolati, per il settore privato, dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 (c.d. "Jobs act").

I dati indicati di seguito in tabella evidenziano che l'Amministrazione regionale, nell'anno in esame, ha attivato anche tirocini formativi ed ha sostenuto una spesa complessiva di personale a tempo determinato pari a euro 9.555.583 e, dunque, ben al di sotto del limite

sopra richiamato. Tale importo, peraltro, si presenta sostanzialmente costante nel triennio 2017-2019.

Tab. 15 – Spesa di personale a tempo determinato e per contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Triennio 2017-2019. (in euro)

Verifica limite di spesa art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010					
Consiglio regionale	**2009**	**Nuovo limite post stabilizzazioni**	**2017**	**2018**	**2019**
Comparto*	297.523	237.329		22.912	13.331
Dirigenza	137.623	137.623			
Direttori	233.090	233.090	210.832	177.826	211.251
Totale strutture amministrative	***668.236***	608.042	***210.832***	***200.737***	***224.582***
Organi politici	5.392.892	5.392.892	3.244.980	3.350.321	3.317.617
Totale Consiglio	**6.061.128**	**6.000.934**	**3.455.812**	**3.551.059**	**3.542.199**
Giunta regionale	**2009**		**2017**	**2018**	**2019**
Comparto**	1.720.668	948.587	36.879	68.832	
Dirigenza	2.796.605	2.796.605	966.224	899.301	1.068.729
Direttori	1.784.289	1.784.289	2.992.447	2.846.876	2.727.551
Totale strutture amministrative	***6.301.562***	5.529.481	***3.995.550***	***3.815.009***	***3.796.280***
Organi politici	3.264.593	3.264.593	2.164.825	2.258.943	2.191.755
Totale Giunta	**9.566.155**	**8.794.074**	**6.160.374**	**6.073.952**	**5.988.035**
Totale spesa personale a tempo determinato	**15.627.283**	**14.795.008**	**9.616.186**	**9.625.010**	**9.555.583**
Giunta - co.co.co.-tirocini formativi	886.047	886.047	9.101		25.349
Consiglio - co.co.co.	59.967	59.967	580		
Totale spesa personale a tempo determinato e co.co.co.	**16.573.297**	**15.741.022**	**9.625.867**	**9.625.010**	**9.555.583**

Decurtazione quota parte personale Consiglio regionale di euro 60.194,36.
Decurtazione quota parte Giunta regionale di euro 772.080,65.
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Si ricorda, altresì, che la tipologia di spesa in esame include il personale assegnato alle strutture di supporto agli organi politici e che tale dato incide sulla spesa complessivamente sostenuta in modo consistente per la Giunta regionale e in modo quasi esclusivo per il Consiglio regionale, ove sono presenti anche le segreterie dei Gruppi consiliari[142].

[142] Per tali organi, l'art. 40, comma 4, della citata l.r. n. 1/2009 ha previsto che "*Per ogni legislatura la Giunta regionale, entro novanta giorni dall'insediamento, determina con propria deliberazione, modificabile nel corso della legislatura, lo stanziamento utilizzabile per il reclutamento del personale a tempo determinato delle strutture di cui ai commi 1 e 2, nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e ne determina altresì la relativa dotazione organica…*".

La tabella che segue mostra l'andamento dei relativi dati, quantificati in termini di cassa.

Tab. 16 - Costo del personale delle segreterie dei gruppi consiliari. Periodo 2013-2019. (in euro)

Segreterie Gruppi consiliari	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Spesa	3.702.435	3.534.994	2.696.760	2.390.749	2.353.308	2.444.014	2.306.779

Fonte: elaborazione a cura dell'Ufficio Controllo di gestione del Consiglio regionale su dati forniti dal Settore Amministrazione del personale - Giunta regionale.

1.6.4 La spesa per il personale giornalistico

Nell'ambito delle verifiche istruttorie relative agli aggregati di spesa del personale, esaminati in vista del giudizio di parifica del Rendiconto 2019, sono emerse criticità che hanno evidenziato una componente di tale spesa, relativa al personale giornalistico dipendente della Regione Toscana, ritenuta non giustificata. Tali criticità hanno ingenerato, al contempo, dubbi di legittimità costituzionale sulla legge regionale 02 agosto 2006 n. 43 e sulla legge regionale 09 marzo 2011 n. 9 autorizzative della spesa in questione.

I capitoli della proposta di Rendiconto 2019, sui quali sono state imputate spese la cui correttezza viene messa in dubbio sono quelli relativi a retribuzioni, oneri accessori e altre voci del personale giornalistico dipendente dalla Regione e precisamente:

Per la legislatura in corso è intervenuta la delibera di Giunta regionale n. 705/2015, nella quale è stato stabilito di "[..] *determinare, tenuto conto della spesa sostenuta per l'assunzione di personale a tempo determinato nell'anno 2009 ai fine del rispetto dell'articolo 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010, la somma di euro 2.524.000 annui come stanziamento annuo massimo utilizzabile per tutte le assunzioni a tempo determinato di cui all'articolo 40, comma 4, della legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 e successive modificazioni*".

Tab. 17 - Elenco capitoli su cui grava la spesa del personale giornalistico.

Numero capitolo	Descrizione capitolo
71130	Retribuzione personale giornalistico GR - M/P 0101
71131	Contributi personale giornalistico GR - M/P 0101
71132	IRAP personale giornalistico GR - M/P 0101
71138	Retribuzione personale giornalistico CR - M/P 0101
71139	Contributi personale giornalistico CR - M/P 0101
71140	IRAP personale giornalistico CR - M/P 0101
71906	Retribuzione personale tempo determinato ufficio stampa CR – M/P 0101
90054	Retribuzione accessoria agenzia informazione CR* FPV entrata – M/P 0110
90055	Oneri contributivi agenzia informazione CR* FPV entrata – M/P 0110
90056	IRAP agenzia informazione CR* FPV entrata – M/P 0110
90057	Retribuzione accessoria ufficio stampa CR FPV entrata – M/P 0110
90058	Oneri contributivi ufficio stampa CR FPV entrata – M/P 0110
90059	IRAP ufficio stampa CR FPV entrata – M/P 0110

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.
* Trattasi di capitoli riguardanti spese della Giunta regionale anziché del Consiglio Regionale.

La Sezione, già in sede di istruttoria relativa al giudizio di parifica del rendiconto del precedente esercizio 2018, aveva segnalato che al personale giornalistico dipendente della Regione, assunto con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato, veniva applicato lo stato giuridico e il trattamento economico previsto dal contratto nazionale di lavoro giornalistico (anziché quello meno oneroso previsto dal CCNL funzioni locali), in applicazione della legge regionale 02 agosto 2006 n. 43 e legge regionale 09 marzo 2011 n. 9. La Sezione, pertanto, si era riservata, già in quella sede (vedi relazione allegata alla delibera di parifica n. 258 del 23 luglio 2019, cap. VII, par 1.3.4 tabella 2) di effettuare ulteriori approfondimenti, anche alla luce delle recenti sentenze della Corte Costituzionale n. 10/2019 e n. 81/2019 che avevano dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali che prevedevano l'applicazione del CCNL dei giornalisti, in luogo di quello del comparto funzioni locali, agli addetti agli uffici stampa dipendenti regionali.

Le risposte fornite dall'Amministrazione in sede istruttoria, hanno consentito di ricostruire quanto segue.

Successivamente all'entrata in vigore delle leggi regionali Toscana 02 agosto 2006 n. 43 e 09 marzo 2011 n. 9, su cui si appuntano gli attuali dubbi di legittimità costituzionale, l'Amministrazione Regionale ha sostenuto spese per il personale giornalistico in modo stabile e continuativo, a decorrere dal 2007 e, per quanto qui interessa, anche nell'esercizio 2019 (che forma oggetto della presente verifica, rilevante ai fini del giudizio di parifica del

rendiconto 2019) applicando lo stato giuridico e il trattamento economico previsto dal contratto nazionale di lavoro giornalistico (d'ora in avanti anche CNLG).

Tale Contratto collettivo prevede un trattamento economico, previdenziale e assistenziale più oneroso rispetto a quello derivante dal CNL comparto Regioni-Autonomie locali precedentemente applicato ai giornalisti dipendenti della Regione. L'Amministrazione regionale avrebbe dovuto, invece, continuare ad applicare tale ultimo Contratto collettivo come confermato dall'art. 18 bis del CCNL funzioni locali 2016-2018, siglato in data 21 maggio 2018, e dalla relativa dichiarazione congiunta n. 8.

Del resto, la stessa Corte Costituzionale, con sentenza n. 112/2020, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 6, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 nella parte in cui, analogamente alle leggi regionali Toscana sopra indicate, prevedeva l'applicazione, al personale assunto presso gli Uffici Stampa della Regione Basilicata e dei propri enti strumentali, del contratto nazionale dei giornalisti (CNLG).

Il soprarichiamato art. 18 bis del CCNL comparto funzioni locali, periodo 2016-2018, nello specifico, ha istituito nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione e ha definito i contenuti professionali di base. In seguito a tale disposizione contrattuale, le Amministrazioni avrebbero dovuto individuare, sulla base dei propri modelli organizzativi, questi profili professionali e attribuirli al personale che svolge attività di comunicazione e informazione.

La Regione Toscana, invece, già prima dell'entrata in vigore della suddetta norma contrattuale aveva adottato le leggi regionali sopra ricordate che hanno previsto una diversa disciplina contrattuale in una materia che appare riservata al legislatore statale ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. l) Cost., trattandosi di trattamento economico dei dipendenti pubblici. Tale intervento ha determinato, ad avviso della Sezione, un incremento della spesa per il personale giornalistico, disposto in assenza dei presupposti normativi statali e idoneo ad alterare gli equilibri economico finanziari dell'ente.

La posizione degli addetti all'Agenzia per le attività di informazione degli organi di governo della Regione e all' ufficio stampa per le attività di informazione del Consiglio regionale va esaminata alla luce delle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e

della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e successive modifiche e integrazioni. Il d.lgs. n. 165 del 2001, come è noto, demanda la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici alla contrattazione collettiva, secondo le modalità dettate dall'art. 40. Con riferimento ai dipendenti pubblici che siano altresì giornalisti, rilevano, inoltre, sia l'art. 9, comma 2, della legge n. 150 del 2000, che prevede che «*gli uffici stampa sono costituti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti*», sia il successivo comma 5, secondo cui «*negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti*». Successivamente è intervenuto l'art. 18 bis del recente CCNL funzioni locali 2016-2018, siglato in data 21 maggio 2018 e, infine, la dichiarazione congiunta n. 8 dello stesso CCNL che hanno delineato un percorso contrattuale che avrebbe dovuto portare all'individuazione di specifici profili professionali per i giornalisti dipendenti pubblici e al conseguente loro reinquadramento. Questo percorso però non ha ancora avuto completa attuazione.

Come dianzi indicato, nelle more di tale regolamentazione contrattuale, il legislatore regionale ha invece disciplinato la materia con la legge regionale 02 agosto 2006 n. 43 e, successivamente, con la legge regionale 09 marzo 2011 n. 9, con conseguenti oneri economici eccedenti e non giustificati in quanto avrebbe legiferato su un settore di competenza esclusiva del legislatore nazionale con violazione degli artt. 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

Tali conclusioni trovano conferma nella sentenza della Corte Costituzionale n. 112/2020 che, di recente, nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale sollevato dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo Basilicata, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, ha ribadito – oltre alla competenza esclusiva dello Stato a legiferare in materia – che le problematiche connesse alla regolamentazione del rapporto di lavoro dei giornalisti pubblici dipendenti vadano "*affrontate nelle indicate sedi negoziali, attivando le procedure di confronto previste dal legislatore nazionale e, per esso, dalla contrattazione collettiva di settore (..) È la contrattazione del pubblico impiego che può assicurare il necessario coinvolgimento della parte rappresentativa della categoria dei giornalisti, nell'ambito di aree di contrattazione specificamente dedicate*."

Le norme su cui si appuntano i dubbi di legittimità costituzionale sono le seguenti:

- art. 2, comma 2, della legge regionale 02 agosto 2006, n. 43 ai sensi del quale "*Le attività giornalistiche sono svolte da giornalisti iscritti all'ordine professionale, assunti a contratto, con l'applicazione dello stato giuridico e del trattamento economico previsto dal contratto nazionale di lavoro giornalistico*";

-art. 4 co 4, della legge regionale 02 agosto 2006, n. 43 ai sensi del quale "*La contrattazione integrativa aziendale, nelle materie previste dal contratto nazionale di lavoro giornalistico, è effettuata tra una delegazione nominata dal Presidente della Giunta regionale e l'Associazione Stampa toscana*".

- art. 6, comma 4, della legge regionale 02 agosto 2006, n. 43, ai sensi del quale "*I giornalisti appartenenti al ruolo unico regionale in servizio a tempo indeterminato rispettivamente presso l'ufficio stampa del Consiglio regionale e presso l'ufficio stampa della Giunta regionale alla data di entrata in vigore della presente legge possono, entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della presente legge, presentare domanda per transitare dal comparto Regioni e autonomie locali nel ruolo delle rispettive Agenzie di cui all'articolo 1; tale personale cessa di appartenere al ruolo unico regionale al quale si applica il contratto del comparto Regioni e autonomie locali e contestualmente, previa sottoscrizione di apposito contratto di diritto privato a tempo indeterminato, entra a far parte del ruolo unico del personale regionale al quale si applica il contratto nazionale del lavoro giornalistico, con attribuzione dello stato giuridico e del trattamento economico corrispondente alla qualifica di redattore con oltre trenta mesi di anzianità professionale. Ai soli fini dell'anzianità di servizio sono valutati interamente gli anni prestati presso gli uffici stampa degli organi regionali o gli anni in cui sono state svolte attività di informazione e comunicazione presso gli enti dipendenti od altri enti pubblici*".

- art. 3, comma 2, della legge regionale 09 marzo 2011, n. 9, ai sensi del quale "*Ai giornalisti dell'ufficio stampa si applica esclusivamente lo stato giuridico ed il trattamento economico previsto dal contratto nazionale di lavoro giornalistico, ivi comprese le disposizioni in materia di aspettativa, lavoro a tempo parziale ed ogni altro istituto ivi regolato. Ad essi non si applicano i corrispondenti istituti disciplinati dal contratto nazionale di lavoro del comparto regioni ed autonomie locali*".

- art. 4, comma 5, della legge regionale 09 marzo 2011, n. 9, ai sensi del quale "*La nomina a capo ufficio stampa comporta, per il giornalista con qualifica di caposervizio, la corresponsione di una indennità aggiuntiva pari alla differenza tra il minimo di stipendio di capo servizio e il minimo di stipendio di caporedattore, come stabilite dal contratto nazionale di lavoro giornalistico*".

- art. 4, comma 5 bis, della legge regionale 09 marzo 2011, n. 9, ai sensi del quale :"*Il contratto a tempo determinato stipulato a seguito della selezione prevista dal comma 1 bis prevede per il capo ufficio stampa una retribuzione pari a quella del giornalista con qualifica di caposervizio, aumentata di una indennità aggiuntiva pari alla differenza tra il minimo di stipendio di caposervizio e il minimo di stipendio di caporedattore, come stabilite dal contratto nazionale di lavoro giornalistico*".

- art. 4, comma 6, della legge regionale 09 marzo 2011, n. 9, limitatamente alla parte in cui dispone che "*Al capo ufficio stampa competono inoltre le determinazioni in merito alle attività svolte dai giornalisti in relazione all'eventuale impiego di quote della produttività conseguenti ad accordi derivanti dalla contrattazione integrativa aziendale prevista dal contratto nazionale di lavoro giornalistico (..)*".

- art. 4, comma 8, della legge regionale 09 marzo 2011, n. 9, ai sensi del quale "*L'ufficio di presidenza individua tra i giornalisti dell'ufficio stampa con qualifica di caposervizio un vicecapo ufficio stampa; a tal fine, il capo ufficio stampa fornisce le indicazioni previste dal contratto nazionale di lavoro giornalistico. Al vice capo ufficio stampa spetta la corresponsione di una indennità aggiuntiva pari alla differenza tra il minimo di stipendio di capo servizio e il minimo di stipendio di vice caporedattore, come stabilite dal contratto nazionale di lavoro giornalistico*".

- art. 6 co. 2 e segg. della legge regionale 09 marzo 2011, n. 9, ai sensi del quale:

"*2. I giornalisti in servizio effettivo a tempo indeterminato presso l'ufficio stampa provvisorio del Consiglio regionale di cui alla legge regionale 30 ottobre 2010, n. 54 (Disposizioni transitorie per lo svolgimento delle attività di informazione del Consiglio regionale), alla data di entrata in vigore della presente legge possono, entro quarantacinque giorni da tale data, presentare domanda per essere assegnati all'ufficio stampa, mantenendo lo stato giuridico e il trattamento economico in essere, oppure per transitare nel ruolo del personale del Consiglio regionale del comparto regioni e autonomie locali.*

3. Al personale che transita nel comparto regioni e autonomie locali viene attribuita la categoria D (D3 giuridico, D6 economico), in un profilo professionale corrispondente alle mansioni svolte. Allo stesso per sonale spetta la corresponsione, mediante assegno personale fino a riassorbimento, della differenza stipendiale tra il trattamento economico previsto dal contratto nazionale di lavoro giornalistico e quello previsto dal contratto nazionale del comparto regioni e autonomie locali dei dipendenti regionali, esclusi gli istituti accessori correlati all'esercizio della funzione, ed il mantenimento, nel caso di svolgimento di mansioni attinenti a quelle precedentemente esercitate , del trattamento previdenziale ed assistenziale in essere.

4. I giornalisti già nell'organico dell'ufficio stampa provvisorio del Consiglio regionale di cui alla l.r.54/2010 che, alla data di entrata in vigore della presente legge, non risultano in servizio effettivo e che, in virtù della l.r. 43/2006 e successive disposizioni attuative, hanno in godimento istituti di aspettativa non conformi alle corrispondenti disposizioni del contratto di lavoro giornalistico, sono collocati al di fuori della dotazione organica dell'ufficio stampa in uno specifico contingente a disposizione.

5. Terminato il periodo di aspettativa, i giornalisti di cui al comma 4 possono optare per l'assegnazione all'ufficio stampa oppure per il rientro nella ordinaria struttura regionale. L'assegnazione all'ufficio stampa è disposta dall'Ufficio di presidenza in presenza di posti vacanti nella dotazione organica. Il rientro nel ruolo regionale comparto regioni e autonomie locali è regolato dal comma 3.

6. Il mancato esercizio nei termini delle opzioni di cui al comma 2 ed al comma 5, comporta comunque il rientro nel ruolo del personale del Consiglio regionale del comparto regioni e autonomie locali, ai sensi del comma 3.

7. Il rapporto di lavoro a tempo parziale per il personale giornalistico è regolato secondo quanto previsto dal contratto nazionale di lavoro giornalistico; le modalità di svolgimento devono essere comunque tali da garanti re il soddisfacimento delle esigenze di servizio, tecniche, produttive e organizzative dell'ufficio stampa.

8. Nel caso di riduzione della dotazione organica, previo confronto con le rappresentanze sindacali di categoria a secondo quanto previsto dal contratto nazionale di lavoro giornalistico, l'Ufficio di presidenza stabilisce con proprio atto i criteri per l'individuazione dei giornalisti in sovrannumero; i giornalisti dichiarati in sovrannumero possono presentare domanda per transitare nel ruolo regionale comparto regioni e autonomie locali così come regolato dal comma 3".

Si ribadisce che il dubbio della legittimità costituzionale delle suddette disposizioni di legge regionale si fonda sull'ipotizzato contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione in quanto emanate in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", nel cui perimetro rientra anche la disciplina del trattamento di lavoro "privatizzato" dei dipendenti pubblici, ivi inclusi i dipendenti regionali e, tra questi, il personale giornalistico assunto presso le apposite strutture regionali.

Si ritiene, altresì, che la violazione della riserva di legge statale abbia comportato – per ridondanza del vizio – anche la violazione dei parametri costituzionali di cui agli articoli 81, 97 comma 1 e 117 comma terzo della Costituzione italiana. La spesa per il personale pubblico

costituisce, infatti, un importante aggregato della spesa corrente e le disposizioni volte al suo contenimento assurgono a principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e le norme regionali citate, sospettate di incostituzionalità, pertanto, violerebbero anche l'art. 117, terzo comma, Cost. per lesione della competenza statale a disciplinare i principi di coordinamento della finanza pubblica.

In merito alla quantificazione della maggiore e ingiustificata spesa che, per effetto di tale meccanismo, è stata sostenuta, nel 2019, a carico del bilancio regionale si osserva quanto segue.

L'analisi dell'andamento della spesa (importo impegnato) per il personale giornalistico, nel quinquennio di riferimento (2014-2019) non evidenzia un aumento della spesa suddetta bensì un decremento e, in parallelo, si osserva anche la riduzione del personale giornalistico in servizio. Tali dati, tuttavia, non sono significativi se considerati isolatamente.

La verifica relativa alla quota parte della spesa che si assume illegittimamente sostenuta nel 2019, per il personale giornalistico della Regione, infatti, presuppone l'analisi di altri valori numerici di riferimento e, precisamente: a) il numero del personale giornalistico in servizio nel 2019, b) la spesa sostenuta (importo impegnato) per le retribuzioni del suddetto personale, al netto di oneri riflessi e Irap, nel 2019 e c) la spesa ipotetica massima che, per le stesse di unità di personale, l'Amministrazione avrebbe sostenuto, nel 2019, se anziché applicare il CNLG avesse applicato il CCNL funzioni locali 2016-2018, siglato in data 21 maggio 2018. L'incremento ingiustificato di spesa a carico del bilancio regionale, infatti, si è verificato non solo nel 2019, bensì in via stabile e continuativa a partire dal 2007 quando, in applicazione della legge regionale n. 02 agosto 2006 n.43, sono state istituite le due Agenzie per le attività di informazione, rispettivamente, del Consiglio regionale e degli organi di governo della Regione (art.1) e al personale giornalistico in servizio è stato consentito di transitare dal comparto Regioni e autonomie locali nel ruolo delle rispettive Agenzie di cui all'articolo 1, con la conseguente attribuzione dello stato giuridico e del trattamento economico del CNLG. Per questo motivo l'incremento anomalo di spesa non risulta evidente dall'analisi dei dati relativi all'ultimo quinquennio (2015-2019), ma si evince dall'andamento della spesa impegnata, per i giornalisti, nel periodo 2006-2009. I dati forniti in sede istruttoria, in vista del contraddittorio tenutosi nell'adunanza del 16 luglio 2020, hanno evidenziato un incremento della spesa, nel suddetto periodo, in parallelo alla

transizione dal precedente inquadramento contrattuale (CCNL Regioni-Autonomie Locali) al nuovo (CCNG), effettuata a partire da aprile 2007 e completata nel 2009. L'analisi dei dati pervenuti ha evidenziato, in tale periodo, un incremento della spesa che è passata da euro 685.377,76 nel 2006, a euro 832.967,21 nel 2007, poi euro 1.002.649,15 nel 2008 per arrivare a euro 1.218.391,58 nel 2009. Le unità di personale giornalistico, in parallelo, sono aumentate da 19 (TI e Co.Co.Co) a 28 (TI).

Successivamente, la legge regionale 09 marzo 2011 n. 9 ha modificato e, in parte abrogato, la precedente legge 02 agosto 2006 n, 43, inserendo una serie di previsioni volte a riformare l'assetto delle attività di informazione e garantire maggiore efficienza della struttura addetta in relazione al Consiglio, ma ha confermato l'applicazione del CNLG anche ai giornalisti in servizio presso il Consiglio regionale. Tale incremento di spesa, seppur apparentemente giustificato dall'esistenza delle due leggi regionali di copertura sarebbe, ad avviso della Sezione, privo di copertura sostanziale perché le leggi regionali citate sono sospette di illegittimità costituzionale come sopra specificato.

Il calcolo esatto dell'entità della spesa ritenuta eccedente – di cui sarebbe stato gravato il Bilancio regionale, nell'esercizio 2019 – non è agevole, perché presupporrebbe l'identificazione di appositi profili professionali che tengano conto della specificità delle funzioni dei giornalisti rispetto agli altri dipendenti che svolgono funzioni amministrative (come previsto dall'art. 9 co. 5 della legge n. 150/2000 e dall'art. 18 bis CCNL comparto funzioni locali rimasti inattuati) e l'elaborazione di specifiche tabelle di corrispondenza tra i suddetti profili e il trattamento economico, da diversificare sulla base delle mansioni svolte e delle funzioni esercitate dalle figure professionali di giornalisti (es. redattore, caporedattore, caposervizio, capo ufficio stampa ecc.). La mancanza di tali elementi (profili professionali specifici e tabelle economiche di raffronto), non impedisce tuttavia di identificare un nucleo minimo di spesa non corretta a carico del bilancio regionale che, secondo un criterio basato su dati empirici, riscontrati nei dati contabili e organizzativi acquisiti dall'amministrazione regionale in sede istruttoria, può essere quantificato raffrontando e mettendo in correlazione, tra loro, i seguenti dati:

- numero di giornalisti in servizio, nell'anno 2019, ai quali è stato applicato il trattamento economico del CNLG;

-spesa complessiva (importo impegnato) e spesa media (ottenuta dividendo la spesa complessiva per il numero di unità giornalistiche in servizio) sostenuta, nell'esercizio 2019, per il personale giornalistico, al netto di oneri riflessi e Irap relativi al suddetto personale;
-spesa complessiva (impegni) ipotetica massima e spesa media ipotetica che la Regione avrebbe sostenuto, nel 2019, se avesse applicato il CCNL funzioni locali vigente anziché quello, più oneroso, dei giornalisti.
Il raffronto tra i suddetti dati è evidenziato nella seguente tabella che mostra un differenziale, di maggiore spesa non giustificata per retribuzioni, il cui importo minimo è pari almeno a euro 19.626,54 per unità e euro 392.530,75 complessivi.

Tab. 18 - Stima maggiore spesa per il personale con CNLG sostenuta nell'esercizio 2019. Importi impegnati.
(in euro)

Struttura	Retribuzione lorda al netto di oneri accessori e Irap CNLG anno 2019 capitoli 71130, 71138 e 71906	Qualifiche	Totale unità in servizio	Media retribuzioni Giunta/ Consiglio
Consiglio	371.147,43	3 capo servizio e 5 redattori con più di 30 mesi professionalità	8	
Giunta	644.160,12	redattori con più di 30 mesi professionalità	12	
Spesa complessiva CNLG/unità in servizio= spesa media 2019	1.015.307,55		20	**50.765,38**
Retribuzione D7 da CCNL Funzioni locali 2016-2018				**31.138,84**
Spesa potenziale massima ipotizzata per la sola voce retributiva D7				**622.776,80**
stima differenza retributiva CNL Funzioni locali rispetto alla media retribuzioni 2019 da CNLG per unità				**19.626,54**
stima maggiore spesa complessiva derivante dall'applicazione del CNLG				**392.530,75**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana.

I dati forniti dall'Amministrazione regionale, in risposta alla richiesta istruttoria prot. 5376 del 26 giugno 2020, infatti, evidenziano quanto segue:
- giornalisti in servizio nell'anno 2019: n. 20;
- spesa complessiva sostenuta (importo impegnato), per le relative retribuzioni, nello stesso esercizio, al netto di oneri riflessi e IRAP, rilevato dai pertinenti capitoli di bilancio (capitoli 71130, 71138 e 71906): euro 1.015.307,55.

- spesa media sostenuta, nell'esercizio 2019, per ogni dipendente in servizio (intesa quale rapporto tra la spesa complessiva suddetta e il totale del personale al quale è stato applicato il CNLG): euro 50.765,38.

La spesa potenziale e ipotetica massima, che l'Amministrazione avrebbe sostenuto nel 2019 per le sole retribuzioni se avesse inquadrato il personale giornalistico nelle categorie e posizioni economiche previste dal CCNL funzioni locali, anziché applicare il suddetto CNLG, sarebbe stata pari a euro 622.776,80 e il costo medio del personale in servizio sarebbe stato pari a euro 31.138,84.

Si precisa quanto segue.

Tale spesa potenziale massima è stata ricostruita, in sede istruttoria, ipotizzando che i 20 giornalisti in servizio, sulla base delle funzioni esercitate e delle mansioni loro assegnate, fossero stati tutti inquadrati nella categoria e posizione economica più elevate previste dal CCNL funzioni locali e, precisamente, categ. D, posiz economica D7.

Tale ipotesi limite è stata presa in considerazione al solo fine di individuare la spesa potenziale massima che l'Amministrazione sarebbe stata legittimata a sostenere sulla base del vigente CCNL di riferimento, per la voce stipendiale. In concreto l'analisi del contesto organizzativo interno descritto dall'ente lascia desumere, invece, una diversa situazione. L'ente, infatti, a seguito della richiesta istruttoria del 26 giugno 2020, prot. 5376 ha comunicato che i 20 giornalisti in servizio ricoprono qualifiche professionali diverse, sulla base delle mansioni svolte e del ruolo esercitato all'interno delle rispettive strutture organizzative, tra cui quelle di redattore, capo redattore, caposervizio. A ciascuna delle diverse qualifiche professionali attribuite dall'amministrazione avrebbe dovuto corrispondere un diverso inquadramento giuridico e trattamento economico, nell'ambito delle categorie previste dall'art. 18 bis CCNL funzioni locali (categ. D o C, in relazione ai fabbisogni dell'amministrazione, con posizione economica, rispettivamente, da un minimo di D1 ad un massimo di D7 e da un minimo di C1 a un massimo di C7). Tale precisazione evidenzia che, in concreto, alla luce della realtà organizzativa dell'ente, il costo effettivo che quest'ultimo avrebbe potuto legittimamente sostenere nel 2019 per le voci stipendiali, se avesse correttamente applicato ai giornalisti il CCNL funzioni locali anziché quello dei giornalisti privati, sarebbe stato inferiore a quello massimo sopra ipotizzato pari a euro 622.776,80. Le scelte organizzative dell'ente avrebbero potuto, tuttavia, giustificare

l'innalzamento di tale limite massimo di spesa, per effetto dell'attribuzione di specifiche posizioni organizzative, ai sensi dell'art. 13 del CCNL funzioni locali e/o di altri emolumenti o indennità accessorie previste dal CCNL funzioni locali; ma tenuto conto che i presupposti per la relativa attribuzione ne giustificano la corresponsione solo ad una quota limitata di dipendenti e che l' importo delle relative indennità può arrivare, solo in casi limitati, ad un massimo di euro 12.367,00, oltre indennità di risultato fino ad un massimo del 25 per cento di tale indennità (come risulta dal D.D.G. n. 14618 del 09 settembre 2019) ne consegue che la relativa spesa, eventualmente da aggiungersi al limite massimo di euro 622.776,80 sopra individuato, avrebbe potuto innalzare legittimamente la spesa fino ad una certa soglia, comunque, ben lontana (e notevolmente inferiore) rispetto alla spesa effettivamente sostenuta (impegnata) dall'amministrazione regionale, per le retribuzioni del personale giornalistico, nel 2019 (pari a euro 1.015.307,55). Se, poi, si considerano anche le spese sostenute, dall'amministrazione, per oneri riflessi e Irap relativamente al suddetto personale si giunge, per analogia, alla conclusione che anche i relativi capitoli di bilancio, e precisamente i capitoli 71131, 71132, 71139 e 71140 presentano spese non giustificate poiché calcolate in percentuale su un importo base (quello retributivo) ingiustificatamente maggiorato.

Si precisa, inoltre, che nel calcolo della spesa illegittima non è stata computata la quota parte sostenuta, nel 2019, per il trattamento economico del direttore dell'Agenzia per le attività di informazione degli organi di governo della Regione al quale non è stato applicato il CNLG bensì il trattamento economico corrispondente ad un dirigente di settore. Nel calcolo suddetto, invece, è stata computata la quota parte di spesa sostenuta per la retribuzione del Capo Ufficio Stampa del Consiglio Regionale, assunto con contratto a tempo determinato ma con applicazione del CNLG.

Le considerazioni sopra espresse inducono la Sezione a ritenere che l'aumento disposto, con leggi regionali, della spesa relativa al trattamento economico dei giornalisti dipendenti della Regione Toscana abbia determinato e potrebbe determinare un aumento considerevole della spesa corrente che rischia di gravare sul Bilancio regionale, anche negli esercizi futuri. Per questo motivo il riscontro, in sede di giudizio di parifica, di voci di spesa che si sospettano illegittime, per vizio derivato dalla "legge fonte", lascia ipotizzare una questione di legittimità costituzionale, dovendo altrimenti validare un risultato di amministrazione

ritenuto non corretto, suscettibile di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente.

Tale sarebbe la situazione profilatasi nella specie poiché, come si è detto, nel periodo 2007-2019 i maggiori importi, imputati al macroaggregato della spesa del personale assunto presso l'Agenzia per l'informazione degli organi istituzionali e presso l'ufficio stampa del Consiglio, sarebbero stati corrisposti in assenza di una legittima "copertura normativa", per incompetenza del legislatore regionale a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici, nonché di una legittima "copertura finanziaria", per mancanza dei presupposti legittimanti l'allocazione delle risorse. Tali considerazioni hanno ingenerato dubbi sulla possibilità di procedere alla parificazione dei relativi capitoli. A fronte dei suddetti rilievi l'Amministrazione, in sede di contraddittorio, ha manifestato l'intendimento di "*(…) procedere, con immediatezza, all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 160, della legge 160/2019, provvedendo, nei tempi più rapidi che i lavori consiliari consentano, all'abrogazione delle leggi regionali citate, nella parte in cui prevedono l'inquadramento di personale come giornalista, cui si applica il CNLG, ed al successivo reinquadramento del personale nell'ambito del CCNL Funzioni Locali, previo definizione dei relativi profili; in particolare, occorre riferirsi al comma 160 citato per la definizione dell'an e del quantum dell'eventuale assegno ad personam riassorbibile, in relazione anche alla situazione soggettiva di ciascun dipendente interessato. (…)*".

Tale intendimento è stato confermato dall'Amministrazione, in contraddittorio, anche nel corso dell'Adunanza del 02 luglio 2020 e in quella del 16 luglio 2020. In tali sedi l'Amministrazione, tuttavia, ha controdedotto in merito alla corretta quantificazione dell'ipotetico differenziale dei costi effettuata dalla Sezione, chiedendo di espungere dalla stima ipotetica le spese riferite alle voci accessorie riferite a missioni e compensi per lavoro straordinario, al fine di rendere omogeneo il confronto dei costi relativi a giornalisti/categorie del comparto funzioni locali.

La Sezione, in sede di contraddittorio e a fronte di tali osservazioni, ha rilevato quanto segue:

- i capitoli di spesa relativi alle missioni (cap. 71133 e 71141, per un importo complessivo di euro 5.000,00), a differenza di quanto sostenuto dall'Amministrazione, non sono stati presi in considerazione nella stima del conteggio delle retribuzioni dei giornalisti (euro 1.015.307,55);

- Gli importi relativi ai compensi per lavoro straordinario corrisposti, nel 2019, ai giornalisti (euro 36.340,12) sono stati correttamente inseriti nella tabella del calcolo dei costi sostenuti poiché rappresentano costi che, a parità di ore lavorate, sarebbero presenti anche nel caso dell'inquadramento alternativo sulla base del CCNL funzioni locali. Anche il citato CCNL, infatti, prevede la corresponsione di compensi per lavoro straordinario e nel caso di conferimento di incarico di P.O. tale remunerazione è ricompresa nell'indennità di posizione (che è omnicomprensiva e assorbe, sostituendola, ogni altra indennità accessoria, compreso il compenso per lavoro straordinario). Qualora si decidesse di togliere le spese relative al lavoro straordinario dalla tabella delle spese dei giornalisti, ai fini di un confronto basato su dati omogenei, sarebbe necessario decurtare pertanto, di pari importo, anche l'indennità di posizione ipotizzata dall'Amministrazione, per le P.O., in caso di applicazione del CCNL funzioni locali.

L'Amministrazione Regionale rappresentata dal Direttore Generale, in sede di contraddittorio del 16 luglio 2020, a fronte dei suddetti ulteriori rilievi ha confermato l'impegno ad abrogare le norme delle due leggi regionali citate. Successivamente, in sede di controdeduzioni finali, con nota prot. 6170, in data 21 luglio 2020 ha comunicato l'avvenuta presentazione del disegno di legge per la parziale abrogazione delle due leggi regionali sopra menzionate dettando, nelle more dell'adozione della disciplina contrattuale prevista, una regolamentazione tesa a dare immediata attuazione all'art. 18 bis del CCNL funzioni locali, siglato il 21 maggio 2018, definendo, in via transitoria, nell'attesa dell'adozione della prevista sequenza contrattuale, il trattamento economico e giuridico del personale giornalistico, tramite la riconduzione dei relativi trattamenti nell'ambito del CCNL funzioni locali. Il citato disegno di legge (PDL n. 51) è stato approvato dalla Giunta regionale in data 20 luglio 2020 e successivamente, con emendamenti, dal Consiglio regionale nella seduta del 21 luglio 2020 (PDL n. 484).

Nelle stesse controdeduzioni l'Amministrazione, inoltre, ha ampiamente argomentato in merito alla presunta inesistenza del differenziale di spesa ipotizzato, sul Bilancio 2019, dalla Sezione giungendo alle seguenti conclusioni: *"(….) l'applicazione della l.r. 43/2006 e della successiva l.r. 9/2011 non hanno determinato – diversamente da quanto accaduto in altre realtà regionali, le cui leggi regionali per l'inquadramento del personale giornalista nel CNLG sono state oggetto di censura costituzionale – alcun incremento di spesa, con particolare riferimento all'anno*

oggetto dell'attuale Giudizio di Parifica, bensì una riduzione della spesa di oltre euro 90.000 sul bilancio regionale (….)".

La Sezione prende atto delle controdeduzioni formulate dall'Amministrazione nelle varie fasi del contraddittorio rilevando che l'esatta quantificazione dell'ipotizzata maggiore spesa, sostenuta per il personale giornalistico nel 2019, non risulta agevole in considerazione delle diverse ipotetiche variabili che avrebbero potuto concorrere al corretto inquadramento giuridico del personale e alla conseguente individuazione della spesa massima autorizzabile sulla base della normativa nazionale e del CCNL funzioni locali. La Contrattazione Collettiva Nazionale, infatti, avrebbe dovuto individuare i corretti profili professionali e i conseguenti inquadramenti giuridici e i trattamenti economici del personale giornalistico, secondo quando indicato nell'art. 18 bis del CCNL funzioni locali del 21 maggio 2018 e nella dichiarazione congiunta n. 8. Tale iter, tuttavia, si è arrestato e pertanto in mancanza delle tabelle parametriche di raffronto e di corrispondenza tra i due diversi inquadramenti non risulta agevole quantificare, con esattezza la maggiore spesa sostenuta, a carico del bilancio regionale, per effetto dell'applicazione del diverso Contratto Nazionale dei giornalisti privati (CNLG). L'Amministrazione Regionale avrebbe potuto applicare, ipoteticamente, una serie di istituti contrattuali di natura variabile , eventuale e accessoria, sulla base della disciplina del CCNL funzioni locali (tra cui, a titolo esemplificativo: indennità di posizione e indennità di risultato correlata ad eventuali P.O. oppure, in alternativa, altri istituti tra cui compensi per lavoro straordinario, indennità di reperibilità, compensi di produttività ecc.), la cui individuazione e i cui effetti economici sul Bilancio 2019 sono teorici e ipotetici poiché dipendenti da diversi fattori tra cui: le scelte organizzative dell'ente, i limiti individuati dalla normativa e dalla giurisprudenza all'applicazione degli istituti stessi, la disponibilità di risorse sul Bilancio e sul Fondo delle risorse decentrate.

La complessità del quadro sopra descritto e, al contempo, la necessità di assicurare il rispetto del principio della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione, tenendo in considerazione anche gli effetti medio tempore determinati dal precedente inquadramento contrattuale, sono state prese in considerazione di recente anche dal legislatore statale che, all'art. 1 co. 160 della legge n. 160/2016 (c.d legge di Bilancio 2020), ha previsto la possibilità di riconoscere, a decorrere dal 1 gennaio 2020, un assegno *ad personam* riassorbibile ai

giornalisti dipendenti di ruolo, in servizio presso gli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, risulti applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico. Tale disposizione consente, alle condizioni ivi indicate e a partire dal 01/01/2020, il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro del settore pubblico.

Il quadro sopra descritto rendeva ineludibile l'adeguamento da parte del legislatore regionale alle indicazioni che, nel frattempo, anche la Corte Costituzionale aveva formulato con la sentenza n. 112/2020 e, ancora prima, con le sentenze n. 10 e n. 81 del 2019.

La Sezione, pertanto, dopo aver rilevato le criticità connesse alla questione in oggetto e attivato il formale contraddittorio, prende atto dell'avvenuta abrogazione delle norme regionali che, a partire dal 2007, hanno riconosciuto ai giornalisti dipendenti della Regione il diverso inquadramento giuridico ed economico previsti dal CNLG privatistico. Valuta, inoltre, positivamente tale scelta che determina il rispristino della corretta ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione e preclude, in via definitiva, l'operatività di potenziali meccanismi di incremento ingiustificato della spesa sul bilancio regionale.

1.7 Il sistema di nomine della dirigenza e sue criticità

La disamina finora condotta sul sistema di nomine dei direttori generali, individuati come posizioni apicali di stretto raccordo con gli organi politici e pertanto esclusi dall'applicazione della normativa statale che regola in via esclusiva la materia (art. 19 d.lgs. n. 165/2001), non ha portato al superamento delle osservazioni formulate in merito, alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale, più volte ribadito, che ha evidenziato l'illegittimità di quelle norme che violino i principi di imparzialità e di efficienza contenuti nell'art. 97 Cost. Tale articolo, infatti, sottopone gli uffici pubblici ad una riserva di legge, sottraendoli all'esclusiva disponibilità del Governo, stabilendo che la pubblica amministrazione deve essere organizzata secondo disposizioni di legge in modo da assicurare i principi di imparzialità ed efficienza e che l'accesso ai pubblici uffici deve avvenire, di norma, mediante procedure fondate sul merito.

Secondo la Corte delle leggi, la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze politiche, con l'unica eccezione costituita dall'esigenza che gli incarichi dei diretti collaboratori dell'organo politico siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*, attraverso un meccanismo che mira a rafforzare la coesione tra l'organo politico e gli organi di vertice dell'apparato burocratico, per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente.

In esito del contraddittorio formale sull'ultimo giudizio di parifica, riguardante il rendiconto 2018, l'amministrazione, inoltre, ha sostanzialmente ribadito la propria posizione, in base alla quale i direttori generali rientrerebbero nelle posizioni fiduciarie di diretta collaborazione, tenuto conto delle funzioni loro assegnate dalla l.r. n. 1/2009, recante il Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale.

Allo scopo di approfondire la natura delle stesse, pertanto, la Sezione ha condotto una ulteriore istruttoria chiedendo di "indicare, nel dettaglio, quali siano tali figure (escludendo le figure del Direttore generale della Giunta e del Segretario generale del Consiglio) e quali siano le tipologie di atti a rilevanza esterna (quali ad es. determinazioni, ordinanze, autorizzazioni, concessioni, firma di contratti in rappresentanza dell'ente ecc. …) di competenza e/o adottati dai medesimi nell'esercizio 2019", in esito alla quale l'amministrazione ha dedotto quanto segue:

"gli incarichi di vertice della struttura organizzativa della Regione, come individuati ai sensi della l.r. 1/2009, ricomprendono, oltre la figura del Direttore generale e del Segretario generale del Consiglio regionale, anche gli incarichi di direttore, attribuiti ai sensi degli articoli 14 e ss. della medesima legge; anche i direttori, tutti nominati dal Presidente della Giunta regionale, sono figure di vertice dell'amministrazione che operano come raccordo del livello politico con la struttura amministrativa che presiedono (v. articolo 3, comma 3 della l.r. 1/2009), supportando ed assistendo gli organi di governo e collaborando al processo di formazione degli indirizzi politici dell'ente, ed alle attività di programmazione dell'ente, come ben si evidenzia nelle funzioni ai medesimi attribuite dall'articolo 7 della l.r. 1/2009, tra le quali, a titolo esemplificativo, "assiste e supporta gli organi di direzione politica, proponendo gli atti di competenza degli stessi predisposti dalle strutture interne della direzione", "sovrintende all'attuazione dei programmi e delle direttive generali, definite dagli organi di direzione politica…" (art. 7, comma 1, lett. b) e c) l.r. 1/2009). Come figure di coordinamento e raccordo, con funzioni del tutto distinte da quelle di natura gestionale affidate ai

dirigenti, i direttori non hanno stipulato, nell'anno 2019, contratti, che impegnino l'Amministrazione verso l'esterno.

Anche l'Avvocato generale, le cui peculiari funzioni trovano disciplina nella l.r. 63/2005, deve essere ricompreso tra le figure di vertice dell'Amministrazione, e, come i direttori, è figura del tutto distinta da quella della dirigenza per la quale la Regione Toscana ha provveduto ad eliminare, in coerenza con l'articolo 19 del d.lgs. 165/2001 e con l'orientamento della giurisprudenza costituzionale indicato, il meccanismo del c.d. "Spoil System".

Le informazioni fornite non appaiono tuttavia esaustive. Peraltro, l'art. 7 della l.r. n. 1/2009, richiamato dalla stessa amministrazione, oltre alle funzioni sopra evidenziate assegna ai direttori generali le seguenti complessive funzioni:

"*a) definisce il programma gestionale annuale della direzione, secondo le direttive impartite dal Direttore generale, e ne cura l'attuazione assicurando l'integrazione con le altre direzioni; […]*

d) adotta gli atti organizzativi generali in coerenza con le direttive impartite dal Direttore generale e presiede alle funzioni di carattere trasversale svolte dai settori;

e) assicura la coerenza complessiva dei rapporti tra la direzione e gli enti e organismi dipendenti della Regione, ivi compresi quelli di consulenza della Giunta regionale, secondo gli indirizzi forniti dal Direttore generale;

f) costituisce, modifica e sopprime i settori, previo parere del Direttore Generale, reso sulla base di un'istruttoria della direzione competente in materia di organizzazione;

g) nomina e revoca i responsabili dei settori, individua le posizioni dirigenziali individuali e assegna i relativi incarichi, tenendo anche conto del principio cautelare della rotazione nell'affidamento di incarichi riferiti alle aree di rischio, come individuate dal piano triennale per la prevenzione della corruzione adottato ai sensi della normativa vigente, fermo restando la salvaguardia dell'esigenza della continuità dell'azione amministrativa alla luce della specificità professionale e dell'eventuale infungibilità della posizione rivestita;

h) assegna ai settori gli obiettivi e le risorse umane, strumentali e finanziarie, nell'ambito delle quali può riservarsi specifiche risorse finanziarie funzionali a obiettivi di carattere strategico, nonché quelle relative alle spese generali della direzione;

i) dirige, coordina e controlla l'attività dei settori e assume nei confronti dei dirigenti responsabili poteri sostitutivi in caso di inerzia, anche ai sensi dell'articolo 2, comma 9 bis e seguenti, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi);

i bis) adotta, nei casi di emergenza, gli atti di competenza dei dirigenti qualora, per cause di forza maggiore debitamente motivate, ricorra l'oggettiva impossibilità degli stessi a provvedere;

j) esercita le funzioni di valutazione nei confronti dei responsabili dei settori, dei dirigenti responsabili di posizione individuale e del personale non dirigenziale a suo diretto riferimento;

k) individua, ai sensi dell'articolo 1, comma 1 bis, lettera d), della legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione), i dipendenti regionali all'interno di commissioni, comitati e organismi comunque denominati che esercitano funzioni di natura tecnica, in cui si esprimono le competenze specialistiche della struttura di appartenenza;

k bis) nomina le commissioni esaminatrici di cui all'articolo 1, comma 1 bis, lettera a) della l.r. 5/2008, ivi comprese le commissioni di esperti, istituite per l'istruttoria e la valutazione di progetti da ammettere all'erogazione di contributi finanziati da programmi comunitari, da risorse nazionali o da programmi regionali;

k ter) per le attività a lui riservate, adotta gli atti di competenza e predispone gli atti di competenza degli organi di direzione politica.

1 bis. Il direttore può delegare al dirigente responsabile di settore la funzione di cui al comma 1, lettera k bis), qualora la commissione svolga funzioni riconducibili alla competenza esclusiva del dirigente stesso.

2. Il direttore promuove l'azione disciplinare, irroga le sanzioni di sua competenza nei confronti del personale non dirigenziale posto a suo diretto riferimento e del personale dirigenziale assegnato alla direzione e trasmette all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari gli atti relativi a violazioni che, ai sensi della vigente normativa nazionale, comportano sanzioni più gravi di quelle di sua competenza.

3. Il direttore, in caso di assenza temporanea, è sostituito da un dirigente della medesima direzione da lui designato o da altro direttore designato dal Direttore generale.

4. All' Avvocato generale si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni concernenti i compiti e le attribuzioni del direttore".

In base a quanto esposto, la Sezione ritiene necessario condurre ulteriori approfondimenti, basati anche su una specifica disamina degli atti in concreto adottati dai medesimi, nonché sull'assetto giuridico ed economico della dirigenza, come regolato dalle leggi regionali in vigore, i quali tuttavia appaiono, allo stato, non compatibili con la tempistica pianificata per il giudizio di parifica e, pertanto, saranno condotti successivamente al medesimo.

2 I controlli interni della Regione Toscana

La novella legislativa di cui al d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012, ha disposto l'adozione, da parte del Presidente della Regione, di una relazione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati la quale, per l'anno 2019, si basa sulle linee guida contenute nella deliberazione della Sezione delle Autonomie 20 aprile 2020, n. 5.

Pertanto, le considerazioni svolte vengono rese alla luce della Relazione del Presidente della Regione trasmessa a questa Sezione in data 26 maggio 2020.

La presente analisi si sofferma, in particolare, sui controlli svolti nell'ambito dell'amministrazione regionale (Giunta e Consiglio).

Il sistema dei controlli interni della Regione è disciplinato dall'art. 2, comma 2, lett. g) della l.r. 8 gennaio 2009, n. 1, che assegna alla competenza dell'organo politico la disciplina del sistema di verifica degli atti amministrativi regionali, e dalla deliberazione di giunta n. 1315 del 15 dicembre 2003, modificata, da ultimo, con delibera di Giunta regionale 14 giugno 2016, n. 553. La delibera di giunta si sofferma con maggior dettaglio sul controllo amministrativo contabile dettando, invece, solo alcuni principi informatori riguardo all'attività di controllo di gestione e strategico. Con la novella del 2016, in vigore dal 1° luglio dello stesso anno, sono state riviste le tipologie di atto da sottoporre a controllo di legittimità ed è stato previsto che su tutti gli atti, in sede di certificazione, venga comunque effettuata una verifica in merito alla correttezza degli adempimenti di trasparenza e di pubblicità.

Con riferimento al controllo strategico svolto dalla Direzione programmazione e bilancio, in raccordo con la Direzione generale della Giunta, si esprime un giudizio positivo: i report prodotti[143] - che assumono come riferimento il quadro degli obiettivi definito dal Programma regionale di sviluppo e, più in particolare, dai Documenti annuali di programmazione, e presentano lo stato di attuazione delle politiche regionali di intervento, con l'indicazione delle principali realizzazioni e delle risorse previste ed utilizzate - sono completi sotto tutti i profili.

Sin dal referto del 2006, la Corte ha sempre insistito affinché la Regione investisse anche sul controllo di gestione rimasto fino al 2009 in buona parte inattuato. L'Ente, pertanto, ha sviluppato un sistema di riclassificazione ed analisi finanziaria relativo ai fattori produttivi

[143] Rapporto generale di monitoraggio strategico relativo al DEFR 2018, approvato con decisione di Giunta 23 aprile 2018, n. 8 e Rapporto di monitoraggio strategico relativo al DEFR 2019, allegato alla proposta di deliberazione al Consiglio regionale 25 novembre 2019, n. 60.

integrato con la contabilità che consente una lettura ed una rappresentazione dei risultati conseguiti per singoli centri di costo, corrispondenti alle strutture dirigenziali. L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale, sulla base del d.lgs. n. 118/2011 è, d'altra parte, obbligatoria fin dal 2014. Quello attivato dalla Regione è, dunque, un sistema extracontabile di rilevazione dei centri di costo, con particolare riferimento alle spese di funzionamento. Nel 2019 la Regione ha effettuato, inoltre, un controllo sistematico della spesa di investimento, sia diretta che indiretta, che ha reso possibile il monitoraggio dell'andamento della suddetta spesa, nonché la verifica del raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge 232/2016, comma 495-*ter* e dalla legge 145/2018, il cui conseguimento è stato certificato in sede di presentazione dei prospetti sul pareggio di bilancio 2019.

L'attività di controllo di gestione svolta dalla Regione nel corso del 2019, finalizzata a fornire al *management* le informazioni di sintesi utili per poter valutare l'eventuale insorgere di criticità e assumere decisioni sulle conseguenti azioni correttive, ha dato, in particolare, i seguenti risultati:

- n. 11 *report* periodici di monitoraggio finanziario sull'andamento della gestione delle risorse del bilancio regionale attribuite ai vari centri di responsabilità (efficienza dei processi di spesa, esiti dei processi di riprogrammazione delle risorse, capacità di smaltimento dei residui, etc.). I destinatari di tali *report* sono stati i componenti della Giunta ed i vertici della struttura operativa;
- n. 14 *report* sull'andamento della gestione finanziaria, ai fini della verifica *in itinere* della ottimale gestione degli spazi di spesa nel rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio. In questo caso, i destinatari dei *report* sono stati i soli vertici della struttura operativa;
- n. 14 report per il monitoraggio degli investimenti aggiuntivi *ex* articolo 1, comma 833 e seguenti, della l. n. 145/2018;
- ulteriori *report ad hoc* sui fatti gestionali, a fronte di richieste specifiche della Giunta o della struttura operativa;
- n. 4 *report* di monitoraggio trimestrali degli obiettivi contenuti nel Programma regionale per la qualità della prestazione organizzativa, destinati ai vertici della struttura operativa;
- n. 4 *report* di monitoraggio trimestrali delle spese di funzionamento ex art. 6 l. n. 122/2010, destinati alla Direzione Programmazione e Bilancio;

- n. 10 *report* mensili sull'avanzamento finanziario dei programmi comunitari 2014/2020, relativamente alla spesa a carico del bilancio regionale.

Nessuno dei *report* sopra elencati ha fatto rilevare l'insorgere di criticità.

Da quanto sopra riferito, si notano ulteriori progressi nell'implementazione del controllo di gestione che, dalla sola spesa di funzionamento, è stato esteso, già a partire dal 2016, anche ad un settore della spesa per trasferimenti, ossia quello relativo ai programmi comunitari. Nel 2019, inoltre, il controllo di gestione è stato esteso, in maniera sistematica, anche alla spesa di investimento. La Sezione, pur valutando positivamente i progressi sopra descritti, continua, tuttavia, a ritenere che sia necessario adottare un sistema di controllo di gestione e di valutazione dell'efficacia della spesa ancora più esteso, comprendente anche la spesa che viene indirizzata verso altre amministrazioni, siano esse ASL o altri enti pubblici o privati.

Sono state, poi, potenziate alcune funzioni. In particolare, vengono effettuati controlli preventivi di regolarità amministrativa e contabile sulle proposte di legge e di regolamento, sulle proposte deliberative e di altri provvedimenti (decreti e ordinanze del Presidente, ordinanze commissariali), oltre che sulle proposte di decreto dirigenziale. I controlli sulla regolarità degli atti sotto il profilo giuridico fanno capo alla Direzione affari legislativi, Giuridici ed Istituzionali ed in particolare al Settore attività legislativa e giuridica, il quale cura il complesso dei controlli di regolarità amministrativa, mentre i controlli sotto il profilo economico finanziario fanno capo alla Direzione programmazione e bilancio, la quale effettua il controllo delle proposte di legge, di regolamento e di deliberazione (Settore controllo finanziario e rendiconto), oltre al controllo di regolarità contabile delle ordinanze e dei decreti dirigenziali (Settore contabilità). Il controllo, se svolto con esito positivo, comporta l'apposizione del visto di regolarità amministrativa e/o del visto di regolarità contabile e, conseguentemente, la registrazione dell'accertamento in entrata o dell'impegno di spesa eventualmente previsti dall'atto e la certificazione dell'atto stesso, che si perfeziona con l'apposizione di numero e data. In caso di esito negativo del controllo, i rilievi sono comunicati al dirigente che ha proposto l'atto.

Con riferimento ai soli rilievi formulati in sede di controllo di regolarità amministrativa, il dirigente che ritenga di non adeguarvisi comunica al dirigente gerarchicamente superiore e alla struttura di controllo amministrativo la propria decisione di conferma. Nel 2019, solo

16 atti relativi a proposte di legge, di regolamento, di deliberazione o di decisione della Giunta, pari a poco meno dell'uno per cento del totale, ossia a 1.780 atti, sono stati approvati in presenza di rilievi, mentre nessun atto risulta confermato dal dirigente competente in presenza di osservazioni: pertanto, tutti i decreti sono stati adeguati alle sollecitazioni formulate in istruttoria ed alla conclusione dell'*iter* hanno ricevuto un parere di legittimità positivo oppure sono stati ritirati. I risultati di questo controllo si pongono in linea con quelli registrati negli anni precedenti.

Nello stesso anno sono stati assoggettati a controllo preventivo 4.744 decreti dirigenziali su 21.861, pari al 21,7 per cento degli atti adottati. Sono stati, invece, soggetti a controllo contabile 6.726 atti. Diminuisce, dunque, sia il numero degli atti controllati a preventivo (erano 5.607 nel 2018) che la percentuale di quelli sottoposti a verifica rispetto agli atti adottati (era il 26,54 per cento nel 2018 ed il 28,37 per cento nel 2017). Ciò, a causa, principalmente, del trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. "legge Delrio"), che ha comportato un aumento esponenziale del numero complessivo dei decreti adottati, passati dai 6.573 del 2015 ai 15.058 del 2016, per arrivare fino ai 19.510 del 2017, ai 21.129 del 2018 ed ai 21.861 del 2019.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa, effettuato su di un campione di 874 decreti dirigenziali su un totale di 16.039 non soggetti a controllo preventivo di legittimità, ha fatto emergere il consolidamento del processo, già avviato a partire dal 2016, di omogeneizzazione della forma e dei contenuti delle diverse tipologie dei decreti dirigenziali concernenti le materie divenute di competenza regionale a seguito della già citata l. n. 56/2014; peraltro, il numero dei decreti adottati è, come già accennato, significativamente aumentato rispetto a quello rilevato nelle annualità 2015, 2016, 2017 e 2018. Ulteriori livelli di omogeneizzazione, in un'ottica di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa, potranno essere raggiunti, in sinergia con le strutture territoriali e le rispettive direzioni, sulla base di utili indicazioni emerse sia nell'attività di certificazione dei decreti non soggetti a controllo, sia a seguito della verifica a campione effettuata. Da quanto sopra riferito si evince, dunque, una buona funzionalità dei controlli di regolarità amministrativo-contabile, dato che i rilievi formulati in sede di controllo sono recepiti in misura integrale dalle strutture amministrative controllate.

Per quanto riguarda la valutazione del personale con incarico dirigenziale, l'OIV (Organismo Indipendente di Valutazione)[144] ha proposto, con riferimento al 2017, le valutazioni del Direttore Generale della Giunta Regionale, dell'Avvocato Generale, dei vertici amministrativi degli enti dipendenti e del Segretario Generale del Consiglio Regionale: la proposta è stata adottata definitivamente dall'Organismo nel mese di settembre del 2019. La proposta di valutazione relativa all'esercizio 2018 risulta già perfezionata ed è in corso di adozione definitiva da parte dell'organismo.

I Dirigenti sono stati, invece, valutati dai rispettivi Direttori generali, ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 8 gennaio 2009, n. 1. In sede di contrattazione con le rappresentanze sindacali sono state individuate quattro fasce di merito per il personale del comparto e sette per il personale dirigente, ai sensi della delibera di Giunta Regionale 5 agosto 2013, n. 689. La previsione di un numero maggiore di fasce di merito per i dirigenti (sette, contro le quattro previste in precedenza) è da valutare positivamente poiché introduce una maggiore differenziazione delle valutazioni in conformità a quanto indicato nelle più recenti normative di riforma del pubblico impiego. Per il 2018, il 61,05 per cento dei dirigenti è stato inserito, in sede di valutazione, in seconda fascia di merito, il 30,53 per cento in terza ed il 7,37 per cento in quarta fascia. Per il 2019 la valutazione è ancora in corso. Va, inoltre, positivamente segnalato che nel 2019 è stato rilevato per il quarto anno consecutivo attraverso un apposito questionario, su indicazione dell'OIV, il giudizio qualitativo del personale coordinato circa le capacità di indirizzo e coordinamento della dirigenza (c.d. valutazione "dal basso"). L'indagine ha investito tutto il personale dirigenziale della Giunta, del Consiglio e di alcuni enti dipendenti.

Si ricorda che già dal 2012 è stato reso operativo il Collegio dei revisori, regolamentato con la l.r. 23 luglio 2012, n. 40; il Collegio ha svolto le attività previste dagli articoli 3 e 4 della legge citata (pareri obbligatori sulle proposte di legge di bilancio, di assestamento, di variazione del bilancio, di rendiconto generale, verifiche di cassa), collaborando attivamente con questa Sezione, anche attraverso l'invio dei verbali relativi alla propria attività, che ha riguardato anche la gestione del Consiglio regionale.

[144] Costituito con decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 244 del 29 dicembre 2011 e, successivamente alla sua scadenza avvenuta in data 31 luglio 2015, ricostituito con decreto n. 15 del 10 febbraio 2016 e confermato con decreto n. 48 del 15 aprile 2019.

Sulla base della delibera di giunta 24 luglio 1995, n. 3862, viene effettuato annualmente il controllo sugli agenti della riscossione i cui conti, una volta approvati, sono inviati alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. A partire dall'anno 2015, non sono state più attivate aperture di credito a favore di funzionari delegati in quanto tale figura non è contemplata dal d.lgs. n. 118/2011 e dai principi contabili ad esso allegati. Il rendiconto delle gestioni economali viene verificato e approvato, con decreto dirigenziale, da un settore della Direzione programmazione e bilancio distinto rispetto al settore di appartenenza dell'Economo. La gestione delle casse economali, coordinata a livello centrale dal Settore contabilità in sede di gestione, è soggetta ad un controllo conclusivo dell'intera gestione annuale con approvazione di formale decreto di riconoscimento delle spese sostenute.

La gestione del Centro direzionale è soggetta all'approvazione del Settore controllo finanziario e rendiconto essendo l'economo, nel caso specifico, responsabile del settore contabilità. Va evidenziato, infine, che dal 2013 le verifiche di cassa trimestrali sono effettuate anche dal Collegio dei revisori al quale è, altresì, attribuito dal 1° gennaio 2019, il ruolo di organo di controllo interno per la relazione sui conti giudiziali degli agenti contabili della Regione, ai sensi del novellato art. 4, comma 1, lett. d-bis) della l.r. n. 40/2012. Va segnalato, in proposito, che la Giunta regionale, con deliberazione n. 1563 del 16 dicembre 2019, ha approvato una ricognizione degli agenti contabili ed individuato le strutture competenti all'approvazione dei conti giudiziali e alla loro trasmissione alla Corte dei conti. Nella relazione del Presidente della Regione trasmessa alla Sezione lo scorso 26 maggio 2020 viene, altresì, precisato che l'Ente rispetta tutti gli obblighi di trasparenza e di pubblicità, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013. Le verifiche sul tempestivo e corretto esercizio degli adempimenti richiesti in tema di pubblicità e trasparenza sono effettuate, a cadenza mensile, dalla struttura del Responsabile prevenzione della corruzione e della trasparenza che, in caso di mancata e/o carente pubblicazione, provvede a sollecitare la struttura responsabile della pubblicazione dei dati fissando un termine, affinché l'adempimento sia posto in essere con sollecitudine.

Il sistema dei controlli ha riguardato anche il Consiglio Regionale che, in base alla l.r. n. 4/2008, è dotato di piena autonomia anche se il suo bilancio ha carattere meramente gestionale e fa riferimento a due soli capitoli di spesa del bilancio regionale. In particolare, i decreti dirigenziali sono sottoposti ad un sistema di controlli interni di legittimità e

regolarità contabile la cui disciplina è contenuta nella delibera dell'Ufficio di presidenza n. 38/2015 ("*Testo unico delle procedure di competenza dell'Ufficio di presidenza*"), agli articoli da 98 a 109[145].

Il Consiglio regionale è dotato anche di un sistema di controllo di gestione introdotto in via sperimentale a partire dal 1999 e messo a regime dal 2001, sulla base delle determinazioni dell'Ufficio di Presidenza che, con decisione n. 2 del 29 gennaio 2001, ne ha definito gli ambiti di attività e le linee di indirizzo. In tale contesto, l'attività del controllo di gestione si è configurata come supporto metodologico e informativo al vertice sia politico che burocratico, in relazione all'utilizzo degli elementi di riscontro durante l'intero ciclo della programmazione, della gestione, del controllo e della successiva programmazione. L'attività di controllo è stata rivolta alla raccolta ed elaborazione dei dati sui costi di personale provenienti dagli uffici di Giunta regionale competenti per la redazione delle buste paga, attraverso la produzione di *report* finalizzati a soddisfare esigenze informative del vertice amministrativo, della Corte dei conti e per la pubblicazione sul sito del Consiglio, nella apposita sezione "Amministrazione trasparente". Le criticità segnalate nel referto sul rendiconto 2017 erano relative, principalmente, alla scarsità, sul piano quantitativo, del personale dedicato a tale attività, che è passato dalle quattro unità del 2014 alle due del 2017. Era stato suggerito, pertanto, un potenziamento della struttura dedicata al controllo di gestione, stante la rilevanza della funzione. Al riguardo, nella "Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2018" era stato precisato che il Consiglio regionale "ha preso in considerazione le osservazioni formulate sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni dalla

[145] L'articolo 99 del TU stabilisce, infatti, che sono soggetti al controllo di legittimità soltanto "i decreti ed i relativi allegati, compresi gli atti di modifica e integrazione, aventi ad oggetto: procedure aperte, ristrette, negoziate ed in economia per affidamento di forniture, servizi e lavori; procedure per il conferimento di incarichi; concessione di contributi finanziari anche in forma di compartecipazione; provvedimenti a sanatoria che comportano oneri finanziari a carico del bilancio del Consiglio". L'articolo 100 del TU assoggetta al controllo contabile – da parte del Settore bilancio e finanze - gli atti che impegnano spese o accertano entrate sul bilancio del Consiglio. Il controllo contabile, che ha carattere preventivo, comporta la verifica della sufficiente disponibilità finanziaria, della corretta imputazione della spesa, della corretta applicazione della normativa fiscale e delle disposizioni contabili del regolamento interno di amministrazione e contabilità. Solo dopo il positivo esito del controllo contabile, gli atti ricompresi nelle categorie indicate all'articolo 99 pervengono al controllo di legittimità, che può avere esiti diversi: nel caso in cui sull'atto non ci siano osservazioni di legittimità, si ha la firma del controllo "senza rilievi"; nel caso in cui sull'atto vengano formulate osservazioni, lo stesso viene rinviato al dirigente che lo ha adottato: se le osservazioni sono accolte si ha la firma del controllo "a seguito di controdeduzioni". Se il dirigente non ritiene di adeguarsi alle osservazioni può confermare l'atto sotto la sua esclusiva responsabilità; se, invece, ritiene di accogliere le osservazioni, procede al ritiro dello stesso.

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Tale processo ha registrato tuttavia un rallentamento a causa del blocco delle assunzioni dovuto alla dichiarazione di esubero del personale regionale, che ha comportato il blocco del *turn over*. Da ciò ne è conseguita un ingente diminuzione e depotenziamento delle risorse umane di tutti i settori. Non è stato quindi possibile nell'anno 2018 incrementare le risorse per i controlli interni. Si segnala che è in corso la riorganizzazione del medesimo settore."

Nella più volte citata "Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019" è stato, infine, posto in evidenza che il Consiglio regionale "ha attivato nell'anno 2019 una mobilità da altro Ente. Vi è stata, però, nello stesso anno la cessazione di una unità di personale. La dotazione precedente, pertanto, è rimasta invariata. È in atto l'espletamento di un concorso regionale che porterà al potenziamento delle strutture, ma al momento si registra uno slittamento della procedura concorsuale determinata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19."

Il Consiglio regionale, pertanto, continua a necessitare di un potenziamento della struttura amministrativa dedicata al controllo di gestione.

3 Gli enti e le agenzie regionali

3.1 Introduzione

L'onere complessivo di spesa che la Regione sostiene per l'attività degli enti dipendenti si presenta, nel triennio 2017-2019, in progressivo aumento, dovuto in larga misura ai contributi devoluti all'Agenzia regionale toscana per l'impiego (Arti), ente istituito recentemente, con la l.r. 28 giugno 2018, n. 28, in attuazione del processo di riordino in materia di servizi di lavoro e politiche attive. Nel complesso, le risorse regionali ad essi trasferite (considerando per Artea il solo contributo di funzionamento in quanto l'ente svolge le funzioni di Organismo pagatore della Regione), pari a 138,21 milioni di euro nell'anno 2017, sono state di 154,95 milioni di euro nel 2018 e di 181,08 milioni di euro nel 2019.

In ragione dei rilevati profili finanziari, la Sezione ha esaminato finora i principali aspetti organizzativi soffermandosi, in particolare, sulla spesa di personale sostenuta dai medesimi, anche al fine di ricostruire criteri omogenei di rilevazione e di gestione che consentano di valutarne l'andamento. La situazione di emergenza in corso e il conseguente differimento dei termini per la presentazione dei bilanci, hanno reso difficoltosa l'acquisizione delle informazioni e dei dati richiesti.

Tuttavia, allo stato degli atti ed a seguito di una prima istruttoria condotta a fine 2019, si confermano talune criticità, in passato già evidenziate, con riguardo a disposizioni regionali potenzialmente elusive dei limiti vigenti per detta tipologia di spesa, ed ulteriori profili critici riguardanti il Consorzio Lamma e l'Autorità portuale regionale, come meglio illustrati nello specifico paragrafo cui si rinvia.

Nel corso dell'istruttoria sono emersi, inoltre, profili critici anche in merito alle procedure speciali di reclutamento riservate al personale precario, con particolare riguardo alle modalità di copertura della relativa spesa cui ha fatto ricorso l'Irpet, in applicazione della l.r. 29 giugno 2018, n. 32.

3.2 Gli enti oggetto di esame

In linea con i criteri sinora seguiti, sono stati esclusi dall'esame, rispetto all'elenco di enti strumentali facenti parte del gruppo amministrazione pubblica della Regione Toscana, ai

sensi dell'art. 11-ter, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, come individuati con la d.g.r. n. 1527/2019 ed elencati nella Relazione al rendiconto 2019 i seguenti enti: l'Agenzia regionale di sanità (Ars), in quanto vigilata in ambito sanitario; l'Ente acque Umbro Toscano, in quanto ente pubblico economico (l'ente, peraltro, non riceve contributi, né ordinari né straordinari, dalle Regioni Toscana e Umbria); le Fondazioni (Fondazione Orchestra regionale della Toscana, Fondazione Sistema Toscana - in house - e Fondazione Toscana Spettacolo) e l'Istituto degli Innocenti A.S.P.

Pertanto, gli enti dipendenti di cui all'art. 50 dello Statuto che formeranno oggetto della presente analisi risultano essere i seguenti:

Toscana Promozione Turistica (ex Apet);

Ardsu - Azienda regionale per il diritto allo studio universitario della Toscana;

Arpat[146] - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana;

Artea - Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura (tale ente è escluso dall'analisi della spesa di personale e della dotazione organica in quanto il personale in servizio presso l'ente è transitato nei ruoli della Regione);

Arti – Agenzia regionale toscana per l'impiego;

Autorità portuale regionale;

Consorzio Lamma - Laboratorio di Monitoraggio e Modellistica Ambientale per lo sviluppo sostenibile;

Ente Parco regionale delle Alpi Apuane;

Ente Parco regionale della Maremma;

Ente Parco regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli;

Ente Terre regionali toscane;

Irpet - Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana.

---

[146] Si ricorda che le spese di funzionamento di Arpat, sebbene tale ente non rientri tra quelli vigilati in ambito sanitario, sono, tuttavia, a carico del Fondo sanitario regionale. Peraltro, detto ente avrebbe ora, "*ex articolo 3 della l.r. n.68 del 18 novembre 2019, che modifica la l.r. n. 30/20019 istitutiva di ARPAT, la qualificazione di 'ente con personalità giuridica di diritto pubblico dotato di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile' e quindi non rientrante fra gli enti dipendenti ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto*", come indicato dalla stessa Regione nella d.g.r. n. 751/2019, meglio illustrata di seguito e recante le modalità operative di attuazione degli indirizzi impartiti agli enti stessi con la Nota di aggiornamento al DEFR 2019, per il conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa. Con la citata l.r. n. 68/2019, in particolare, la Regione ha inteso dare attuazione all'art. 7 della l. n. 132/2016, di "*Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente …*", il quale dispone che "*Le agenzie per la protezione dell'ambiente sono persone giuridiche di diritto pubblico, dotate di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile*" (comma 1) e che "*Le regioni … disciplinano con proprie leggi la struttura, il funzionamento, il finanziamento e la pianificazione delle attività delle agenzie*".

3.3 Gli indirizzi e le direttive della Giunta regionale

Nella relazione al rendiconto 2018, si dava atto del progressivo rafforzamento del quadro di indirizzi e direttive impartiti dalla Regione Toscana ai propri enti strumentali, in particolare, in sede di approvazione del Documento di economia e finanza regionale, nel contesto delle misure che, in ossequio al "Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio" declinato nell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, la Regione stessa definisce annualmente per l'attuazione dei propri obiettivi, inclusi quelli perseguiti tramite gli organismi dipendenti.

Si dava atto, altresì, delle ulteriori direttive impartite con la d.g.r. n. 751/2019, che ha declinato gli indirizzi del Defr 2019 individuando le "*modalità operative per la verifica del rispetto degli obiettivi di spesa e del "risparmio sui costi totali di produzione per compensare il tetto di spesa sulle singole voci economiche individuate nella Nota di aggiornamento al Defr"* (approvata con deliberazione del Consiglio regionale 18 dicembre 2019, n. 109), nella quale, in particolare, si prevede che "*Gli Enti dipendenti di cui all'art. 50 dello Statuto regionale, concorrono alla realizzazione degli obiettivi generali individuati nel presente documento, attraverso:*

a) il contenimento dei costi di funzionamento della struttura finalizzato al contenimento dell'onere a carico del bilancio regionale;

b) il raggiungimento del pareggio di bilancio;

c) l'assicurazione di un tendenziale mantenimento della stessa tipologia e livello dei servizi.

L'obiettivo a) "contenimento dei costi di funzionamento della struttura" è perseguito attraverso:

-il tendenziale mantenimento del contributo di funzionamento agli enti e alle agenzie allo stesso livello dell'esercizio 2017. Inoltre, si prevede per il triennio successivo il mantenimento al livello 2016 della spesa per il personale. In particolare, a tale regola possono derogare quei soggetti che per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività, sono esplicitamente autorizzati con provvedimento della Giunta regionale;

-le disposizioni in materia di destinazione dell'utile….[147]".

[147] "*…In relazione all'obiettivo b) "raggiungimento del pareggio di bilancio", si stabilisce quanto segue:*
-valutazione in sede di pre-consuntivo dell'adozione di misure atte a riequilibrare una situazione di perdita potenziale;
-in caso di attivazione di nuovi servizi gli Enti devono aggiornare il Piano delle attività con la predisposizione di una apposita sezione dedicata al piano industriale dei nuovi servizi, che evidenzi gli effetti economici, finanziari e patrimoniali e le eventuali risorse regionali ad essi destinati, procedendo all'adozione di variazioni al budget economico annuale. Qualora nel corso dell'anno il budget economico o Bilancio preventivo subisca delle variazioni a seguito dell'assegnazione di ulteriori finanziamenti a carico del Bilancio regionale per lo svolgimento di nuove attività, tali variazioni sono comunicate tempestivamente alla Giunta regionale che le approva sulla base di una relazione predisposta dall'organo di

Sul quadro così ricostruito delle misure per il contenimento dei costi di funzionamento, tuttavia, la Sezione deve confermare le perplessità e le riserve già evidenziate, con particolare riguardo alla possibilità di derogare ai limiti posti alla spesa di personale con esplicita autorizzazione della Giunta, riserve che, allo stato, non è possibile superare per le ulteriori considerazioni meglio precisate nello specifico paragrafo sulla "spesa di personale" cui si rinvia.

3.3.1 Le direttive in materia di bilancio

Ricordato che la struttura regionale deputata al controllo interno sugli enti dipendenti è il Settore "Programmazione finanziaria e finanza locale" della Direzione generale "Programmazione e bilancio" (v. *infra*, par. 1.4), sul piano contabile, con il bilancio di esercizio 2019 e preventivo 2020, ha preso avvio la redazione dei nuovi documenti di bilancio, approvati con la d.g.r. n. 496 del 16 aprile 2019, che recepisce il d.lgs. n. 139/2015, di attuazione della Direttiva europea 2013/34/UE recante, tra l'altro, disposizioni in materia di bilancio consolidato e significative modifiche al codice civile e i nuovi principi contabili emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità.

La citata delibera, recante "*Direttive agli enti dipendenti in materia di documenti obbligatori che costituiscono l'informativa di bilancio, principi contabili, modalità di redazione e criteri di valutazione*", approva, in particolare, i seguenti documenti: 1.Principi contabili; 2.Nota integrativa; 3.Relazioni dell'Organo di amministrazione e 4.Programmazione e Rendicontazione degli investimenti, revocando le precedenti direttive emanate con la d.g.r. n. 13/2013.

Peraltro, in esito al contraddittorio, è emerso che "*nei nuovi principi contabili di cui alla d.g.r. 496/2019 la Regione ha inteso indicare chiaramente (nello schema di bilancio) nella voce contributi da RT quali siano i contributi di funzionamento e quali i contributi finalizzati per l'attuazione del Piano/programma di attività*". Sul punto, questa Sezione ha dato conto, finora, dei contributi complessivamente erogati nell'ambito dei contributi correnti, senza poter distinguere le due diverse tipologie di assegnazione (funzionamento e programmi di attività). La competente Direzione regionale, infatti, a fronte di specifiche richieste avanzate in passato da questa

amministrazione contenente l'indicazione degli effetti che lo svolgimento di queste nuove attività producono sull'equilibrio economico e patrimoniale dell'ente. In linea di principio le variazioni al bilancio di previsione o del Budget economico devono essere comunicate alla Giunta Regionale entro cinque giorni dalla loro adozione.

Sezione, ha fornito finora il dato complessivo, rappresentando la difficoltà di procedere ad una corretta individuazione dei dati per voci distinte.

Si prende atto, pertanto, della significativa novità introdotta che consentirà di superare, in futuro, la commistione di dati aventi natura e finalità diverse, agevolando, in tal modo, una più corretta esposizione dell'andamento delle risorse erogate agli enti dipendenti. Al riguardo, si segnala la necessità che nei documenti di bilancio siano, altresì, separatamente indicate le risorse regionali trasferite a taluni enti per la successiva erogazione a terzi beneficiari da parte dei medesimi.

3.4 I controlli interni sugli enti dipendenti

La Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019, redatta ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, secondo le Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 5/2020, nella Sezione dedicata agli organismi partecipati ed enti dipendenti, ha confermato, quale struttura deputata al relativo controllo, il Settore "Programmazione finanziaria e finanza locale" della direzione "Programmazione e bilancio", ove risultano impiegate, anche per l'anno 2019, n. 5 unità di personale.

Quanto alla effettiva attività svolta il Presidente ha indicato che "*Nel corso del 2019 sono stati predisposti 69 report, comprendenti analisi dei bilanci di previsione e d'esercizio degli enti dipendenti della Regione e dei soggetti in house (società e fondazione), analisi di bilancio d'esercizio degli organismi per i quali il rappresentante regionale partecipa all'assemblea per l'approvazione e dei bilanci d'esercizio degli enti strumentali, modifiche statutarie e valutazioni di piani strategici….*".

In particolare, il Presidente ha confermato (in risposta al quesito 3.16) di aver definito gli indirizzi strategici e operativi con "*Deliberazione del Consiglio regionale 18 dicembre 2018, n. 109, Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2019*".

Con riguardo alle altre tipologie di controllo interno e, in particolare al controllo di regolarità amministrativa e contabile, in risposta allo specifico quesito (2.1.9) nel quale si chiedeva se fosse stato "*esercitato il controllo di regolarità amministrativa e contabile nei confronti di enti o gestioni autonome regionali*", il Presidente ha dichiarato che "*Non si effettuano controlli*

di legittimità su singoli atti, ma si svolge un controllo dell'andamento gestionale sui documenti di sintesi, quali bilancio preventivo e bilancio d'esercizio".

Sul punto, la Sezione non può che confermare le osservazioni finora formulate in relazione alla necessità di una "*riforma complessiva della governance, in particolare sul piano del controllo dell'azione amministrativa e della economicità delle relative gestioni*".

Si richiama, a tale riguardo, nell'ambito della presente Relazione, l'osservazione conclusiva sul sistema dei controlli interni, laddove, anche per l'anno in esame, "*Si ribadisce la necessità di rendere più esteso ed efficace il controllo di gestione che dovrebbe comprendere, in particolare, anche la spesa indirizzata dalla Regione verso altre amministrazioni*".

3.4.1 La verifica dei crediti e dei debiti reciproci

È noto che, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, la relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve illustrare, tra i fatti e le informazioni di rilievo, "*gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie*".

Nella relazione al rendiconto 2019 non emergono discordanze rientranti nella previsione di cui sopra.

Il Collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana, in data 20 aprile 2020, con parere n. 76, ha rilasciato, con giudizio positivo, la propria asseverazione.

3.5 I contributi finanziari erogati dalla Regione e i risultati di esercizio

Con riguardo al "*contributo ordinario*" assegnato a ciascun ente, come rilevato al 31 dicembre 2019, in termini di impegni, nel "*Rapporto generale di monitoraggio strategico 2019*", approvato con decisione della Giunta regionale n. 30 del 18 maggio 2020 e raffrontato all'analogo dato risultante dai precedenti Rapporti di monitoraggio per gli anni 2016, 2017 e 2018, con la precisazione che per gli anni 2018 e 2019 è stato indicato, tra parentesi, anche l'importo delle relative assegnazioni al fine di un raffronto più completo dei dati, si registra il seguente andamento:

Tab. 19 - Andamento del contributo ordinario nel periodo 2016-2019 (in migliaia)

Enti	Impegni 2016	Impegni 2017	(Assegnazioni) Impegni 2018	(Assegnazioni) Impegni 2019
Apet - Toscana promozione	2.676	1.500	(1.500) 1.500	(1.500) 1.500
Ardsu	14.000	14.000	(14.000) 14.000	(14.000) 14.000
Arpat**	45.917	45.917	(44.575) 44.575	(45.195) 34.051
Artea	1.148	1.148	(1.148) 1.148	(1.148) 1.148
Arti	-		(25.582) 9.372	(28.632) 26.624
Autorità portuale regionale	477	477	(647) 647	(1.797) 1.797
Consorzio LaMMa	2.000	2.000	(2.000) 2.000	(2.000) 2.000
Ente Parco delle Alpi apuane	1.101	1.123	(1.154) 1.154	(1.154) 1.154
Ente Parco della Maremma	1.101	1.123	(1.154) 1.154	(1.154) 1.154
Ente Parco Migliarino, San Rossore	1.101	1.123	(1.154) 1.154	(1.154) 1.154
Ente Terre regionali toscane*	500	500	(500) 500	(500) 0
Irpet*	2.450	2.750	(2.750) 2.750	(2.750) 0
Totali	**72.471**	**71.661**	**96.164/79.954**	**99.834/84.582**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "Rapporto di monitoraggio" anni 2016, 2017, 2018 e 2019.
* L'amministrazione, in sede di contraddittorio, ha precisato, che "*il dato del contributo ordinario erogato ad Irpet e ad Ente Terre per il 2019 (non valorizzato nella tabella) è pari a quello degli anni precedenti*".
**Per Arpat, si rinvia a quanto precisato in nota al par. 3.2.

Si nota che l'ammontare del contributo ordinario è rimasto invariato per la maggior parte degli enti, ad eccezione di quello assegnato ad Arpat (in lieve incremento di circa 500.000 euro) e di quello assegnato all'Autorità portuale regionale, significativamente incrementato nel triennio (da 477.000 euro dell'anno 2017 a 647.000 euro nel 2018 fino a 850.000 euro dell'anno 2019). Sul punto, nonostante la richiesta di riferire, in contraddittorio, sulle motivazioni delle risorse assegnate a detto ente nell'ultimo quinquennio (anche in considerazione di quanto rilevato sulle relative spese di personale nel successivo specifico paragrafo) l'amministrazione si è limitata a chiarire che "*l'importo indicato in tabella per il 2019, pari ad Euro 1.797.000, comprende, oltre al contributo per funzionamento anche un contributo in conto esercizio per spese correnti nelle aree portuali pari a 947.000 euro*".

Relativamente all'Arti, inoltre, stante quanto dedotto dalla Regione stessa in risposta al contraddittorio ovvero che "… *bisogna tener conto che Arti è costituita a fine giugno 2018, pertanto il dato impegnato nell'esercizio 2018 è semestrale*", sembrerebbe che il contributo assegnato nel 2019, di euro 28.632.000, (prescindendo dall'importo effettivamente impegnato) sia superiore di circa 3 milioni di euro rispetto al contributo dell'anno 2018, pari

a 25.582.000 euro. Ciò sul presupposto che tale ultimo dato sia stato indicato, nel Rapporto di monitoraggio 2018, a regime su base annua.

Con riguardo all'onere complessivo gravante sul bilancio, in termini di contributi complessivi, effettivamente erogati dalla Regione agli enti dipendenti (dato di cassa) e costituiti dai contributi correnti, che inglobano quelli di funzionamento e per programmi di attività, e dai contributi in c/capitale, trasferiti solo per investimenti - ricordando che per Artea si tiene conto del solo contributo ordinario di funzionamento, poiché l'ente, come è noto, svolge le funzioni di organismo pagatore, l'andamento nel 2019 risulta essere il seguente:

Tab. 20 - Andamento dei contributi complessivi erogati agli enti nel triennio 2017-2019 - Pagamenti. (in euro)

Enti	2017	2018	Differenza percentuale 2018/2017	2019	Differenza percentuale 2019/2018
Toscana Promozione Turistica	7.865.743,85	5.161.964,61	-34,37%	3.707.161,49	-28,18%
Ardsu	75.996.572,47	59.060.042,23	-22,29%	54.686.003,02	-7,41%
Arpat (*)	37.208.848,82	58.031.530,16	55,96%	50.105.940,64	-13,66%
Artea (**)	1.148.000,00	1.148.000,00	0,00%	1.148.000,00	0,00%
Arti (1)		16.420.158,69		54.190.328,22	230,02%
Autorità portuale regionale	3.125.388,79	3.851.097,03	23,22%	4.748.438,07	23,30%
Consorzio LaMMa	2.777.700,00	2.279.283,47	-17,94%	3.589.600,00	57,49%
Ente Parco delle Alpi apuane	1.359.957,29	1.182.480,00	-13,05%	1.180.005,42	-0,21%
Ente Parco della Maremma	1.146.418,30	1.261.512,98	10,04%	1.189.097,18	-5,74%
Ente Parco Migliarino, San Rossore	1.636.021,95	1.563.480,90	-4,43%	1.495.696,60	-4,34%
Ente Terre regionali toscane	508.000,00	1.574.726,59	209,99%	1.501.715,36	-4,64%
Irpet	5.438.469,57	3.416.770,46	-37,17%	3.539.581,07	3,59%
Totali	**138.211.121,04**	**154.951.047,12**	**12,11%**	**181.081.567,07**	**16,86%**

(1) L'ente ha segnalato che "*Nell'importo indicato in tabella relativo all'anno 2018 non sono considerati € 250.000 per il fondo di dotazione*".

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

(*) Per Arpat, si rinvia a quanto precisato in nota al par. 3.2.

(**) Per Artea è stato indicato il solo contributo ordinario di funzionamento.

I dati mostrano un progressivo incremento degli stessi nel triennio esaminato, del 12,11 per cento nel 2018, rispetto al 2017 e del 16,86 per cento nel 2019 rispetto all'anno precedente.

Tenendo conto di quanto finora precisato per Artea nonché di quanto ulteriormente dedotto su Arti dalla Regione, la quale ha sostenuto che "*Il marcato incremento del totale delle erogazioni disposte verso gli enti registrato nel 2019 rispetto al 2018 è riconducibile all'incremento delle erogazioni disposte verso ARTI (54.190.328,22). Parte significativa di tali risorse sono destinate ad erogazioni a terzi beneficiari, in attuazioni di norme nazionali. Pertanto, per poter fare considerazioni utili sulla dinamica dei contributi erogati occorre distinguere la loro natura*", le risorse regionali

trasferite agli enti, in valore assoluto, passano da complessivi 138,21 milioni di euro dell'anno 2017 a 154,95 milioni di euro nell'anno 2018, fino ad attestarsi a 181,08 milioni di euro nel 2019.

Nel condividere le considerazioni espresse sulla necessità di rappresentare, più in generale, "*l'esatta natura e denominazione dei contributi presi in esame*", corre l'obbligo evidenziare che tale circostanza (di cui si è già detto sopra, nel paragrafo riguardante le nuove direttive in materia di bilancio), scaturisce esclusivamente dalle difficoltà, rappresentate a suo tempo dalla Regione stessa, di fornire a questa Sezione dati riferibili distintamente alla diversa natura dei contributi erogati, fatta eccezione per la sommaria suddivisione degli stessi in contributi correnti e per investimenti, della quale si è dato conto finora, indicando chiaramente i criteri di rilevazione.

Ciò conferma, peraltro, quanto segnalato finora sulla necessità di una maggiore organicità della governance complessiva sugli enti dipendenti. Si auspica, al riguardo, che l'adozione dei nuovi documenti di bilancio, disposta con la richiamata d.g.r. n. 496/2019 per l'esercizio 2019, consenta, per il futuro, una più corretta esposizione dell'andamento delle risorse erogate ai medesimi anche attraverso una esatta quantificazione della quota di esse destinata ad erogazioni a terzi beneficiari, nonché di eventuali risorse trasferite dalla Regione ma provenienti da altre fonti (ad es. risorse statali, come di seguito precisato per l'Ardsu).

Tra gli altri scostamenti più rilevanti, si evidenziano le maggiori erogazioni complessivamente disposte a favore dei seguenti enti, riportando in nota le motivazioni sintetiche fornite dall'amministrazione in sede istruttoria:

- Autorità portuale regionale (da 3,85 mln di euro nel 2018 a 4,75 mln di euro nel 2019), con tendenziale incremento di oltre il 23 per cento nel triennio considerato (3,12 mln di euro nel 2017)[148];

- Consorzio Lamma (da 2,28 mln di euro nel 2018 a 3,59 mln di euro nel 2019), con incremento per oltre il 55 per cento rispetto all'anno precedente, nel quale, tuttavia, si era

[148] "*L'incremento dei contributi correnti è dovuto essenzialmente ad un incremento delle spese per il programma di attività e di manutenzione dei canali*".

registrata una contrazione delle risorse, rispetto al 2017, di circa il 18 per cento (2,78 mln di euro nel 2017)[149];

- Irpet (da 3,42 mln di euro nel 2018 a 3,54 mln di euro nel 2019), con incremento di circa il 3,6 per cento rispetto all'anno precedente, nel quale, tuttavia, si era registrata una significativa contrazione delle risorse, rispetto al 2017, di oltre il 37 per cento (5,44 mln di euro nel 2017).

Per contro, escludendo l'Ente Parco Alpi Apuane, per il quale si conferma sostanzialmente il dato del 2018 (1,18 mln di euro) il quale era, tuttavia, diminuito del 13 per cento rispetto al 2017 (1,36 mln di euro), sono stati erogati complessivi minori contributi ai seguenti enti:

- Toscana Promozione Turistica (da 5,16 mln di euro nel 2018 a 3,70 mln di euro nel 2019), per oltre il 28 per cento, in decremento nel triennio (la contrazione, nel differenziale 2018/2017 era stata di oltre il 34 per cento, su 7,86 mln di contributi assegnati)[150];
- Ardsu (da 59,06 mln di euro nel 2018 a 54,68 mln di euro nel 2019), per oltre il 7 per cento, in decremento nel triennio (tuttavia la contrazione, nel differenziale 2018/2017 era stata di oltre il 22 per cento su 76 mln di contributi assegnati)[151];
- Arpat (da 58,03 mln di euro nel 2018 a 50,10 mln di euro nel 2019), per oltre il 13 per cento, in controtendenza nel triennio (nel differenziale 2018/2017 vi era stato un incremento di circa il 56 per cento su 37,20 mln di contributi assegnati)[152];
- Ente Parco Migliarino San Rossore (da 1,56 mln di euro nel 2018 a 1,49 mln di euro nel 2019), per oltre il 4 per cento in tendenziale decremento nel triennio (1,64 mln di euro nel 2017)[153];

---

[149] "*Nell'importo dei contributi correnti è ricompreso il saldo per il contributo di funzionamento relativo all'anno 2018. Detto contributo non è variato ed ammonta ad € 2.000.000*".

[150] "*Si precisa che il contributo di funzionamento non è variato rispetto al 2018 (€ 1.500.00) la differenza rispetto all'anno precedente è legata alla dinamica dei pagamenti relativi al piano di attività*".

[151] "Si *precisa che il contributo di funzionamento non è variato rispetto al 2018 (€ 14.000.00) la differenza rispetto all'anno precedente è legata al piano di attività e allo stato di avanzamento degli investimenti programmati*". L'amministrazione ha inoltre precisato, in esito al contraddittorio, che "*confermata la costanza negli anni del contributo di funzionamento, la variabilità dei contributi erogati negli anni è legata al valore delle borse di studio erogate che dipende dalle graduatorie approvate nei bendi e dal numero dei vincitori. Inoltre si precisa che parte significativa dei contributi erogati a ARDSU sono risorse statali erogate dal MIUR*".

[152] "*La variazione è dovuta ad un ritardo nella liquidazione dell'anno 2017, il cui saldo è stato effettuato nell'anno 2018. Pertanto, il valore dell'anno 2019 è in linea con l'andamento dei contributi erogati all'ente*".

[153] "*Nell'anno 2019 non sono stati previsti a favore dell'ente contributi in conto capitale*".

- Ente Parco della Maremma (da 1,26 mln di euro nel 2018 a 1,19 mln di euro nel 2019), per oltre il 5 per cento (tuttavia la contrazione, nel differenziale 2018/2017 era stata di oltre il 10 per cento su 1,15 mln di contributi assegnati);
- Ente Terre regionali toscane (1,50 mln di euro), per oltre il 4 per cento, tuttavia il contributo assegnato all'ente nel 2018 (oltre 1,57 mln di euro) presentava un incremento di oltre il 200 per cento rispetto al 2017 (500 mila euro)[154].

L'andamento dei dati, distinti tra contributi correnti (di funzionamento e per programmi di attività) e contributi in conto capitale (per investimenti), esposto nella tabella che segue, mostra che i contributi per investimenti (4,13 mln di euro), anche per l'anno in esame, incidono in misura poco significativa sulle risorse complessivamente erogate (181,08 mln di euro); si nota, inoltre, la consistente contrazione delle stesse, di oltre il 50 per cento rispetto al 2018 (9,76 mln di euro), anno in cui invece il settore evidenziava un significativo incremento delle risorse rispetto al 2017 (2,62 mln di euro).

Rispetto ai singoli enti, gli scostamenti più significativi rispetto all'anno precedente si notano per l'Ardsu, che, a fronte dei 4,90 mln di euro assegnati nel 2018, ha ricevuto 1,45 mln di euro nel 2019. Sul punto, in esito al contradditorio, è stato chiarito che "*Per quanto riguarda ai maggiori contributi agli investimenti, si segnala che per ARDSU in sede di approvazione dei bilanci 2017 e 2018, in relazione ai consistenti utili conseguiti è stata deliberata la destinazione di detti utili a investimenti*".

Per Arpat, Arti, Autorità portuale regionale e Consorzio Lamma le assegnazioni per investimenti risultano invece incrementate.

---

[154] In sede di contraddittorio sono stati richiesti chiarimenti all'amministrazione, che ha richiamato, sul punto, quanto già dedotto con nota del 2° gennaio 2020, in esito a precedenti istruttorie: "*In riferimento ai maggiori contributi erogati ad Ente Terre nel 2018 rispetto all'annualità 2017 si rileva che, tenuto conto che i contributi di funzionamento sono rimasti costanti, per i contributi destinati alle attività la differenza è dovuta ad una diversa modalità di attribuzione, ovvero ad Ente Terre sono state trasferite risorse programmate attraverso il PRAF di cui Artea è organismo pagatore come di seguito riepilogate:*
"DGR n. 699/2017 attiva la misura A. 1. 2. azione l " "Attività istituzionale dell'Ente Terre regionali toscane - trasferimento all'Ente, istituito con LR 80/2012, delle risorse necessarie alla attuazione del Piano annuale delle attività dell'Ente", terre regionali spese attività" € 650.000,00 Risorse trasferite dalla regione ad Artea, e liquidate da ARTEA a Ente Terre nel 2017;
DGR n. 699/2017 attiva la misura F.1.15.b "Supporto tecnico alla Regione Toscana per l'attività di definizione, sperimentazione e diffusione del "Modello di orto urbano", Orti in Toscana € 100.000,00 Risorse trasferite dalla regione ad Artea, e liquidate da ARTEA a Ente Terre nel 2017".
In riferimento ai maggiori contributi in c/capitale trasferiti ad Ente Terre Regionali nell'anno 2018, questi provengono dalle alienazioni dei beni del Patrimonio agricolo forestale e da reinvestire nel Patrimonio stesso ai sensi della L.R. 39/00 art. 23, comma 3."

Tab. 21 - Totale contributi correnti e in conto capitale erogati agli enti nel triennio 2017-2019 – Pagamenti. (in euro)

Enti	2017			2018			2019		
	Contributi correnti: funzionamento e programmi di attività	Contributi in c/capitale: investimenti	Totale	Contributi correnti: funzionamento e programmi di attività	Contributi in c/capitale: investimenti	Totale	Contributi correnti: funzionamento e programmi di attività	Contributi in c/capitale: investimenti	Totale
Toscana Promozione Turistica	7.765.743,85	100.000,00	7.865.743,85	5.161.964,61	0,00	5.161.964,61	3.707.161,49	0,00	3.707.161,49
Ardsu	75.581.245,83	415.326,64	75.996.572,47	54.162.908,44	4.897.133,79	59.060.042,23	53.232.018,99	1.453.984,03	54.686.003,02
Arpat (*)	37.198.848,82	10.000,00	37.208.848,82	56.270.013,46	1.761.516,70	58.031.530,16	47.656.994,70	2.448.945,94	50.105.940,64
Artea (**)	1.148.000,00		1.148.000,00	1.148.000,00		1.148.000,00	1.148.000,00		1.148.000,00
Arti (1)	-	-	-	16.420.158,69	0,00	16.420.158,69	53.390.328,22	800.000,00	54.190.328,22
Autorità portuale regionale	1.737.000,00	1.388.388,79	3.125.388,79	1.662.000,00	2.189.097,03	3.851.097,03	2.232.000,00	2.516.438,07	4.748.438,07
Consorzio LaMMa	2.457.700,00	320.000,00	2.777.700,00	1.891.783,47	387.500,00	2.279.283,47	3.006.500,00	583.100,00	3.589.600,00
Ente Parco delle Alpi apuane	1.144.266,66	215.690,63	1.359.957,29	1.166.480,00	16.000,00	1.182.480,00	1.165.555,42	14.450,00	1.180.005,42
Ente Parco della Maremma	1.146.418,30	0,00	1.146.418,30	1.168.900,00	92.612,98	1.261.512,98	1.164.700,18	24.397,00	1.189.097,18
Ente Parco Migliarino, San Rossore	1.469.338,87	166.683,08	1.636.021,95	1.497.272,20	66.208,70	1.563.480,90	1.495.696,60	0,00	1.495.696,60
Ente Terre regionali toscane	508.000,00	0,00	508.000,00	1.222.115,00	352.611,59	1.574.726,59	1.307.700,00	194.015,36	1.501.715,36
Irpet	5.438.469,57	0,00	5.438.469,57	3.416.770,46	0,00	3.416.770,46	3.539.581,07	0,00	3.539.581,07
Totali	**135.595.031,90**	**2.616.089,14**	**138.211.121,04**	**145.188.366,33**	**9.762.680,79**	**154.951.047,12**	**173.046.236,67**	**4.132.400,43**	**181.081.567,07**

(1) L'ente ha segnalato che "*Nell'importo indicato in tabella relativo all'anno 2018 non sono considerati € 250.000 per il fondo di dotazione*".

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

(*) Per Arpat, si rinvia a quanto precisato in nota al par. 3.2.

(**) Per Artea è stato indicato il solo contributo ordinario di funzionamento.

Si espongono di seguito i risultati di esercizio conseguiti dagli enti in esame nel periodo 2016-2019, con la precisazione che i dati relativi al 2019, laddove disponibili, sono da considerarsi provvisori, in considerazione del differimento del termine, "*ordinariamente fissato al 30 aprile 2020, al 30 giugno 2020*", per l'adozione dei relativi bilanci di esercizio (art. 107 del d.l. n. 18/2020 recante "*Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020). In risposta al contraddittorio, l'amministrazione ha chiarito altresì che il "*dato riferito a Ardsu è relativo al bilancio adottato dall'ente*".

Tab. 22 - Risultati di esercizio nel periodo 2016-2019. (in euro)

Enti	2016	2017	2018	2019*
Toscana Promozione Turistica	372.177	290.075	128.138	157.575
Ardsu	2.232	8.187.120	1.969.998	660.354
Arpat	1.150.242	1.739.418	1.441.170	11.072
Artea	8.707	5.071	10.025	
Arti	-	-	47.786	1.964.962
Autorità portuale regionale	216.190	8.499	31.792	63.597
Consorzio LaMMa	1.934	14.927	1.159	
Ente Parco delle Alpi apuane	1492	19.287	5.221	519
Ente Parco della Maremma	538	72.344	55	
Ente Parco Migliarino, San Rossore	227.018	1.300.764	182.642	
Ente Terre regionali toscane	132.686	164.406	609.071	
Irpet	275.844	292.551	452.176	292.369

*L'amministrazione ha segnalato che "*I dati si riferiscono ai bilanci adottati dagli organi degli enti e in fase di istruttoria ai fini dell'approvazione da parte del Consiglio regionale, ci si riserva la revisione dopo l'approvazione del Consiglio regionale*".
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

3.6 Le politiche assunzionali e l'organico degli enti

Si ricorda, in proposito, quanto già detto nel precedente paragrafo sulle nuove logiche di pianificazione dei fabbisogni di personale e sul nuovo concetto di dotazione organica, che esprime la spesa potenziale massima sostenibile dalle amministrazioni, quantificata in base alla spesa per il personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà assunzionali consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 75/2017, da contenere entro il parametro di cui all'art. 1 comma 557 e ss. della l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), individuato nella spesa media di personale per il triennio 2011-

2013. Al riguardo, per gli ulteriori aspetti da approfondire sul punto, si rinvia ai successivi paragrafi riguardanti la spesa di personale e le disposizioni per il superamento del precariato.

Ciò premesso, si espongono, di seguito, i dati forniti dai singoli enti, riguardanti la dotazione organica e il personale in servizio (triennio 2017-2019), distinti tra qualifiche dirigenziali e personale amministrativo.

Tab. 23 - Dotazione organica e personale in servizio di enti e agenzie nel triennio 2017-2019.

Denominazione ente	Personale dirigenziale						Comparto					
	Dotazione organica 2017	Personale in servizio 2017	Dotazione organica 2018	Personale in servizio 2018	Dotazione organica 2019	Personale in servizio 2019	Dotazione organica 2017	Personale in servizio 2017	Dotazione organica 2018	Personale in servizio 2018	Dotazione organica 2019	Personale in servizio 2019
Toscana promozione turistica	1	0	0	0	0		24	21	24	20	24	20
Ardsu*	4	2	4	2	3*	1	406	359	406	349	368*	351
Arpat**	73/70	66	70	64	70	60	621/616	581	616	570	616	565
Arti	---	---	7	4	7	6	---	---	493	418	**735**	409
Autorità portuale regionale	0				0	0	18	11	18	14	18	13
Consorzio LaMMa	0	0	0	0	0	0	44	23	44	23	44	23
Ente Parco Alpi Apuane***	1	1(*)	1	1(*)	1	1(*)	24	19	24	20(**)(***)	24	19(**)(***)
Ente Parco della Maremma	1	1	1	1	1	1	23/37	19	32	19	32	20
Ente Parco Migliarino, San Rossore	1	0	0	0	1	1	69	48	69	46	52	43
Ente Terre regionali toscane	2	1	2	1	2	1	73	47	73	46	73	42
Irpet	6	5	6	5	6	5	29	27	29	28	32	30
Totali	**86**	**76**	**92**	**78**			**1340**	**1155**	**1828**	**1554**		

*L'Ardsu, dopo aver segnalato, in nota, che la dotazione organica del personale dirigenziale e del comparto 2019 riguarda il "*personale presente al 01/01/19 +'personale assumibile 2019*" ha fornito le seguenti indicazioni: "*1 DIRETTORE A TEMPO DETERMINATO - deliberazione del CDA n. 12/19 del 29/03/2019 "Approvazione del piano triennale dei fabbisogni di personale (PTPF) 2019/2021, definizione della dotazione organica dell'azienda e quantificazione delle capacità assunzionali, ai sensi per gli effetti di cui all'art. 6 del d.lgs 165/01, ed in aderenza alle "linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle P.A". Approvazione degli ulteriori atti di Pianificazione e di controllo in materia di spesa del personale". Altresì, si ricorda che con deliberazione del CdA n. 14/15 del 1° aprile 2015 è stata adottata la dotazione organica sopprimendo i posti vacanti alla data del 31 marzo 2015 in ossequio al disposto della deliberazione G.R. n. 141 del 23 febbraio 2015 recante "Indirizzi agli enti dipendenti per l'adozione degli atti conseguenti all'analisi organizzativa". La deliberazione del Cda n.14/15 è stata trasmessa alla competente struttura amministrativa regionale per la successiva approvazione (art. 11 della legge regionale 26 luglio 2002 n. 32) ma non risulta che sia stata mai adottata la deliberazione di approvazione della dotazione organica "rimodulata" nel 2015. Si ricorda che l'ultima dotazione organica approvata da RT è quella di cui alla Deliberazione Giunta Regione Toscana 5 agosto 2013 n. 664, recante Adempimenti ex articolo 11, comma 4, legge regionale 26 luglio 2002 e successive modificazioni. Determinazione della dotazione organica dell'Azienda regionale per il Diritto allo Studio Universitario".*

**Nota di Arpat: *personale a tempo determinato in servizio al 31/12/2017: solo comparto 22 unità; personale a tempo determinato in servizio al 31/12/2018: solo comparto 21 unità*".

***L'Ente Terre regionali toscane ha indicato, in nota, quanto segue: "*In merito al personale dirigenziale: (*)Direttore con rapporto di lavoro a t.d. ai sensi dell'art. 40, della l.r. 30/2015; (**) Comprensivo di 1 unità assunta il 2 maggio 2018 con contratto a tempo determinato e parziale al 50% - ai sensi dell'articolo 44, 45 e 70 della Legge Regionale Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 - a seguito di selezione per soli titoli di cui al bando 6 marzo 2018, a supporto del Presidente con funzioni di capo gabinetto, capo segreteria particolare, portavoce; (***) Senza considerare una unità di personale cessata dal servizio per pensionamento il 1 dicembre 2018, conteggiata invece nella comunicazione prot. n. 1817 del 19 giugno 2019 in risposta a e-mail del 14 giugno 2019 in risposta a nota Corte dei Conti 4562 del 4 giugno 2019*".
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana".

3.7 La spesa di personale

3.7.1 Aspetti generali

La Sezione, nel tempo, ha esaminato, sotto diversi profili, l'andamento della spesa di personale degli enti regionali istituiti ex art. 50 dello Statuto, riscontrando criticità e difficoltà "*nel ricostruire la spesa di ciascun Ente con criteri di omogeneità e nell'individuare il regime normativo applicabile alla stessa (tra normativa regionale e normativa statale)*", come rappresentato, da ultimo, anche nella relazione al rendiconto regionale 2018.

Si premette che la normativa regionale in materia ha introdotto misure di contenimento a partire dal 2010, con l.r. n. 65, attraverso meccanismi che individuano il tetto di spesa con riferimento all'ammontare della spesa di personale sostenuta in anni precedenti (o in un certo anno di riferimento), di volta in volta indicati nei relativi atti adottati, con possibilità di compensare l'eventuale mancato rispetto del limite previsto riducendo altri costi di funzionamento. A partire dal 2015, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011 e la conseguente adozione degli strumenti di programmazione previsti nell'All. n. 4/1, tali meccanismi, ancora in vigore, sono indicati nella Nota di aggiornamento al DEFR (nel contesto degli obiettivi generali previsti nel DEFR stesso) e sono ulteriormente disposti con delibera di Giunta che indica, tra l'altro, i criteri di compensazione tra le varie misure previste nel caso di superamento di uno o più dei limiti previsti.

Per l'esercizio in esame, il limite indicato nella Nota di aggiornamento al DEFR fa riferimento alla spesa di personale 2016 mentre con la d.g.r. n. 751 del 10 giugno 2019 sono stati approvati gli indirizzi e le modalità operative per determinare e verificare "*a) il rispetto degli obiettivi di spesa; b) il risparmio sui costi totali di produzione per compensare del tetto di spesa sulle singole voci economiche individuate nella Nota di aggiornamento al DEFR 2019 …*", specificando (nell'allegato A) che riguardo alla determinazione del "*costo del Personale, occorre fare riferimento ai criteri stabiliti nella Circolare n. 9/2006 del MEF, precisando che gli importi da prendere in considerazione per gli Enti in contabilità economico patrimoniale sono i costi di competenza inseriti nel Conto*

Economico dell'esercizio amministrativo di riferimento[155]" e che "*Per il calcolo del tetto di spesa dovranno essere considerati i costi sostenuti per incarichi di consulenza, studio e ricerca, ad esclusione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa che invece entrano nel computo della spesa del personale, come precisato nella Circolare n. 9/2006 del MEF*". Nella citata delibera, inoltre, si dispone che "*il risparmio dovrà essere assicurato confrontando il totale dei costi di produzione, quale risulta dal bilancio di esercizio dell'anno precedente (in questo caso anno 2018) con il costo totale di produzione quale risulta dal bilancio di esercizio dell'anno di riferimento*" e che "*ai fini della calcolo del superamento del tetto di spesa del costo del personale, che dovrà essere recuperato sul totale dei costi di produzione, non si dovrà considerare la quota di costo di personale sostenuta, nelle seguenti ipotesi:*

- spesa sostenuta per precise esigenze organizzative o per l'aumento dei servizi erogati, autorizzati dalla Giunta con proprio atto;

- spesa sostenuta per effetto delle procedure di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato, ai sensi della L.R. n. 32/2018".

Nella relazione per il 2018, viste le direttive impartite in materia con la citata d.g.r. n. 751/2019, la Sezione ha rappresentato la necessità di ricostruire "*la spesa del personale per gli esercizi 2016/2018 secondo quanto riportato nell'allegato A alla delibera n. 751 citata ossia, tenendo conto delle voci di spesa che rilevano ai fini del rispetto dei limiti di spesa disposti dal legislatore nazionale*", come espressamente elencate nella relazione stessa, evidenziando altresì "*le proprie perplessità sulla parte della delibera n. 751 del 2019 in cui si esclude dal computo del costo del personale rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa, l'aumento del costo sostenuto per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività, esplicitamente autorizzati dalla Giunta regionale con proprio atto negli anni successivi al 2016.*

Tale "eccezione" alla quantificazione della spesa rilevante individuata dalla normativa vigente non trova aggancio normativo nel sistema attualmente vigente nell'ordinamento e lascerebbe uno spazio ampio alla discrezionalità della Giunta tale da vulnerare, di fatto, la disciplina relativa ai tetti di spesa eludendo i limiti di spesa. Inoltre, il riferimento agli atti successivi al 2016 sembra voler sanare ex post situazioni di illegittimità riscontrate da questa Sezione e dalla Presidenza del Consiglio di cui si è detto sopra e di cui si dirà a breve a proposito del Consorzio Lamma".

[155] In tale sede si precisa, inoltre, che "*nel caso in cui non sia disponibile il costo nell'anno di riferimento, in quanto l'ente non esisteva, oppure nel caso in cui il costo sia riferito ad un periodo temporale inferiore all'anno, si deve fare riferimento per la determinazione del tetto di spesa al primo esercizio utile in cui è disponibile il costo annuo*".

Nel medesimo contesto è stato chiesto di "dare atto dettagliatamente dei criteri e dei calcoli utilizzati per ottenere la spesa media del triennio 2011/2013 riportata nella tabella di cui alla delibera di Giunta n. 1286 del 2018", con la quale la Regione procedeva a determinare la capacità assunzionale degli Enti dipendenti ai sensi dell'art. 5 della l.r. n. 32/2018 (recante disposizioni per il superamento del precariato) che ha introdotto l'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009[156], istituendo la "capacità assunzionale complessiva" della Regione e degli enti dipendenti e prevedendo la possibilità di ripartirla, senza alcun limite, in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente.

A tal proposito, giova ricordare che la delibera è stata adottata al fine di scongiurare una eventuale censura di illegittimità costituzionale dell'art. 5.

Si evidenziava, infatti, nella precedente relazione che "la norma è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto sospettata di essere lesiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nell'art. 1, comma 228, legge n. 208 del 2015 che consente la determinazione della capacità assunzionale in relazione a ciascuna, singola amministrazione, senza possibilità di compensazioni tra più Amministrazioni" e che "la Regione Toscana, successivamente al ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio, ha adottato la legge n. 56 del 2018 con cui ha modificato l'articolo 22 bis della l.r. n. 1/2009, introdotto dalla citata legge n. 32, al fine di chiarire la portata della disposizione avente ad oggetto la ripartizione della capacità assunzionale complessiva fra gli enti del sistema regionale; ciò in modo da garantire la sostenibilità della spesa da parte dei singoli enti, ivi inclusi quelli di piccole dimensioni, in osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007"). Alla luce delle modifiche apportate, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha rinunciato al ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale e la rinuncia è stata accettata dalla Regione con delibera di Giunta del 6 maggio 2019, n. 575.

Giova ricordare, altresì, che già con la sentenza n. 1/2018, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 9 della l.r. n. 72/2016, che autorizzava l'aumento della dotazione organica dell'Autorità portuale regionale e la possibilità di assumere personale, in

[156] Recante il T.U. sull'ordinamento e l'organizzazione del personale.

deroga ai "vincoli assunzionali vigenti". Nella relazione al rendiconto 2017, sul punto, si evidenziava che "*… Nel merito, il Giudice delle leggi, dopo aver dedotto che nei confronti di tale ente 'trova applicazione l'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, evocata, come norma interposta dal ricorrente', ha affermato che 'la disposizione statale in esame «reca principi di coordinamento della finanza pubblica nel rispetto dei requisiti che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato per escludere l'illegittimità delle misure limitative dell'autonomia regionale (sentenza n. 218 del 2015)», in quanto «non prevede in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi, comunque rimessi all'apprezzamento delle Regioni e presenta un carattere transitorio e delimitato nel tempo»*".

La Regione, dunque, per poter procedere alla determinazione della "capacità assunzionale complessiva" propria e dei suoi enti dipendenti, dando applicazione al richiamato art. 22 bis della l.r. n. 1/2009, ha dovuto ricondurre la spesa di personale sostenuta dai medesimi al tetto di spesa previsto dal legislatore nazionale, costituto dalla "*spesa media del triennio 2011-2013*", ex art. 1 commi 557 e ss. della l. 296/2006.

A tale riguardo, è intervenuta, in prima applicazione, la citata d.g.r. n. 1286, sulla quale la Sezione ha condotto i cennati approfondimenti istruttori che, tra l'altro, hanno portato alla rideterminazione della spesa media ivi indicata soltanto per due enti, Arpat[157] e Consorzio Lamma, con minime variazioni rispetto al precedente valore accertato, per Arpat in diminuzione (da 39.136.341,57 euro a 39.127.974,01 euro) e per il Consorzio Lamma in aumento (da 935.314 euro a 971.138,06).

La capacità assunzionale complessiva è determinata annualmente dalla Regione anche con riferimento alla normativa nazionale vigente per il calcolo delle facoltà assunzionali. Per l'anno 2019, nelle more del giudizio di parifica sul rendiconto regionale 2018, è stata approvata la d.g.r. n. 853/2019 che ovviamente non tiene conto degli importi della spesa media del triennio come sopra rideterminati, i quali, invece, sono stati allineati nella recentissima d.g.r. n. 791 del 29 giugno 2020, di determinazione della capacità assunzionale 2020.

La d.g.r. n. 791 del 20 giugno 2020 può essere considerato il primo atto che non solo espone in modo organico i diversi tetti di spesa (tra normativa regionale e normativa nazionale),

[157] Per Arpat, si rinvia a quanto precisato in nota al par. 3.2.

ponendo espressamente a raffronto, per ciascun ente, la spesa di personale sostenuta nel 2016 e la "spesa media del triennio 2011-2013", ma riconduce ad un quadro sistematico più chiaro la normativa applicabile sia in materia di vincoli alla spesa sia con riguardo alla programmazione del fabbisogno di personale e alle nuove logiche sottese alla redazione dei relativi piani, che innovano significativamente il concetto di dotazione organica, richiamando, nei seguenti termini: "*gli artt. 6 e 6-ter del Decreto Legislativo 31 marzo 2001, n. 165 che dispongono in merito alla programmazione dei fabbisogni di personale nelle pubbliche amministrazioni che deve svilupparsi nel rispetto dei vincoli finanziari in armonia con i contenuti e con il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio e in armonia con gli obiettivi definiti nel piano della performance*" e "*l'articolo 1, commi da 557 a 557-quater, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 che dispone, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali e dei loro enti al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, per gli enti la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia ed il comma 557-quater che stabilisce che in applicazione del comma 557 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento della spesa del personale con riferimento al valore medio della triennio 2011-2013*".

I dati esposti evidenziano il rispetto del limite posto dal legislatore nazionale per la maggior parte degli enti fin qui trattati. Fanno eccezione: l'Ente parco della Maremma, per un minimo importo di 3.000 euro e il Consorzio Lamma per oltre 31.000 euro. Quanto all'Autorità portuale regionale, il valore medio del triennio è stato indicato come "non disponibile", in quanto l'ente è stato istituito nel 2013; occorrerà accertare, pertanto, quale sia il dato di riferimento. La Sezione si riserva ulteriori verifiche in merito.

Tab. 24 - Enti dipendenti: spesa di personale 2016 e spesa media del triennio 2011-2013. (in euro)

Ente dipendente	Spesa personale 2016	Spesa media del triennio 2011-2013 (ex art. 3, comma 5. d.l. n. 90/2014 convertito in l. n. 114/2014)
Autorità portuale regionale	377.604,12	non definibile
Irpet	1.745.906,00	1.912.566,67
Ente terre regionali toscane	1.130.960,00	1.330.488,33
Ente parco delle Alpi Apuane	981.425,89	1.047.349,14
Ente parco della Maremma	943.370,87	940.241,74
Ente parco Migliarino San Rossore	1.900.943,45	1.952.127,37
Toscana promozione turistica	1.155.605,00	2.139.430,67
Consorzio Lamma	1.002.241,14	971.138,06
Ardsu	13.431.476,44	14.716.144,37

Fonte: d.g.r. n. 791 del 29 giugno 2020.

Conclusivamente, valutando anche gli esiti dell'istruttoria condotta a fine 2019, sono due gli enti che superano il limite di spesa media del triennio e che presentano altresì incrementi della stessa nel periodo 2016-2018, come si vedrà più avanti: il Consorzio Lamma e l'Autorità portuale regionale.

Quanto ai criteri di determinazione della capacità assunzionale, come già evidenziato per il personale regionale, "*cessati gli effetti della disposizione transitoria di cui all'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015, che aveva introdotto, nel triennio 2016-2018, per il personale non dirigenziale degli enti locali, una limitazione al turn over del 25 per cento, a decorrere dal 1° gennaio 2019 riacquista piena efficacia la disciplina di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90*[158] *convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, nelle more attualizzata dalle disposizioni intervenute in materia pensionistica con l'art. 14 bis, comma 1, lett. a) del d.l. 29 gennaio 2019, n, 4 (convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26).*

Nell'anno in esame è prevista, pertanto, la possibilità di reintegrare interamente le cessazioni dell'anno precedente (il 100 per cento della spesa) per tutto il personale, dirigenziale e amministrativo, con ulteriore possibilità di cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni (in luogo dei tre in precedenza previsti) nonché di utilizzo dei resti assunzionali riferiti al quinquennio precedente (in luogo del triennio in precedenza previsto).

Lo stesso art. 14 bis, al comma 1, lett. b) ha, inoltre, integrato l'art. 3 sopra richiamato, introducendo il comma 5-sexies, il quale prevede la possibilità di includere nella capacità assunzionale 2019 anche le cessazioni "programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over". È possibile, pertanto, sostituire i dipendenti che sono cessati nell'anno 2019, ma il relativo reclutamento può avvenire soltanto a cessazione avvenuta".

A ciò si aggiunga che le modifiche entrate in vigore con il d.lgs. n. 75/2017, che ha riformulato l'art. 6 e inserito l'art. 6 ter del d.lgs. n. 165/2001, e con le successive Linee di indirizzo approvate con d.m. 8 maggio 2018, hanno introdotto, dal 2018, nuove logiche di pianificazione dei fabbisogni di personale in base alle quali, come detto per il personale regionale, il Piano triennale di fabbisogno di personale (PTFP) "*è, allo stato, lo strumento di pianificazione che vincola le amministrazioni al rispetto degli equilibri di finanza pubblica e*

[158] Recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari".

all'efficientamento della gestione organizzativa e di acquisizione delle risorse umane[159]*, indicando la "spesa potenziale massima" al cui interno deve collocarsi la dotazione organica, quale espressione del valore finanziario massimo sostenibile dall'ente, in coerenza con la relativa programmazione e fermi restando i limiti alla spesa di personale previsti a legislazione vigente.*

Ne deriva che la dotazione organica non è più, come in passato, il presupposto, rigido, per la definizione del fabbisogno di personale ….In buona sostanza, si può dire che la dotazione organica esprime la spesa potenziale massima sostenibile dalle amministrazioni, la quale, in base ai criteri stabiliti nelle richiamate Linee di indirizzo, è costituita, per l'amministrazione regionale, dal "limite di spesa consentito dalla legge" e, dunque, dal parametro di cui all'art. 1 comma 557 e ss. della l. 296/2006 (legge finanziaria 2007), individuato nella spesa media di personale per il triennio 2011-2013, entro il quale deve essere quantificata "la spesa per il personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà assunzionali consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 75/2017".

Il delineato quadro evidenzia che l'entità della capacità assunzionale ha un ruolo determinante nel contesto delle nuove logiche pianificatorie e necessita, pertanto, di valutazioni di stretto rigore, a garanzia della futura sostenibilità finanziaria delle scelte adottate.

Per tali ragioni, ad avviso della Sezione, l'art. 22 bis si pone come norma potenzialmente elusiva dei limiti di spesa vigenti. L'eventuale applicazione non conforme della stessa, infatti, oltre ad avere conseguenze dirette sui bilanci degli enti interessati, andrebbe altresì a generare maggiori spese a carico del bilancio regionale, tenuto conto anche di quanto affermato in merito dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, la quale, con delib. n. 25/2017, ha statuito che "*la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica*",

[159] Si ricorda che l'intervento riformatore di cui al citato d.lgs. n. 75/2017 è finalizzato anche ad "aggiornare e migliorare la qualità, la professionalità e le competenze del personale che opera presso le amministrazioni pubbliche". A tal fine, con Direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 3 del 24 aprile 2018, sono state adottate le "Linee guida di indirizzo amministrativo sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente in materia", previste dall'articolo 35, comma 5.2, del d.lgs. n. 165/2001 (come modificato dall'art. 6, comma 1, lett. e), del d.lgs. 75/2017).

specificando altresì lo spazio finanziario come la "*determinazione teorica di uno stanziamento di spesa*".

Per quanto attiene alla richiesta avanzata dalla Sezione di riferire, in esito al contraddittorio, sulle eventuali cessioni di spazi assunzionali finora intervenute, si rinvia al precedente paragrafo relativo alle criticità sulla "capacità assunzionale complessiva" della Regione Toscana e degli enti dipendenti, ove si è dato conto che la Regione, in sede di contraddittorio, ha comunicato di aver "*ceduto una quota della propria capacità assunzionale (euro 35.217.20) al fine di poter incrementare la capacità assunzionale di Irpet del 2016" (con la DGR n. 1286 del 28/11/2018) e di non aver disposto cessioni di spazi occupazionali negli anni 2019 e 2020 …".*

Per analoghe ragioni, si ritiene che anche la accennata "*eccezione" alla quantificazione della spesa rilevante individuata dalla normativa vigente*" di cui alla d.g.r. n. 751/2019, costituisca, in concreto, un meccanismo elusivo dei vincoli imposti dal legislatore nazionale alla spesa di personale delle amministrazioni pubbliche. A tal fine è stata già avviata una prima istruttoria tesa ad acquisire informazioni sulle autorizzazioni finora concesse a derogare ai limiti di spesa di personale, all'esito della quale la Sezione si riserva ulteriori valutazioni in merito.

Alla luce dei criteri suesposti, saranno esaminate, di seguito, le specifiche situazioni riguardanti il Consorzio Lamma e l'Autorità portuale. Si ricorda, per completezza, che gli enti dipendenti sono in regime di contabilità economico-patrimoniale e che la Regione esercita le funzioni di vigilanza e controllo anche attraverso le specifiche analisi e considerazioni sui bilanci, effettuate dalla Direzione generale programmazione e bilancio, allegate alla proposta di deliberazione presentata al Consiglio regionale per la relativa approvazione.

3.7.2 L'Ente regionale "Lamma"

Nel corso dell'istruttoria condotta a fine 2019, l'Ente ha riferito in merito alle osservazioni avanzate nella relazione al rendiconto regionale 2018, confermando sostanzialmente le criticità emerse, derivanti dalla "*attuale vigenza dell'art. 12 della legge n. 87 del 2016 con cui la Regione Toscana ha autorizzato il Consorzio ad aumentare la propria dotazione organica e ad assumere fino a 12 unità di personale reclutando personale oltre i vincoli assunzionali disposti dalla normativa vigente*". In particolare, la Sezione "*prendendo atto dei decreti n. 56 e 58 del 7 giugno 2019 con cui l'Amministratore unico del Consorzio Lamma ha annullato d'ufficio, in autotutela, le procedure*

concorsuali per l'assunzione di personale", aveva valutato di "*attendere i provvedimenti che la Regione riterrà opportuno adottare nel corso dell'esercizio 2019 in materia di personale (relativamente anche alla spesa), anche alla luce delle osservazioni di questa Sezione nella presente relazione e nel giudizio di parifica, nonché in considerazione delle novità intervenute (e in corso di approvazione) a livello di normativa nazionale in materia di personale*".

Dalle relazioni allegate ai documenti del bilancio di esercizio 2018, emerge, peraltro, che la competente Direzione generale ha "prescritto" all'ente le misure da adottare, nel 2019, per recuperare la maggiore spesa sostenuta nel 2018 nei seguenti termini:

"*- in merito al costo del personale calcolato secondo la circolare Mef n° 9/2006, si attesta un aumento della spesa rispetto all'annualità 2016 per circa € 115.000,00.*

Preso atto che lo sforamento della spesa del personale secondo quanto previsto nel DEFR 2018, deve essere recuperato con una riduzione delle spese generali.

Preso atto che nella documentazione esaminata non si dà atto del recupero delle spese generali né si indica una specifica delibera di Giunta che autorizzi il superamento del tetto di spesa, si ritiene che il Consorzio debba procedere nell'esercizio 2019 alla riduzione del totale del costo di produzione nella stessa misura dello sforamento del tetto di spesa del personale secondo le modalità indicate nella delibera n° 751/2019".

Tuttavia, data la situazione emergenziale verificatasi e ancora in atto, come è noto sono state autorizzate deroghe ai termini di approvazione dei bilanci pubblici, pertanto, il bilancio di esercizio 2019 dell'ente non è stato ancora approvato. Allo stato, non è possibile, dunque, valutare gli effetti delle misure effettivamente adottate dall'ente in esame. Peraltro, dalla d.g.r. n. 853/2019 citata, emerge una capacità assunzionale dell'ente per il 2019 pari a zero.

Le richiamate indicazioni, tuttavia, il cui esito dovrà essere accertato, non appaiono sufficienti, ad avviso della Sezione a superare le criticità esposte, dal momento che, in concreto, non sembra vi siano stati finora interventi di riduzione della dotazione organica, che, come ricordato, "*esprime la spesa potenziale massima sostenibile dalle amministrazioni, la quale, in base ai criteri stabiliti nelle richiamate Linee di indirizzo, è costituita, per l'amministrazione regionale, dal "limite di spesa consentito dalla legge" e, dunque, dal parametro di cui all'art. 1 comma 557 e ss della l. 296/2006 (legge finanziaria 2007), individuato nella spesa media di personale per il triennio 2011-2013*".

L'Ente, pertanto, dovrà adeguarsi a tale criterio sin dalla programmazione per l'anno in corso, con il PTFP 2020-2022. La Sezione riconsidererà la situazione complessiva degli atti adottati entro la fine dell'anno in corso e comunque in occasione del giudizio di parifica sul rendiconto regionale 2020.

In sede di contraddittorio la Regione ha rinviato "all'analisi del Bilancio di esercizio 2019 ogni ulteriore risposta e valutazione sugli aspetti sollevati dalla Corte, in quanto il bilancio 2019 non è stato ancora formalmente trasmesso agli uffici regionali".

3.7.3 L'Autorità portuale regionale

Con riguardo a tale ente, destinatario, come sopra ricordato, della sentenza n. 1/2018 della Corte Costituzionale, nel corso dell'istruttoria sul rendiconto 2018, era emerso che "*con la chiusura dell'esercizio 2018, la Regione Toscana ha stabilito, con l'art. 6 della L.R. n° 73 del 27/12/2018, la possibilità di incrementare la spesa per il funzionamento dell'Ente consentendo l'assunzione di personale fino a 250.000 euro, attraverso specifico avviso di mobilità, rimanendo sempre valide le forme di reperimento di personale con l'istituto del distacco. Ad oggi quindi sono in corso le procedure di mobilità per 5 dipendenti, attualmente in servizio presso l'Autorità con l'istituto del comando dal Comune di Viareggio*".

La Sezione aveva, pertanto, chiesto all'amministrazione, in sede di contraddittorio, di fornire la documentazione relativa all'applicazione della richiamata disposizione, richiesta alla quale non è stato dato riscontro.

Nell'istruttoria per l'anno in corso, pertanto, è stata nuovamente avanzata la richiesta di acquisire elementi informativi in merito, all'esito della quale è stato riferito quanto segue:

"*Ad integrazione di quanto già risposto e con riferimento alla "documentazione relativa alla quantificazione dello spazio finanziario disponibile per le assunzioni, fino alla concorrenza di euro 250.000" relativamente all'Autorità Portuale Regionale, si fa presente che con la DGR 656 del 20 maggio 2019 l'Ente è stato autorizzato a derogare dal vincolo del mantenimento della spesa del personale del 2016 sostanzialmente per la trasformazione di due comandi part time in comandi full time. Con LR 73/2018 l'Autorità è stata autorizzata a procedere all'assunzione per il 2019 di personale tramite la mobilità fino alla concorrenza di una spesa pari a 250.000 € garantendo tale importo anche per gli anni 2020 e 2021. Nel corso del 2019 sono state assunte per mobilità dal Comune di Viareggio 5 unità il cui costo complessivo è riportato nella tabella allegata (APR_Allegato_3) e risulta contenuta*

nella suddetta cifra. In termini complessivi quantitativi tale operazione di assunzione non ha comportato oneri aggiuntivi in quanto il personale assunto già gravava sul bilancio dell'Autorità essendo in posizione di comando".

La Sezione si riserva di curare approfondimenti in merito.

3.7.4 Le disposizioni per il superamento del precariato

Al riguardo, è stato chiesto in sede istruttoria di riferire "*sullo stato di attuazione delle procedure previste dalla l.r. 29 giugno 2018, n. 32 anche con riferimento agli enti dipendenti, con specifica indicazione delle risorse complessivamente stanziate, di quelle quantificate e utilizzate a tutto il 31 dicembre 2019 nonché della quota di esse finanziata sugli stanziamenti destinati alle assunzioni di personale a tempo determinato e con l'ulteriore indicazione delle fattispecie in cui ha trovato concreta applicazione il comma 3 dell'art. 4 della citata legge*."

In esito a tale richiesta, l'amministrazione ha rappresentato "*come l'attuazione dei piani di fabbisogni inclusa la stabilizzazione è materia che viene verificata ordinariamente a consuntivo. Pertanto, con riferimento al punto b) "Reclutamento speciale finalizzato al superamento del precariato" relativamente agli enti dipendenti l'informazione sarà fornita in sede di contradditorio con la Corte dei Conti tenuto conto che, secondo il D.L. 18/2020, l'adozione dei bilanci d'esercizio è stata posticipata al 30/06/2020*."

I relativi dati, pertanto, sono stati forniti in sede di contraddittorio e non sono, allo stato, definitivi, non essendo intervenuta l'approvazione dei rispettivi bilanci di esercizio 2019 da parte della Regione.

Si premette una sintetica ricostruzione normativa delle procedure in argomento.

Ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017, a decorrere dal 2018, le amministrazioni pubbliche potevano avviare procedure speciali di stabilizzazione del personale precario, in possesso di determinati requisiti, utilizzando le risorse derivanti dalla rispettiva capacità assunzionale (in misura non superiore al 50 per cento) e quelle eventualmente stanziate per l'assunzione di personale a tempo determinato, rientranti nella spesa di personale e soggette ai limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, a condizione di essere in grado di "*sostenere a regime la relativa spesa di personale previa certificazione della sussistenza delle correlate risorse finanziarie da parte dell'organo di controllo interno*". In tale seconda ipotesi, infatti, occorreva

procedere alla decurtazione dei relativi stanziamenti, in via permanente, per la quota parte di risorse a tal fine utilizzate, oltre che al corrispondente aumento della dotazione organica.

La Regione Toscana ha emanato all'uopo la l.r. 29 giugno 2018, n. 32, che ha recepito detti criteri ed ha introdotto, per gli enti dipendenti, un ulteriore criterio, non espressamente previsto dal menzionato art. 20, contenuto nel richiamato comma 3, dell'art. 4 della l.r. n. 32/2018, in base al quale "*Gli enti di cui al comma 1* (ndr, enti dipendenti di cui all'art. 50 dello Statuto), *che nel triennio 2015-2017 non hanno iscritto in bilancio le risorse di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010 possono procedere al finanziamento del reclutamento speciale riducendo stabilmente e in misura corrispondente le risorse destinate a collaborazioni e prestazioni esterne di natura intellettuale, calcolate con riferimento alla media degli stanziamenti del triennio 2015-2017*".

In esito al contraddittorio, la maggior parte degli enti ha comunicato di non aver attivato alcuna procedura di reclutamento speciale di cui alla legge regionale in argomento. L'Agenzia regionale toscana per l'impiego ha dedotto di aver effettuato stabilizzazioni nel 2018 "*con risorse provenienti solo dallo spazio occupazionale ordinario*" mentre l'ARPAT ha segnalato di aver utilizzato le risorse di cui al richiamato art. 9, comma 28, precisando di aver acquisito, in data 7 novembre 2018, la prevista certificazione dei revisori dei conti sulla sostenibilità a regime della relativa spesa.

Soltanto l'Irpet ha riferito di aver dato applicazione alla rilevata fattispecie, avendo riscontrato di non avere iscritto, nei bilanci del triennio 2015-2017, le risorse di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 ed avendo altresì accertato la "*necessità per l'Istituto di procedere al reclutamento speciale per far fronte, in via prevalente, alle esigenze organizzative e professionali nell'ambito dell'Area della Ricerca*". L'Ente ha proceduto, pertanto, al reclutamento speciale di n. 3 unità di personale in possesso dei previsti requisiti dall'art. 20 del d.lgs. 75/2017 (cat. D, pos. Econ. D1) per una spesa complessiva di euro 59.317,22 per la quota parte di competenza dell'esercizio 2019 (e di euro 101.685,17, a regime, su base annua), modificando contestualmente la consistenza dell'organico con l'aumento di n. 3 unità.

Le risorse sono state imputate alla "Voce di costo 300.050.00060 - "*Servizi e prestazioni di ricerca professionali istituzionali" del Conto Economico di cui ai Bilanci di esercizio del triennio 2015–2017, che comprende le spese sostenute dall'ente per prestazioni esterne di natura intellettuale relative alle ricerche comprese nel programma istituzionale di attività, di cui all'art. 15, comma 2, lett. a), della L.R. 59/1996, finanziate con contributo ordinario regionale, ai sensi dell'art. 19, comma 1, lett. a),*

della L.R. 59/96", il cui valore medio del triennio 2015-2017 è stato calcolato nella misura di euro 170.376,10.- Conseguentemente, è stato individuato un limite di spesa su tale Voce di costo a regime per gli anni futuri pari a € 68.690,93".

La Sezione rileva, sul punto, che le spese per incarichi esterni non rientrano nella spesa di personale, ed anzi trovano diversa collocazione in bilancio, avendo natura di "spese per acquisto di beni e servizi" ed essendo assoggettate a limiti e tetti diversi. Dunque, è piuttosto evidente che anche la disposizione in esame, così come il richiamato art. 22 bis della l.r. n. 1/2009, introdotto, si ricorda, con la legge regionale in argomento, presenta potenziali effetti elusivi dei limiti alla spesa di personale.

Peraltro, il criterio previsto dal richiamato comma 3 dell'art. 4, si "aggancia" alle disposizioni introdotte con la d.g.r. n. 751/2019, anch'esse, come si è visto, derogatorie dei limiti alla spesa di personale, nella parte in cui prevedono che nel costo del personale rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa degli enti dipendenti "dovranno essere considerati i costi sostenuti per incarichi di consulenza, studio e ricerca", (in aggiunta alla spesa di personale come da bilancio) mentre potrà essere escluso "l'aumento del costo sostenuto per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività, esplicitamente autorizzati dalla Giunta regionale con proprio atto negli anni successivi al 2016".

Nel complesso, si può sostenere che le disposizioni fin qui esaminate, introdotte con la l.r. n. 32/2018 e con la d.g.r. n. 751/2019 con riguardo alla quantificazione del costo del personale, prevedendo rimodulazioni di voci di spesa aventi diversa natura, diversa classificazione in bilancio e diversi tetti di spesa, delineano un quadro sistematico derogatorio della legislazione nazionale vigente in materia, dal quale possono scaturire effetti elusivi della stessa.

Per tale ragione, peraltro, il delineato assetto non può trovare spazio, né giustificazione, nella facoltà, pur riconosciuta alle regioni dalla Corte costituzionale, di rimodulare, nell'ambito della propria autonomia e nel rispetto dei tetti complessivi di spesa previsti dalla normativa statale, singoli limiti posti su talune voci di spesa (nella specie, spese di funzionamento).

Alla luce di quanto esposto, è necessario che la Regione riconsideri le disposizioni adottate, onde evitare possibili incrementi della spesa di personale oltre i limiti consentiti, come parrebbe configurarsi, ad esempio, proprio per l'Irpet, che, risulta essere, allo stato, l'unico

ente cui la Regione ha ceduto una quota della propria capacità assunzionale (di euro 35.217.20) al fine di incrementarne la capacità assunzionale del 2016.

Sul punto, la Sezione ribadisce la necessità di attivare specifiche istruttorie successivamente all'approvazione dei bilanci di esercizio dell'anno 2019 degli enti dipendenti, riservandosi ogni ulteriore valutazione nel corso dell'esame del rendiconto regionale 2020.

3.7.5 Il personale giornalistico degli enti dipendenti

Nel corso dell'istruttoria riguardante la questione relativa all'inquadramento del personale regionale con CNL giornalistico, trattata più specificatamente nel precedente paragrafo, si è chiesto di riferire sulla eventuale presenza di personale con analogo inquadramento presso gli enti dipendenti della Regione Toscana.

In esito a tale richiesta, la maggior parte degli enti ha dichiarato di non avere in organico né in servizio tali unità di personale, con l'eccezione di Ente Parco Alpi Apuane e di Arpat.

L'Ente Parco Alpi Apuane, nello specifico, ha segnalato "*di avere in servizio n.1 unità con il profilo professionale di "Specialista dei rapporti con i media" (Categoria D, posizione economica D1 del CCNL Funzioni Locali) a tempo parziale al 50% e determinato (contratto triennale dal 2 maggio 2018), assunta ai sensi degli articoli 44, 45 e 70 della Legge Regionale Toscana 8 gennaio 2009, n.1 – a seguito di selezione per soli titoli di cui al bando 6 marzo 2018 - iscritta nell'elenco dei pubblicisti dell'Ordine dei Giornalisti della Toscana, a supporto del Presidente con funzioni di capo gabinetto, capo segreteria particolare, portavoce. Alla stessa è corrisposta la specifica indennità mensile prevista dall'articolo 45, nella misura fissata con deliberazione della Giunta Regionale n. 705 del 1 luglio 2015, per la categoria D e dal contratto individuale rep. 108/2018, di € 12.068,16 annui lordi (corrisposta al 50%) che grava sulle risorse di bilancio*".

L'Arpat ha invece segnalato "*di aver da tempo in organico una unità con qualifica dirigenziale che svolge le funzioni di giornalista e che, pertanto, è iscritta alla cassa previdenziale INPGI. Si ricorda comunque che l'art. 3, comma 1, della L.R. n. 68 del 18 novembre 2019 - di modifica della L.R. n. 30/2019 istitutiva -, dispone che, ai sensi dell'articolo 7 della Legge n. 132/2016, ARPAT è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico dotato di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile e quindi non rientra fra gli enti dipendenti ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto*".

Sul punto, la Sezione si riserva di curare approfondimenti istruttori in futuro.

4 Le partecipazioni nel rendiconto della Regione

4.1 Il portafoglio azionario della regione

La Regione detiene partecipazioni dirette in 19 società operanti nei settori finanziario-creditizio, fieristico-espositivo e congressuale, infrastrutture-trasporti-comunicazioni, termale, ricerca-innovazione e tecnologia, sviluppo economico. In sette di queste società, la Regione può esprimere in sede assembleare la maggioranza assoluta dei diritti di voto, mentre in cinque ha la maggioranza relativa.

Come chiarito in sede di rendiconto, nel portafoglio delle partecipazioni vengono incluse anche quelle detenute in consorzi e cooperative agricole risalenti all'ex E.T.S.A.F. (Ente Toscano di Sviluppo Agricolo-Forestale). Per tali partecipazioni era stata decisa la dismissione, come disposto dalla d.g.r. n. 401/2011, poiché non rispondenti a valutazioni di strategicità connesse all'attuazione di politiche di intervento regionale in ambito agricolo. A fine 2019 si contano 20 Consorzi o cooperative ex E.T.S.A.F per un valore nominale posseduto dalla Regione (considerati i piani di rimborso concordati nel 2018) pari a circa 1,53 milioni.

Il valore nominale del portafoglio azionario regionale si definisce in 161,8 milioni, in diminuzione rispetto a quello del 2018 (pari a 164,8 milioni) a seguito della riduzione di capitale sociale della società Arezzo Fiere e Congressi s.r.l. deliberata nel 2019. Se si considerano anche le partecipazioni in consorzi e aziende agricole, il valore del portafoglio complessivo sale a circa 163,7 milioni in termini nominali.

Nel corso del 2019 non sono state acquisite ulteriori partecipazioni. Tuttavia, si sono verificate delle variazioni nel portafoglio azionario determinate dai seguenti eventi:

- conclusione del processo di fusione in A.R.R.R. S.p.a. delle società del comparto ambiente (Artel energia s.r.l., Agenzia provinciale per l'energia, ambiente e sviluppo sostenibile s.r.l., Agenzia energetica provincia di Pisa s.r.l., Agenzia fiorentina per l'energia s.r.l., Energy agency of Livorno province s.r.l., Publies - Energia sicura s.r.l., Publicontrolli s.r.l., Sevas s.r.l.), eccetto E.A.M.S. s.r.l. che è stata posta in liquidazione;
- conclusione della procedura fallimentare relativa al Consorzio Pisa Ricerche S.p.a. e cancellazione della società dal registro delle imprese in data 18 settembre 2019.

Di seguito si propone una tabella riassuntiva delle partecipazioni societarie direttamente detenute dalla Regione al 31/12/2019:

Tab. 25 - Partecipazioni dirette detenute al 31.12.2019. (in euro)

Denominazione società	Valore nominale delle azioni/quote possedute al 31/12/2019	Quota % di partecipazione al capitale sociale al 31/12/2019
FIDI TOSCANA SPA	74.130.524	46,28%
BANCA POPOLARE ETICA S.C.A.R.L.	26.250	0.04%
INTERNAZIONALE MARMI E MACCHINE CARRARA S.P.A.	11.697.428	36.40%
FIRENZE FIERA S.P.A.	6.957.526	31.95%
AREZZO FIERE E CONGRESSI S.R.L.	13.314.639	39.89%
INTERPORTO TOSCANA CENTRALE S.P.A.	1.656.778	12.51%
INTERPORTO TOSCANO "A. VESPUCCI" S.P.A.	5.291.133	23.56%
TOSCANA AEROPORTI S.P.A.	1.544.441	5.03%
ALATOSCANA S.P.A.	1.485.651	51.05%
SOCIETA' ESERCIZIO AEROPORTO MAREMMA S.E.A.M. S.P.A.	156.721	7.08%
ITALCERTIFER S.P.A.	52.800	11.00%
TERME DI CASCIANA S.P.A. in liquidazione	6.060.542	75.66%
TERME DI CHIANCIANO IMMOBILIARE in liquidazione	12.991.912	73.81%
TERME DI MONTECATINI S.P.A.	17.956.760	67.12%
CONSORZIO ENERGIA TOSCANA - C.E.T. S.C.R.L.	467	0.50%
AGENZIA REGIONALE RECUPERO RISORSE A.R.R.R. S.P.A.	1.100.000	100%
CONSORZIO PER LO SVILUPPO DELLE AREE GEOTERMICHE – CO.SVI.G. S.C.R.L.	88.000	14.47%
SVILUPPO TOSCANA S.P.A.	7.323.141	100%
E.A.M.S. in liquidazione	5.759	57.59%
Valore totale partecipazioni	**161.840.472**	-

Fonte: Regione Toscana.

4.2 Stato patrimoniale e Conto economico

La Regione, in ottemperanza alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 118/2011, ha adottato a decorrere dall'esercizio 2016 il sistema economico patrimoniale da affiancare, ai soli fini conoscitivi, alla contabilità finanziaria, in modo da garantire una rilevazione completa e unitaria dei fatti gestionali.

Nella Nota integrativa, allegata al rendiconto della Regione, vengono illustrati i criteri di valutazione delle poste contabili che compongono lo Stato Patrimoniale ed il Conto Economico, in particolare specificando che: "*Le voci dello Stato Patrimoniale e del conto Economico sono state valutate secondo i criteri stabiliti dall'armonizzazione ex D.Lgs. 118/2011. Ove esplicitamente indicato dal decreto o dai principi applicati, si è fatto riferimento alla normativa privatistica, in particolare al Codice civile e ai principi contabili emanati dall'OIC*[160]*. Qualora la*

[160] L'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) è stato costituito, nella veste giuridica di una fondazione, il 27 novembre 2001. Con legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione del decreto-legge 91/2014 – che integra il d.lgs. 38/2005 - vengono riconosciuti il ruolo e le funzioni dell'OIC. La legge integra con gli articoli 9-bis e 9-ter, mantenendo invariate le modalità di finanziamento dell'OIC già previste dalla legge 244/2007. In particolare, l'Organismo Italiano di Contabilità emana i principi contabili nazionali, ispirati alla migliore prassi operativa, per la redazione dei bilanci secondo le disposizioni del codice civile; fornisce supporto all'attività del

normativa sull'armonizzazione non fornisse indicazioni sui principi da seguire, si sono seguiti i principi contabili validi per le società private".

Lo scorso anno la Sezione aveva rilevato delle criticità, le quali erano sostanzialmente riconducibili alle carenze contenutistiche della Nota integrativa. Questa di fatto non aveva assolto alla propria funzione, mancando di fornire non solo un commento esplicativo (ed eventualmente integrativo) dei dati rappresentati nello stato patrimoniale e nel conto economico, ma anche un'esposizione delle variazioni intervenute rispetto al precedente esercizio.

Quest'anno la Sezione prende atto che i rilievi svolti sono stati nella sostanza recepiti dall'Amministrazione.

4.2.1 Il valore delle partecipazioni nello Stato Patrimoniale

Come lo scorso anno, le partecipazioni societarie detenute dalla Regione sono collocate, oltre che tra le immobilizzazioni finanziarie, anche sotto la voce "Attivo circolante – attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni" in ragione della diversa destinazione.

Per quanto concerne le partecipazioni registrate tra le immobilizzazioni finanziarie, la Nota integrativa indica il criterio di valutazione adottato (metodo del patrimonio netto per le società controllate e metodo del costo per tutte le altre), dando conto del valore delle singole partecipazioni e delle variazioni intervenute rispetto al precedente esercizio.

Nella Nota integrativa viene, infatti, rappresentato che il valore delle partecipazioni immobilizzate possedute in società controllate, società partecipate e in enti strumentali è passato dai 274,33 milioni del 2018 ai 255,90 milioni del 2019, affermando che la variazione della consistenza dipende "*… in modo prevalente dai valori del patrimonio netto degli enti e società partecipate valutati con l'omonimo metodo. La variazione negativa più rilevante è quella della partecipazione in Fidi Toscana S.p.a. che nell'esercizio 2018 ha registrato una consistente riduzione del patrimonio netto in parte riconducibile alla variazione dei criteri di valutazione*" (in nota viene chiarito che Fidi Toscana S.p.a. ha riclassificato il proprio bilancio a seguito dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2018, dei principi contabili internazionali IFRS 9 "Strumenti finanziari").

Parlamento e degli Organi Governativi in materia di normativa contabile ed esprime pareri, quando ciò è previsto da specifiche disposizioni di legge o dietro richiesta di altre istituzioni pubbliche e partecipa al processo di elaborazione dei principi contabili internazionali adottati in Europa.

Sul punto si osserva tuttavia che la società in parola ha chiuso l'esercizio 2018 con una perdita di quasi 9,5 milioni.

Nella tabella che segue, viene fornito il dettaglio delle variazioni intervenute (con riferimento alle sole società partecipate e controllate). Peraltro, proprio in riferimento a detta tabella, la Regione ha così controdedotto: "… *va precisato che i dati della tabella si riferiscono al valore del patrimonio al 31/12/2017 e 31/12/2018. Quando viene effettuata la valutazione delle partecipazioni per il rendiconto (rendiconto 2019), generalmente a febbraio dell'anno n+1 (anno 2020), i dati a disposizione sono sempre quelli dell'anno n-2 (esercizio 2018), quindi non appare corretta la didascalia delle colonne. Nella tabella 2, relativamente alla riga corrispondente a Co.Svi.G., come sopra detto, trattandosi dei valori al 31/12/2017, non è corretto indicare il costo di acquisto di Co.Svi.G. nella terza colonna, in quanto la Regione ha acquisito la partecipazione nell'anno 2018. In ogni caso la differenza tra il valore del costo di acquisto e il valore del patrimonio netto è spiegato dal fatto che in sede di acquisto fu pagato un sovraprezzo per tener conto delle riserve della società che tuttavia non era esattamente proporzionale alle stesse e al valore percentuale della partecipazione acquistata. Nella tabella 2, relativamente alla riga corrispondente a CET si evidenzia che il dato della terza colonna si riferisce alla valutazione al patrimonio netto, e non al costo, come invece scritto nel titolo*".

Sul punto, la Sezione tiene a precisare che tanto l'impostazione quanto il contenuto della ridetta tabella risultano riprodurre fedelmente le analoghe tabelle inserite nella Nota integrativa al Conto economico e Stato patrimoniale allegata al Rendiconto generale 2019 e, in particolare, le tabelle così contrassegnate: B.IV.1.a. – Partecipazioni in imprese controllate; B.IV.1.b. – Partecipazioni in imprese partecipate e, infine, B.IV.1.b. – Partecipazioni in altri soggetti. Le uniche modifiche effettuate sono state quelle conseguenti alla necessaria eliminazione delle parti, delle suddette tabelle, inerenti a fondazioni, enti ed agenzie, esclusi dalla presente analisi.

La Sezione prende, dunque, atto delle precisazioni svolte dalla Regione e, tuttavia, ritiene di non modificare la sottostante tabella nei termini indicati nelle controdeduzioni, atteso che deve ritenersi prevalente quanto contenuto nei documenti allegati al Rendiconto. Ad ogni buon conto, si ribadisce l'importanza di una maggior chiarezza nei documenti che accompagnano il Rendiconto stesso ed una maggior cura nella loro redazione.

Tanto precisato, segue la tabella contenente le variazioni delle immobilizzazioni finanziarie, così come contenuta nella Nota integrativa (fatte salve le opportune modifiche di cui si è detto sopra):

Tab. 26 - Dettaglio variazione delle consistenze delle immobilizzazioni finanziarie. (in euro)

Denominazione (società controllate)	Quota partecipazione	Valutazione con metodo del patrimonio netto al 31/12/2018	Valutazione con metodo del patrimonio netto al 31/12/2019	Variazione
Sviluppo Toscana S.p.a. (*in house*)	100%	14.649.719,00	14.650.850,00	1.131,00
A.R.R.R. S.p.a. (*in house*)	100%	2.225.399,22	3.294.490,00	1.069.090,78
Alatoscana S.p.a.	51,05%	1.487.279,29	1.439.461,01	- 47.818,28
Arezzo Fiere e Congressi s.r.l.	39,89%	15.225.655,20	13.423.332,35	- 1.802.322,84
Fidi Toscana S.p.a.	46,28%	64.848.772,67	47.909.680,72	- 16.939.091,94
Firenze Fiera S.p.a.	31,95%	6.337.853,31	6.465.500,86	127.647,55
Terme di Montecatini S.p.a.	67,12%	17.080.700,57	12.109.811,86	- 4.970.958,71
Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.	36,40%	9.106.173,77	8.780.669,01	- 325.504,76
Interporto Toscano "A. Vespucci" S.p.a.	23,56%	4.433.419,91	5.303.843,92	870.424,01
Co.Svi.G. Soc. Cons. a r.l.*	14,47%	484.000,00	434.896,14	- 49.103,86
Totale controllate		**135.878.972,94**	**113.812.535,87**	**- 22.066.437,07**
Denominazione (società partecipate)	**Quota partecipazione**	**Valutazione al costo ridotto delle perdite durevoli al 31/12/2018**	**Valutazione al costo ridotto delle perdite durevoli al 31/12/2019**	**Variazione**
Banca Popolare Etica	0,04%	25.848,67	25.848,67	-
CET Società Consortile Energia Toscana S.c.a.r.l.	0,50%	1.637,68	813,04	- 824,64
Interporto Toscana Centrale S.p.a.	12,51%	1.656.778,20	1.656.778,20	-
Intalcertifer S.p.a.	11,00%	335.861,84	335.861,84	-
S.E.A.M. S.p.a.	7,08%	156.721,40	156.721,40	-
Toscana Aeroporti (quotata)	5,03%	1.544.330,70	1.544.330,70	-
Totale partecipate		**3.721.178,49**	**3.720.353,85**	**- 824,64**
Totale complessivo		**139.600.151,4**	**117.532.889,7**	**-22.067.261,71**

*al 31/12/2018 la partecipazione in Co.Svi.G era valutata al costo.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Dalla tabella è evidente come le partecipazioni valutate secondo il metodo del patrimonio netto abbiano subito variazioni negative in ragione delle perdite d'esercizio registrate dalle società controllate dalla Regione. Per le partecipazioni valutate al costo, la Regione non ha evidenziato possibili perdite durevoli tali da richiedere una loro svalutazione. Al riguardo, la Sezione ritiene opportuno rilevare quanto segue.

Anzitutto, la sola Fidi Toscana S.p.a. (con perdite di esercizio pari a circa 9,5 milioni) subisce una svalutazione della propria partecipazione pari a circa 17 milioni rispetto all'esercizio 2018, la più rilevante tra tutte le società partecipate e controllate, tale da incidere da sola per

un 75 per cento sul totale della variazione intervenuta nel 2019. Ed infatti, rispetto alla situazione al 31 dicembre 2018, nel 2019 si ha una variazione negativa (tra partecipate e controllate) pari a complessivi 22 milioni: di questi 17 milioni sono imputabili alla sola Fidi Toscana S.p.a. Nuovamente la Sezione ritiene di dover attenzionare la Regione sulla controllata de qua, atteso che l'andamento della stessa si ripercuote pesantemente sul bilancio regionale.

La Sezione, inoltre, ritiene di sottolineare alcune carenze della Nota integrativa, la prima delle quali riguarda la valutazione della partecipazione regionale in Co.Svi.G. s.c.a.r.l..

La partecipazione nella suddetta società al 31/12/2018 era stata valutata 484.000,00 euro utilizzando il metodo del costo, coerentemente al fatto che la stessa è stata acquistata ad inizio 2018. Nel 2019 la società non registra perdite e, tuttavia, al 31/12/2019 la partecipazione subisce una svalutazione di circa 50.000 euro, applicando il criterio del patrimonio netto. Riguardo detta svalutazione, la Nota integrativa si limita a dar conto – peraltro in nota alla tabella riassuntiva – del diverso criterio utilizzato, senza ulteriormente specificare alcunché.

Parimenti, in Nota integrativa non viene dato conto della svalutazione – pari a quasi il 50 per cento - della partecipazione nella società CET s.c.a.r.l.. Tale società ha, peraltro, registrato un utile e non rientra tra quelle soggette a monitoraggio dei piani industriali; pertanto, si sarebbero dovute indicare in Nota integrativa le ragioni di una così pesante svalutazione.

Infine, si rileva come non sia stata data puntuale applicazione al principio recato dall'allegato A, il quale - con riferimento alle azioni quotate – prevede che per tale categoria di immobilizzazioni, ai fini dell'iscrizione e valutazione nello stato patrimoniale, devono esser tenuti presenti anche i costi di borsa. Nella Nota integrativa non solo non viene detto nulla al riguardo, ma viene, peraltro, indicata quale partecipata quotata la sola Toscana Aeroporti S.p.a. e non anche Italcertifer S.p.A.

Come visto sopra, la Regione in sede di controdeduzioni ha precisato che la tabella è inesatta in quanto si riferisce alle annualità sbagliate (2018/2019 in luogo di 2017/2018) e che, pertanto, "*… trattandosi dei valori al 31/12/2017, non è corretto indicare il costo di acquisto di Co.Svi.G. nella terza colonna, in quanto la Regione ha acquisito la partecipazione nell'anno 2018. In ogni caso la differenza tra il valore del costo di acquisto e il valore del patrimonio netto è spiegato dal fatto che in sede di acquisto fu pagato un sovraprezzo per tener conto delle riserve della società che tuttavia non era esattamente proporzionale alle stesse e al valore percentuale della partecipazione*

acquistata". La Sezione prende atto del chiarimento offerto dalla Regione in riferimento (anche) alla variazione di valore della partecipazione in Co.Svi.G. S.p.a. e, tuttavia, non può esimersi dal ribadire che una maggior attenzione nella redazione della Nota integrativa avrebbe senz'altro evitato tale rilievo. Nulla, invece, è stato detto in riferimento alle criticità emerse in riferimento alla svalutazione della partecipazione in CET s.c.a.r.l.

Per quanto riguarda invece la partecipazione in Italcertifer, la Regione nelle controdeduzioni ha chiarito che detta società non è quotata ma, semplicemente, fa parte del gruppo Ferrovie dello Stato S.p.a., che è quotato.

Con riferimento alle partecipazioni societarie classificate nell'attivo circolante si rileva, invece, quanto segue.

La Nota integrativa individua il criterio di valutazione (minor costo tra costo di acquisizione e presumibile valore di realizzo desumibile dall'andamento di mercato), le ragioni sottese alla riclassificazione (partecipazioni non più strategiche per l'Amministrazione in base al Piano di razionalizzazione, per le quali è stata disposta la messa in liquidazione) e le partecipazioni per le quali è stata disposta la riclassificazione.

A tale proposito, si rileva come delle tre società in liquidazione (Terme di Casciana S.p.a., Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., EAMS s.r.l.) figurino nel prospetto C.III1 solo le due società termali e non EAMS s.r.l. per la quale – allo stato degli atti - paiono ancora in corso le attività di liquidazione.

Nella Nota integrativa viene dato conto che solo la partecipazione nella società Terme di Chianciano immobiliare S.p.a. in liquidazione è stata svalutata (- 98.966,13 euro). Tuttavia, non viene offerta alcuna motivazione in merito.

Quanto alle restanti voci dello Stato patrimoniale rilevanti ai fini di interesse, brevemente si rileva quanto segue.

a) Ai sensi di quanto disposto dall'Allegato 4/3 punto 6.1.3 e punto 6.3, nel patrimonio netto deve venir costituita una riserva indisponibile vincolata all'uso del metodo del patrimonio netto. E più precisamente: "*Nell'esercizio successivo, a seguito dell'approvazione del rendiconto della gestione, gli eventuali utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto devono determinare l'iscrizione di una specifica riserva del patrimonio netto vincolata all'utilizzo del metodo del patrimonio*" (Allegato 4/3 punto 6.1.3).

Sul punto in Nota integrativa la Regione di limita a dar conto che "*… nell'ambito della l.r. 54/2019 (legge regionale di assestamento del bilancio di previsione 2019/2021) erano destinati euro 7.878.849,49 alla costituzione del fondo indisponibile per l'applicazione prevista del metodo del Patrimonio Netto ai sensi del punto 6.3 dell'Allegato 4/3 al D. Lgs. 118/2011 (…). Nel corso dell'esercizio 2019 inoltre si è … utilizzato la riserva vincolata, finalizzata al metodo del patrimonio netto, in relazione alle partecipazioni che hanno subito un decremento di valore rispetto all'anno precedente, ciò in coerenza con le indicazioni dell'Allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011. (…) L'utile d'esercizio 2019 verrà destinato quanto a euro 6.572.429,60 alla costituzione del fondo di riserva indisponibile per l'utilizzo previsto dall'applicazione del metodo del patrimonio netto ai sensi del punto 6.3 dell'Allegato 4/3 del d.lgs. n. 118/2011 …". Si ricorda, infine, che l'allegato citato prevede che "… le riserve sono alimentate anche mediante destinazione dei risultati economici positivi di esercizio, con apposita delibera del Consiglio in occasione dell'approvazione del rendiconto della gestione. L'Amministrazione è chiamata a fornire un'adeguata informativa, nella relazione sulla gestione del Presidente/Sindaco dell'Amministrazione, sulla copertura dei risultati economici negativi di esercizio, ed in particolare, l'eventuale perdita risultante dal Conto Economico deve trovare copertura all'interno del patrimonio netto, escluso il fondo di dotazione*".

b) Ai sensi di quanto disposto dall'Allegato 4/3 punto 6.4, nel passivo dello Stato patrimoniale, deve essere iscritto un fondo per la copertura delle perdite di società partecipate, laddove "*… l'ente abbia partecipazioni immobilizzate in società che registrano perdite che non hanno natura durevole (in caso di durevolezza della perdita, infatti, occorre svalutare direttamente le partecipazioni) e abbia l'obbligo o l'intenzione di coprire tali perdite per la quota di pertinenza, accantona a un fondo del passivo dello stato patrimoniale un ammontare pari all'onere assunto*".

In Nota integrativa, la Regione sul punto riferisce: "I*n considerazione dell'applicazione del metodo del patrimonio netto, non è più accantonato tra i fondi rischi il fondo perdite societarie secondo quanto previsto dal punto 4.22 dell'Allegato 4/3". In merito a tale affermazione la Sezione osserva come, in effetti, non debba essere accantonato un "fondo per copertura perdite di società partecipate*" in ottemperanza a quanto disposto dall'Allegato 4/3 punto 6.4, tenuto conto che le società partecipate le cui partecipazioni sono state valutate al metodo del costo (v. supra) non hanno subito perdite (neppure CET – società consortile energia toscana, la cui partecipazione è stata svalutata, per ragioni tuttavia non chiarite in Nota integrativa). La motivazione dovrebbe,

dunque, esser diversa, atteso che quella fornita dalla Regione non pare conforme alle indicazioni normative. E, infatti, il punto 4.22 dell'Allegato 4/3 a cui si riferisce la Regione dispone: "*Il fondo perdite società partecipate accantonato nelle scritture della contabilità finanziaria non è automaticamente accantonato nelle scritture della contabilità economico patrimoniale con riferimento alle partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto previsto dai principi 6.1.3 a) e 6.1.3 b) che produce sul risultato economico i medesimi effetti del fondo. Con riferimento alle partecipazioni in enti e società partecipate non valutate con il metodo del patrimonio netto l'accantonamento al fondo perdite società partecipate deve presentare un importo almeno pari al corrispondente fondo accantonato nelle scritture della contabilità finanziaria*". *La disposizione citata, dunque, prevede solo che il fondo perdite società partecipate ex art. 21 TUSP previsto in contabilità finanziaria, limitatamente alla quota relativa alle perdite in società valutate con il metodo del patrimonio netto, non ha la sua contropartita nella contabilità economico patrimoniale atteso che l'uso del metodo del patrimonio netto "produce sul risultato economico i medesimi effetti del fondo*". Resta, invece, fermo l'obbligo di accantonare in contabilità economico patrimoniale un apposito fondo rischi per le perdite patite da società le cui partecipazioni siano valutate con il metodo del costo, laddove l'amministrazione socia intenda (ovvero debba) coprire dette perdite.

4.2.2 Il valore delle partecipazioni nel Conto Economico

Nella voce "Proventi e oneri finanziari", tra i proventi finanziari sono inclusi gli utili distribuiti dagli enti strumentali della Regione pari a 3,6 milioni. Di questi, la parte di competenza delle società partecipate è pari a 655.169,31 euro, interamente attribuibile alla società Toscana Aeroporti S.p.a.

Nel 2018 gli utili distribuiti dalle società partecipate erano stati pari a 1.465.230,90 euro. Le sole società che avevano distribuito utili erano state quelle del settore energetico (per circa due terzi del totale) e Toscana Aeroporti S.p.a. (per il restante terzo). Peraltro, in sede istruttoria, era stato richiesto di indicare le società che nel periodo 2015/2018 avevano distribuito utili e la Regione aveva comunicato che nel suddetto periodo solo la società Toscana Aeroporti S.p.a. aveva distribuito utili, mentre le società del comparto energetico - nella cui compagine sociale la Regione era subentrata solo nel 2016 in forza delle disposizioni recate dalla l.r. n. 22/2015 – avevano distribuito utili sono in sede di rendiconto 2017 e 2018.

A seguito della conclusione del processo di fusione delle società energetiche in A.R.R.R. S.p.a. a fine 2018, dunque, Toscana Aeroporti S.p.a. è l'unica partecipata a distribuire utili.

Tra l'altro, si evidenzia che la quota di utili distribuita dalla società dal 2016 al 2019 è stata via via nel tempo crescente, seppur in misura minima. Infatti, gli utili distribuiti sono stati: nel 2016, euro 396.846,19 con riferimento all'esercizio 2015; nel 2017, euro 466.107,08 con riferimento all'esercizio 2016; nel 2018, euro 496.993,70 con riferimento all'esercizio 2017; nel 2019, euro 655.169,31 con riferimento all'esercizio 2018.

Nel Conto economico sono collocate anche le rettifiche di valore delle attività e passività finanziarie.

Nella Nota integrativa viene dato conto che nel corso dell'esercizio 2019 il valore di tale voce di bilancio è nel complesso negativa per euro 14,28 milioni, in incremento rispetto allo scorso esercizio quando ammontava a 0,61 milioni. Sul punto, la Nota integrativa chiarisce che i valori di tale posta di bilancio "… *si riferiscono prevalentemente a rettifiche di valore, sia positive che negative, delle partecipazioni azionarie valutate con il metodo del patrimonio netto*" e che le svalutazioni di attività che non costituiscono immobilizzazioni sono riferite alla svalutazione della partecipazione in Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. in liquidazione.

Di seguito si riportano i valori di dettaglio con riferimento alle sole partecipazioni societarie:

Tab. 27 - Dettaglio rettifiche valore partecipazioni (rivalutazioni). (in euro)

Denominazione società partecipata	Rivalutazione
A.R.R.R. S.p.a.	1.069.090,78
Sviluppo Toscana S.p.a.	1.131,00
Firenze Fiera S.p.a.	127.647,55
Interporto toscano "A. Vespucci" S.p.a.	870.424,01
Totale rivalutazione partecipazioni valutate con metodo del patrimonio netto	**2.068.293,34**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 28 - Dettaglio rettifiche valore partecipazioni (svalutazioni). (in euro)

Denominazione società partecipata	Svalutazione
Alatoscana S.p.a.	47.818,28
Arezzo Fiere e Congressi s.r.l.	1.802.322,84
Fidi Toscana S.p.a.	16.939.091,94
Terme di Montecatini S.p.a.	4.970.958,71
Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.	325.504,76
Co.Svi.G. Soc. Cons. a r.l.	49.103,86
Svalutazione partecipazioni valutate con metodo del patrimonio netto	24.134.800,39
Riserva per l'applicazione del metodo del patrimonio netto	- 7.878.849,49
Totale svalutazione partecipazioni valutate con metodo del patrimonio netto	**16.255.950,90**
Svalutazione di partecipazioni valutate al costo ridotto delle perdite durevoli (CET Società consortile energia toscana S.c.a.r.l.)	**824,64**
Svalutazione partecipazioni che non costituiscono immobilizzazioni (Terme di Chianciano immobiliare spa in liquidazione)	**98.966,13**
Totale svalutazioni	**16.355.741,67**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Regione Toscana.

4.3 Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società partecipate e controllate

In conformità a quanto disposto dall'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, la relazione sulla gestione allegata al rendiconto illustra gli esiti della verifica dei crediti e dei debiti, esistenti al 31/12/2019, tra la Regione e gli enti strumentali e le società (partecipate e controllate) facenti parte del "Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione Toscana", così come individuato dalla delibera della Giunta regionale n. 1527 del 9 dicembre 2019.

Sono così state individuate le seguenti società controllate (art. 11-quater): A.R.R.R. S.p.a. (in house), Sviluppo Toscana S.p.A. (*in house*), Alatoscana S.p.a., E.A.M.S. s.r.l. in liquidazione, Fidi Toscana S.p.a., Terme di Casciana S.p.a. in liquidazione e Bagni di Casciana s.r.l. (partecipata indiretta), Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. in liquidazione, Terme di Montecatini S.p.a. e Gestioni complementari termali s.r.l. (partecipata indiretta), Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., Firenze Fiera S.p.a. e Destination Florence Convention and Visitors Bureau S.c.r.l. (partecipata indiretta)[161].

Per quanto riguarda invece le società partecipate (art. 11-quinquies), la delibera ha indicato Co.Svi.G. – Consorzio per lo Sviluppo delle aree Geotermiche – soc. consortile a

[161] Rispetto allo scorso anno, mancano tutte le società del settore ambiente in considerazione dell'avvenuta fusione in A.R.R.R. S.p.a.

responsabilità limitata, Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. ed Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a.

A differenza degli scorsi anni, tutte le società hanno inviato l'asseverazione.

Per quanto riguarda le modalità di asseverazione, si osserva come nella maggior parte dei casi (ad eccezione di Fidi Toscana S.p.a., Firenze Fiera S.p.a. e Terme di Montecatini S.p.a.) l'asseverazione dell'organo di revisione sia rappresentata dalla sottoscrizione del prospetto contabile tra crediti e debiti reciproci fra la Regione e la società. A tal proposito si richiama quanto già rilevato nella relazione dello scorso anno in merito alla necessità che l'attività di asseverazione richiesta dall'art. 11 comma 6 del d.lgs. n. 118/2011 garantisca e persegua la trasparenza e la veridicità delle scritture contabili (anche nell'ottica del bilancio consolidato), seppur in assenza di modelli e standard nazionali ed al di là delle concrete modalità operative scelte dall'organo di revisione contabile. Chiaramente, tale intento può venir raggiunto solo mediante un'attenta illustrazione dei criteri utilizzati e delle poste analizzate, nonché della motivazione inerente alle cause delle discordanze.

Ciò detto, nel caso dell'asseverazione dei revisori della Regione, il parere n. 76 con cui viene espressa l'asseverazione di legge, si limita ad affermare che "*… nell'ambito dei propri compiti e delle proprie attribuzioni, ha svolto la verifica contabile dei contenuti (saldi a debito o credito) del prospetto allegato all'atto del 20 aprile 2020 della Direzione Programmazione e Bilancio della Regione Toscana, allegato A) al presente parere …*". L'asseverazione ricalca fedelmente il modello dello scorso anno e, conseguentemente, ne reitera le criticità. Come già rilevato dalla Sezione nella precedente relazione, se è pur vero che in sede di Relazione al rendiconto viene allegato un prospetto riepilogativo delle varie posizioni, contenente a margine una breve nota esplicativa, non pare che l'asseverazione rilasciata consenta una verifica puntuale dell'attività svolta dall'organo di revisione.

Tanto premesso in via generale, si passa a dar conto degli esiti della verifica debiti/crediti reciproci al 31/12/2019, specificando che non sono stati dichiarati rapporti di credito/debito tra la Regione e le seguenti società: E.A.M.S. s.r.l. in liquidazione, Terme di Casciana S.p.a. in liquidazione, Bagni di Casciana s.r.l. in liquidazione, Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. in liquidazione, Gestioni Complementari Termali s.r.l., Destination Florence Convention and Visitors Bureau Soc. Coop. a.r.l.

Per chiarezza espositiva, i dati sono stati riassunti in tabelle e successivamente commentati, distinguendo tra situazioni creditorie/debitorie delle partecipate nei confronti della Regione e dando conto partitamente della situazione di Fidi Toscana S.p.a. in ragione della complessità dei rapporti tra questa e la Regione.

Peraltro, proprio in riferimento alla posizione debitoria/creditoria con la società Fidi Toscana S.p.a., si segnala fin da subito la scarsa chiarezza espositiva nella rappresentazione dei dati, auspicando che in futuro gli stessi siano espressi in maniera più chiara, considerata anche la complessità dei rapporti tra partecipata e Regione, che rende di difficile interpretazione le rispettive poste creditorie e debitorie dei due soggetti.

Situazione creditoria nei confronti della Regione

La situazione creditoria delle società nei confronti della Regione viene per chiarezza espositiva riassunta nelle tabelle seguenti e successivamente commentata.

Tab. 29 - Riconciliazione debiti/crediti – situazione creditoria nei confronti della Regione (eccetto Fidi Toscana S.p.a.). (in euro)

Situazione creditoria nei confronti della Regione al 31/12/2019			
Società	**Crediti dichiarati dalla Società**	**Debiti dichiarati dalla Regione**	**Somme non riconciliate**
A.R.R.R. S.p.a.	2.283.197,68	2.283.917,06	- 719,38
Sviluppo Toscana S.p.a.	4.562.971,11	36.292.597,78	- 31.729.626,67
Alatoscana S.p.A.	607.319,47	111.139,01	496.180,46
Terme di Montecatini S.p.a.	1.800,00	1.800,00	-
Arezzo Fiere e Congressi s.r.l.	1.540.000,00	1.878.800,00	- 338.800,00
Firenze Fiera S.p.a.	1.049.584,48	966.626,31	82.958,17
Co.Svi.G. Soc. Cons. a r.l.	1.825.858,55	3.177.332,63	- 1.351.474,08
Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.	1.800,00	1.800,00	-
Interporto toscano A. Vespucci S.p.a.	440,42	886.878,70	- 886.438,28
Totale	**11.872.971,71**	**45.600.891,49**	**- 33.727.919,78**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 30 - Riconciliazione debiti/crediti – situazione creditoria di Fidi Toscana S.p.a. nei confronti della Regione.

(in euro)

Situazione creditoria di Fidi toscana S.p.a. nei confronti della regione al 31/12/2019			
	Crediti dichiarati dalla società	**Debiti dichiarati dalla regione**	**Somme non riconciliate**
Prestazioni	1.105.625,78	1.266.232,44	- 160.606,66
Trasferimenti fondi in gestione	-	11.260.000,00	- 11.260.000,00
Prestito soci - liquidità, investimenti, imprenditoria femminile e progetto giovani	5.613.679,55	7.404.758,48	- 1.791.078,93
Totale E	**6.719.305,33**	**19.930.990,92**	**- 13.211.685,59**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Relativamente alla mancata conciliazione dei debiti della Regione con i corrispondenti crediti vantati dalle società, la Relazione sulla gestione fornisce i seguenti chiarimenti:

A.R.R.R. S.p.a.:

la somma non riconciliata di euro 719,38 "… è costituita dalla somma algebrica tra:

- euro 3.236,59 - impegno n. 8599/2019 relativo alle spese di gestione bancarie su c/c dedicati ad incasso bollini e ispezioni delle ex società energetiche, regolarizzato con commutazione in quietanza di entrata, accertamenti n. 5606/2018 e 5607/2018, reversali n. 3645 e 3646 del 4 marzo 2020;
- euro 340,00 per errato versamento a Regione Toscana da soggetto terzo e da restituire ad A.R.R.R.;
- euro 2.177,21 - credito indicato da A.R.R.R. per spese bancarie relative all'anno 2019 per la gestione dei c/c dedicati all'incasso di bollini e ispezioni che saranno rimborsate nel corso del 2020 a seguito della relativa istruttoria" (così, testualmente, in Nota integrativa).

Sviluppo Toscana S.p.a.:

la somma non riconciliata di euro 31.729.626,67 si riferisce per la quasi totalità ad importi presenti tra gli impegni residui della Regione che non sono presenti tra i crediti comunicati dalla società quali, ad esempio, quelli per l'IVA applicata con il regime di *split payment* su fatture emesse e da emettere nell'anno 2020 relative all'esercizio 2019 oppure per impegni in corso di liquidazione relativi a fondi gestiti dalla società quale organismo intermedio e, pertanto, contabilizzate dalla stessa solo a seguito di incasso.

Alatoscana S.p.a.:
la somma non riconciliata di euro 496.180,46 è dovuta a contributi impegnati dalla Regione ma imputati ad esercizi successivi, in quanto non esigibili nell'esercizio 2019 poiché sono in corso le verifiche sulla rendicontazione da parte dell'organismo intermedio ARTEA.

Arezzo Fiere e Congressi s.r.l.:
la somma non riconciliata di euro 338.800,00 è dovuta all'IVA al 22 per cento in regime di *split payment*.

Firenze Fiera S.p.a.:
la somma non riconciliata di euro 82.958,17 riguarda il mancato scomputo di canoni di locazione su lavori eseguiti.

Co.Svi.G. Soc. Cons. a r.l.:
la somma non riconciliata di euro 1.351.474,08 è relativa:
- per euro 1.459.998,00 ad impegni della Regione relativi ad investimenti esclusi dal riaccertamento straordinario e non esigibili e, dunque, non comunicati dal Consorzio;
- per euro 108.523,92 per crediti indicati dal Consorzio e corrispondenti a residui passivi reimputati al 2020.

Interporto Toscano A. Vespucci:
la somma non riconciliata di euro 886.438,28 è relativa ad un impegno perente non comunicato come credito da parte della società. Ciò è dovuto alla mancata realizzazione degli interventi infrastrutturali al momento dell'investimento finanziato con tale contributo (delibere CIPE nn. 142/99, 84/00, 138/00).

Fidi Toscana S.p.a.:
la somma non riconciliata di euro 160.606,66 per prestazioni si riferisce in larga misura all'IVA applicata in regime di *split payment,* nonché a prestazioni svolte successivamente alla scadenza delle convenzioni la cui debenza è stata pertanto contestata dalla Regione.

La somma non riconciliata di euro 11.260.000,00 si riferisce interamente a fondi trasferiti in gestione alla società e che verranno da questa contabilizzati al momento del relativo incasso. Infine, la somma non riconciliata pari ad euro 1.791.078,93 e relativa al prestito soci, si riferisce sostanzialmente agli interessi ancora da maturare fino alla scadenza dei finanziamenti ed il cui ammontare è determinabile in modo certo al tasso fisso dello 0,3 per cento.

Nella Nota integrativa viene inoltre dato conto, come lo scorso anno, che la società ha comunicato "… *la seguente situazione per stima perdite attese su posizioni liquidate e per quota rettifica crediti di firma su operazioni nuova emergenza economia. Tali importi non rappresentano crediti della società verso la Regione quanto piuttosto poste rettificative dell'importo del finanziamento. Essi sono quantificati dalla società rispettivamente sulla base di operazioni analisi del rischio effettuate sulle singole pratiche in sofferenza e sulla base di politiche di accantonamento proprie della stessa società.*

	Importo del finanziamento	*Stima perdite attese su posizioni liquidate*	*Quota rettifica crediti di firma*
Misure liquidità	*55.424.504,18*	*32.826.367,09*	
Misura Investimenti	*33.000.000,00*	*15.039.812,33*	
Imprenditoria Femminile	*780.000,00*	*276.476,96*	
Progetto Giovani	*9.018.716,51*	*1.741.937,19*	
Nuova Emergenza Economica	*4.116.702,09*	*2.425.181,40*	*336.959,00*
Totale	*102.339.967,78*	*52.311.774,94*	*336.959,00*

Alla Regione risultano, invece, residui attivi verso la società al 31/12/2019 per euro 227.139,94 relativi a rientri di fondi chiusi in gestione presso la società e per interessi maturati sugli stessi. Tali somme non sono comprese tra i debiti comunicati dalla società in quanto relative a fondi di terzi in amministrazione. Essi trovano copertura nelle consistenze dei fondi esistenti presso la società al 31/12/2019."

Situazione debitoria nei confronti della Regione

La situazione debitoria delle società nei confronti della Regione viene per chiarezza espositiva riassunta nelle tabelle seguenti e successivamente commentata.

Tab. 31 - Riconciliazione debiti/crediti – situazione debitoria nei confronti della Regione (eccetto Fidi Toscana S.p.a.). (in euro)

Situazione debitoria nei confronti della Regione al 31/12/2019			
	Debiti dichiarati dalla Società	**Crediti dichiarati dalla Regione**	**Somme non riconciliate**
A.R.R.R. S.p.a.	20.564,16	49.910,12	-29.345,96
Sviluppo Toscana S.p.a.	77.954.845,40	222.766,73	77.732.078,67
Terme di Montecatini S.p.a.	184.081,44	184.081,44	0,00
Firenze Fiera S.p.a.	90.142,17	1.622,32	88.519,85
Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a.	6.578,00	18.006.578,00	-18.000.000,00
Totale	**78.256.211,17**	**18.464.958,61**	**59.791.252,56**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 32 - Riconciliazione debiti/crediti – situazione debitoria di Fidi Toscana S.p.a. nei confronti della Regione. (in euro)

Situazione creditoria di fidi toscana S.p.a. nei confronti della regione al 31/12/2019				
		Debiti dichiarati dalla società	**Crediti dichiarati dalla regione**	**Somme non riconciliate**
Prestito soci subordinato per le misure di Liquidità, Investimenti, Imprenditoria femminile e Progetto giovani	Interessi passivi maturati PSS	3.557.522,32	3.557.522,32	-
	Remun. Com. Imprese agricole	503.889,03	503.889,03	-
	Importo dei finanziamenti da restituire a scadenza	98.223.265,69	98.223.265,69	-
Prestito soci subordinato per la misura Nuova emergenza economica	Interessi passivi maturati PSS	12.825,90	12.825,90	-
	Importo dei finanziamenti da restituire alla scadenza	4.116.702,09	4.116.702,09	-
	Contributi ESL revocati	42.726,54	42.726,54	-
	Commissione MCC MEE revocate	810,00	810,00	-
	Totale	**106.457.741,57**	**106.457.741,57**	**-**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Relativamente alla mancata conciliazione dei crediti della Regione con i corrispondenti debiti vantati dalle società, la Relazione sulla gestione fornisce i seguenti chiarimenti:

A.R.R.R. S.p.a.:

la somma non riconciliata di euro 29.345,96 si riferisce per la quasi totalità a proventi delle attività di controllo impianti termici versati dalla società a fine 2019 ma regolarizzati dalla Regione nel 2020.

Sviluppo Toscana S.p.a.:

la somma non riconciliata di euro 77.732.078,67 si riferisce alla consistenza al 31/12/2019 di fondi costituiti dalla Regione presso la società e non ancora erogati ai beneficiari finali; tali

somme, in quanto destinate ad essere distribuite a terzi, non comportano un parallelo accertamento sul bilancio della Regione.

Firenze Fiera S.p.a.:
la somma non conciliata pari ad euro 88.519,85 si riferisce al mancato scomputo di canoni di locazione su lavori eseguiti.

Interporto toscano "A. Vespucci" S.p.a.:
la somma non riconciliata di 18 milioni è imputabile alla contabilizzazione da parte della Regione dell'avvio del procedimento di escussione della garanzia fidejussoria di pari importo.

Tutto ciò premesso e considerato, la Sezione ritiene, infine, di svolgere alcune brevi considerazioni in riferimento in particolare alle seguenti società:
- rispetto al consorzio Co.Svi.G. s.c.r.a.l. persistono somme non riconciliate i quanto residui esclusi dal riaccertamento straordinario nel 2018 erano 1,8 milioni e nel 2019 sono 1,5 milioni;
- rispetto alla società Toscana Sviluppo S.p.a. persistono ingenti somme non riconciliate in ragione delle modalità di gestione dei fondi da parte della società quale organismo intermedio;
- rispetto alla società Firenze Fiera S.p.a., la Sezione aveva richiesto in sede istruttoria chiarimenti in merito al rendiconto 2018 ed in particolare in ordine agli esiti successivi inerenti alla somma non riconciliata di euro 283.451,41 quale credito comunicato dalla società per canone di concessione della Fortezza da Basso e contestato dall'Amministrazione. La Regione ha prodotto nota con cui contestava il credito alla società. Non si conoscono gli esiti successivi.
- rispetto alla società Fidi Toscana S.p.a., la Sezione aveva richiesto in sede istruttoria chiarimenti in merito al rendiconto 2018 ed in particolare alla somma non riconciliata di euro 30.680,27 quale credito comunicato dalla società per corrispettivi prestazioni e contestato dall'Amministrazione. La Regione ha prodotto le lettere del settore competente datate maggio e luglio 2019 ed indirizzate alla società, con le quali si contestano le pretese della medesima. Non si conoscono gli esiti successivi.

4.4 Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione Toscana

Conformemente a quando disposto dall'art. 11 comma 6 lett. l) d.lgs. n. 118/2011, la Relazione sulla gestione allegata al Rendiconto della Regione contiene l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate a favore di enti ed altri soggetti.

In detto elenco, fino al 31 dicembre 2018, figurava la fideiussione prestata a favore della società Interporto Toscano A. Vespucci a garanzia del finanziamento a questa concesso dalla MPS Capital Services – Banca per le Imprese S.p.a.

Su detta garanzia fidejussoria la Sezione si è lungamente soffermata in occasione della precedente relazione, alla cui lettura pertanto si rinvia, limitandosi a richiamare in questa sede i fatti salienti e le criticità più rilevanti della vicenda.

I FATTI

Come noto, nel marzo 2006 la Regione aveva prestato a favore della partecipata Interporto toscano "A. Vespucci" S.p.a. una fideiussione del valore di 18 milioni a garanzia del finanziamento accordato alla società da MPS Capital Services – Banca per le Imprese S.p.a.; in particolare, si trattava di un finanziamento *bullet* di 16 milioni, garantito da un'ipoteca iscritta su due immobili di proprietà della società Interporto.

La fidejussione prestata dalla Regione aveva quale scadenza originaria il 19 febbraio 2016, e tuttavia, in occasione dell'adozione da parte di Interporto del piano industriale strategico 2013/2023, la stessa veniva prorogata fino al 28 febbraio 2019. Non solo. In occasione dell'adozione del piano industriale 2016 da parte della società Interporto, la società medesima aveva sottoscritto un Protocollo di intesa con la Regione e l'Autorità di sistema del Mar Tirreno Settentrionale (all'epoca Autorità portuale di Livorno), in cui la Regione si impegnava a prorogare ulteriormente la fideiussione fino al 31 dicembre 2022.

L'accordo trovava una veste normativa nella l.r. n. 82 del 28 dicembre 2015 ("Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016") che all'art. 26-octies decies, aggiunto dalla l.r. n. 67/2016, dispone: *"1. La Giunta regionale è autorizzata a prorogare la garanzia fideiussoria concessa in favore della Società Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a. ai sensi dell'articolo 42 della legge regionale 27 dicembre 2005. n. 70 (Legge finanziaria per l'anno 2006) confermando l'importo della fideiussione fino ad un massimo di euro 18.000.000,00 a fronte di un*

finanziamento ricevuto dalla società per euro 16.000.000,00. 2. La proroga è concessa subordinatamente alle seguenti condizioni:

a) approvazione da parte delle banche del piano di consolidamento e sviluppo inerente alla ristrutturazione del debito presentato dalla Società Interporto A. Vespucci;

b) valutazione positiva da parte della Giunta regionale del piano di consolidamento e sviluppo inerente alla ristrutturazione del debito presentato dalla Società Interporto A. Vespucci;

c) proroga tecnica da parte della banca finanziatrice del prestito per il quale la Regione ha concesso garanzia fideiussoria fino alla nuova scadenza del 31 dicembre 2022;

d) piano di cessione degli immobili su cui insiste la garanzia fideiussoria regionale non oltre il 2022".

In considerazione dei possibili contrasti con la disciplina europea in tema di aiuti di Stato, all'art. 26 citato venne successivamente aggiunto dalla l.r. n. 88/2016 il comma 2 bis ("L*a proroga è concessa nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato di cui agli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)*").

Nelle more dell'attuazione del disposto normativo, a fine 2018 la società MPS aveva avviato un carteggio con la Regione, evidenziando l'incapacità della società Interporto di procedere al rimborso del finanziamento e dichiarando la propria disponibilità a trovare una soluzione alternativa all'escussione della garanzia, peraltro formalmente intimata all'Amministrazione a febbraio 2019.

Ritenuta ormai evidentemente impraticabile l'ulteriore proroga della fidejussione, su iniziativa della Giunta regionale – assunta con d.g.r. n. 51/2019 - la l.r. n. 19/2019 (art. 13) ha infine autorizzato l'acquisto dei due immobili della società Interporto Toscano A. Vespucci (spesa massima di euro 30.256.000,00) previa valutazione di congruità dell'Agenzia del demanio, ovvero, in caso di mancato perfezionamento dell'acquisto, il pagamento della garanzia fideiussoria (spesa massima di euro 18.000.000,00), con surrogazione nei diritti del creditore e conseguente regresso contro il debitore principale.

Come emerge nei considerato della legge e, ancor meglio, nella delibera di Giunta n. 51/2019 sopra citata, la Regione sceglie di acquistare gli immobili della società piuttosto che pagare la garanzia fideiussoria surrogandosi al creditore, in quanto "*… l'estinzione del mutuo bullet e della relativa garanzia regionale attraverso l'acquisto dei 2 immobili su cui grava l'ipoteca (a garanzia del mutuo bullet stesso) costituisce un'operazione maggiormente idonea a preservare il patrimonio regionale (rispetto al pagamento della garanzia ed alla successiva surrogazione nei diritti del creditore*

ai sensi dell'art 1949 del codice civile) ed allo stesso tempo dà maggiori garanzie di continuità aziendale all'attività dell'Interporto che è una società operante in un settore considerato strategico dal piano di razionalizzazione delle società" (d.g.r. n. 51/2019).

In attuazione della disposizione legislativa, gli immobili sono stati sottoposti a valutazione di congruità da parte dell'Agenzia del Demanio, che ha portato ad una modifica della legge regionale, autorizzando una spesa complessiva pari ad euro 24.461.000,00 in luogo degli originari euro 30.256.000,00 (art. 13 l.r. n. 19/2019 come modificato dall'art. 35 l.r. n. 80/2019).

Giova infatti ricordare che già a dicembre 2018 i due immobili della società Interporto toscano A. Vespucci - due capannoni di tipo industriale siti all'interno del Centro Intermodale di Livorno-Guasticce - erano stati sottoposti ad apposita valutazione tecnico-estimativa che riportava un valore di mercato per entrambi pari ad euro 30.256.000,00 milioni (IVA inclusa, pari a euro 5.456.000,00), che era appunto la somma inizialmente autorizzata per l'acquisto.

Come chiarito dalla Regione a seguito di specifica richiesta istruttoria, l'art. 13 della l.r. 19/2019 – come modificato dall'art. 35 l.r. n. 80/2019 – oltre a modificare l'importo di spesa autorizzata, "… *autorizza l'acquisto degli immobili della società per l'anno 2020, quindi fino al 31/12 la Regione può decidere se dar corso a detto acquisto per la somma di € 20.050.000,00 secondo la perizia di congruità effettuata dall'Agenzia del Demanio, oltre IVA, per una somma complessiva massima di euro 24.461.000,00".*

Solo nel caso in cui l'acquisto non dovesse perfezionarsi, la Giunta regionale provvederà al pagamento della garanzia fideiussoria ed alla surrogazione nei diritti del creditore ai sensi dell'articolo 1949 del codice civile (c.c.) e all'azione di regresso contro il debitore principale ai sensi dell'articolo 1950 del c.c.

Attualmente, non è stato dato ancora corso a nessuna delle azioni previste nella legge regionale, anche perché la società, a seguito della perizia di congruità da parte dell'Agenzia del Demanio, ha provveduto alla pubblicazione della manifestazione d'interesse per i due magazzini al fine di sondare il mercato su eventuali interessi relativamente agli immobili medesimi.

Alla manifestazione d'interesse hanno risposto il conduttore del magazzino di 18.000 mq ed una società legata a fondi di investimento internazionali. Successivamente ha manifestato interesse all'acquisto anche il conduttore dell'altro magazzino di 12.000 mq. Sono in corso trattative per l'acquisto di almeno uno dei due lotti da parte della Società DHL Corporate

Real Estate e da parte dell'amministratore delegato e del presidente del CDA della società è stato confermato il prosieguo delle trattative rivolte a concludere la stipula della vendita prima della scadenza del 31/12/2020.

RILIEVI CRITICI

Come diffusamente dato conto nella precedente relazione, la Sezione ha evidenziato rilevanti profili di illegittimità, riconducibili alla violazione di numerose norme che vanno dalla normativa europea sugli aiuti di Stato, alle norme in materia di acquisto di beni da parte delle Amministrazioni pubbliche[162], fino alle disposizioni sul cd "divieto di soccorso finanziario" che nel tempo si sono succedute (d.l. n. 78/2010 ed ora d.lgs. n. 175/2016 – TUSP). Soprattutto quest'ultimo aspetto è stato oggetto di attenzione da parte della Sezione nella precedente relazione, anche in ragione della *sedes materiae* in cui è stata trattata la vicenda.

A tal riguardo, la Sezione ha evidenziato come la società - già dal 2001 - abbia beneficiato di garanzie fidejussorie prestate dalla Regione socia, pur presentando dal 2012 una struttura finanziaria fortemente squilibrata (tanto da dover sottoscrivere una convenzione per la ristrutturazione del debito con le banche) e bilanci quasi sempre in perdita. Dal 2013, inoltre, la società è sottoposta al monitoraggio rafforzato dei piani industriali da parte del socio Regione.

Nonostante la situazione in cui versa da un decennio la società, la Regione ha, tuttavia, ritenuto di concedere garanzie fidejussorie in più di un'occasione mediante lo strumento legislativo (e di prorogare una di queste). Pur rendendo "legittimo" l'intervento, perché rispettoso del quadro normativo regionale, lo stesso è sostanzialmente in contrasto con il quadro normativo nazionale al momento vigente, volto a negare ogni forma di cd "soccorso finanziario" a favore di società in crisi (art. 6 comma 19 d.l. n. 78/2010 e, successivamente, art. 14 comma 5 del TUSP). La "potenziale" illegittimità costituzionale delle norme regionali

[162] Con riferimento alla tematica inerente alla possibile violazione delle disposizioni di legge in merito all'acquisto di immobili da parte di Amministrazioni Pubbliche, si ricorda che l'art. 57 comma 2 lett. f) d.l. n. 124/2019 (conv., con modificazione, l. n. 157/2019) dispone che a decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi alcune disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa, tra cui l'art. 12 comma 1 ter del d.l. n. 98/2011 (conv., con modifiche, in l. n. 111/2011). Si precisa dunque che il tema delle violazioni in materia di acquisto di immobili non viene approfondito attesa la novella legislativa; i riferimenti ai caratteri della "indispensabilità" ed "indilazionabilità" dell'acquisto sono trattati nella misura in cui detti criteri sono evocati dalla norma di legge regionale.

non è però mai stata sollevata in alcuna sede e ciò ha determinato l'attuale quadro di garanzie gravanti in capo alla Regione.

Del resto, tali conclusioni devono ritenersi valide anche a seguito dell'approvazione del Piano Integrato Infrastrutture e mobilità (delib. CC n. 18/2014), con cui si dichiarava strategica la partecipazione nell'Interporto A. Vespucci. Il cd "divieto del soccorso finanziario", infatti, trova la propria ratio, da un lato, nel principio del corretto utilizzo delle risorse pubbliche, dall'altro, nelle regole europee che vietano ai soggetti operanti sul mercato di fruire di privilegi tali da alterare le fisiologiche dinamiche concorrenziali. Le ragioni recate dal Piano Integrato Infrastrutturale e mobilità devono (dovevano), dunque, ritenersi recessive rispetto agli interessi tutelati dalle norme richiamate.

In sede istruttoria, con riferimento a quanto disposto dall'art. 13 della l.r. n. 19/2019 (come modificato dalla l.r. n. 80/2019), è stato chiesto alla Regione di esplicitare i caratteri della "indispensabilità" ed "indilazionabilità" relativi all'acquisto di immobili della società Interporto Vespucci, nonché di voler indicare "gli interessi meritevoli di tutela relativi alla salvaguardia del patrimonio regionale" che – con tale acquisto – verrebbero tutelati rispetto all'estinzione della garanzia fidejussoria prestata a favore della partecipata Interporto Vespucci[163].

La Regione non ha sostanzialmente risposto a quanto richiesto, limitandosi a commentare il testo della norma ed a riferire circa le attività finora svolte.

Ciononostante, pare significativa la parte della nota istruttoria in cui la Regione, dopo aver reiterato le ragioni per le quali la società svolgerebbe un'attività funzionale al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente, offrendo un servizio di interesse generale (in quanto l'offerta dei servizi è svolta in condizioni di accessibilità economica e fisica e di continuità, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo economico del territorio di riferimento)[164],

[163] L.r. n. 19/2019 art. 13 comma 1: "*La Giunta regionale è autorizzata all'acquisto di immobili della società Interporto toscano Amerigo Vespucci S.p.A., indispensabile ed indilazionabile per tutelare la pretesa creditoria della Regione e per soddisfare gli interessi meritevoli di tutela relativi alla salvaguardia del patrimonio regionale rispetto alla prevista estinzione della garanzia fideiussoria autorizzata ai sensi dell'articolo 42 della legge regionale 27 dicembre 2005, n. 70 (Legge finanziaria per l'anno 2006), e ai sensi dell'articolo 67 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2014*)."

[164] La Regione evidenzia inoltre che "La posizione strategica dell'Interporto lo rendono al centro dei principali investimenti infrastrutturali per lo sviluppo della piattaforma logistica toscana "Gallerie Appeniniche", "Darsena Europa", "Scavalco Ferroviario", "Progetto Raccordo", rendendo la Società fondamentale allo shifting delle modalità di trasporto a livello nazionale da gomma ad altre tipologie (ferroviario, marittimo o aereo)".

evidenzia che "… *Il monitoraggio svolto sull'andamento economico e finanziario della società ai sensi della d.g.r. 171/2019 ha evidenziato, nell'esercizio che si è appena concluso, un quadro di incertezza legato soprattutto alla ristrutturazione del debito bancario, la cui soluzione risulta fondamentale per assicurare la continuità aziendale della società. La parziale attuazione di quanto stabilito nel Protocollo d'intesa sottoscritto il 3 maggio 2016 tra RT e Autorità portuale, ha comportato un ritardo negli investimenti pianificati e quindi nella realizzazione dei ricavi sui possibili nuovi servizi. L'aggiornamento del Piano Industriale 2020-2024 …, ha pertanto incentrato il principale driver sulla dismissione degli asset immobiliari considerati non strategici (asset non core). Il piano evidenzia che se il nuovo cronoprogramma di vendita sarà rispettato esso consentirà di abbattere del 50%, entro il 2024, l'attuale debito e soddisfare integralmente le ragioni dei creditori. Il riequilibrio fonti/impiego in tempi rapidi è un obiettivo fondamentale al fine di raggiungere gli altri risultati prefissati dal Piano quinquennale 2020-2024*".

Quanto riferito dalla Regione, dunque, pare suggerire che l'acquisto degli immobili altro non sia che un espediente per fornire alla società risorse per fronteggiare la propria esposizione debitoria, garantendo così la continuità aziendale.

Impossibilitata a portare avanti il proprio piano industriale a causa della mancata proroga della fidejussione da parte del socio Regione, la società ha incentrato il proprio piano industriale sulla vendita di *asset* non "*core*". Tale scelta di per sé è del tutto legittima. Dubbi di legittimità investono la circostanza che a tale operazione partecipi in veste di acquirente proprio il socio Regione, peraltro già fideiussore. Il fatto che il prezzo sia congruo e che nel 2020 non sia più applicabile la disciplina vincolistica in materia di acquisto di immobili, non può di per sé rendere l'operazione legittima. La scelta della Regione di acquistare i due immobili pare, infatti, qualificabile alla stregua di un soccorso finanziario, atteso che detta operazione si sostanzia in un trasferimento di risorse a favore di una partecipata in crisi, ancorché trovi una controprestazione nell'acquisto della proprietà di due immobili. Sul punto, peraltro, non pare superfluo evidenziare come non sia ben chiaro quale sia la futura eventuale destinazione che verrà attribuita dalla Regione ai suddetti immobili nel caso di effettivo acquisto.

La logica alla base dell'operazione è del resto chiaramente espressa nella stessa nota istruttoria laddove si legge: "… *vista l'imminente scadenza del debito l'operazione consente alla società, con la liquidità derivante dall'operazione, di far fronte al pagamento del proprio impegno nei*

confronti della banca, senza che la Regione Toscana sia chiamata al pagamento del debito in qualità di fideiussore, con conseguente azione di regresso nei confronti della società".

4.5 Il fondo per la copertura perdite delle società partecipate

L'esame della documentazione ha evidenziato la mancata allocazione nel risultato di amministrazione del fondo perdite società partecipate.

Da una breve interlocuzione con la Regione è emerso che la stessa, in base al monitoraggio relativo ai bilanci di esercizio delle società partecipate, non ha ritenuto necessario reintegrare lo stanziamento del fondo perdite societarie 2020 attraverso la reiscrizione dell'avanzo del fondo perdite societarie 2019. Tale scelta è stata adottata anche perché il riporto dello stanziamento 2019 sul bilancio previsione 2020 avrebbe assorbito parte del margine disponibile ai sensi dell'art 1, comma 898 della legge n. 145/2018.

Una simile decisione, come già evidenziato nel relativo paragrafo della parte finanziaria, appare non corretta e contraria alla normativa vigente. Si ritiene opportuno, al fine di chiarire la funzione del Fondo perdite, evidenziare il quadro normativo di riferimento e la finalità delle regole, che qui rilevano, vigenti in materia di società partecipate. La disamina, inoltre, consentirà di definire con più chiarezza alcune criticità che saranno evidenziate nell'esame dei piani di razionalizzazione e dei rapporti tra Regione e società partecipate.

Il decreto legislativo n. 175/2016, recante "Testo Unico in materia di società partecipate dalla pubblica amministrazione", che costituisce oggi la disciplina in materia di società a partecipazione pubblica, individua i casi in cui le Amministrazioni Pubbliche possono provvedere al ripiano delle perdite delle società partecipate (nei limiti definiti dal testo unico e dalla normativa comunitaria sugli aiuti di stato come da modifiche apportate nel corso del 2017 dal d.lgs. n. 100/2017 che ha stabilito condizioni più rigorose e la verifica della compatibilità con le disposizioni dell'Unione europea sui finanziamenti alle imprese).

L'articolo 14, al comma 5, stabilisce il divieto per le Amministrazioni Pubbliche di effettuare aumenti di capitale (salvo che non sia dovuto alla ricostituzione del capitale per abbassamento oltre il limite legale), trasferimenti straordinari, aperture di credito ovvero rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripiano di perdite anche infrannuali.

L'art. 21, poi, prevede che "*nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 [elenco Istat], presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione*."

La norma sembra chiara nel richiedere l'accantonamento in un fondo "perdite" vincolato ossia allocato nel risultato di amministrazione come quota vincolata. Non prevede, in alcun modo, la possibilità che lo stesso, a discrezione degli enti, possa, al termine dell'esercizio (quale stanziamento di bilancio) essere eliminato (costituendo, ad esempio, un'economia).

La stessa norma prevede che l'importo accantonato (nel risultato di amministrazione) ritorni in disponibilità al bilancio della pubblica amministrazione, sempre in misura proporzionale alla quota di partecipazione, qualora l'ente partecipante ripiani la perdita o dismetta la partecipazione; il soggetto partecipato sia posto in liquidazione; i soggetti partecipati, con mezzi propri, ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti. È evidente che la norma si riferisca alla possibilità di svincolare il fondo, liberando risorse nel risultato di amministrazione, qualora non vi siano più i presupposti per l'accantonamento (perdita ripianata o messa in liquidazione).

Dal dato normativo emerge, pertanto, la necessità che gli enti partecipanti accantonino le perdite subite dalla società partecipata nel corso degli esercizi (aumentando, quindi, il fondo con le perdite che vengono registrate di anno in anno).

Lo scopo del fondo e le modalità di utilizzo, anche in rapporto al comma 5 dell'art. 14 della presente legge, sono stati chiariti dalla giurisprudenza contabile. In particolare, con la delibera n. 127 del 2018 la Sezione regionale di Controllo della Liguria ha rilevato gli aspetti applicativi del quadro normativo.

Dopo aver evidenziato come le norme citate abbiano, quale funzione, quella di responsabilizzare le amministrazioni pubbliche rispetto alla gestione delle società partecipate, in un quadro di riferimento che tende a contenere il fenomeno delle partecipate, la Sezione ha preso posizione su alcuni aspetti.

Per ciò che riguarda la copertura di debiti e perdite, la pronuncia evidenzia come l'obbligo di accantonamento non comporta – a carico dell'ente – né un obbligo di copertura della

perdita né un obbligo di farsi carico delle posizioni debitorie della società partecipata. La norma non comporta il venir meno della regola, riferita alle società partecipate, dell'autonomia patrimoniale perfetta, non essendo neppure ipotizzabile una responsabilità verso terzi per attività di direzione e coordinamento.

Inoltre, la Corte dei conti precisa che l'accantonamento da eseguire deve essere effettuato per un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato e, conseguentemente, all'intera perdita d'esercizio, non risultando corretto (e possibile) procedere a una limitazione entro l'importo del patrimonio netto della società partecipata.

Tale accantonamento, poi, non può neppure essere omesso nell'ipotesi in cui sia approvato un piano di risanamento a norma dell'articolo 14 del d.lgs. n. 175/2016 nel quale, tra le misure di ripristino dell'equilibrio economico-finanziario della società, non sia previsto l'esborso finanziario da parte dei soci a copertura delle perdite. Fino a quando non siano noti gli effetti del piano di risanamento, infatti, non è possibile escludere che l'ente debba intervenire, in caso di dimostrata utilità, a ripianare le perdite.

La Sezione chiarisce, ancora, che il risultato negativo di esercizio a cui fare riferimento per la quantificazione dell'accantonamento è quello che si consacra nel rendiconto (bilancio d'esercizio) approvato formalmente dalla società partecipata e, conseguentemente, l'accantonamento stesso dovrà essere effettuato nel primo bilancio successivo alla certificazione del risultato negativo. Ciò non impedisce all'ente pubblico partecipante, nell'ambito della verifica sull'andamento della gestione societaria, di valutare prudenzialmente di procedere ad accantonamenti anche prima dell'approvazione del bilancio d'esercizio.

La regola è destinata a valere altresì in positivo, in relazione alla maturazione dei risultati economici favorevoli che determinano il superamento dell'obbligo di accantonamento ovvero la possibilità di rendere disponibili le risorse accantonate. Anche al fine di valutare il riassorbimento delle perdite, infatti, l'ente dovrà attendere la certificazione dei risultati della società partecipata mediante l'approvazione del bilancio d'esercizio.

Così delineato il quadro di riferimento, si può concludere in tal senso:

1) è obbligatorio accantonare nel risultato di amministrazione un fondo perdite per le società partecipate pari all'ammontare delle perdite registrate negli anni precedenti (con un aumento del fondo di esercizio in esercizio, pari alle perdite registrate e non ripianate);

2) non è ammissibile, discrezionalmente, che la Regioni elimini o non preveda l'accantonamento del risultato di amministrazione di un fondo per un ammontare pari alle perdite registrate (e non ripianate);

3) tale fondo serve per consentire alla Regione di intervenire nel ripiano delle perdite qualora ciò risulti necessario per la salvaguardia della società partecipata e degli interessi pubblici che la stessa cura per conto della Regione;

4) per la copertura delle perdite è necessario un piano di risanamento che garantisca il riequilibrio finanziario della società partecipata ed il raggiungimento dei fini pubblici;

5) l'obbligo di accantonamento non comporta né un obbligo di copertura della perdita né un obbligo di farsi carico delle posizioni debitorie della società partecipata, non venendo meno la regola, riferita alle società partecipate, dell'autonomia patrimoniale perfetta, non essendo ipotizzabile una responsabilità verso terzi per attività di direzione e coordinamento.

La mancata previsione di un fondo perdite accantonato nel risultato di amministrazione sembra contrastare con la volontà dichiarata dalla Regione di voler procedere al risanamento di molte delle società partecipate (di cui si analizzerà la situazione in seguito) nell'ambito dei piani di razionalizzazione delle stesse.

4.6 I trasferimenti alle società partecipate

Nel 2019 i trasferimenti effettuati dalla Regione a favore delle proprie società partecipate e controllate sono aumentati rispetto al 2018. Trova così conferma il trend già registrato negli scorsi anni e del quale si era già dato conto nella precedente relazione, allorché veniva rilevato come nel corso di un triennio i trasferimenti, tanto in conto capitale quanto in conto esercizio, fossero notevolmente incrementati, con una "impennata" dal 2018, come dimostra la tabella sotto riportata:

Tab. 33 - Oneri a carico della Regione per trasferimenti alle società nel quadriennio 2016/2019. (in euro)

Anno	Oneri per trasferimenti in conto capitale (impegnato nell'anno)	Oneri per trasferimenti in conto capitale (pagato nell'anno) *	Oneri per trasferimenti in conto esercizio (impegnato nell'anno)	Oneri per trasferimenti in conto esercizio (pagato nell'anno)*
2016	89.134.000,00	50.885.000,00	2.999.000,00	109.800,00
2017	110.196.000,00	54.921.000,00	9.589.000,00	8.244.000,00
2018	137.531.223,36	133.047.131,36	23.508.130,71	15.754.729,41
2019	232.443.650,02	157.252.833,08	36.997.900,15	16.938.996,34
Totale	**569.304.873,38**	**396.105.964,44**	**73.094.030,86**	**41.047.525,75**

*per il 2018 e 2019 deve intendersi "pagato in conto competenza".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

In contraddittorio era stato chiesto alla Regione di fornire una motivazione in merito, ma senza esito. La Sezione ha dunque reiterato la richiesta in occasione dello svolgimento dell'attività istruttoria per la parifica del Rendiconto generale per l'anno 2019, ricevendo stavolta risposta.

La Regione ha così rappresentato che "… gli *incrementi di risorse si sono verificati quasi esclusivamente con riferimento alle società Fidi Toscana S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a. e sono legati al fatto che le due società si trovano nella fase di maggior sviluppo del ciclo di progetti del POR FESR 2014-2020. Si tratta di risorse legate all'attuazione di politiche regionali e alla gestione di fondi di terzi per conto della Regione*." Tale spiegazione pare coerente quantomeno con i dati quantitativi acquisiti in sede istruttoria, in cui risulta di tutta evidenza come i trasferimenti effettuati a favore delle due società rappresentino una quota assolutamente preponderante dei trasferimenti totali, soprattutto di quelli in conto capitale.

Infatti, per quanto riguarda i trasferimenti in conto capitale, dei 137,5 milioni impegnati nel 2018, ben 136 milioni erano riferiti a Fidi Toscana S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a., mentre dei 133 milioni pagati nello stesso anno, ben 132 milioni erano destinati a dette società. Situazione sostanzialmente analoga laddove si considerino i trasferimenti in conto esercizio del 2018: dei 23,5 milioni impegnati, circa 13 milioni si riferiscono a Fidi Toscana S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a., mentre 6,3 milioni su 15,8 milioni sono stati pagati alle medesime società.

Più in dettaglio, la Regione – oltre a dar sommariamente conto delle ragioni dei trasferimenti effettuati a favore delle altre società – ha illustrato le attività svolte da Fidi Toscana S.p.a. e Toscana Sviluppo S.p.a. a fronte delle quali sono stati effettuati i trasferimenti a favore delle due società.

Per quanto riguarda Fidi Toscana S.p.a., la Regione afferma che "… i trasferimenti hanno ad oggetto le attività realizzate nell'ambito del raggruppamento di imprese "Toscana Muove" (risorse in conto capitale), di cui Fidi è capofila, aggiudicatario di bando di gara, per il quale la società riceve un corrispettivo pattuito (risorse in conto esercizio), con la precisazione a questo ultimo proposito che il corrispettivo ricevuto da Fidi fa riferimento all'intero raggruppamento Toscana Muove, per il quale la remunerazione di Fidi è pari al 44%. (…) Si tratta delle attività di supporto alla Regione Toscana per la "gestione degli interventi regionali connessi a strumenti di ingegneria finanziaria" consistenti nella gestione di

agevolazioni concesse alle PMI toscane nella forma delle garanzie e/o dei prestiti a tasso zero, anche di microcredito".

Per quanto riguarda Sviluppo Toscana S.p.a., invece, "... le attività svolte per la Regione Toscana sono definite dalla l.r. n. 28/2008, classificate in "attività istituzionali continuative" e "attività istituzionali non continuative", sono le seguenti:

a) progettazione e attuazione dei programmi e progetti comunitari di interesse regionale;

b) consulenza e assistenza per la programmazione in materia di incentivi alle imprese, monitoraggio e valutazione;

c) gestione e controllo di fondi e istruttoria per la concessione di finanziamenti, incentivi, agevolazioni, contributi, strumenti di carattere finanziario ed ogni altro tipo di beneficio regionale, nazionale e comunitario alle imprese e agli enti pubblici;

d) funzioni di organismo intermedio responsabile delle attività di gestione, controllo e pagamento del programma operativo regionale (POR) del fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per il periodo 2014 – 2020, di cui al regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;

e) collaborazione alla progettazione e attuazione delle politiche di intervento in materia di ricerca, innovazione e sostegno alla competitività del sistema imprenditoriale toscano, ivi comprese azioni di trasferimento tecnologico e di valorizzazione dei risultati della ricerca pubblica;

f) supporto a progetti di investimento e di sviluppo territoriale, ivi comprese azioni di internazionalizzazione;

g) sostegno tecnico-operativo ad iniziative ed attività rivolte alla realizzazione di obiettivi di sviluppo economico e sociale delle comunità locali regionali, nel quadro di programmi di committenza pubblica regionale;

h) informatizzazione e manutenzione evolutiva del sistema di gestione e controllo del POR FESR 2014 – 2020;

i) informatizzazione e manutenzione evolutiva dei protocolli di colloquio tra i Sistemi Informativi regionali per la gestione degli aiuti di stato e il Sistema del Registro Nazionale Aiuti di cui all'articolo 52, comma 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

Le attività istituzionali a carattere continuativo sono quelle di cui alle lettere a) c), d), f), h), i). Esse hanno rilevanza strategica, sono indefettibili per la Regione (…)

Le attività istituzionali a carattere non continuativo (quindi quelle di cui alle lettere b), e), g)) hanno una funzione di completamento e potenziamento di quelle a carattere continuativo e non sono indefettibili rispetto alle finalità istituzionali della Regione.

A seguito delle modifiche normative di cui alla L.R. 19/2018, l'art. 3-bis, comma 5, della L.R. 28/2008 prevede che la realizzazione delle attività svolte da Sviluppo Toscana siano disciplinata da una convenzione quadro, il cui schema è approvato dalla Giunta Regionale contestualmente al piano delle attività, redatta nel rispetto della normativa vigente e, in particolare, delle previsioni dei regolamenti comunitari, nonché dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi comunitari che concorrono al piano di attività dall'esercizio 2018.

Quindi sia nel 2018 che nel 2019 è stata approvata dalla Giunta Regionale e sottoscritta apposita Convenzione Quadro che disciplina la realizzazione da parte di Sviluppo Toscana delle attività istituzionali a carattere continuativo e di quelle a carattere non continuativo, specificate nel relativo Piano di Attività adottato dalla Giunta Regionale, siano esse finanziate con Fondi comunitari o con risorse regionali o statali, svolte nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi comunitari, nonché dei principi e dei vigenti orientamenti giurisprudenziali in materia".

La Sezione prende atto delle motivazioni fornite dalla Regione, rilevando tuttavia come se è pur vero, da un lato, che il numero e la complessità delle attività svolte può giustificare tale ingente quantità di trasferimenti a beneficio di Fidi Toscana S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a., per altro verso apre interrogativi in merito alla legittimità/opportunità di trasferire una tale quantità di denaro pubblico a favore di soggetti esterni all'Amministrazione, ancorché in qualità non di destinatari ultimi bensì di gestori delle stesse. Nella nota istruttoria, la Regione sottolinea l'apporto fondamentale reso dalla società Sviluppo Toscana S.p.a. nello svolgimento delle cd "attività istituzionali a carattere continuativo" ("Esse hanno rilevanza

strategica, sono indefettibili per la Regione e sono pertanto svolte dalla società in house che garantisce di operare con un elevato livello delle professionalità impiegate, terzietà, affidabilità, continuità amministrativa"), peraltro evidenziando come "Il carattere continuativo delle attività, la standardizzazione dei processi, le professionalità che si sono formate nel corso degli anni di operatività della Società, la relazione organica che garantisce l'interscambio informativo con gli Uffici direzionali della Regione, nonché i protocolli di interscambio informatico e l'accesso aperto alle rispettive Banche Dati permette di garantire livelli di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa che non troverebbe nell'offerta di mercato analoghi vantaggi funzionali ed economici". Tuttavia, la Sezione ricorda che Fidi Toscana S.p.a. è soggetto di diritto privato, mentre Sviluppo Toscana S.p.a., pur essendo società in house della Regione, è pur sempre soggetto esterno alla stessa amministrazione regionale. In definitiva, dunque, si pone il problema di verificare se lo strumento societario viene correttamente utilizzato. Tale punto è stato oggetto di attenzione nel paragrafo di questo stesso capitolo relativo alla revisione periodica delle società partecipate della Regione, ed a questo si rinvia.

Con specifico riferimento all'anno 2019, i dati relativi ai trasferimenti sono stati acquisiti in sede istruttoria ed in tale sede la Regione ha provveduto altresì a specificare le ragioni di tali trasferimenti.

Come già anticipato, si rileva un ulteriore incremento dei trasferimenti a favore delle società partecipate rispetto agli anni precedenti.

Nuovamente Fidi Toscana S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a. si confermano i maggiori destinatari di trasferimenti regionali. A tal proposito, la Regione ribadisce quanto già comunicato con riferimento al 2018, ulteriormente specificando, con riferimento a Sviluppo Toscana S.p.a., che "… *in questa fotografia non sono compresi gli assestamenti e le eventuali economie effettuate con le usuali operazioni ad inizio 2020, a seguito delle rendicontazioni rese dalla società al 31/12/2019 sulle attività effettivamente svolte*"; con riferimento a Fidi Toscana S.p.a., invece, viene precisato che la stessa ha ricevuto (impegno) 1,7 milioni per l'acquisto da parte della Regione di ulteriori azioni societarie.

Nella tabella di dettaglio che segue si evidenzia l'incidenza dei trasferimenti effettuati a favore delle due società Fidi Toscana S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a. rispetto al complesso dei trasferimenti effettuati nel 2019 a favore di tutte le società partecipate dalla Regione:

Tab. 34 - Dettaglio dei trasferimenti a favore di Fidi Toscana S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a. nel 2019. (in euro)

Società	Oneri per trasferimenti in conto capitale (impegnato 2019)	Oneri per trasferimenti in conto capitale (pagato in competenza 2019)	Oneri per trasferimenti in conto esercizio (impegnato 2019)	Oneri per trasferimenti in conto esercizio (pagato in competenza 2019)
Fidi Toscana S.p.a.	33.354.922,05	22.094.922,05	666.637,36	47.755,26
Sviluppo Toscana S.p.a.	193.453.927,97	133.107.911,03	24.526.438,27	9.425.199,40
Totale Fidi Toscana e Sviluppo Toscana S.p.a.	**226.808.850,02**	**155.202.833,08**	**25.193.075,63**	**9.472.954,66**
Totale complessivo	**232.443.650,02**	**157.252.833,08**	**36.997.900,15**	**16.938.996,34**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Per chiarezza espositiva i dati forniti dalla Regione in sede istruttoria e relativi ai trasferimenti da questa complessivamente effettuati nel 2019 a favore di tutte le società partecipate sono riassunti nella tabella che segue:

Tab. 35 - Oneri a carico della Regione per trasferimenti alle società partecipate e controllate nel 2019. (in euro)

Società	Oneri per trasferimenti in conto capitale (impegnato 2019)	Oneri per trasferimenti in conto capitale (pagato in comp. 2019)	Descrizione impegno	Oneri per trasferimenti in conto esercizio (impegnato 2019)	Oneri per trasferimenti in conto esercizio (pagato in comp. 2019)	Descrizione impegno
ARRR S.p.a.	-	-		9.105.467,63	6.825.001,01	I trasferimenti si riferiscono ad € 1.100.000 per la consueta attività della società in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati, ai quali si aggiungono € 8.000.000 in merito alle attività per i controlli sulle caldaie a seguito della fusione per incorporazione delle società energetiche. Le risorse residue si riferiscono ai rimborsi spese per i c/c dedicati all'incasso dei bollini e ispezioni.
Alatoscana S.p.a.	400.000,00	400.000,00	Compensazioni per lo svolgimento dei SIEG (contributo per l'acquisto di beni strumentali) – d.g.r. n. 1111/2017	670.000,00	485.500,00	Copertura a titolo compensativo delle attività relative alla sicurezza, antincendio e controllo necessarie per mantenere operativo l'aeroporto di Marina di Campo d.d. n. 16297/2017
Arezzo Fiere e Congressi s.r.l.	1.878.800,00	-	Acquisizione al patrimonio regionale della collezione Oro di Autore	4.923,92	4.923,92	Affidamento servizio di organizzazione della partecipazione della Regione Toscana all'evento AGRI & TOUR 2019
Cet Scarl	-	-		19.291,32	10.557,92	Affidamento al Consorzio CET del servizio di gestione delle attività di acquisizione e vendita titoli di efficienza energetica, ai sensi dell'art. 17, comma 1 lett. e), del d.lgs. n. 50/2016 e quota associativa (€ 10.000)
Fidi Toscana S.p.a.	33.354.922,05	22.094.922,05	Fondi gestiti dalla società per conto della Regione Toscana relativi a varie misure: credito agevolato Bando Far Fas 2014; Fondo regionale di garanzia; Microcredito; Bando sicurezza ponti; Fondo per finanziamento investimenti in salute e sicurezza; Microcredito a favore delle imprese agricole del settore apistico, cerasicolo e pomodoro da industria; Fondo POR FESR 14-20 a. 1.4.1 creazione impresa	666.637,36	47.755,26	Spese per la gestione dei fonti per conto della Regione Toscana

Società	Oneri per trasferimenti in conto capitale (impegnato 2019)	Oneri per trasferimenti in conto capitale (pagato in comp. 2019)	Descrizione impegno	Oneri per trasferimenti in conto esercizio (impegnato 2019)	Oneri per trasferimenti in conto esercizio (pagato in comp. 2019)	Descrizione impegno
Firenze Fiera S.p.a.	360.000,00	-	Lavori eseguiti da Firenze Fiera S.p.a. su immobile di proprietà regionale da scomputare dai canoni - ultima tranche	229.565,39	91.250,71	1) Contratto con Firenze Fiera S.p.a. per affitto sala per 50 persone, lunch a buffet e coffee station, 3 hostess per accoglienza/distribuzione cuffiette, personal computer e sistema di videoproiezione, 1 tecnico assistenza tecnica; 2) Innovation2Business Tuscany Investor Day servizio di allestimento spazi e supporto tecnico relativo evento del 22 novembre 2019 - Azione 3.4.3 Por Fesr 2014-2020; 3) servizio di organizzazione dell'evento annuale del PSR FEASR 2014-2020 della Regione Toscana dal titolo La settimana dell'Innovazione nello Sviluppo Rurale dal 26 al 28 marzo 2019; 4) - Servizio di progettazione e realizzazione dello stand della Regione Toscana e delle attività convegnistiche nell'ambito della Fiera Didacta Italia 2019, 9-11 ottobre 2019, Firenze; 5) Servizio di organizzazione dell'Evento "Fiera Toscana del Lavoro 2019"; 6) Servizio di allestimento Sala per Seminario all'interno della Fiera Didacta Fortezza da Basso Firenze per il giorno 11/10/2019; 7) Studio per allestimento stand Fiera Didacta 2019 mostra fotografica TOUCH; 8)servizio di locazione ed allestimento locali per l'espletamento di una prova concorsuale
Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.	546.000,00	-	L.R. 65/2019 art. 41 e d.g.r. n. 1657/2019 - Intervento a favore della società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. a titolo di parziale ripiano perdite, in proporzione con la quota di partecipazione al capitale sociale detenuta da Regione Toscana	3.600,00	1.800,00	Tirocini on line

Società	Oneri per trasferimenti in conto capitale (impegnato 2019)	Oneri per trasferimenti in conto capitale (pagato in comp. 2019)	Descrizione impegno	Oneri per trasferimenti in conto esercizio (impegnato 2019)	Oneri per trasferimenti in conto esercizio (pagato in comp. 2019)	Descrizione impegno
Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a.	2.450.000,00	1.650.000,00	Contributo per la realizzazione del progetto "Area di prestivaggio e terminal ferroutage per mezzi movimentati dalle autostrade del mare del porto di Livorno	10.765,42	10.575,00	1) servizi vari e utenze per locale uso ufficio presso la società; 2) imposta di registro gravante sugli immobili ad uso uffici e magazzini regionali - anno 2018
Sviluppo Toscana S.p.a.	193.453.927,97	133.107.911,03	*	24.526.438,27	9.425.199,40	*
Terme di Montecatini S.p.a.	-	-		1.800,00	-	Tirocini on line
Toscana Aeroporti S.p.a.	-	-		3.100,00	1.200,00	1) Servizi vari e utenze per locale in comodato d'uso anno 2019; 2) imposta di registro gravante sugli immobili ad uso uffici e magazzini regionali - anno 2019; 3) tirocini on line
EAMS s.r.l. in liquidazione	-	-		4,16	4,16	Spese bancarie - anno 2018- relative ai conti corrente dedicati all'incasso di bollini e ispezioni
Cosvig Scrl	-	-		1.756.306,68	35.228,96	Quanto ad € 1.469.840,23 ai sensi dell'articolo 7, l.r. 45/97 per la realizzazione delle finalità art. 16, co. 9, D. Lgs. n. 22/2010 (promozione e investimenti finalizzati al risparmio e al recupero di energie, alle migliori utilizzazioni geotermiche, alla tutela ambientale dei territori interessati dagli insediamenti degli impianti, nonché al riassetto e sviluppo socioeconomico), per la restante parte risorse POR FSE 2017-2020 inerente alla formazione strategica (varie filiere)
Totale	**232.443.650,02**	**157.252.833,08**		**36.997.900,15**	**16.938.996,34**	

* sostanzialmente riconducibili alle attività istituzionali a carattere continuativo, svolte nell'ambito delle azioni POR FESR 2014/2020 e del programma Horizon 2020.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

4.7 La revisione delle partecipazioni detenute dalla regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016

L'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 pone a carico delle amministrazioni pubbliche l'obbligo di effettuare con cadenza annuale un'analisi dell'assetto complessivo delle società partecipate predisponendo un piano per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, laddove l'ente socio verifichi la ricorrenza di uno dei presupposti di legge.

Il Piano di razionalizzazione (corredato di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione) deve esser adottato dall'ente entro il 31 dicembre di ogni anno.

È inoltre previsto che, in caso di adozione del Piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvino una relazione sullo stato di attuazione del piano evidenziando i risultati conseguiti.

L'art. 26, comma 11, precisa che - salva l'immediata applicazione della disciplina sulla revisione straordinaria di cui all'articolo 24 - alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017.

Ai sensi dell'art. 20, sia il Piano di razionalizzazione eventualmente adottato sia la relazione sullo stato di attuazione del precedente Piano, devono essere trasmessi e resi disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 ed alla Sezione di controllo della Corte dei conti competente.

A fronte dell'ordito normativo sopra brevemente richiamato, si rileva che l'Amministrazione regionale, con delibera del Consiglio regionale n. 81 del 18 dicembre 2019, ha adottato il nuovo Piano di razionalizzazione periodica ex art. 20 (con riferimento alle partecipazioni detenute al 31/12/2018) nonché la relazione sullo stato di attuazione del precedente piano (adottato con delibera del Consiglio regionale n. 109 del 18 dicembre 2018, con riferimento alle partecipazioni detenute al 31/12/2017 ed oggetto di analisi in occasione del precedente giudizio di parifica).

La suddetta delibera, ed i relativi allegati, sono stati trasmessi alla Sezione regionale della Corte dei conti per la Toscana la quale, in occasione del giudizio di parifica del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2019, ha svolto – come di consueto – un'analisi del

provvedimento di razionalizzazione e della relazione sullo stato di attuazione del precedente piano, dei cui esiti viene qui di seguito dato conto.

4.7.1 Stato di attuazione del piano di revisione periodica (d.c.r. n. 109/2018)

Come disposto dall'articolo 20 TUSP, la Regione Toscana – in occasione dell'approvazione del nuovo piano di razionalizzazione periodica – ha proceduto alla verifica dello stato di attuazione del precedente piano, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 18 dicembre 2018, n. 109.

Nella tabella che segue viene data evidenza delle risultanze della suddetta analisi (con riferimento alle società partecipate direttamente dalla Regione):

Tab. 36 - Stato di attuazione del piano di razionalizzazione adottato con d.c.r. n. 109/2018. (partecipazioni dirette).

Società	Ipotesi di razionalizzazione	Tempi indicati	Rispetto delle prescrizioni (si/no)	Stato di attuazione del piano
TERME DI MONTECATINI S.P.A.	Razionalizzazione con presentazione di un piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico	31/05/2019	NO	La società non ha presentato il piano
FIDI TOSCANA S.P.A.	Razionalizzazione con presentazione di un piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico	28/02/2019	NO	Dopo un primo piano presentato ad aprile 2019 e ritenuto dal socio Regione non soddisfacente, ne è stato inviato un secondo a novembre 2019, anch'esso valutato negativamente.
SEAM S.P.A.	Razionalizzazione con presentazione di un nuovo piano industriale che dimostri il raggiungimento del limite di fatturato pari a 1 milione di euro a regime	30/06/2019	NO	Nessun piano presentato
INTERNAZIONALE MARMI E MACCHINE CARRARA S.P.A.	Patto parasociale con il Comune di Carrara e presentazione di un piano di risanamento ex art. 14 d.lgs. 175/2016	28/02/2019 (accordo con comune di Carrara) 30/06/2019 (adozione piano di risanamento)	Piano SI Accordo con Comune NO	Ancora non risulta sottoscritto alcun accordo con il Comune. La società ha presentato varie versioni del piano, di cui l'ultima è stata valutata positivamente dal socio Regione (che, tuttavia, ha chiesto un monitoraggio del piano).
AREZZO FIERE E CONGRESSI SRL	Presentazione di un piano di risanamento ex art. 14 d.lgs. 175/2016	30/06/2019	NO	La società ha dovuto presentare un secondo piano ad ottobre 2019, in quanto il primo non era stato valutato positivamente dalla Regione.
FIRENZE FIERA S.P.A.	Nuova richiesta di piano industriale della società partecipata Destination Florence Convention and Visitors Bureau scrl	30/06/2019	NO	Non risulta presentato nessun piano

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana.

Tanto premesso sotto il profilo descrittivo, si osserva quanto segue riguardo allo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione periodica approvato a dicembre 2018.

La Sezione, in generale, prende atto che le prescrizioni da questo recate sono rimaste sostanzialmente disattese sia sotto il profilo temporale sia sotto quello sostanziale.

Infatti, in più di un caso la misura di razionalizzazione prescritta non è stata affatto realizzata (società Montecatini Terme S.p.a., S.E.A.M. S.p.a., Firenze Fiera S.p.a.) e anche laddove le società – con notevole ritardo rispetto ai termini fissati - si siano adeguate alle prescrizioni del Piano, la misura di razionalizzazione è stata posta in essere in maniera insoddisfacente (società Fidi Toscana S.p.a.) ovvero in maniera parziale (società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.).

In ragione di quanto precede, non si può che esprimere preoccupazione per la difficoltà che i soci pubblici in generale, e la Regione in particolare, incontrano nel garantire il rispetto delle prescrizioni dei Piani di razionalizzazione, addirittura nei casi di società in cui la posizione di maggioranza/controllo è in mano pubblica (società Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., Fidi Toscana S.p.a., Firenze Fiera S.p.a., Terme di Montecatini S.p.a.). Se è pur vero, come visto, che il mancato adeguamento alle prescrizioni del Piano di razionalizzazione può esser variamente graduato (andando da una violazione dei tempi stabiliti, come nel caso di Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., ad un inadempimento *tout court*, come ad esempio Terme di Montecatini S.p.a.), merita comunque attenzione la circostanza che i soci pubblici – per di più di maggioranza – non riescano ad esercitare compiutamente i propri diritti societari, indirizzando l'attività delle società partecipate.

Certo è che le condizioni precarie e di grave difficoltà in cui versano le società incluse nel Piano avrebbero imposto maggior slancio e determinazione da parte di tutti gli interlocutori (soci e società).

Per completezza occorre ricordare che oggetto del Piano di razionalizzazione periodica, adottato con d.c.r. n. 109/2018, erano anche le partecipazioni indirette detenute dalla Regione per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima. Nella relazione sullo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione periodica viene pertanto dato conto anche delle partecipazioni indirette.

A tal proposito, si prende atto della sostanziale attuazione delle prescrizioni (consistenti, per la maggior parte, nella dismissione delle quote), seppur risulti doveroso sottolineare come dette prescrizioni risalgano a Piani precedenti a quello adottato con d.c.r. n. 109/2018 (sono ancora in corso alcune procedure di cessione delle quote avviate nel 2015). Si evidenzia, inoltre, che moltissime società sono in liquidazione.

A parte questa considerazione di ordine generale, si ritiene meritino attenzione alcune vicende relative a specifiche società partecipate indirettamente dalla Regione, che qui di seguito brevemente si richiamano:

- Destination Florence Convention and Visitors Bureau S.c.r.l.: società partecipata al 18,09 per cento da Firenze Fiera S.p.a. (società partecipata direttamente e controllata dalla Regione), era stata inserita nel Piano di revisione straordinaria affinché producesse un piano industriale con cui dimostrare il raggiungimento del fatturato minimo previsto per legge. A tutt'oggi non ha prodotto alcun piano.
- Polo Navacchio S.p.a. e Pont-Tech S.c.r.l.: le società presentano condizioni e sorti analoghe. Entrambe le società, infatti, sono partecipate dalla Regione per il tramite della società Fidi Toscana S.p.a. che ne detiene quote minime (1,01 per cento in Polo Navacchio S.p.a. e 5,66 per cento in Pont-Tech S.c.r.l.); erano già inserite nel Piano di razionalizzazione (rispettivamente, la prima, per il recupero delle condizioni di equilibrio economico; la seconda, per il raggiungimento del limite di fatturato richiesto per legge) e sembrano aver attuato le prescrizioni ivi previste. A fronte di ciò, la società Fidi Toscana S.p.a. ha sospeso ogni determinazione circa le sorti delle due partecipate in quanto la possibile uscita dalle compagini sociali della Provincia di Pisa ha (o quantomeno sembrerebbe avere) rilevanti ripercussioni sulle sorti delle due partecipate.
- Biofund s.r.l., ora Satus s.r.l.: la partecipazione detenuta da Fidi Toscana S.p.a. era stata inserita nel Piano di razionalizzazione ai fini della cessione, tuttavia, sia nel 2017 che nel 2018, il CdA di Fidi Toscana S.p.a. ha deciso di non accettare le proposte di acquisto presentate dal socio Fondazione Monte dei Paschi di Siena. A marzo del 2019 è stato esteso l'oggetto sociale della società, al fine di consentire un ampliamento dei settori di intervento ed è stata modificata la denominazione sociale. Nella medesima assemblea è stato deliberato anche un aumento del capitale sociale a cui Fidi Toscana S.p.a. non ha partecipato, riducendo la propria partecipazione da 2,05 per cento a 1,25 per cento.

4.7.2 Piano di razionalizzazione periodica (d.c.r. n. 81/2019)

Conformemente a quanto disposto dall'art. 20 TUSP, la Regione ha adottato il nuovo Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute, con delibera del Consiglio regionale n. 81 del 18 dicembre 2019.

Il Piano di razionalizzazione è preceduto da una analisi tecnica la quale, "… n*el verificare la presenza dei presupposti giuridici, economici e gestionali, delle partecipazioni societarie detenute dalla Regione Toscana assume come base di partenza le valutazioni già effettuate nei precedenti piani, mettendo in evidenza in alcuni casi lo stato di attuazione delle azioni di razionalizzazione previste in detti piani*".

In premessa viene, altresì, chiarito come nel Piano "… l'*analisi delle motivazioni sottostanti le decisioni in merito alle società è stata orientata oltre che verso l'usuale verifica delle condizioni previste dagli artt. 4 e 20 del d.lgs. n. 175/2016, anche verso il rafforzamento del controllo pubblico della Regione Toscana mediante la previsione di appositi patti parasociali con gli altri soci pubblici, anche in considerazione delle recenti sentenze delle sezioni riunite della Corte dei Conti in sede giurisdizionale*[165]*, che convergono nell'affermare che il "coordinamento tra le amministrazioni socie deve risultare da norme di legge o statutarie o da patti parasociali*".

Sono state incluse nel Piano sia le partecipazioni dirette sia le partecipazioni indirette detenute tramite società controllate. Sono, altresì, inserite società già presenti nei precedenti Piani di razionalizzazione, per le quali non si sono ancora concluse le azioni ivi previste, ovvero, per le quali risulta necessario avviare nuove azioni, vista l'impossibilità di raggiungere il risultato atteso con quelle disposte in precedenza.

Viene inoltre chiarito che "*Le azioni previste nel presente piano non presentano impatti finanziari direttamente percepibili sul bilancio regionale. In questo piano non si prevede la cessione di nessuna partecipazione diretta della Regione*".

A corredo della relazione tecnica, infine, è stata predisposta la compilazione dell'allegato approvato dalla Corte dei conti che sintetizza i requisiti previsti dal d.lgs. n. 175/2016 per ciascuna società, e che fa parte integrante del Piano.

Dall'esame della documentazione testé indicata risulta che la Regione detiene complessivamente partecipazioni dirette in 19 società; le partecipazioni indirette, detenute tramite società di cui ha il controllo, sono invece 13 (per la maggior parte tramite Fidi Toscana S.p.a.).

La Regione ha proceduto alla verifica circa la ricorrenza dei presupposti di legge ai fini della razionalizzazione delle partecipazioni (artt. 4, 20 e 26 TUSP), evidenziando le criticità rappresentate nella tabella seguente.

[165] Sentenze nn. 16/2019 e 25/2019.

Tab. 37 – Verifica ricorrenza presupposti di legge ai fini della razionalizzazione delle partecipazioni.

Società	Società che non rientra nelle categorie ex art. 4	Società priva di dipendenti o con amministratori in numero superiore dei dipendenti	Società che svolge attività analoghe a quelle di altre società o enti strumentali	Società che nel triennio precedente (2016/2018) non ha conseguito un fatturato medio non superiore a 500.000 euro	Società che presenta un risultato negativo per 4 dei 5 esercizi precedenti	Società che presenta la necessità del contenimento costi	Società che presenta la necessità di aggregazione
A.R.R.R.							
ALATOSCANA							
AREZZO FIERE					X	X	
BANCA POP. ETICA							
C.E.T.							
FIDI TOSCANA	(allegato A)				X	X	
FIRENZE FIERA							
I.M.M.					X	X	
ITALCERTIFER	(DPGR)						
INTERPORTO VESPUCCI							
INTERPORTO DELLA TOSCANA							
S.E.A.M.	(DPGR)						
SVILUPPO TOSCANA							
TERME DI CASCIANA in liquidazione	X	X		X			
TERME DI CHIANCIANO IMMOBILIARE in liquidazione	X	X			X		
TERME DI MONTECATINI*	(DPGR)				X	X	
TOSCANA AEROPORTI							
E.A.M.S. in liquidazione			X	X			
CO.SV.IG.							

* dati 2017, nel 2017 passaggio IAS

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione.

All'esito di detta verifica ed in considerazione delle criticità riscontrate (tab. 37), la Regione ha deciso di mantenere senza interventi le partecipazioni dirette detenute nelle seguenti società: Alatoscana S.p.a., Banca Popolare Etica S.c.p.a., Società Consortile Energia Toscana – CET s.c.r.l., Italcertifer S.p.a., Toscana Aeroporti S.p.a., Co.Svi.G. s.c.a.r.l. (in riferimento a quest'ultima, per mero errore materiale, la società non era stata inserita tra quelle mantenute senza interventi, generando così dubbi in merito alla sua collocazione; in sede di controdeduzioni, la Regione ha chiarito sul punto).

Per le altre partecipazioni dirette, invece, sono state previste azioni di razionalizzazione per lo più in continuità con il precedente Piano.

Come già visto, infatti, in diversi casi le prescrizioni dettate dal Piano adottato a fine 2018 erano rimaste inattuate e, così, nell'ultimo provvedimento di razionalizzazione è stata disposta la prosecuzione/completamento delle stesse. Sono questi i casi di: Terme di Montecatini S.p.a. (presentazione di un piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico), Fidi Toscana S.p.a. (presentazione di un piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico), S.E.A.M. S.p.a. (presentazione di un piano industriale che dimostri il raggiungimento del limite di fatturato pari a 1 milione a regime), I.M.M. S.p.a. (conclusione di un patto parasociale con il comune di Carrara), Firenze Fiera S.p.a. (presentazione da parte della propria partecipata di un piano industriale).

In altri casi, la Regione ha previsto misure quali la sottoscrizione con gli altri soci pubblici di accordi volti a costituire/rafforzare la posizione di "controllo pubblico" della società (talora in aggiunta ad altre misure) oppure il monitoraggio rafforzato di cui alla d.g.r. n. 171/2019 (per il quale si rinvia all'apposito paragrafo). A tal proposito, giova appena evidenziare che tra le azioni di razionalizzazioni previste dal Testo Unico non compare nessuna delle due misure sopra indicate le quali, peraltro, non appaiono facilmente riconducibili allo schema normativo improntato ad azioni ad evidente e immediato impatto economico.

Per quanto riguarda le partecipazioni indirette, invece, la Regione ha sostanzialmente deciso per la cessione/alienazione delle partecipazioni nella quasi totalità dei casi.

Per chiarezza espositiva, vengono riassunte nelle tabelle che seguono le azioni previste nel Piano di razionalizzazione periodica ex art. 20 TUSP, con riferimento – rispettivamente - alle partecipazioni dirette ed a quelle indirette:

Tab. 38 - Razionalizzazione partecipazioni dirette.

Azione di razionalizzazione	Denominazione società	Tempi di realizzazione degli interventi
Contenimento dei costi (presentazione di un piano che dimostri il raggiungimento equilibrio economico)	Fidi Toscana S.p.a.	Entro 31/03/2019, in continuità con i precedenti piani
	Terme di Montecatini S.p.a.	Entro 31/03/2020
Liquidazione	Terme di Casciana S.p.a.	Il piano di razionalizzazione straordinaria ne aveva già previsto la liquidazione. La società è stata messa in liquidazione con atto del 29/09/2018, sono in corso le attività di liquidazione
	Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a.	Il piano di razionalizzazione straordinaria ne aveva già previsto la liquidazione. La società è stata messa in liquidazione con atto del 2/02/2018, sono in corso le attività di liquidazione
	Agenzia Energetica della Provincia di Massa Carrara s.r.l. (EAMS)	Il piano di razionalizzazione straordinaria ne aveva già previsto tra le opzioni anche la liquidazione. La società è stata messa in liquidazione con effetto dal 15/01/2018, sono in corso le attività di liquidazione
Monitoraggio piani industriali	Agenzia Regionale Recupero Risorse S.p.a.	Entro 31/08/2020 ai sensi della d.g.r. n. 171/2019
	Sviluppo Toscana S.p.a.	Entro 31/08/2020 ai sensi della d.g.r. n. 171/2019
Presentazione di un piano industriale che dimostri il raggiungimento del limite di fatturato medio dell'ultimo periodo superiore a 1 milione di euro a regime	Società Esercizio Aeroporto Maremma - SEAM S.p.a.	Entro 31/03/2020 in continuità con i piani precedenti
Monitoraggio e rafforzamento controllo pubblico	Firenze Fiera S.p.a.	Monitoraggio nei termini della d.g.r. n. 171/2019 e accordo con i soci pubblici per il rafforzamento del controllo entro 30/09/2020
	Arezzo Fiere e Congressi s.r.l.	Monitoraggio entro il 30/04/2020 e nei termini della d.g.r. n. 171/2019; accordo con i soci pubblici per il rafforzamento del controllo entro 30/09/2020
	Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.	Monitoraggio entro il 30/04/2020 e nei termini della d.g.r. n. 171/2019; conclusione dell'accordo con il comune di Carrara per il controllo sulla società
Monitoraggio e Accordo con i soci pubblici	Interporto Toscano A. Vespucci Livorno-Guasticce S.p.a.	Monitoraggio nei termini della d.g.r. n. 171/2019 e accordo con i soci pubblici per il controllo entro 30/09/2020
	Interporto Toscana Centrale S.p.a.	Monitoraggio nei termini della d.g.r. n. 171/2019 e accordo con i soci pubblici per il controllo entro 30/09/2020

Fonte: Regione Toscana.

Tab. 39 - Razionalizzazione partecipazioni indirette.

Azione di razionalizzazione	Denominazione società (partecipazioni indirette)	Tempi di realizzazione degli interventi
Contenimento costi	S.I.C.I. S.p.a.	Entro il 31/07/2020
	Polo Navacchio S.p.a.	In continuità con quanto già deliberato nel piano di razionalizzazione straordinaria
Cessione/Alienazione quote	Bagni di Casciana s.r.l.	Cessione nell'ambito delle attività di liquidazione della società tramite Terme di Casciana S.p.a. in liquidazione
	Gestione Complementari Termali s.r.l.	Le modalità saranno determinate nella delibera degli indirizzi della Giunta regionale
	Terme di Chianciano S.p.a.	Cessione nell'ambito delle attività di liquidazione della società tramite Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. in liquidazione
	Fin.pa.s. S.p.a.	In continuità con quanto già deliberato nel piano di razionalizzazione straordinaria. In data 12/06/2019 è avvenuta la vendita della totalità delle quote al Centro Cooperativo Consulenza e Partecipazione di Grosseto
	Satus s.r.l. (già Biofund S.p.a.)	In continuità con quanto già deliberato nel piano di razionalizzazione straordinaria
	Promotoscana s.r.l.	Entro 30/09/2020
Liquidazione	Grosseto Sviluppo s.r.l.	La società è stata posta in liquidazione a far data dal 27/07/2017. La conclusione della procedura è legata alla inalienabilità degli immobili di proprietà fino al 2021, secondo un pronunciamento del Ministero del Lavoro. È stata fatta istanza di riesame di detta nota ministeriale.
Recesso	Patto 2000 s.r.l.	In continuità con quanto già deliberato nel piano di razionalizzazione straordinaria. In data 23/04/2019 l'assemblea dei soci ha deliberato la liquidazione della quota di Fidi Toscana a seguito del diritto di recesso esercitato
Presentazione di un piano industriale che dimostri il raggiungimento del limite di fatturato medio dell'ultimo periodo superiore a 1 milione di euro a regime	Pont-Tech Scrl	In continuità con quanto già deliberato nel piano di razionalizzazione straordinaria
	Destination Florence Convention and Visitors Bureau Scrl	Entro 30/06/2019 in continuità con i piani precedenti

Fonte: Regione Toscana.

A seguito dell'analisi del Piano e dei relativi allegati, la Sezione prende atto del maggior sforzo profuso dall'Amministrazione nel curare il profilo motivazionale del provvedimento di razionalizzazione.

Nel commentare i due precedenti piani, infatti, era stato posto in evidenza il carattere meramente formale della parte motiva del provvedimento, in particolare con riferimento al parametro normativo di cui all'art. 4 TUSP (Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche). Dette carenze finivano per impedire o, comunque, rendere assai ardua la verifica riguardo la conformità a legge delle scelte attuate dalla Regione in sede di razionalizzazione delle partecipazioni detenute. Il Piano di razionalizzazione periodica da ultimo approvato, invece, pare sostenuto da un miglior

ordito motivazionale (seppur, comunque, passibile di ulteriori miglioramenti). L'uso, poi, delle schede elaborate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, oltre a rendere più agevole la lettura dei dati, consente altresì di verificare *ictu oculi* la rispondenza ai singoli parametri di legge nonché di garantire la completezza della motivazione rispetto alle prescrizioni normative.

La Sezione prende, altresì, atto della scelta della Regione di rafforzare/costituire posizioni di controllo pubblico nelle società. In disparte ogni considerazione in merito alla eccentricità della misura adottate dall'Ente rispetto a quelle previste dal legislatore del Testo Unico - misure atte ad incidere sulla struttura organizzativa/produttiva della società ovvero sull'esistenza della medesima – l'auspicio è che tale scelta si attui in tempi brevi e consenta una miglior e più incisiva gestione delle partecipazioni da parte dei soci pubblici.

Ciò detto, la Sezione ritiene tuttavia di dover evidenziare alla regione i profili di criticità che continuato a connotare l'azione di razionalizzazione intrapresa dall'Amministrazione.

Anzitutto, corre l'obbligo ricordare come le disposizioni recate dal citato art. 4 rappresentino il punto nodale della riforma portata dal ridetto Testo Unico: fissando non solo un "vincolo di scopo istituzionale" ma anche un "vincolo di attività" all'assunzione/mantenimento di partecipazioni societarie, il legislatore del 2016 ha posto un limite (ex lege) all'ormai pacificamente riconosciuta capacità di diritto privato delle Pubbliche amministrazioni e relegato – di fatto - l'utilizzo dello strumento societario entro confini normativi ben precisi.

La portata dell'art. 4 citato, peraltro, si apprezza più compiutamente laddove la ridetta norma venga coordinata con quanto previsto dall'art. 1 comma 2 del medesimo Testo Unico, a mente del quale le disposizioni contenute nel decreto devono esser applicate avendo riguardo alla efficiente gestione delle partecipazioni, alla tutela ed alla promozione della concorrenza e del mercato nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.

In questo contesto, dunque, "i*l processo di razionalizzazione, nella sua formulazione straordinaria ma anche in quella periodica, rappresenta il punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza ad esternalizzare servizi e, comunque, a mantenere in essere partecipazioni societarie*" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 29/2019/FRG). L'Amministrazione socia deve pertanto valutare la ricorrenza del cd. "vincolo di scopo" non solo in una prospettiva statica, ma altresì in una dimensione dinamica: potranno così venir mantenute le sole partecipazioni in società svolgenti attività di produzione di beni e servizi strettamente necessaria

all'esercizio delle finalità istituzionali dell'ente partecipante e che – dato il contesto sociale, economico ed ordinamentale in cui concretamente operano – costituiscono per l'ente socio l'unico o comunque il miglior strumento (anche in termini di efficacia, efficienza ed economicità) per esercitare le proprie finalità istituzionali in quel settore.

Trasferendo dette coordinate ermeneutiche al caso della Regione, giova evidenziare come la stessa – data la sua natura di ente territoriale a fini generali – possa astrattamente individuare una moltitudine di "fini istituzionali". Ciò non significa, tuttavia, che l'azione della Regione debba necessariamente svolgersi attraverso il modello societario (mancando, del resto, una previsione normativa che obblighi all'adozione di detto modello). Ad ogni buon conto, anche laddove la Regione decidesse di agire attraverso società partecipate/controllate, dovrebbe tener presente che i canoni di cui all'art. 4 (e all'art. 20) non esauriscono i principi a cui deve conformarsi l'attività dell'Ente socio giacché l'applicazione delle norme contenute nel Testo Unico deve esser effettuata nell'ottica di una efficiente gestione delle partecipazioni, della tutela e promozione della concorrenza e del mercato nonché – particolarmente rilevante a fini di interesse - della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, così come disposto dall'art. 1 comma 2 cit.

Ciò posto, nel caso del piano di razionalizzazione della Regione, il cd "vincolo di scopo istituzionale" non viene sempre ben evidenziato (tant'è che negli anni precedenti lo stesso è stato spesso integrato in sede istruttoria) e, addirittura, non viene mai chiarita la "convenienza" per l'Ente ad agire attraverso le proprie società partecipate piuttosto che tramite altri strumenti alternativi (ricorso a altre forme di esternalizzazione come l'appalto di servizi, o, al contrario, la gestione diretta da parte dell'amministrazione mediante i propri uffici; ovvero il ricorso a contributi, incentivi ecc.). Impregiudicata la discrezionalità dell'Amministrazione, si ritiene, inoltre, che il generale onere motivazionale – come sopra declinato - si ponga in maniera ancor più stringente nel caso della Regione, considerata la scelta di operare in alcuni settori "strategici" mediante società che versano in condizioni economico-finanziarie particolarmente critiche. In detti casi, il mantenimento delle partecipazioni – ancorché talora oggetto di razionalizzazione – ha inevitabilmente importanti ripercussioni sul bilancio regionale, e non solo per l'andamento del fondo perdite societarie (oggetto di apposito paragrafo cui si rimanda), ma anche per alcune scelte gestionali attuate dal socio Regione (ad esempio, l'acquisto di altre quote della società Fidi

Toscana S.p.a. ovvero l'acquisto di una collezione di proprietà della società Arezzo Fiere e Congressi S.p.a., scelte sulle quali si avrà modo di approfondire in seguito). In considerazione di ciò, sembrerebbe opportuno che il piano di razionalizzazione rendesse evidenza delle ragioni sottese alle scelte (seppur discrezionali) dell'Amministrazione, proprio in considerazione dell'ingente esborso di denaro per il mantenimento delle società.
Non in ultimo, il piano motivazionale merita particolare attenzione sotto un ulteriore profilo, atteso che le precarie condizioni in cui versano buona parte delle società partecipate e controllate pongono inevitabilmente dubbi in merito alla effettiva capacità della società di realizzare, attraverso le proprie attività, le finalità istituzionali dell'ente. Volendo esemplificare, sarebbe opportuno venisse ben chiarito in quale misura le società partecipate Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., Firenze Fiera S.p.a. e Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. – che continuano ad esser mantenute nonostante le rispettive condizioni economico-finanziarie - possono rappresentare per l'amministrazione socia un utile strumento (in alternativa, ovvero in concorrenza con altri) per la tutela del settore fieristico, considerati anche i recenti sviluppi, che hanno visto la cessione di importanti *assests* societari quali l'Auditorium (ceduto al comune di Arezzo) e le manifestazioni OroArezzo e GoldItaly (cedute alla società I.E.G. S.p.a.).
In conclusione, dunque, si invita la Regione ad aprire una riflessione in merito all'uso dello strumento societario, valutandone non solo la rispondenza – astratta – ai propri fini istituzionali (potenzialmente innumerevoli) ma altresì la conformità dello stesso ai principi cui si ispira il Testo Unico e richiamati dall'art. 1 comma 2, nonché al rispetto dei generali principi di economicità, efficacia ed efficienza in cui si declina il generale principio (costituzionale) di buon andamento della pubblica amministrazione.
Altro punto critico riscontrato nei piani di razionalizzazione regionali riguardava le modalità di attuazione delle prescrizioni contenute nei piani medesimi.
Anche il piano da ultimo adottato reitera tale criticità, limitandosi ad enunciare le azioni da intraprendere fissandone i tempi di attuazione (peraltro quasi sempre disattesi). Trattasi di semplici indicazioni di massima, ma in nessun caso vengono dettagliate le attività da compiere, così come i principi e le regole da seguire. La circostanza poi che ogni tipo di determinazione concretamente operativa venga rinviata a delibere della Giunta regionale desta alcune perplessità, anche in ragione del fatto che l'analisi del piano di

razionalizzazione risulta, alla fine, parziale. La stessa, infatti, finisce per limitarsi a verificare la sussistenza o meno dei requisiti di legge ai fini del mantenimento/dismissione delle partecipazioni, senza che la Sezione abbia modo di esprimersi in merito alle modalità (concretamente) seguite dalla Regione.

Il Piano di razionalizzazione delle partecipazioni regionali, così per come è scritto, pare in sostanza improntato ad una logica di "mero adempimento" dell'obbligo normativo, visto che proprio la parte inerente alla concreta attuazione delle prescrizioni contenute nel Testo Unico viene rinviata a provvedimenti successivi della Giunta. Come già rilevato lo scorso anno, una simile impostazione finisce per privare il piano del suo carattere precettivo ed autoreferenziale, necessario per poter garantire, su un piano pratico, un'efficacie azione di razionalizzazione e, su un piano procedimentale, l'effettiva partecipazione da parte dell'organo consiliare.

Sempre con riferimento all'attuazione delle prescrizioni del piano, corre infine l'obbligo di attenzionare l'Amministrazione regionale anche su un ulteriore profilo, ovvero sulla capacità di realizzare le azioni di razionalizzazione ivi previste.

Sul punto si rileva come vi sia una evidente difficoltà da parte delle società a adeguarsi alle misure di razionalizzazione, tant'è che nel piano da ultimo adottato in alcuni (troppi) casi è stata disposta la prosecuzione delle azioni già previste nei precedenti piani. Tale circostanza - sulla quale peraltro si rinvia al precedente paragrafo a ciò dedicato - porta inevitabilmente a riflettere in merito alla capacità del socio pubblico di esercitare in maniera adeguata le proprie prerogative (di legge e statutarie), anche nell'ottica della corretta gestione delle risorse pubbliche che, nel caso di specie, vengono in rilievo sotto un duplice profilo: quello patrimoniale (valore delle azioni detenute) e quello degli equilibri di bilancio (fondo perdite partecipate).

L'auspicio, già espresso dalla Sezione, è che la prevista sottoscrizione di patti sociali per la costituzione ovvero il rafforzamento di posizioni di controllo in capo ai soci pubblici rappresenti effettivamente uno strumento idoneo a garantire in futuro una miglior gestione del portafoglio azionario, e tanto non solo nella fase "critica" di adeguamento alle prescrizioni del piano di razionalizzazione, ma anche nella fase di ordinaria gestione della società.

Conclusivamente, la Sezione evidenzia come le scelte operate dalla Regione conducano a ritenere che lo spirito del piano di razionalizzazione da ultimo adottato, così come (o forse di più di) quelli precedenti, sia quello del "salvataggio ad ogni costo". Di ciò sono indici il ricorso alle deroghe di legge con riferimento all'art. 4 TUSP nonché il mantenimento di società in perdita ovvero di società incapaci di produrre piani industriali nei termini e nei modi indicati dai soci pubblici. Il pervicace ricorso allo strumento societario per la cura degli interessi pubblici rischia di mettere in pericolo principi fondamentali quali la tutela degli equilibri di bilancio e la corretta gestione del denaro pubblico. In tale contesto, la Sezione non può esimersi dall'evidenziare come le difficili situazioni in cui versano buona parte delle società mantenute potrebbero rappresentare indici di una inadeguata gestione della società, così ponendo potenzialmente le basi per l'applicabilità degli artt. 12 (Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate) e 13 (Controllo giudiziario sull'amministrazione delle società a controllo pubblico) del Testo unico. La Sezione monitorerà questo profilo in seguito.

Ciò posto in generale, la Sezione ritiene opportuno soffermarsi su alcune società in particolare.

TERME DI MONTECATINI: in sede di revisione straordinaria, la Regione aveva previsto l'alienazione delle partecipazioni detenute nella società termale disponendo la pubblicazione del bando entro maggio 2018. Successivamente, nelle more della gara, con Decreto del Presidente della Giunta regionale 28 settembre 2018, n. 161, era stata disposta ai sensi dell'art. 4 comma 9 TUSP l'esclusione della società dall'ambito di applicazione dell'art. 4 dello stesso decreto legislativo. Il provvedimento di esclusione (trasmesso alla Sezione in data 12 ottobre 2018 ed acquisito al prot. n. 6643/2018) risultava motivato sostanzialmente nella volontà di preservare il valore della partecipazione detenuta in portafoglio dalla Regione (64 per cento del capitale sociale, pari a circa 15 milioni), a fronte del rischio di veder andare deserta la gara, con conseguente liquidazione della società. Si erano inoltre verificati eventi idonei a ipotizzare una possibile ripresa della situazione economico-finanziaria della società (chiusura di una transazione, vendita di un immobile al Comune di Montecatini Terme, manifestazioni di interesse per l'acquisto o la locazione di altri *asset* societari). La Regione aveva, così, deciso di mantenere la partecipazione prevedendo,

tuttavia, la presentazione di un piano industriale che dimostrasse il recupero delle condizioni di equilibrio economico. Il piano, nonostante i solleciti del socio Regione, non è stato presentato ed è stata prevista una ipotesi alternativa di razionalizzazione, consistente nella predisposizione di un piano di risanamento ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 175/2016, da presentare entro il termine del 31 marzo 2020; in caso di inadempimento alle prescrizioni del Piano, la società sarà posta in liquidazione. Peraltro, la società ha presentato alla Regione un cronoprogramma concordato con un *advisor* al fine di giungere per step successivi ad un accordo di risanamento ex art. 62 l. n. 267/1942 (legge fallimentare) o un accordo di ristrutturazione ai sensi dell'articolo 182 bis della medesima legge, che si dovrebbe concludere entro il prossimo mese di dicembre.

FIDI TOSCANA: la situazione di Fidi Toscana S.p.a. continua a destare forti preoccupazioni. La società, infatti, non risulta in utile dal 2014 (solo nel 2016 il bilancio si è chiuso con un modesto utile) e presenta notevoli difficoltà nell'adeguarsi alle previsioni del Piano di razionalizzazione. Il Piano industriale è stato, infatti, presentato solo nel mese di novembre 2019, allorché la Regione aveva posto proprio l'adozione del Piano quale condizione per l'acquisto di un pacchetto di azioni della società, così scongiurando il rischio della messa in liquidazione della stessa (su cui v. infra).

Oltre alle condizioni economico-finanziarie, sussistono altresì ulteriori motivi di preoccupazione che si vanno di seguito a rappresentare.

Anzitutto, come rilevato anche dalla Regione nella Relazione tecnica allegata alla revisione ordinaria, a seguito della novella legislativa recata dall'art. 18 del d.l. n. 34 del 30 aprile 2019 "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi" si è posta una ulteriore stringente problematica per la società. L'art. 18 ha abrogato il secondo periodo dell'art. 18 comma 1 lett. r) del d.lgs. n. 112/1998, con il quale si rimandava ad una delibera della Conferenza unificata l'individuazione, tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, delle regioni sul cui territorio il fondo di garanzia di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (gestito dallo Stato) limitava il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi? di cui all'articolo 155, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

L'art. 18 del d.l. n. 34/2019, inoltre, ha disposto che nelle regioni sul cui territorio, alla data di entrata in vigore del decreto, era già disposta la limitazione dell'intervento del predetto Fondo di garanzia alla sola controgaranzia dei fondi di garanzia regionali e dei consorzi di garanzia collettiva, la predetta limitazione rimane in vigore fino al 31 dicembre 2020 o al minor termine previsto dalla delibera. Tutto questo stante la volontà del legislatore di sostenere lo sviluppo di canali alternativi di finanziamento delle imprese, per cui la garanzia del Fondo di garanzia di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, può essere concessa in favore dei soggetti che finanziano progetti di investimento realizzati da micro, piccole e medie impresa operanti nei settori di attività ammissibili all'intervento del Fondo ed è richiesta dai gestori di piattaforme di *social lending* o di *crowdfunding* preventivamente accreditati.

Ciò detto, si ricorda che la regione Toscana è stata individuata quale regione sul cui territorio il fondo di garanzia limita il proprio intervento alla controgaranzia dei fondi regionali e dei consorzi di garanzia fidi con deliberazione della Conferenza Unificata del 28 novembre 2002, n. 621/CU (con la nota 30 settembre 2002, n. 101/15335/3.9.2, in attuazione di quanto indicato da questa Conferenza nella seduta del 26 luglio 2001, la Regione Toscana aveva formulato richiesta di limitazione dell'intervento del fondo di garanzia alla controgaranzia dei fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettivi fidi ai sensi del richiamato art. 18, comma 1, lettera r) del decreto legislativo n. 112 del 1998).

Ben si comprende, dunque, la rilevanza della modifica normativa recata dal d.l. n. 34/2019: non solo la società non gode più della controgaranzia del Fondo, ma la funzione di soggetto tramite per la richiesta di accesso alle risorse del Fondo stesso è adesso riservata ad altri soggetti (piattaforme di *social lending* o di *crowdfunding* accreditati).

Oltre a questa circostanza, la Sezione ha preso atto che la Regione aumenterà la propria quota di partecipazione nella società Fidi Toscana S.p.a., con conseguente (probabile) incremento del fondo perdite. La Regione ha, infatti, ottenuto l'aggiudicazione provvisoria della gara pubblica avente ad oggetto 96.656 azioni di Fidi Toscana S.p.a., per la somma complessiva di euro 1.684.714,08 (importo a base d'asta), da versare entro aprile 2020.

In sede istruttoria la Regione ha dettagliato la vicenda rappresentando come 76 soci (Comuni, Provincie, Unioni di Comuni, Camere di Commercio) avevano manifestato la volontà di dismettere le proprie azioni in ottemperanza a quanto deciso nei Piani di

revisione adottati ma che, tuttavia, le procedure di dismissione non si erano perfezionate entro il termine del 30 settembre 2018 previsto all'art. 24, comma 4, del TUSP, ragion per cui Fidi Toscana S.p.a. aveva attivato la necessaria procedura di liquidazione dei soci ex art. 24, comma 5, del TUSP. A giugno 2019 la società aveva avviato la procedura prevista dall'articolo 2437 quater, comma 1 c.c. per l'offerta in opzione ai soci di n. 96.656 azioni ordinarie, corrispondenti al 3,14 per cento del capitale, per un valore complessivo di euro 1.684.714,08.

Nessuno dei soci esercitava il diritto di opzione e la Regione, in particolare, non presentava offerta sia a causa della ristrettezza dei tempi della procedura in relazione all'iter autorizzatorio, sia in quanto la società non aveva ancora presentato alla Giunta Regionale il nuovo piano industriale previsto dal Piano di revisione ordinaria adottato a dicembre 2018. Fidi Toscana S.p.a., dunque, procedeva ai sensi dell'art. 2437-quater, comma 4 c.c., a mente del quale le azioni invendute devono essere offerte a terzi lasciando aperta l'offerta, per un periodo stabilito, ai soci che non abbiano esercitato il proprio diritto di opzione nei tempi previsti. In caso di esito negativo, le azioni devono venir rimborsate e, in assenza di utili e riserve disponibili (com'è il caso di Fidi Toscana), deve essere convocata l'assemblea straordinaria per deliberare la riduzione del capitale sociale, ovvero lo scioglimento della società.

Sul punto, la Regione precisa: "A*l riguardo si ricorda che Fidi Toscana non dispone di riserve in quanto erose dalla copertura delle perdite degli esercizi precedenti e non è in grado - al momento – di ricostituirne di nuove, in assenza di utili d'esercizio da destinare a riserva e, ancorché il Codice civile preveda in estrema ratio anche l'eventualità della riduzione del capitale, tuttavia l'art. 24 del D. Lgs. 175/2016 dispone che per la società pubblica l'unica alternativa sia quella della messa in liquidazione. Un possibile intervento della Regione Toscana avrebbe potuto scongiurare l'eventualità estrema della messa in liquidazione della Società, che comunque resta legata all'efficacia del nuovo piano industriale, presentato dalla società, nell'assicurare il recupero delle condizioni di equilibrio economico, mantenendo comunque al di sotto del 50% la quota di partecipazione societaria, che in caso di sottoscrizione di queste ulteriori azioni avrebbe registrato un incremento del 3,14%, quindi marginale rispetto alla vigente partecipazione del 46,28%. La Regione Toscana ha quindi ritenuto opportuno intervenire con una norma di legge ad hoc, contenuta nell'art. 39 della L.R. 13 novembre 2019, n. 65 "Sottoscrizione delle azioni offerte da Fidi Toscana S.p.A. ai sensi dell'articolo 2437*

quater del Codice civile in conseguenza della cessazione del rapporto sociale da parte di altri soci", che autorizza la Giunta regionale a incrementare la propria partecipazione al capitale di Fidi Toscana S.p.A. (…). Lo stesso art. 39, al comma 2, condiziona l'acquisto delle azioni all'approvazione da parte della Giunta regionale di un piano industriale di risanamento, in cui sia dimostrato il recupero e il mantenimento nel tempo delle condizioni di equilibrio economico, patrimoniale e finanziario".

Fidi Toscana ha trasmesso in data 15 novembre 2019 il nuovo Piano industriale 2020/2023 che ha ricevuto una positiva valutazione da parte della Giunta regionale. La Regione ha, dunque, proceduto alla presentazione dell'offerta – seppur nei limiti dell'importo posto a base di gara – a cui è seguita l'aggiudicazione provvisoria.

La Sezione prende atto della scelta effettuata dalla Regione, tuttavia, non può non rilevare come il "salvataggio" della società mal si concili con quanto riportato nella Relazione sul monitoraggio delle società partecipate del settembre 2019. Nel documento inviato alla Sezione in sede istruttoria si legge: "*Dal monitoraggio emerge sostanzialmente che le società in situazione di crisi aziendale continuano a presentare una situazione economico-finanziaria precaria. Inoltre, va segnalata la difficoltà da parte di queste società di addivenire alla predisposizione di piani di ristrutturazione aziendale che presentino delle strategie in grado di assicurare una situazione di equilibrio economico e finanziario nel breve periodo. Le società in crisi che dal monitoraggio presentano le maggiori criticità risultano essere: … Fidi Toscana S.p.a.*". Considerato che la relazione sul monitoraggio è stata presentata al Comitato di Direzione il 26 settembre 2019, sorgono dubbi in merito alla possibilità che la medesima società, in poco meno di due mesi (il nuovo piano industriale è stato trasmesso il 15 novembre), sia riuscita a produrre un piano idoneo a dimostrare "*il recupero e il mantenimento nel tempo delle condizioni di equilibrio economico, patrimoniale e finanziario*", oltretutto con un quadro normativo profondamente mutato a seguito della novella recata dal d.l. n. 34/2019.

Al momento la Sezione ritiene non plausibile che il piano presentato da Fidi Toscana S.p.a. sia effettivamente in grado di traghettare in un prossimo futuro la società fuori dalla crisi, e che il mantenimento delle quote societarie risponda a logiche non solo finanziarie; ciò potrebbe avere, inoltre, conseguenza anche sugli equilibri di bilancio della Regione considerato che la società "salvata" pesa in maniera preponderante sul "fondo perdite società partecipate" della Regione stessa.

AREZZO FIERE E CONGRESSI: la società versa in una grave situazione economico-finanziaria che, in sede di razionalizzazione, ha determinato la prescrizione dell'adozione di un piano ex art. 14 TUSP: il piano è stato adottato una prima volta ricevendo parere negativo dalla Regione, in quanto risultava "*privo di una strategia aziendale tale da rilanciare la società nel mercato fieristico e di abbattere lo stock di debito pregresso*"; sul nuovo piano la Regione ha espresso parere positivo sebbene ne abbia disposto uno stretto monitoraggio "*al fine di poter agire con tempestività in caso di evidenti scostamenti*".

Sul punto la Sezione esprime perplessità sulla positiva valutazione del Piano nella misura in cui i risultati attesi non dipendano solo da un riallineamento della struttura dei costi ed un aumento dei ricavi per nuovi eventi, ma soprattutto da una serie di operazioni straordinarie volte alla cessione di *asset* tra i quali: la "Collezione Oro d'Autore" alla Regione, l'Auditorium al comune di Arezzo, le manifestazioni OroArezzo e GoldItaly alla società I.E.G. S.p.a. Appare, infatti, in tutta evidenza che il ricorso a siffatto genere di operazioni risponda ad esigenze di breve periodo piuttosto che a strategie di medio e lungo termine, in una prospettiva di prosecuzione dell'attività. Inoltre, il risanamento della società e il successo del piano dipendono da operazioni messe in atto nei confronti degli stessi soci; operazioni che sembrerebbero rappresentare un mero soccorso finanziario discutibile in termini finanziari e normativi. Sarebbe necessario individuare la finalità pubblica sottesa agli acquisti (la "Collezione Oro d'Autore" per la Regione, l'Auditorium per il Comune di Arezzo). Diversamente ci si troverebbe, come detto, di fronte ad un mero soccorso finanziario che rappresenterebbe esso stesso il piano finanziario, in un corto circuito in cui l'interesse pubblico e il risanamento societario scomparirebbero.

La Regione Toscana, in merito alla scelta di acquistare dalla propria partecipata la Collezione "Oro d'autore" riferisce che "… *Nell'esercizio delle proprie competenze in materia di beni e attività culturali e nel perseguimento delle finalità istituzionali relative allo sviluppo della cultura ed alla valorizzazione del patrimonio storico e artistico, la Regione ha, infatti, riconosciuto alla Collezione "Oro di Autore" un eccezionale valore artistico essendo essa composta da pezzi unici realizzati in oro da importanti stilisti e già utilizzata per promuovere anche all'estero l'eccellenza delle lavorazioni orafe aretine. Per questo, nell'ambito di un progetto di valorizzazione culturale e turistica della stessa Collezione e attraverso la trasformazione dell'attuale Casa dell'oro di Arezzo da centro espositivo a museo, denominato "Museo dell'oro", l'art. 43 della l.r. 65/2019, (Acquisizione al*

patrimonio regionale della collezione "Oro di autore") ha autorizzato la Giunta regionale toscana ad acquisire la Collezione "Oro di Autore" al proprio patrimonio. ... . È da ricordare la precedente delibera di Giunta regionale n. 709/2019, che prevedeva l'approvazione di un Protocollo di intesa fra Regione Toscana, Comune di Arezzo, Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Arezzo- Siena e Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., finalizzato al potenziamento e alla valorizzazione del "Percorso conoscitivo dell'Oro ad Arezzo", nonché fra l'altro alla migliore valorizzazione della predetta collezione "Oro d'Autore", attraverso l'elaborazione di uno specifico progetto museografico che ne consentisse la fruizione anche turistica".

Sul punto la Sezione, pur prendendo atto delle motivazioni offerte dalla Regione deve, tuttavia, osservare come l'operazione di acquisto (dal costo di due milioni) possa ingenerare - almeno astrattamente - profili di criticità in riferimento, come detto, al divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 14 TUSP, atteso che la stessa operazione – dato lo stato di crisi della società – potrebbe qualificarsi quale "trasferimento straordinario", come tale vietato ai sensi di legge.

Medesime considerazioni possono estendersi alla scelta operata dall'altro socio pubblico, Comune di Arezzo.

Allo stesso modo, nell'ottica di un piano industriale che rilanci l'azione della società, appare contraddittorio che la stessa partecipata "venda" le due manifestazioni principali che hanno caratterizzato negli ultimi anni la sua attività nel territorio aretino.

Tali criticità non devono essere estranee al socio Regione considerato che la positiva valutazione è accompagnata dalla previsione di uno stretto monitoraggio che consenta tempestive misure di intervento in caso di scostamenti; ciò non può che ingenerare ulteriori dubbi in merito all'affidabilità delle previsioni recate dal piano.

Merita, peraltro, richiamare quanto segnalato a tal proposito nella Relazione annuale sul monitoraggio dei piani industriali presentata alla Giunta regionale in merito al raggiungimento dell'equilibrio da parte della società: "*Va comunque detto che la società ha subito una significativa contrazione dei ricavi per effetto della cessione delle principali manifestazioni a IEG che però non è stata controbilanciata da un corrispondente riadeguamento dei costi e ridimensionamento organizzativo della società.*" Tale considerazione, di per sé significativa, genera anche qualche dubbio in merito alla corretta collocazione delle misure straordinarie inerenti alla cessione degli *asset*, posto che la relazione viene redatta entro fine agosto mentre

l'adozione del nuovo piano ex art, 14 TUSP veniva prescritta nell'assemblea dei soci del 10 luglio.
Il giudizio sul piano di razionalizzazione riferito alla società "Arezzo Fiere e Congressi" non può che essere, a parere di questa Sezione, ampiamente negativo.

INTERNAZIONALE MARMI E MACCHINE CARRARA: la società ha adottato un piano di ristrutturazione ex art. 14 del TUSP che ha ricevuto giudizio positivo da parte della Giunta regionale. L'approvazione del bilancio d'esercizio 2018 ha evidenziato perdite complessive, non coperte, pari a euro 8.222.257 euro, derivanti per la maggior parte da situazioni precedenti al 2015 (a fronte di un capitale sociale di euro 32.138.851). Con successiva l.r. n. 65/2019 (Seconda variazione al bilancio di previsione 2019/2021), è stato previsto all'art. 41 che: "1. *Al fine di consolidare la situazione finanziaria della società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A., partecipata dalla Regione Toscana nella misura del 36,40 per cento del capitale sociale, la Giunta regionale è autorizzata a procedere, nell'anno 2019, al ripiano di una parte delle perdite subite dalla società mediante utilizzo delle somme accantonate nell'apposito fondo perdite societarie di cui all'articolo 21, comma 3-bis, del d.lgs. 175/2016, nei limiti della quota di partecipazione posseduta e fino all'importo massimo di euro 546.000,00. 2. La Giunta regionale è autorizzata a procedere al ripiano di cui al comma 1, previa verifica della sussistenza delle seguenti condizioni: a) esistenza di un patto di sindacato sottoscritto dai soci pubblici che permetta il controllo della società ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera m), del d.lgs. 175/2016 o, in alternativa, deliberazioni dei soci pubblici da cui emerga la volontà di esercitare congiuntamente il controllo della società e di procedere, ciascuno in proporzione alla quota posseduta, al ripiano di cui al comma 1; b) presenza di un piano di ristrutturazione aziendale che dimostri il superamento delle condizioni di crisi attraverso la comprovata sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico, ai sensi dell'articolo 14, comma 4 del d.lgs. 175/2016*".
In sede istruttoria, la Regione ha così motivato: "*Tali perdite, essendo inferiori ad un terzo del capitale sociale, non comportano un obbligo degli amministratori di procedere al ripiano delle stesse. La decisione di procedere al ripiano di una parte delle perdite, tuttavia, è dovuta alla situazione di tensione finanziaria della società, la quale necessita di un apporto di liquidità da parte dei soci. La misura di questo apporto, determinato in 1.500.000, è stata quantificata in occasione della presentazione del piano industriale da parte della stessa società. La Regione Toscana, pertanto, ha*

ritenuto di intervenire utilizzando parte del proprio accantonamento per coprire detta necessità, in misura proporzionale alla propria quota di partecipazione (36,40%)".

Sul punto la Sezione, anche e soprattutto in funzione dei chiarimenti offerti dalla Regione in sede istruttoria, ritiene doveroso rilevare alcune criticità stigmatizzando il comportamento tenuto dalla Regione in questa occasione in quanto in contrasto con i precetti di legge. Sul punto si osserva come le motivazioni offerte dalla Regione in sede istruttoria, sopra richiamate, facciano riferimento alla "*situazione di tensione finanziaria della società, la quale necessita di un apporto di liquidità da parte dei soci*". Tale valutazione si pone in forte contrasto sia con la funzione assolta dal fondo perdite societarie, sia con il "divieto di soccorso finanziario" sancito dall'art. 14 TUSP.

Come noto, il ripiano di perdite da parte dell'ente socio rappresenta una scelta assolutamente non obbligatoria, anche laddove lo stesso rappresenti l'unico socio. Tale principio è conosciuto dalla Regione. Ciò che la Regione non considera, invece, è la circostanza – tutt'altro che irrilevante in verità - che l'accantonamento a fondo perdite ex art. 21 TUSP risponde all'unica esigenza di salvaguardare il bilancio dell'ente socio dai contraccolpi derivanti dalla gestione societaria, peraltro, riducendo le capacità di spesa annua dell'Ente stesso (circostanza anch'essa non trascurabile). Detto fondo, dunque, non è in sé vincolato al ripiano delle finalità d'esercizio del soggetto partecipato, con la conseguenza che la scelta di procedere a copertura delle perdite deve, comunque, venire ricondotta ad autonome valutazioni di convenienza dell'interesse generale debitamente motivate.

La scelta operata dalla Regione concreta, dunque, un uso improprio (illegittimo) del fondo perdite societarie, in quanto si traduce nella concessione di liquidità all'impresa; operazione questa, peraltro, preclusa (e, dunque, anch'essa illegittima) in forza dell'art. 14 TUSP che vieta trasferimenti straordinari a sostegno di società partecipate fuori dai casi previsti dalla legge. Nel caso di specie, la dazione di denaro pubblico alla società pare particolarmente grave attese le condizioni della società che registra perdite di esercizio imponenti da sei anni ed è soggetta da tempo al monitoraggio rafforzato da parte della Regione con prospettive tutt'altro che positive (si veda l'apposito paragrafo sul monitoraggio dei piani industriali). Trattasi, in definitiva, di un intervento tampone a sostegno di una società in crisi strutturale.

Per quanto premesso, come evidenziato per la società Arezzo Fiere e Congressi", il giudizio è ampiamente negativo con possibili violazioni di legge e riflessi in termini di danno erariale.

SEAM: dopo varie richieste di rinvio (tutte accordate dal socio Regione), ancora la società non ha inviato il piano in attesa delle determinazioni dello Stato Maggiore dell'Aereonautica in merito all'autorizzazione all'aumento voli, condizione necessaria per l'incremento del fatturato. Si esprimono dubbi in merito all'esito positivo della vicenda, in considerazione della dipendenza del fatturato rispetto alle determinazioni di un soggetto terzo ed alla mancata autorizzazione al volo notturno.

Ciò detto la Sezione intende poi sottolineare un ulteriore aspetto, particolarmente significativo, che riguarda alcune società e che merita di venir attenzionato in quanto relativo all'uso che dello strumento societario viene fatto dall'amministrazione socia (aspetti peraltro oggetto di rilievo anche da parte della Sezione delle autonomie della Corte in occasione del Referto sugli organismi partecipati, con riferimento anche alla regione Toscana).

Tale aspetto interessa società quali le due società *in house* della Regione (Sviluppo Toscana S.p.a. e Agenzia Regionale Recupero Risorse S.p.a. - A.R.R.R.) e Fidi Toscana S.p.a. (quest'ultima, si ricorda, accanto alla propria attività "ordinaria", ha affiancato – in forza di affidamento mediante gara e rinnovato fino al 2023 – lo svolgimento delle attività di supporto a Regione Toscana per la "gestione degli interventi regionali connessi a strumenti di ingegneria finanziaria", in particolare gestione di agevolazioni concesse alle PMI toscane nella forma delle garanzie e/o dei prestiti a tasso zero, anche di microcredito rispetto all'attività da queste svolta a favore della Regione e concerne possibili profili di criticità rispetto al parametro evocato dall'art. 4 TUSP.

Come osservato dalla Sezione delle Autonomie, "… *quando il requisito dell'inerenza alle finalità pubbliche, da minimo, diventa preponderante, il rischio è della devoluzione alle società partecipate di funzioni non delegabili, ossia di compiti che travalicano nell'esercizio della funzione pubblica. Tradizionalmente, con ciò si intende l'esercizio autoritativo di una potestà giuridica da parte dello Stato o di altro ente pubblico, mentre è servizio pubblico l'attività svolta dai medesimi soggetti in*

campo economico e produttivo (e sociale) senza manifestazione di potere sovrano" (delibera n. 29/SEZAUT/2019/FRG).

Il fattore di criticità si concretizzerebbe, dunque, nelle effettive modalità di utilizzo dello strumento societario e, in particolare, nella gestione dei fondi regionali, nazionali e comunitari. I rischi connessi ad un uso "improprio" dello strumento societario si declinano variamente andando dalla devoluzione di decisioni politiche, al sostanziale trasferimento dell'attuazione delle politiche di sviluppo regionali. In entrambi i casi, si sottrae di fatto al controllo della Regione un notevole flusso di danaro, oltre a qualificare le società quali organismi intermedi nella gestione di alcuni programmi.

Sul punto, si richiama quanto efficacemente rilevato dalla Sezione delle Autonomie in due occasioni (delibera n. 23/SEZAUT/2018/FRG e delibera n. 29/SEZAUT/2019/FRG), ovvero che, in alcune regioni tra cui la Toscana, l'utilizzo dello strumento societario risulta "*… indirizzato verso una concentrata gestione finanziaria della quasi totalità delle risorse regionali con una prospettabile elusione delle regole di contabilità, minor incidenza dei controlli nonché con una ipotizzabile delega di decisioni politiche (Liguria, Lombardia, Toscana, Veneto, Valle d'Aosta)*" (deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG).

Attese le importanti e numerose funzioni svolte dalle società sopra citate a favore della Regione, soprattutto nella gestione di fondi, la Sezione intende attenzionare il socio pubblico sul ruolo effettivamente demandato alle proprie società ed al perimetro di funzioni assegnate, affinché vengano assunte le opportune iniziative per evitare un uso improprio di dette società.

FIRENZE FIERA S.P.A.: la società è stata inserita nel Piano in previsione della sottoscrizione di accordi parasociali con gli altri soci pubblici al fine di rafforzare la sua configurazione come organismo a controllo pubblico. La società, inoltre, fin dal 2013 è soggetta al monitoraggio rafforzato ai sensi della d.g.r. n. 171/20199, finalizzato al recupero delle condizioni di equilibrio economico finanziario. Sul punto, l'attività di monitoraggio ha evidenziato che gli obiettivi economici contenuti nel piano industriale 2018 – 2025 permetteranno il raggiungimento dell'equilibrio economico mentre nella relazione sul monitoraggio acquisita in sede istruttoria, viene rilevato che – all'interno del comparto fieristico - "*… ad oggi solo Firenze Fiera è stata in grado di portare avanti le strategie previste nel*

proprio piano industriale". La Sezione, tuttavia, rileva che nella suddetta relazione viene anche dato conto di un aumento dei costi nonché dei valori riferiti agli indici di bilancio (ancora negativi) seppur in miglioramento rispetto al 2018 (miglioramento, peraltro, dovuto esclusivamente alle componenti reddituali straordinarie). La Sezione rileva, inoltre, un'ulteriore circostanza potenzialmente idonea a generare criticità sotto diversi profili ovvero le opere di ristrutturazione del complesso immobiliare della Fortezza da Basso e Villa Vittoria, di proprietà di Regione Toscana, Comune di Firenze, Città Metropolitana di Firenze e Camera di Commercio di Firenze ed in uso in forza di atto di concessione a Firenze Fiera. Peraltro, proprio il pagamento agli enti proprietari del canone ha generato contestazioni in merito al *quantum debeatur* a seguito della revisione della concessione avvenuta nel 2019 nonché alla contestazione di alcune cartelle IMU da parte del Comune di Firenze. Tale circostanza ha avuto riflessi sul bilancio regionale sia nel 2018 che nel 2019 con riferimento alla verifica dei rapporti di credito/debito (si veda apposito paragrafo di questo capitolo, anche della relazione dello scorso anno).

La vicenda si snoda lungo circa un decennio e concerne sostanzialmente il piano di ristrutturazione e rilancio dell'immobile Fortezza da Basso da parte degli enti proprietari (originariamente Regione Toscana, Comune di Firenze e Provincia – ora Città Metropolitana – di Firenze, cui successivamente è subentrata anche la Camera di Commercio fiorentina, in parti uguali rispetto agli altri soci, dunque al 25 per cento). Tale vicenda rileva in quanto si intreccia con la concessione avente ad oggetto il complesso della Fortezza da Basso a favore di Firenze Fiera, società partecipata dagli stessi enti proprietari del complesso immobiliare. In base alle originarie previsioni della concessione, spettava a Firenze Fiera farsi carico delle spese di investimento per la ristrutturazione della Fortezza da Basso e Villa Vittoria, in quanto "*… attuale occupante dell'immobile, ed è l'unico soggetto in grado di realizzare in tempi brevi gli interventi di ristrutturazione urgenti ed indifferibili per la funzionalità dell'immobile, avendo già elaborato un progetto dei lavori di razionalizzazione dell'area della Fortezza da Basso*" (d.g.r. n. 1018/2010); si deve, inoltre, considerare che, in ragione di ciò, era stata prevista l'applicazione del canone agevolato corrispondente al 10 per cento del valore del canone di mercato.

Successivamente, a fine 2018, con d.g.r. n. 757/2018, veniva approvato lo schema di Accordo tra Regione Toscana, Città Metropolitana di Firenze, Comune di Firenze e Camera di

Commercio di Firenze in merito alla proprietà della Fortezza da Basso ed alle quote societarie di Firenze Fiera S.p.a. (aggiornamento dell'accordo approvato con d.g.r. n. 686/2016), tra l'altro prevedendo la modifica della concessione (art. 6). La revisione era fondamentalmente tesa all'eliminazione dell'onere di provvedere direttamente all'attuazione del piano di recupero posto in capo al concessionario ed alla conseguente modifica del canone di concessione applicato (che tornava ad essere quello di mercato) per l'intero periodo di validità della concessione. Peraltro, gli enti proprietari si impegnavano a recuperare dalla concessionaria la differenza tra il canone di mercato e gli importi pagati in conto canone dall'inizio della concessione, nel periodo di validità della concessione stessa.
Tuttavia, già a gennaio 2019, gli enti proprietari tornavano suoi loro passi (per Regione Toscana si veda decisione n. 6/2019). A seguito di un confronto con il concessionario, tutte le parti interessate consentivano a che Firenze Fiera si facesse direttamente carico di parte dei lavori previsti dal piano di recupero della Fortezza solo a partire dal 2024 (nel periodo 2018 – 2023 se ne farà carico il Comune di Firenze). Per tale motivo, veniva nuovamente fissato il canone agevolato pari al 10 per cento di quello di mercato fino a tutto il 2023. Le parti decidevano, inoltre, che l'entità dei lavori realizzati direttamente da Firenze Fiera fosse stabilito in un importo corrispondente alla differenza tra la somma dei canoni a valore di mercato calcolati tra il 2011 ed il 2023 e quanto effettivamente corrisposto da Firenze Fiera in conto canoni nello stesso periodo. Veniva, poi, disposto che l'impegno di Firenze Fiera alla realizzazione diretta dei lavori venisse assistito da idonea garanzia.
Dette previsioni venivano trasfuse nell'atto di modifica al disciplinare di concessione della Fortezza da Basso in Firenze firmato in data 31 gennaio 2019 da Comune di Firenze, Città Metropolitana di Firenze, Regione Toscana e Firenze Fiera S.p.a. la quale si impegnava così a iscrivere ipoteca su immobili di sua proprietà a favore degli enti proprietari della Fortezza da Basso per un importo di euro 14.400.000,00 a garanzia dell'adempimento dell'obbligo di realizzazione dei lavori di ristrutturazione sul complesso immobiliare in uso. In attuazione delle previsioni dell'accordo sottoscritto, la società iscriveva a favore del Comune di Firenze, della Città Metropolitana di Firenze e della Regione Toscana ipoteca per la somma di euro 14.400.000,00 sull'immobile "Palazzo degli Affari", di propria piena ed esclusiva proprietà, avente un valore stimato pari a euro 18,8 milioni (come da perizia giurata del 16 novembre 2018).

L'ipoteca veniva iscritta a marzo 2019 e ad agosto dello stesso anno la società inviava agli enti proprietari una nota in cui riferiva che per coprire parte delle spese per la ristrutturazione del "Palazzo degli Affari" doveva accendere un mutuo (per euro 6.400.00,00) e che gli istituti di credito mutuanti chiedevano su quello stesso immobile l'iscrizione ipotecaria di primo grado come condizione necessaria per l'erogazione del finanziamento. Firenze Fiera S.p.a. chiedeva quindi il consenso ad una iscrizione ipotecaria sul "Palazzo degli Affari" con parificazione di grado a favore degli istituti di credito mutuanti prescelti al fine di poter ottenere l'erogazione del finanziamento di euro 6.400.00,00 necessario alla conclusione dei lavori di ristrutturazione dello stesso immobile. A tal fine, la società trasmetteva un'ulteriore perizia giurata datata 8 ottobre 2019 che fissava in 28,3 milioni il valore dell'immobile suddetto.

Con decisione n. 4 del 28 ottobre 2019, la Regione prestava il consenso ad una iscrizione ipotecaria con parificazione di grado sul "Palazzo degli Affari" nei limiti del valore di euro 4.400.000,00.

La decisione assunta dall'amministrazione socia si fondava su considerazioni quali, da un lato, la notevole importanza che aveva per Firenze Fiera S.p.a. la realizzazione dei lavori di ristrutturazione del "Palazzo degli Affari" mediante acquisizione di parte delle risorse necessarie con mutuo assistito da garanzia ipotecaria adeguata; dall'altro, l'interesse degli enti proprietari della Fortezza a mantenere una solida garanzia grazie all'ipoteca già iscritta sul "Palazzo degli Affari", considerato anche che, a seguito dei lavori di ristrutturazione realizzati da Firenze Fiera, verrebbe incrementato il valore dell'immobile sul quale l'ipoteca è iscritta. Peraltro, al fine di contemperare al meglio i suddetti interessi, la parificazione dell'ipoteca è stata autorizzata nei limiti dell'importo massimo di euro 4.400.000, al netto della garanzia ipotecaria già iscritta per euro 14.400.000,00, facendo riferimento al valore considerato con la perizia di stima datata 16 novembre 2018, giacché il maggior valore dell'immobile di cui alla stima datata 8 ottobre 2019 tiene conto anche della futura valorizzazione del "Palazzo degli Affari" a seguito dei lavori che saranno realizzati.

Così ricostruiti i fatti, la Sezione prende atto delle scelte operate dalla Regione e dagli altri enti proprietari del complesso immobiliare Fortezza da Basso, osservando come le suddette scelte determinino a favore della società partecipata palesi vantaggi.

È di tutta evidenza che poter utilizzare immobili siti in una posizione quale quella della Fortezza da Basso rappresenta, per un operatore del settore fieristico-congressuale, un notevole punto di forza, ancor più se lo può utilizzare con un canone calmierato al 10 per cento del valore di mercato. A tal proposito, si imporrebbe una riflessione in merito alle modalità seguite per l'individuazione del soggetto a cui trasferire il diritto di utilizzo del complesso immobiliare (pacificamente individuate nella gara pubblica) ed alla determinazione del canone di concessione. Tuttavia, considerato il tempo trascorso ci si limita in questa sede ad osservare come la previsione di un canone ridotto risulti foriero di rilevanti conseguenze, in quanto fissare un canone eccessivamente basso (come nel caso di specie in cui si tratta del 10 per cento del valore di mercato) può – alternativamente – costituire danno erariale ovvero un "aiuto/sovvenzione" fuori dai limiti imposti dalla l. n. 241/1990 (si veda da ultimo Corte dei conti, Sezione II centrale di appello – sent. n. 78/2019). Con particolare riferimento all'eventualità in cui il concessionario sia – come in questo caso – una società partecipata dagli enti proprietari, si pongono ulteriori dubbi in merito alla legittimità dell'operazione, atteso che la stessa finisce di fatto per rappresentare una forma – indiretta – di finanziamento a favore della stessa; tale circostanza risulta del resto ancor più evidente laddove si consideri la condizione economico finanziaria della società concessionaria. Peraltro, non convince nemmeno la scelta delle amministrazioni proprietarie di quantificare l'importo dei lavori a carico della società come la differenza tra la somma dei canoni a valore di mercato calcolati tra il 2011 ed il 2023 e quanto effettivamente corrisposto da Firenze Fiera in conto canoni nello stesso periodo. Pare altresì priva di pregio la considerazione che tale canone ridotto sia dovuto al sostenimento dei costi di ristrutturazione dell'immobile da parte di Firenze Fiera. L'evidenza dei fatti dimostra, infatti, che tale spesa non è stata sostenuta – attesa il continuo procrastinarsi dei termini - e che la società ben difficilmente potrà sostenerla in futuro: i lavori sono infatti fissati al 2024, anno in cui dovrebbero esser concluse le operazioni previste nel piano industriale e, dunque, anche laddove la società avesse in effetti riconquistato un suo equilibrio economico-finanziario, pare ben difficile che possa subito fronteggiare spese così ingenti. Tale considerazione pare avvalorata dal fatto che per terminare i lavori sull'immobile denominato "Palazzo degli Affari" Firenze Fiera è dovuta ricorrere non solo ad un finanziamento ma anche al rilascio della garanzia che gli enti proprietari hanno richiesto.

Per quanto concerne, poi, il consenso alla parificazione dell'ipoteca, la Sezione si limita a rilevare come simili operazioni debbano venir effettuate con estrema attenzione, avendo sempre come primario riferimento la tutela del credito dell'ente.

4.7.3 Aggiornamento sull'attuazione del piano di razionalizzazione periodica al primo semestre del 2020

In sede istruttoria la Sezione ha chiesto alla Regione di voler brevemente relazionare in merito allo stato di attuazione del piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni da ultimo approvato, in considerazione del fatto che alcune delle azioni ivi previste dovevano esser già state portate a compimento. Per le misure di razionalizzazione indirizzate alle società Fidi Toscana S.p.a., Terme di Montecatini S.p.a. e S.E.A.M. S.p.a. il termine di adozione era stato fissato a marzo 2020, mentre per tutte le altre società l'adeguamento alle prescrizioni del piano era stato previsto entro i mesi di agosto e settembre 2020. Era inoltre prevista una relazione sul monitoraggio dei piani industriali entro il 30 aprile 2020 per Internazionale Marmi e Macchine Carrara e Arezzo Fiere e Congressi.

La Regione ha così risposto: "A partire dalla fine di febbraio a causa delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID 19, anche le società partecipate dalla Regione Toscana hanno adottato misure per la sicurezza nei luoghi di lavoro che hanno comportato difficoltà nella gestione delle attività richieste. Di seguito si relaziona in merito a quanto finora attuato.

A maggio 2020 è stato sottoscritto il patto parasociale tra la Regione Toscana e il Comune di Carrara al fine dell'esercizio del controllo pubblico della società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. e, conseguentemente, la modifica dello statuto per l'adeguamento alle disposizioni del d.lgs. n. 175/2016.

La società Terme di Montecatini S.p.a. ha presentato a maggio un piano di ristrutturazione che rappresenta "un primo piano di risanamento della gestione tipica di Terme di Montecatini, mirante a: (i) consentire alla Società la prosecuzione in continuità delle attività, e (ii) garantire gli spazi di manovra per successivi step di risanamento". In questo piano vengono solo tratteggiate le possibili linee di sviluppo che, a detta dell'amministratore unico, troveranno una più ampia e dettagliata descrizione nelle revisioni successive del

documento da effettuarsi con cadenza trimestrale. Il documento, infatti, si concentra nel pianificare le strategie per l'attività operativa dell'area caratteristica, senza affrontare le strategie industriali di medio e lungo periodo e rinviando la soluzione della gestione del debito bancario in pool ad un successivo accordo con i principali creditori.

Con deliberazione della Giunta regionale 4 maggio 2020, n. 574, il rappresentante regionale è stato autorizzato a partecipare all'assemblea del 5 maggio u.s. per l'approvazione di detto piano. In conseguenza di questo è stata presentata una modifica del piano di razionalizzazione con la quale si prevede che la società giunga ad un accordo con i principali creditori entro il 30 novembre 2020 e in caso di mancato accordo la Regione provvederà a mettere in liquidazione la società entro il 30 dicembre 2020. Il Consiglio regionale ha approvato detta modifica al piano di razionalizzazione in data 23 giugno 2020.

Per quanto riguarda Fidi Toscana S.p.a., il piano di razionalizzazione prevede il completamento dell'azione prevista nel precedente piano relativa alla presentazione di un piano industriale in grado di dimostrare il recupero delle condizioni equilibrio economico nonché una nuova azione consistente nella sottoscrizione di un patto parasociale con gli altri soci pubblici al fine di rafforzare il controllo pubblico.

In merito all'approvazione del un piano industriale, la società ad aprile 2019 ha presentato un piano industriale in cui lo scenario di continuità non appariva realisticamente percorribile. Nel frattempo, è intervenuta anche la modifica normativa apportata dal d.l. 30/04/2019, n. 34, convertito con l 28/06/2019, n. 58, che nel sopprimere la lettera "r" dell'articolo 18 del d.lgs. 112/1998, inerente all'accesso al Fondo Centrale di garanzia, comporta delle importanti ripercussioni sul sistema delle garanzie toscane. Alla luce di queste novità il CdA di Fidi Toscana ha dato mandato al Presidente e al Direttore generale di produrre un'adeguata revisione del Piano Industriale che, con proiezione pluriennale, tenesse conto anche di dette modifiche normative, confermando la necessità di una strategia di medio termine in grado di assicurare la continuità aziendale. A seguito dell'aggiornamento del piano la Giunta regionale, con deliberazione 1571 del 16 dicembre 2019 ha preso atto del Piano Industriale 2020/2023 di Fidi Toscana approvato dal CdA in data 13 novembre 2019, nonché del successivo documento "Stress test – integrazione delle ipotesi di Piano" approvato dal CdA di Fidi Toscana in data 11 dicembre 2019, anche se ha

previsto la necessità di un monitoraggio stringente per la puntuale verifica delle strategie previste nel piano.

Relativamente alla società SEAM S.p.a., (…) è stato accordato l'aumento a 2000 movimenti (tra voli privati e charter), mentre non è stato rilasciato il consenso per i voli notturni, così come da disposizioni dell'ENAC SEAM S.p.a. ha adottato il piano il 10 giugno e lo ha trasmesso alla Regione unitamente alla documentazione del bilancio d'esercizio. È in corso l'analisi della documentazione trasmessa.

Per quanto riguarda Firenze Fiera S.p.a., (…) le misure previste nel piano non hanno ancora trovato attuazione.

Per quanto riguarda le azioni che prevedono la sottoscrizione di patti parasociali con gli altri soci pubblici per il rafforzamento del controllo relativamente a Fidi Toscana S.p.a., Firenze Fiera S.p.a. e Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., sono state rallentate dall'emergenza sanitaria dovuta al Covid 19, pertanto si prevede una ripresa nei prossimi mesi per il raggiungimento degli obiettivi fissati nel piano.

Per quanto riguarda le azioni volte alla sottoscrizione dei patti parasociali per l'esercizio del controllo pubblico nei confronti delle società Interporto della Toscana Centrale S.p.a. e Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a., in data 21 febbraio 2020 sono state trasmesse le lettere finalizzate alla raccolta delle volontà in ordine alla stipula del patto parasociale agli altri soci pubblici.

In occasione dell'Assemblea Ordinaria e Straordinaria dell'Interporto A. Vespucci che si è svolta il 25 giugno u.s. è stato rinnovato l'invito a partecipare ad un prossimo incontro e l'intenzione della Regione di concludere il patto parasociale il prima possibile mettendo a verbale quanto sopra. Analogamente, nella prossima Assemblea dei soci dell'Interporto della Toscana Centrale, che si svolgerà in seconda convocazione in data 27 luglio, rinnoveremo l'intenzione di stipulare tale accordo. Nel frattempo, al fine di accelerare l'esito dell'incontro, sarà anticipata ai soci pubblici una bozza di proposta sulla quale poteri confrontare".

La Sezione prende atto di quanto riferito dalla Regione ed auspica che le azioni intraprese vengano portate a compimento e che la Regione stessa – laddove alcune prescrizioni non trovassero attuazione – intraprenda le necessarie misure, intervenendo in maniera decisa ed efficace.

4.7.4 Le modifiche al piano di razionalizzazione (d.c.r. n. 38/2020)

Come riferito dalla Regione in sede di controdeduzioni, con la delibera del Consiglio regionale n. 38 del 23 giugno 2020 ("Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2020. Integrazione alla nota di aggiornamento al DEFR 2020"), l'Amministrazione ha modificato alcune parti del capitolo 6 (Piano di razionalizzazione delle società partecipate) della nota di aggiornamento al DEFR 2020, allegato A della deliberazione del Consiglio regionale n. 81/2019.

Nella parte motiva del provvedimento, viene chiarito che le modifiche si rendono necessarie in considerazione di vari elementi, quali:

- una rivalutazione complessiva della strategia regionale, a seguito dei nuovi approfondimenti effettuati dai responsabili della governance regionale in materia di società partecipate; la necessità di rivalutare l'opzione strategica espressa nel piano di razionalizzazione ordinaria relativa alla società Firenze Fiera S.p.a.;
- la scelta – assunta alla luce di recenti accadimenti che hanno riguardato la società - di procedere, per Terme di Montecatini S.p.a., alla posticipazione delle scadenze previste dal piano di razionalizzazione, così assicurando sufficiente tempo all'amministratore unico per definire l'accordo con i principali creditori e così scongiurare la crisi aziendale e la conseguente messa in liquidazione della società stessa;
- la presenza di un mero errore materiale riportato nella tabella denominata "Indirette detenute tramite Fidi Toscana" del piano di razionalizzazione delle società partecipate al capitolo 6 e ritenuto, con riferimento alla società Sici S.p.A. di sostituire le parole: "31/07/2018" con le parole: "31/07/2020" al fine di modificare il termine per la riduzione della composizione dell'organo amministrativo fissandolo al 31 luglio 2020.

Oltre a dette modifiche, la Regione ha anche ritenuto di procedere a modificare gli indirizzi agli enti dipendenti e alle società partecipate - di cui al capitolo 5 della nota di aggiornamento al DEFR 2020, allegato A della d.c.r. n. 81/2019 - al fine di rendere più flessibile l'utilizzo dello strumento degli incarichi per finalità esclusiva di ricerca da parte degli enti stessi, pur nell'ambito di un obiettivo complessivo di contenimento della spesa di funzionamento.

Giova soffermarsi separatamente sulle due questioni.

Per quanto concerne le modifiche apportate al Piano, si rileva come - al netto di quella riguardante un mero errore materiale in riferimento alla indiretta Sici S.p.a. e quella relativa a Firenze Fiera S.p.a. (rispetto alla quale non si percepiscono elementi di novità rispetto al precedente Piano, se non il mancato richiamo al monitoraggio rafforzato) - la novità effettivamente rilevante è quella relativa alla società Terme di Montecatini S.p.a., per la quale è stata prevista l'adozione di un Piano di ristrutturazione ex art 14 TUSP e di un accordo di ristrutturazione ex art. 67 della legge fallimentare entro il 30 novembre 2020; in caso di mancata approvazione del Piano suddetto entro il 30 dicembre 2020, verrà deliberato lo scioglimento e messa in liquidazione della società.

Tali previsioni erano già state anticipate in sede istruttoria, con riferimento all'aggiornamento sullo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione, allorché veniva riferito che nel mese di maggio la società termale aveva presentato un piano di ristrutturazione che rappresentava "*un primo piano di risanamento della gestione tipica di Terme di Montecatini, mirante a: (i) consentire alla Società la prosecuzione in continuità delle attività, e (ii) garantire gli spazi di manovra per successivi step di risanamento*". Con deliberazione della Giunta regionale 4 maggio 2020, n. 574, veniva autorizzato il rappresentante regionale a partecipare all'assemblea del 5 maggio u.s. per l'approvazione di detto piano. In conseguenza di ciò, a seguito della richiesta di modifica del piano di razionalizzazione, veniva adottata, nei termini più sopra indicati, la d.c.r. n. 38/2020.

In riferimento alla scelta compiuta dall'Amministrazione, la Sezione non può che rinnovare i propri dubbi in merito all'impostazione che regge l'azione di razionalizzazione portata avanti dalla Regione. Questa risulta infatti solo formalmente improntata allo spirito che innerva il Testo Unico delle società partecipate, in quanto le scelte di fatto compiute finiscono poi inevitabilmente per denotare un atteggiamento ancora saldamente ancorato all'idea del cd "salvataggio a tutti i costi" delle partecipate.

La vicenda delle Terme di Montecatini S.p.a. plasticamente conferma suddetta opinione, posto che – a fronte di una prima scadenza a marzo 2020 rimasta inevasa – la Regione ha deciso di procrastinare la messa in liquidazione della società termale, offrendo l'ennesima possibilità ad una compagine sociale evidentemente incapace di portare avanti un progetto societario sostenibile. Sul punto, peraltro, meriterebbe approfondimento la questione circa

l'individuazione delle responsabilità delle scelte (se in capo ai soci, agli amministratori o ad entrambi), ma non è questa la sede.

Come più sopra evidenziato, nel piano di risanamento adottato vengono solo tratteggiate le possibili linee di sviluppo che, a detta dell'amministratore unico, troveranno una più ampia e dettagliata descrizione nelle revisioni successive del documento da effettuarsi con cadenza trimestrale. Il documento, infatti, si concentra nel pianificare le strategie per l'attività operativa dell'area caratteristica, senza affrontare le strategie industriali di medio e lungo periodo e rinviando la soluzione della gestione del debito bancario in *pool* ad un successivo accordo con i principali creditori.

Un simile piano altro non fa che rinviare ad un momento successivo la soluzione del problema, navigando "a vista", e senza cercare soluzioni capaci di dare una prospettiva a lungo termine alla società. La Regione, tuttavia, ha ritenuto tale piano meritevole di approvazione anche se - probabilmente, nella consapevolezza della sua intrinseca inconsistenza – ha comunque previsto un termine per il raggiungimento di un accordo con i creditori, in assenza del quale la società verrà posta in liquidazione. Tale ultima previsione potrebbe sembrare, peraltro, ragionevole laddove, tuttavia, non fosse che nei vari piani di razionalizzazione, previsioni di tal fatta ne sono state inserite molte ma quasi nessuna, poi, è stata attuata.

Ciò posto, si evidenzia come le ripercussioni di tale scelta abbiano conseguenze importanti sul bilancio regionale considerando che – come riferito nelle controdeduzioni - il giorno 5 giugno 2020 è stato approvato il bilancio della società con una perdita di euro 4,25 milioni dei quali 2,85 a carico del bilancio regionale (fondo perdite). Tali considerazioni, tuttavia, non sembrano essere tenute nella debita considerazione da parte della Regione, preoccupata di salvaguardare la società.

Altro punto rilevante del piano di razionalizzazione inciso dalla d.c.r. n. 38/2020 è quello relativo alle spese per le consulenze laddove si dispone che il limite previsto (costo sostenuto nel 2016) possa venir superato previa autorizzazione della Giunta, qualora "… *l'Ente, nell'ambito della programmazione della sua attività indichi il maggior fabbisogno di spesa e le ragioni di questa maggiore esigenza di spesa*". In sostanza, dunque, non sussiste più un limite alle spese di consulenza essendo possibile una deroga ogni qual volta l'Ente ne indichi l'esigenza in sede di programmazione. Del resto, nemmeno è indicato in base a quali criteri

la Giunta regionale è chiamata a decidere, ovvero se detta decisione è comunque vincolata al rispetto di certi limiti oppure di certe materie. In altre parole, l'assoluta generalità della previsione conduce, in sostanza, alla eliminazione dei vincoli previamente disposti dal piano.

Se è pur vero che il riferimento ad un costo storico non sempre conduce ad una "spesa buona" (perché magari si reiterano errori – in eccesso o in difetto – compiuti in precedenza, ovvero perché non si tiene conto del mutare del quadro di riferimento), è altrettanto vero che lasciare una voce di spesa "sensibile" come quella delle consulenze senza alcun presidio, rischia di aumentare ulteriormente il peso di detta voce nel bilancio delle società partecipate.

4.8 Monitoraggio dei piani industriali delle società partecipate in crisi

4.8.1 Premessa

La legge regionale 28 aprile 2008 n. 20, recante "Disciplina della partecipazione regionale a società, associazioni, fondazioni e altri organismi di diritto privato, ai sensi dell'articolo 51, comma 1 dello Statuto. Norme in materia di comportamenti degli organi amministrativi delle società partecipate", prevede che la Giunta regionale presenti annualmente al Consiglio regionale una relazione sul risultato economico e sull'andamento dell'attività delle società partecipate (art. 15); a tal fine, la Giunta regionale definisce, con deliberazione, una procedura di monitoraggio delle partecipazioni, realizzata attraverso la raccolta e l'elaborazione, da parte di un'unica struttura, dei dati e delle informazioni fornite dai dirigenti competenti nella materia cui le partecipazioni si riferiscono, o acquisite direttamente dai soggetti partecipati (art. 16).

La Giunta regionale è intervenuta più volte sulla procedura di monitoraggio, modificandone nel tempo finalità e contenuti.

All'inizio, la relazione sul monitoraggio dei piani industriali aveva quale scopo quello di delineare l'attività ed il ruolo formale del coordinamento in tutte le principali vicende societarie, oltre a rappresentare lo strumento di supporto per i settori competenti in ordine alle valutazioni e all'adozione degli atti di loro competenza. Successivamente, in considerazione del fatto che alcune società partecipate presentavano difficoltà sia di carattere economico che finanziario tali da mettere a rischio la continuità aziendale, la

procedura di monitoraggio è diventata strumento di supporto per impartire indirizzi finalizzati al recupero delle condizioni equilibrio economico, patrimoniale e finanziario di dette società.

La sostanziale incapacità delle società di raggiungere gli obiettivi economici individuati nei piani insieme all'ulteriore peggioramento, in alcuni casi, della situazione finanziaria (entrambi evidenziati nella Relazione tecnica di accompagnamento al Piano di revisione straordinaria, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 89/2015) avevano determinato l'adozione della d.g.r. n. 435/2016, contenente la definizione degli indirizzi per la revisione e il rafforzamento del monitoraggio dei piani industriali delle società in crisi partecipate dalla Regione Toscana (monitoraggio cd. Rafforzato).

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), la d.g.r. n. 435/2016 è stata sostituita con la d.g.r. n. 171/2019.

La deliberazione definisce gli indirizzi strategici generali, nell'ambito della funzione di coordinamento e monitoraggio delle partecipazioni regionali, nonché le linee guida per un monitoraggio rafforzato, al fine di promuovere il recupero dell'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale nelle società partecipate in più forte crisi. La deliberazione fissa altresì i contenuti minimi dei Piani Industriali e le modalità operative del processo di monitoraggio.

In particolare, la d.g.r. n. 171/2019 stabilisce:

- che il piano di razionalizzazione ordinaria approvato annualmente ai sensi dell'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016 individui, di norma, le società soggette al monitoraggio gestionale (fatte salve le ipotesi in cui le esigenze di monitoraggio si presentino nel corso dell'esercizio amministrativo a seguito di eventi gestionali straordinari o evidenti situazioni di criticità economica e/o finanziaria);
- che la grave inosservanza degli indirizzi strategici generali e/o delle linee contenuti nell'allegato A della deliberazione siano esaminate dalla Giunta regionale al fine di valutare l'operato degli amministratori;
- che le irregolarità compiute dagli amministratori, siano valutate dalla Giunta regionale ai fini delle eventuali azioni previste nella normativa civilistica e regionale in materia;

- che il Piano strategico deve perseguire un costante miglioramento dei risultati della gestione operativa unitamente ad un tendenziale equilibrio economico oltre ad assicurare una struttura finanziaria equilibrata (indirizzi strategici generali)
- che l'orizzonte temporale del Piano deve fare esplicito riferimento all'esercizio in corso e ai due seguenti (laddove la società lo ritenga opportuno è possibile estendere l'orizzonte del piano ad ulteriori esercizi, ad esempio nel caso in cui ciò sia utile per mostrare gli effetti di scelte strategiche che si realizzeranno in periodi di tempo più ampi), mentre i requisiti minimi desumibili dal Piano sono: I) la sostenibilità finanziaria, ossia l'assenza di gravi squilibri finanziari; II) la coerenza, vale a dire l'assenza di "fattori di incoerenza" nei piani; III) l'attendibilità, che fa riferimento alla fondatezza delle ipotesi (contenuto minimo e tempi dei Piani).

Attualmente le società sottoposte al monitoraggio sono nove: Terme di Montecatini S.p.a., Terme di Casciana S.p.a., Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., Firenze Fiera S.p.a., Interporto della Toscana Centrale S.p.a., Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a., Fidi Toscana S.p.a. (tutte in base alla d.g.r. n. 3/2013) e Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. (in forza della d.g.r. n. 435/16).

4.8.2 Sintesi dei principali contenuti della Relazione sul monitoraggio dei piani industriali

In sede istruttoria la Regione ha trasmesso alla Sezione la relazione sul monitoraggio delle società partecipate, redatta ai sensi della d.g.r. n. 171/2019, e presentata al Comitato di Direzione il 26 settembre 2019.

Il rapporto ha ad oggetto sia il monitoraggio dei Piani industriali sia ulteriori elementi prodromici all'adozione del Piano di razionalizzazione (da approvare in occasione della Nota di aggiornamento del DEFR 2020) e riguarda le seguenti società, individuate dal piano di razionalizzazione periodica approvato con d.c.r. n. 109/2018, ovvero: Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a.; Fidi Toscana S.p.a.; Firenze Fiera S.p.a.; Arezzo Fiere e Congressi s.r.l.; Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.; Terme di Montecatini S.p.a.; ARRR S.p.a.; Sviluppo Toscana S.p.a. Rispetto alle precedenti relazioni non sono più oggetto di monitoraggio le seguenti società: Terme di Casciana S.p.a. e Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., in quanto sciolte e poste in liquidazione così come previsto dal piano di

razionalizzazione straordinaria (d.c.r. 84/2017); Interporto della Toscana Centrale S.p.a., invece, non è più oggetto di monitoraggio, avendo raggiunto una condizione di equilibrio economico e finanziario.

Considerato, dunque, che la relazione sul monitoraggio dei piani industriali – così per come in ultimo disciplinata dalla d.g.r. n. 171/2019 - si pone ormai quale documento prodromico e strumentale alla redazione della revisione periodica delle partecipazioni e che, pertanto, i suoi contenuti sono stati trasfusi nel Piano di revisione periodica ex art. 20 TUSP e già in parte commentati in tale sede, si passa di seguito a dar brevemente conto del contenuto della Relazione, limitandosi ai tratti salienti:

Analisi dei Piani Industriali

Nella Relazione viene precisato che in alcuni casi la stessa è stata redatta sulla base del materiale trasmesso dalle società, con l'ausilio dei settori competenti in materia di governance, mentre in altri, la relazione è stata redatta sulla base del materiale già agli atti dell'ufficio. Infatti, delle 8 società soggette al monitoraggio, solo 3 (Firenze Fiera S.p.a., Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a., Sviluppo Toscana S.p.a.) hanno trasmesso la relazione al socio Regione.

In generale, come rilevato nella stessa relazione, dall'analisi del materiale inviato (ovvero, disponibile agli atti) "… *emerge sostanzialmente che le società in situazione di crisi aziendale continuano a presentare una situazione economico-finanziaria precaria. Inoltre, va segnalata la difficoltà da parte di queste società di addivenire alla predisposizione di piani di ristrutturazione aziendale che presentino delle strategie in grado di assicurare una situazione di equilibrio economico e finanziario nel breve periodo.*

Le società in crisi che dal monitoraggio presentano le maggiori criticità risultano essere: Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a.; Fidi Toscana S.p.a.; Arezzo Fiere e Congressi s.r.l.; Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.; Terme di Montecatini S.p.a.".

Per quanto concerne invece le singole società, merita evidenziare:

- con riferimento alla società Firenze Fiera S.p.a., vengono rilevati costi, sia diretti che indiretti, in aumento ed una previsione per la chiusura dell'esercizio 2019 migliorativa rispetto al piano approvato in conseguenza del contributo della gestione straordinaria (euro 80.000,00 derivanti dallo storno di un fondo per il rinnovo dell'accordo salariale); giova, poi,

evidenziare che la società, grazie alla modifica della concessione, beneficia di una riduzione del canone pagato ai soci per la Fortezza da Basso, oltre a sostenere solo una parte dei lavori di recupero della Fortezza stessa, in quanto detti lavori saranno avviati e sostenuti per l'altra parte dal Comune di Firenze (come da accordo sottoscritto tra i soci pubblici proprietari dell'immobile);

- con riferimento alla società Agenzia Regionale Recupero Risorse S.p.a. (A.R.R.R.), si evidenzia come, a fronte di un forte abbattimento dei costi a seguito della fusione mediante incorporazione delle otto società energetiche, si assista ad un incremento della spesa per il personale dovuto, in parte, all'allineamento delle condizioni contrattuali vigenti nelle singole società incorporate, in parte nella "necessità" (così si esprime la relazione) di prevedere un premio di risultato. Viene, dunque, contemplato un sistema premiante del valore di euro 350.000,00 annui a fronte di un risparmio di spesa (sul costo degli ispettori esterni) pari a circa euro 600.000,00 nei primi due anni di piano. Parrebbe dunque che il risparmio di spesa venga poi sostanzialmente azzerato dalla dazione del premio di risultato. Parimenti, si esprimono dubbi in merito all'affermazione contenuta nella relazione ed a mente della quale "*L'art. 19 del TUSP pone a carico sia delle società controllate sia delle amministrazioni controllanti precisi obblighi in materia di personale. La nota di aggiornamento al DEFR 2019 a tale proposito dispone che la Giunta regionale per le proprie società in house emani delibere annuali che impartiscono indirizzi in dettaglio. La D.G.R. 473/2019 stabilisce a tale proposito che il rispetto dei parametri di spesa sia quello richiamato nel piano industriale di cui alla D.G.R. 706/2018, ovvero la somma delle spese sostenute da tutte le società oggetto del progetto di fusione*". Da ciò, dunque, pare corretto dedurre che la fusione non ha sostanzialmente determinato risparmi di spesa per il personale, giacché viene assunto quale parametro di spesa la somma di quelle sostenute da tutte le società oggetto di fusione. Sarebbe pertanto utile capire se l'aumento dei costi di personale può determinare un annullamento del risparmio di spesa generale e se, in ultima analisi, l'operazione di fusione delle società energetiche in A.R.R.R. possa effettivamente produrre economie per la Regione.

- con riferimento alla società Internazionale Marmi e Macchine Carrara, ad ulteriore conforto delle considerazioni svolte in sede di analisi del Piano di revisione periodica, si rappresenta quanto riferito nella relazione sul monitoraggio: "*Il piano richiama l'attenzione sulla possibilità di ricorrere allo sblocco delle riserve accantonate nei bilanci degli enti pubblici soci ai*

sensi del Testo Unico delle Società Partecipate, finalizzate alla copertura delle perdite di esercizio pregresse. A tale proposito, si rilevano perplessità in merito allo smobilizzo di tali risorse stanziate nel fondo perdite societarie del bilancio regionale 2019-2021. A prescindere dalla valutazione inerente al profilo degli aiuti di Stato, di competenza di altro ufficio, il piano di risanamento predisposto dalla società non dimostra, nei tempi compatibili con l'applicazione dell'articolo 20 del Testo Unico, il completo recupero delle prospettive di ripristino dell'equilibrio economico e del raggiungimento dell'equilibrio finanziario". Medesime considerazioni sono svolte in sede di parere tecnico allegato alla d.g.r. n. 924/2019, con la quale è stato richiesto all'organo amministrativo di approfondire se vi siano diverse ed ulteriori strategie rispetto a quelle prospettate e di sottoporre all'assemblea dei soci un ulteriore aggiornamento del Piano Industriale entro il 31 ottobre 2019. Le stesse non sono, poi, state reiterate in sede di parere tecnico alla d.g.r. n. 1240/2019, in considerazione – si ritiene – del giudizio sostanzialmente positivo sul nuovo piano di ristrutturazione e risanamento presentato dalla società. Permangono, tuttavia, i profili di illegittimità rilevati dalla Sezione.

Valutazioni in merito al controllo pubblico sulle società partecipate

Nella relazione un'apposita sezione viene dedicata al tema del "controllo", come definito dalle pronunce dalla giurisprudenza contabile e dall'orientamento della Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche presso il Ministero dell'economia e delle finanze (diffusamente illustrati nella relazione).

Sulla scorta di detti indirizzi, viene tratta la conclusione che "… *nella prossima Nota di Aggiornamento al DEFR 2020, pertanto, dovranno essere prese in considerazione delle azioni di razionalizzazione, con modalità e tempi definiti, per addivenire alla sottoscrizione di appositi patti parasociali con gli altri soci pubblici al fine di esercitare il controllo pubblico in merito alle seguenti società: Interporto della Toscana Centrale S.p.a.; Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a.; Co.Svi.G. Scrl; Firenze Fiera S.p.a.; Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.; Arezzo Fiere e Congressi s.r.l.*". Analogamente, viene richiesto che anche per Fidi Toscana S.p.a., sebbene già a controllo pubblico, sia prevista la sottoscrizione di un patto parasociale con gli altri soci pubblici. Le altre partecipazioni, invece, ancorché minoritarie, sono state valutate diversamente in forza di specifiche disposizioni di legge che ne consentono il mantenimento (Italcertifer S.p.a. e SEAM S.p.a. ex art. 4 comma 9 TUSP; Toscana Aeroporti S.p.a. ex art. 26

TUSP; Banca Popolare Etica S.c.a.r.l. ex art. 4 comma 9 ter TUSP; CET S.c.r.l. ex art. 42 bis l.r. n. 38/2007).

Le suddette prescrizioni sono state riprodotte nel Piano di revisione ex art. 20 TUSP.

Partecipazioni indirette

Nella relazione viene segnalata la difficoltà nel perseguimento delle azioni di razionalizzazione delle partecipazioni indirette, in quanto spesso gli indirizzi regionali risultano disattesi.

Viene evidenziata – in quanto particolarmente critica - la situazione delle partecipazioni indirette detenute tramite Firenze Fiera S.p.a. Già nel Piano di razionalizzazione straordinaria era stata richiesta la presentazione di un piano industriale di sviluppo per l'indiretta Destination Florence Convention Bureau Scarl, in quanto il fatturato della società non raggiungeva il limite di legge. Tale richiesta restava disattesa e veniva così reiterata nel Piano di razionalizzazione ordinaria, rimanendo parimenti disattesa. A ciò si aggiunge che risulta un'altra partecipazione di Firenze Fiera, di modesta entità, che non è stata censita nei precedenti piani e che non presenta i requisiti dell'articolo 20 del TUSP (Promotoscana s.r.l.).

La relazione si sofferma anche sulle partecipazioni indirette detenute da Fidi Toscana S.p.a. La società aveva già avviato un processo di dismissione delle proprie partecipazioni a seguito delle prescrizioni della Banca d'Italia (nell'anno 2012), che aveva richiesto la dismissione di tutte quelle partecipazioni non coerenti con il proprio oggetto sociale. Nel 2013 Fidi Toscana aveva redatto un piano pluriennale di dismissione di tali partecipazioni, di cui alcune ancora in corso.

Successivamente, nel piano di razionalizzazione straordinaria della Regione, erano state individuate altre partecipazioni da dismettere ma - nonostante gli indirizzi impartiti dalla Regione - la dismissione di queste partecipazioni non risulta ancora terminata (delle partecipazioni inserite nel piano di razionalizzazione straordinaria risulta la cessione di un'unica partecipazione). Inoltre, rispetto alla situazione pregressa, era emersa la necessità di inserire nel prossimo piano di razionalizzazione un'azione nei confronti della società SICI S.p.a. - che finora non era stata inclusa nel piano - in quanto dalla verifica dei requisiti dell'articolo 20 del TUSP, risultava avere un numero medio dei dipendenti (7) inferiore

rispetto al numero degli amministratori (8). Tale ultima prescrizione è stata inserita nel Piano di razionalizzazione.

Comparto fieristico

Dalla relazione sul monitoraggio emerge una situazione particolarmente critica per il settore fieristico: "*Da quanto emerge nella sezione dedicata alle relazioni di monitoraggio si evidenzia una situazione di crisi aziendale, attualmente in fase di stallo sia per quanto riguarda Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. che Arezzo Fiere s.r.l., le quali, nonostante i tentativi di elaborazione di Piani industriali di ristrutturazione, allo stato attuale non sono state in grado di presentare una visione prospettica realisticamente in grado di superare la crisi economico finanziaria nella quale entrambe versano. Dall'analisi svolta, si rileva che ad oggi solo Firenze Fiera è stata in grado di portare avanti le strategie previste nel proprio piano industriale.*

Questa situazione di stallo richiederebbe un approfondimento in merito alla strategia che la Regione Toscana intende perseguire nel comparto fieristico, tenendo presente anche il profondo ridimensionamento delle attività tipiche delle due società fieristiche che operano nel comparto del marmo e dell'oro".

Altri interventi

Viene valutata anche la posizione di due società, Alatoscana S.p.a. e S.E.A.M. S.p.a., che non raggiungono il fatturato richiesto a regime per legge (fatturato superiore al milione nel triennio dal 2020).

Per entrambe viene sottolineata la necessità di individuare delle strategie per l'implementazione del fatturato.

In particolare, per S.E.A.M. S.p.a. la relazione evidenzia che la società era già inserita nel piano di razionalizzazione in quanto fin dal 2017 presentava un fatturato medio dell'ultimo triennio inferiore a 1 milione. Era prevista l'adozione di un piano che dimostrasse il raggiungimento del fatturato a regime ma il primo piano trasmesso non presentava i requisiti richiesti. Ne era pertanto stato richiesto un altro. Sul punto si legge nella relazione: "*La società, tuttavia, non ha presentato il piano nei termini e dalla corrispondenza intercorsa con la società risulta che ad oggi non è ancora stato possibile elaborare un piano che presenti delle realistiche ipotesi di incremento del fatturato, in quanto detta possibilità è subordinata all'autorizzazione da*

parte dello Stato Maggiore dell'Aeronautica di incrementare il numero dei movimenti aerei civili annualmente autorizzati ad operare sull'aeroporto di Grosseto".

5 Considerazioni conclusive

L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

La dotazione organica regionale (Consiglio regionale, Giunta e Artea, Agenzia informazione organi di governo della Regione e Ufficio stampa del Consiglio) al 31 dicembre 2019 consta di 3.532 posti, di cui 126 di livello dirigenziale (nel dettaglio: 12 posizioni per il Consiglio regionale, 113 per Giunta-Artea e una posizione per l'Agenzia per l'informazione degli organi di governo della Regione) a fronte dei 3.535 presenti al 31 dicembre 2018. Si ricorda che il dato complessivo comprende la dotazione di 25 posti del ruolo giornalistico, di cui 9 previsti per l'Ufficio stampa del Consiglio e 16 relativi all'Agenzia per le attività di informazione della Giunta.

Peraltro, la consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 2019, quantificata in base ai criteri di redazione del conto annuale (dati provvisori SI.CO.), pari a n. 3.460,59 unità, di cui n. 113 dirigenti, oltre a 15 dirigenti generali, assunti con contratto di diritto privato ed inquadrati extra dotazione organica, evidenzia una copertura del contingente organico complessivo pari al 97,89 per cento. Nello specifico, con riguardo al personale dirigenziale, le unità effettivamente in servizio sono pari all'89,68 per cento del relativo organico mentre il personale effettivo del comparto costituisce il 97,75 per cento della relativa dotazione.

Per l'anno in esame, la spesa di personale continua ad essere assoggettata al limite di cui all'art. 1, commi 557 e ss., della l. n. 296/2006 (valore medio del triennio 2011-2013), che rappresenta, peraltro, il parametro di riferimento per individuare il "valore finanziario-limite di spesa" cui le amministrazioni regionali (e i loro enti dipendenti) devono attenersi nel rinnovato contesto di pianificazione del fabbisogno di personale e in funzione della ripresa delle facoltà assunzionali, commisurate al totale delle cessazioni intervenute nell'anno precedente (2018) e altresì estese alle cessazioni intervenute nello stesso anno (2019), per effetto dell'art. 14 bis, comma 1, lett. a) del d.l. 29 gennaio 2019, n, 4 (convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26).

In termini di impegni, l'onere complessivamente sostenuto dall'amministrazione nel 2019 ammonta, al netto della spesa relativa al personale ex provinciale, a 114,30 milioni di euro,

con una riduzione del 7,4 per cento, rispetto al dato del 2018, e di circa il 30 per cento rispetto al valore medio della spesa di personale del triennio 2011-2013, che risulta pari, in valore assoluto, a 161,57 milioni di euro.

Il dato si conferma in costante decremento anche per effetto del significativo processo di riordino delle strutture amministrative e dirigenziali che si è svolto nel corso dell'attuale legislatura, ora in scadenza.

Risultati positivi sono stati registrati anche a seguito delle verifiche condotte sugli andamenti di talune specifiche componenti dell'aggregato di spesa di spesa di personale, a loro volta soggette ad ulteriori limiti. Si tratta, in particolare, del fondo risorse decentrate e della spesa per il personale a tempo determinato ovvero di due componenti di spesa assoggettate a diversi limiti e precisamente: all'ammontare determinato nel 2016 per il Fondo delle risorse decentrate e alla spesa sostenuta nel 2009 per il finanziamento delle assunzioni a tempo determinato. Tale ultima voce, peraltro, a decorrere dall'anno 2018 è stata ulteriormente ridotta, in modo stabile, in ragione della quota parte di risorse destinata dall'amministrazione regionale al finanziamento delle assunzioni del personale precario sulla base della legge regionale n. 32/2018, in attuazione dell'art. 20 d.lgs. n. 75/2017 che ha introdotto la disciplina delle stabilizzazioni, per il personale in possesso dei requisiti specifici previsti dalla normativa e nel rispetto delle relative procedure.

A tale riguardo, si dà atto che l'amministrazione, nel 2019, ha portato a termine le procedure speciali di stabilizzazione, avviate nel corso del 2018 in attuazione della l.r. 29 giugno 2018 n. 32. Come chiarito nel corso del contraddittorio, infatti, "sono state effettuate per la Giunta n. 25 assunzioni nel corso dell'anno 2018 (a cui si aggiunge 1 ulteriore assunzione per il Consiglio, per un totale per tale anno di n. 26) e n. 6 assunzioni nell'anno 2019, portando in tal modo a conclusione lo stesso come definito con deliberazione GR n. 919/2018. Le assunzioni dell'anno 2019 hanno trovato copertura nelle risorse della capacità assunzionale come complessivamente definita nell'ambito del PTFP 2019-2020 di cui a deliberazioni GR n. 466/2019 e n. 1012/2019".

In particolare, è stato rispettato il limite di spesa di personale a tempo determinato, ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, rideterminato nel nuovo importo di euro 15.741.022, a seguito della decurtazione operata in via definitiva dell'importo di euro 721.085,36,

utilizzato per il finanziamento delle procedure di stabilizzazione, di cui sopra, nell'anno 2018.

Anche per il fondo risorse decentrate, i dati forniti per l'anno 2019 confermano il rispetto delle norme vigenti, sia con riferimento alle decurtazioni operate in applicazione dell'art. 9, comma 2 bis, del d.l. n. 78/2010 (importo permanente pari alle riduzioni operate fino all'anno 2014) sia con riguardo alla ulteriore decurtazione di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, da operare per contenere il Fondo entro l'importo determinato per l'anno 2016. Peraltro, con l.r. n. 80/2019 è stata ampliata la competenza del Collegio dei revisori dei conti in materia di oneri della contrattazione collettiva integrativa, ed è stato previsto, con decorrenza dall'anno 2020, il controllo preventivo della compatibilità dei relativi costi della contrattazione con i vincoli di bilancio (e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, nonché con le disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori) anche per la quantificazione in sede consuntiva delle risorse utilizzate.

Parimenti si conferma, anche per il 2019, il sostanziale rispetto, da parte della Regione, dei limiti al turn over, i quali, peraltro, nell'anno in esame, hanno visto la ripresa delle piene facoltà assunzionali, con la cessazione degli effetti della disposizione transitoria di cui all'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015 (che aveva introdotto, nel triennio 2016-2018, per il personale non dirigenziale degli enti locali, una limitazione al turn over del 25 per cento) e il ritorno alla disciplina di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, nelle more attualizzata dalle disposizioni intervenute in materia pensionistica con l'art. 14 bis, comma 1, lett. a) del d.l. 29 gennaio 2019, n, 4 (convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26).

Per effetto di tale ultima disposizione, nel 2019, oltre a reintegrare interamente le cessazioni dell'anno precedente (il 100 per cento della spesa) per tutto il personale, dirigenziale e amministrativo, era possibile utilizzare le risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni (in luogo dei tre in precedenza previsti), i resti assunzionali riferiti al quinquennio precedente (in luogo del triennio in precedenza previsto), e le cessazioni "programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il

relativo turn-over". È possibile, pertanto, sostituire i dipendenti che sono cessati nell'anno 2019, ma il relativo reclutamento può avvenire soltanto a cessazione avvenuta.

La recuperata capacità assunzionale assume particolare rilievo in considerazione delle riserve espresse dalla Sezione in merito al potenziale effetto elusivo dei limiti di spesa vigenti dell'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009, che ha istituito la "capacità assunzionale complessiva" della Regione e dei suoi enti dipendenti, da ripartire "in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente, garantendo comunque per ciascuno di essi il rispetto dei limiti posti allo stesso dall'applicazione dell'articolo 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296".

L'eventuale applicazione non conforme della stessa, infatti, oltre ad avere conseguenze dirette sui bilanci degli enti interessati, andrebbe altresì a generare maggiori spese a carico del bilancio regionale, tenuto conto anche di quanto affermato in merito dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, la quale, con delib. n. 25/2017, ha statuito che "la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica", specificando altresì lo spazio finanziario come la "determinazione teorica di uno stanziamento di spesa".

Su tale punto, in esito al contraddittorio la Regione ha comunicato di aver "ceduto una quota della propria capacità assunzionale (euro 35.217.20) al fine di poter incrementare la capacità assunzionale di Irpet del 2016" (con la d.g.r. n. 1286 del 28/11/2018) e di non aver disposto cessioni di spazi occupazionali negli anni 2019 e 2020".

La Sezione, pertanto, anche in considerazione di quanto è emerso relativamente alle procedure di stabilizzazione del personale precario attivate da tale ente, come meglio illustrate di seguito, non può che ribadire le perplessità sollevate in merito ai potenziali effetti elusivi, come sopra rappresentati, del sistema introdotto dalla normativa regionale, confermando la necessità di monitorarne, in futuro, i casi di concreta applicazione anche alla luce delle ulteriori norme e disposizioni regionali in materia di spesa di personale degli enti dipendenti, più avanti illustrate e a cui si rinvia, dalle quali emerge, altresì, un allarmante sistema di deroghe alla normativa statale di settore.

Con riguardo, inoltre, alle criticità finora rilevate in ordine al sistema di nomine della dirigenza e, in particolare, ai meccanismi di decadenza automatica delle figure dirigenziali

apicali allo scadere della Giunta, la disamina finora condotta non ha portato al superamento delle osservazioni formulate in merito, alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale, più volte ribadito, che ha evidenziato l'illegittimità di quelle norme che violino i principi di imparzialità, trasparenza ed efficienza contenuti nell'art. 97 Cost.
L'ulteriore istruttoria condotta, allo scopo di approfondire la natura delle posizioni stesse e di accertare le competenze attribuite e le funzioni svolte, non ha portato ad acquisire elementi di giudizio sufficienti per una valutazione conclusiva della questione.
La Sezione, pertanto, ritiene necessario condurre ulteriori approfondimenti, basati anche su una specifica disamina degli atti in concreto adottati dai medesimi, nonché sull'assetto giuridico ed economico della dirigenza, come regolato dalle leggi regionali in vigore, i quali tuttavia appaiono, allo stato, non compatibili con la tempistica pianificata per il giudizio di parifica e, pertanto, saranno condotti successivamente al medesimo.

Infine, nell'ambito delle voci che compongono l'aggregato di spesa del personale, sono state riscontrate criticità in relazione alla spesa del personale giornalista dipendente della Regione. Al riguardo la Sezione ha rilevato che, per effetto di due diverse leggi regionali (legge regionale 02 agosto 2006 n.43 e legge regionale 09 marzo 2011 n.9) a tale categoria di dipendenti, a partire da aprile 2007, è stato applicato il Contratto collettivo nazionale dei giornalisti privati (CNLG) in luogo di quello meno oneroso relativo al comparto funzioni locali, ipotizzando, conseguentemente, un maggior onere non giustificato sul Bilancio regionale esercizio 2019. Tali criticità hanno ingenerato, al contempo, dubbi di legittimità costituzionale sulle due leggi regionali autorizzative della spesa in questione.
L'Amministrazione regionale avrebbe dovuto, invece, continuare ad applicare tale ultimo Contratto collettivo come confermato, di recente, dall'art. 18 bis del CCNL funzioni locali 2016-2018, siglato in data 21 maggio 2018, dalla relativa dichiarazione congiunta n. 8 e, da ultimo, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 112/2020.
Il d.lgs. n. 165 del 2001, come è noto, demanda la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici alla contrattazione collettiva, secondo le modalità dettate dall'art. 40. Solo di recente è intervenuto, però, l'art. 18 bis del CCNL funzioni locali 2016-2018, siglato in data 21 maggio 2018 e, infine, la relativa dichiarazione congiunta n. 8 che hanno delineato l'avvio di un percorso contrattuale che avrebbe dovuto portare all'individuazione di

specifici profili professionali per i giornalisti dipendenti pubblici e al conseguente loro reinquadramento. Questo percorso però non ha ancora avuto completa attuazione.

Come dianzi anticipato, nelle more di tale regolamentazione contrattuale, il legislatore regionale ha disciplinato la materia con due leggi regionali (la legge 02 agosto 2006 n. 43 e, successivamente, anche la legge regionale 09 marzo 2011 n. 9) legiferando, ad avviso della Sezione, su un settore di competenza esclusiva del legislatore nazionale e introducendo, pertanto, oneri non giustificati sul Bilancio regionale.

L'analisi dell'andamento della spesa (importo impegnato) per il personale giornalistico, nell'ultimo quinquennio (2014-2019) non evidenzia un aumento della spesa suddetta bensì un decremento e, in parallelo, si osserva anche la riduzione del personale giornalistico in servizio. Tali dati, tuttavia, non sono significativi se considerati isolatamente. L'incremento anomalo di spesa si evince, invece, osservando l'andamento della spesa impegnata per i giornalisti, nel periodo 2006-2009, in parallelo alla transizione dal precedente inquadramento contrattuale (CCNL Regioni-Autonomie Locali) al nuovo (CNLG), effettuata a partire da aprile 2007 e completata nel 2009.

I dati pervenuti dalla Regione in sede istruttoria hanno evidenziato, in quel periodo, un incremento della spesa che è passata da euro 685.377,76 nel 2006 a euro 832.967,21 nel 2007, poi euro 1.002.649,15 nel 2008 per arrivare a euro 1.218.391,58 nel 2009. Le unità di personale però sono aumentate, in parallelo, da 19 (TI e Co.Co.Co) a 28 (TI).

Il calcolo esatto dell'entità della spesa ritenuta non giustificata - di cui sarebbe stato gravato il Bilancio regionale, nell'esercizio 2019- presupporrebbe l'identificazione di appositi profili professionali che tengano conto della specificità delle funzioni dei giornalisti e l'elaborazione di specifiche tabelle di corrispondenza tra i suddetti profili e il trattamento economico, da diversificare sulla base delle mansioni svolte e delle funzioni esercitate (es. redattore, caporedattore, caposervizio, capo ufficio stampa ecc.). La mancanza di tali elementi (profili professionali specifici e tabelle economiche di raffronto) non ha impedito tuttavia di ipotizzare un nucleo minimo, ipotetico, di spesa non giustificata che, secondo un criterio basato su dati empirici, è stato quantificato dalla Sezione, in sede istruttoria, in euro 392.530,75.

A fronte dei suddetti rilievi l'Amministrazione, in sede di contraddittorio, ha manifestato l'intendimento di "(…) procedere, con immediatezza, all'abrogazione delle norme delle

leggi regionali in contestazione e all'applicazione della disciplina prevista dall'articolo 1, comma 160, della legge 160/2019, che prevede la possibilità di riconoscere un assegno ad personam riassorbibile, ai dipendenti giornalisti precedentemente inquadrati con il CNLG (…)". Tale intendimento è stato confermato dall'Amministrazione, in contraddittorio, anche nel corso dell'Adunanza del 02 luglio 2020 e in quella del 16 luglio 2020. In sede di controdeduzioni finali, con nota prot. 6170 del 21 luglio 2020, l'amministrazione ha comunicato l'avvenuta presentazione del disegno di legge per la parziale abrogazione delle due leggi regionali sopra menzionate dettando, nelle more dell'adozione della disciplina contrattuale prevista, una regolamentazione tesa a dare immediata attuazione all'art. 18 bis del CCNL funzioni locali, siglato il 21 maggio 2018, definendo, in via transitoria - nell'attesa dell'adozione della prevista sequenza contrattuale - il trattamento economico e giuridico del personale giornalistico, tramite la riconduzione dei relativi trattamenti nell'ambito del CCNL funzioni locali. Il citato disegno di legge (PDL n. 51) è stato approvato dalla Giunta regionale in data 20 luglio 2020 e successivamente, con emendamenti, dal Consiglio regionale nella seduta del 21 luglio 2020 (PDL n. 484).

Nelle stesse controdeduzioni l'Amministrazione, inoltre, ha ampiamente argomentato in merito alla presunta inesistenza del differenziale di spesa ipotizzato dalla Sezione, sul Bilancio 2019, giungendo alle seguenti conclusioni: "*(….) l'applicazione della l.r. 43/2006 e della successiva l.r. 9/2011 non hanno determinato – diversamente da quanto accaduto in altre realtà regionali, le cui leggi regionali per l'inquadramento del personale giornalista nel CNLG sono state oggetto di censura costituzionale – alcun incremento di spesa, con particolare riferimento all'anno oggetto dell'attuale Giudizio di Parifica, bensì una riduzione della spesa di oltre euro 90.000 sul bilancio regionale (….)*".

La Sezione prende atto delle controdeduzioni formulate dall'Amministrazione nelle varie fasi del contraddittorio rilevando che l'esatta quantificazione dell'ipotizzata maggiore spesa, sostenuta per il personale giornalistico nel 2019, non risulta agevole in considerazione delle diverse ipotetiche variabili che avrebbero potuto concorrere al corretto inquadramento giuridico del personale e alla conseguente individuazione della spesa massima autorizzabile sulla base della normativa nazionale e del CCNL funzioni locali. La Contrattazione Collettiva Nazionale, infatti, avrebbe dovuto individuare i corretti profili professionali e i conseguenti inquadramenti giuridici e i trattamenti economici del personale

giornalistico, secondo quando indicato nell'art. 18 bis del CCNL funzioni locali del 21 maggio 2018 e nella dichiarazione congiunta n. 8. Tale iter, tuttavia, si è arrestato e pertanto in mancanza delle tabelle parametriche di raffronto e di corrispondenza tra i due diversi inquadramenti non risulta agevole quantificare, con esattezza la maggiore spesa sostenuta, a carico del bilancio regionale, per effetto dell'applicazione del diverso Contratto Nazionale dei giornalisti privati (CNLG). L'Amministrazione Regionale avrebbe potuto applicare, ipoteticamente, una serie di istituti contrattuali di natura variabile, eventuale e accessoria, sulla base della disciplina del CCNL funzioni locali (tra cui, a titolo esemplificativo: indennità di posizione e indennità di risultato correlata ad eventuali P.O. oppure, in alternativa, altri istituti tra cui compensi per lavoro straordinario, indennità di reperibilità, compensi di produttività ecc.), la cui individuazione e i cui effetti economici sul Bilancio 2019 sono teorici e ipotetici poiché dipendenti da diversi fattori tra cui: le scelte organizzative dell'ente, i limiti individuati dalla normativa e dalla giurisprudenza all'applicazione degli istituti stessi, la disponibilità di risorse sul Bilancio e sul Fondo delle risorse decentrate .

La complessità del quadro sopra descritto e, al contempo, la necessità di assicurare il rispetto del principio della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione, tenendo in considerazione anche gli effetti medio tempore determinati dal precedente inquadramento contrattuale, sono state prese in considerazione di recente anche dal legislatore statale che, all'art. 1 co. 160 della legge 160/2016 (c.d. legge di Bilancio 2020), ha previsto la possibilità di riconoscere, a decorrere dal 1° gennaio 2020, un assegno ad personam riassorbibile ai giornalisti dipendenti di ruolo, in servizio presso gli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, risulti applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico. Tale disposizione consente, alle condizioni ivi indicate e a partire dal 01/01/2020, il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro del settore pubblico.

Il quadro sopra descritto rendeva ineludibile l'adeguamento da parte del legislatore regionale alle indicazioni che, nel frattempo, anche la Corte Costituzionale aveva formulato con la sentenza n. 112/2020 e, ancora prima, con le sentenze n. 10 e n. 81 del 2019.

La Sezione, pertanto, dopo aver rilevato le criticità connesse alla questione in oggetto e attivato il formale contraddittorio, prende atto dell'avvenuta abrogazione delle norme regionali che, a partire dal 2007, hanno riconosciuto ai giornalisti dipendenti della Regione il diverso inquadramento giuridico ed economico previsti dal CNLG privatistico. Valuta, inoltre, positivamente tale scelta che determina il rispristino della corretta ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione e preclude, in via definitiva, l'operatività di potenziali meccanismi di incremento ingiustificato della spesa sul bilancio regionale.

I controlli interni della Regione Toscana

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.

Si ribadisce la necessità di rendere più esteso ed efficace il controllo di gestione che dovrebbe comprendere, in particolare, anche la spesa indirizzata dalla Regione verso altre amministrazioni.

Gli enti e le agenzie regionali

Per quanto concerne gli enti dipendenti di cui all'art. 50 dello Statuto, la Sezione si è soffermata sui principali aspetti organizzativi e, in particolare, sulla spesa di personale sostenuta dai medesimi, avendo finora riscontrato criticità e difficoltà "*nel ricostruire la spesa di ciascun Ente con criteri di omogeneità e nell'individuare il regime normativo applicabile alla stessa (tra normativa regionale e normativa statale)*", come rappresentato, da ultimo, anche nella relazione al rendiconto regionale 2018.

Sotto il profilo organizzativo, pur dando atto del progressivo rafforzamento del quadro di indirizzi e direttive impartiti dalla Regione, in particolare, in sede di approvazione del Documento di economia e finanza regionale, nonché attraverso le ulteriori direttive impartite con la d.g.r. n. 751/2019, che ha declinato gli indirizzi del Defr 2019 individuando, tra le "*modalità operative per la verifica del rispetto degli obiettivi di spesa … il mantenimento al livello 2016 della spesa per il personale*" la Sezione deve confermare le perplessità e le riserve già evidenziate "*sulla parte della delibera n. 751 del 2019 in cui si esclude dal computo del costo del personale rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa, l'aumento del costo sostenuto per motivi*

organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività, esplicitamente autorizzati dalla Giunta regionale con proprio atto negli anni successivi al 2016.

Tale "eccezione" alla quantificazione della spesa rilevante individuata dalla normativa vigente non trova aggancio normativo nel sistema attualmente vigente nell'ordinamento e lascerebbe uno spazio ampio alla discrezionalità della Giunta tale da vulnerare, di fatto, la disciplina relativa ai tetti di spesa eludendo i limiti di spesa."

Nel medesimo contesto, ricostruendo il quadro degli interventi adottati dalla Regione in materia, si deve considerare l'art. 5 della l.r. n. 32/2018 (recante disposizioni per il superamento del precariato) che ha introdotto l'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009, istituendo la "capacità assunzionale complessiva" della Regione e degli enti dipendenti, con possibilità di ripartirla, in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente, garantendo comunque per ciascuno di essi il rispetto dei limiti posti allo stesso dall'applicazione dell'articolo 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007").

La Regione, dunque, per superare il vaglio di costituzionalità del richiamato articolo e poter procedere alla determinazione della "capacità assunzionale complessiva" propria e dei suoi enti dipendenti, ha dovuto ricondurre la spesa di personale sostenuta dai medesimi al tetto di spesa previsto dal legislatore nazionale e costituto dalla "spesa media del triennio 2011-2013".

A tale riguardo, è intervenuta, in prima applicazione, la citata d.g.r. n. 1286, di determinazione della capacità assunzionale degli enti per il 2018, sulla quale la Sezione ha condotto taluni approfondimenti istruttori che hanno portato alla rideterminazione della spesa media ivi indicata per due enti, Arpat e Consorzio Lamma (con minime variazioni rispetto al precedente valore accertato, per Arpat in diminuzione e per il Consorzio Lamma in aumento, da 935.314 euro a 971.138,06). Ad essa hanno fatto seguito la d.g.r. n. 853 per l'anno 2019 e la recentissima d.g.r. n. 791 del 29 giugno 2020, di determinazione della capacità assunzionale 2020.

La d.g.r. n. 791 del 20 giugno 2020 può essere considerato il primo atto che non solo espone in modo organico i diversi tetti di spesa (tra normativa regionale e normativa nazionale), ponendo espressamente a raffronto, per ciascun ente, la spesa di personale sostenuta nel 2016 e la "spesa media del triennio 2011-2013", ma riconduce ad un quadro sistematico più

chiaro la normativa applicabile, sia in materia di vincoli alla spesa sia con riguardo alla programmazione del fabbisogno di personale e alle nuove logiche sottese alla redazione dei relativi piani.

A seguito delle modifiche entrate in vigore con il d.lgs. n. 75/2017, che ha riformulato l'art. 6 e inserito l'art. 6 ter del d.lgs. n. 165/2001, infatti, è significativamente innovato il concetto di dotazione organica che non è più, come in passato, il presupposto, rigido, per la definizione del fabbisogno di personale ma diviene espressione del valore finanziario massimo sostenibile dall'ente, in coerenza con la relativa programmazione e fermi restando i limiti alla spesa di personale previsti a legislazione vigente. Tale valore è individuato nel limite ex art. 1, comma 557 e ss. della legge 27 dicembre 2006, n. 296, entro il quale deve essere quantificata "la spesa per il personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà assunzionali consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 75/2017".

Il delineato quadro evidenzia che l'entità della capacità assunzionale ha un ruolo determinante nel contesto delle nuove logiche pianificatorie e necessita, pertanto, di valutazioni di stretto rigore, a garanzia della futura sostenibilità finanziaria delle scelte adottate.

Per tali ragioni, ad avviso della Sezione, l'art. 22 bis si pone come norma potenzialmente elusiva dei limiti di spesa vigenti. L'eventuale applicazione non conforme della stessa, infatti, oltre ad avere conseguenze dirette sui bilanci degli enti interessati, andrebbe altresì a generare maggiori spese a carico del bilancio regionale.

Per analoghe ragioni, si ritiene che anche la accennata "eccezione" alla quantificazione della spesa rilevante individuata dalla normativa vigente" di cui alla d.g.r. n. 751/2019, costituisca, in concreto, un meccanismo elusivo dei vincoli imposti dal legislatore nazionale alla spesa di personale delle amministrazioni pubbliche.

A ciò si aggiunga che la richiamata l.r. n. 32/2018, nel contesto delle disposizioni finalizzate al superamento del precariato, emanate in applicazione dell'art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 75/2017, ha introdotto, per gli enti dipendenti, un ulteriore criterio, non espressamente previsto dal menzionato art. 20, in base al quale "Gli enti di cui al comma 1 (ndr, enti dipendenti di cui all'art. 50 dello Statuto), che nel triennio 2015-2017 non hanno iscritto in bilancio le risorse di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010 possono procedere al

finanziamento del reclutamento speciale riducendo stabilmente e in misura corrispondente le risorse destinate a collaborazioni e prestazioni esterne di natura intellettuale, calcolate con riferimento alla media degli stanziamenti del triennio 2015-2017" (art. 4, comma 3).

A seguito di specifica richiesta avanzata nel corso del contraddittorio, soltanto un ente, l'Irpet, ha riferito di aver dato applicazione alla rilevata fattispecie.

La Sezione rileva, sul punto, che tali risorse non rientrano nella spesa di personale, ed anzi trovano diversa allocazione in bilancio, avendo natura di "spese per acquisto di beni e servizi". Dunque, è piuttosto evidente che anche la disposizione in esame, così come il richiamato art. 22 bis della l.r. n. 1/2009, introdotto, si ricorda, con la legge regionale in argomento, presenta potenziali effetti elusivi dei limiti alla spesa di personale.

Peraltro, il richiamato criterio previsto dalla l.r. n. 32/2018 si "aggancia" alle disposizioni introdotte con la d.g.r. n. 751/2019, anch'esse, come si è visto, derogatorie dei limiti alla spesa di personale, nella parte in cui prevedono che nel costo del personale rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa degli enti dipendenti "dovranno essere considerati i costi sostenuti per incarichi di consulenza, studio e ricerca", (in aggiunta alla spesa di personale come da bilancio) mentre potrà essere escluso "l'aumento del costo sostenuto per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività, esplicitamente autorizzati dalla Giunta regionale con proprio atto negli anni successivi al 2016".

Nel complesso, si può sostenere che le disposizioni fin qui esaminate, introdotte con la l.r. n. 32/2018 e con la d.g.r. n. 751/201 con riguardo alla quantificazione del costo del personale, prevedendo rimodulazioni di voci di spesa aventi diversa natura, diversa classificazione in bilancio e diversi tetti di spesa, delineano un quadro sistematico derogatorio della legislazione nazionale vigente in materia, dal quale possono scaturire effetti elusivi della stessa.

Per tale ragione, peraltro, il delineato assetto non può trovare spazio, né giustificazione, nella facoltà, pur riconosciuta alle regioni dalla Corte costituzionale, di rimodulare, nell'ambito della propria autonomia e nel rispetto dei tetti complessivi di spesa previsti dalla normativa statale, singoli limiti posti su talune voci di spesa (nella specie, spese di funzionamento).

Alla luce di quanto esposto, è necessario che la Regione riconsideri le disposizioni adottate, onde evitare possibili incrementi della spesa di personale oltre i limiti consentiti, come

parrebbe configurarsi, ad esempio, proprio per l'Irpet, che risulta essere allo stato anche l'unico ente cui la Regione ha ceduto una quota della propria capacità assunzionale (di euro 35.217.20) nel 2016.

Permangono, altresì, le criticità già rilevate nella precedente relazione con riguardo al Consorzio Lamma. Dalle relazioni allegate ai documenti del bilancio di esercizio 2018, è emerso, infatti, che la competente Direzione generale ha "prescritto" all'ente le misure da adottare per recuperare la maggiore spesa di personale sostenuta nel 2018 di circa 115.000,00 euro riducendo, nella stessa misura, i costi di produzione nell'esercizio 2019. Le richiamate indicazioni, tuttavia, il cui esito dovrà essere accertato, non sono apparse alla Sezione sufficienti a superare le criticità esposte, dal momento che, in concreto, non sembra vi siano stati finora interventi di riduzione della dotazione organica. In esito al contraddittorio, la Regione ha rinviato "all'analisi del Bilancio di esercizio 2019 ogni ulteriore risposta e valutazione sugli aspetti sollevati dalla Corte, in quanto il bilancio 2019 non è stato ancora formalmente trasmesso agli uffici regionali". La Sezione, pertanto, riconsidererà la situazione complessiva degli atti adottati entro la fine dell'anno in corso e comunque in occasione del giudizio di parifica sul rendiconto regionale 2020.

Analoghi approfondimenti saranno curati relativamente all'Autorità portuale regionale, "*autorizzata a procedere all'assunzione per il 2019 di personale tramite la mobilità fino alla concorrenza di una spesa pari a 250.000 € garantendo tale importo anche per gli anni 2020 e 2021*" e all'Arpat che, a seguito di specifica richiesta istruttoria, ha segnalato "*di aver da tempo in organico una unità con qualifica dirigenziale che svolge le funzioni di giornalista e che, pertanto, è iscritta alla cassa previdenziale INPGI*". A tale personale, infatti, come si è visto nel precedente paragrafo, non può essere applicato il CNLG.

Quanto agli ulteriori aspetti organizzativi esaminati, si segnala che con il bilancio di esercizio 2019 e preventivo 2020, ha preso avvio la redazione dei nuovi documenti di bilancio, approvati con la d.g.r. n. 496 del 16 aprile 2019, che recepisce il d.lgs. n. 139/2015, di attuazione della Direttiva europea 2013/34/UE. Peraltro, in esito al contraddittorio, è emerso che "*nei nuovi principi contabili di cui alla d.g.r. n. 496/2019 la Regione ha inteso indicare chiaramente (nello schema di bilancio) nella voce contributi da RT quali siano i contributi di funzionamento e quali i contributi finalizzati per l'attuazione del Piano/programma di attività*". Sul punto, questa Sezione ha dato conto finora dei contributi complessivamente erogati,

nell'ambito dei contributi correnti, senza poter distinguere le due diverse tipologie di assegnazione (funzionamento e programmi di attività). Si prende atto, pertanto, della significativa novità introdotta che consentirà di superare, in futuro, la commistione di dati aventi natura e finalità diverse, agevolando, in tal modo, una più corretta esposizione dell'andamento delle risorse erogate agli enti dipendenti.

Nel complesso, le risorse regionali ad essi trasferite (considerando, per Artea, il solo contributo di funzionamento, in quanto l'ente svolge le funzioni di Organismo pagatore della Regione e tenendo conto della consistente quota di risorse trasferita ad Arti, ente istituito con l.r. n. 28/2018, in attuazione del processo di riordino in materia di servizi di lavoro e politiche attive), pari a 138,21 milioni di euro nell'anno 2017, sono state di 154,95 milioni di euro nel 2018 e di 181,08 milioni di euro nel 2019.

L'andamento dei dati, distinti tra contributi correnti (di funzionamento e per programmi di attività) e contributi in conto capitale (per investimenti) evidenzia che i contributi per investimenti (4,13 mln di euro), anche per l'anno in esame, incidono in misura poco significativa sulle risorse complessivamente erogate (181,08 mln di euro); si nota, inoltre, la consistente contrazione degli stessi, di oltre il 50 per cento rispetto al 2018 (9,76 mln di euro), anno in cui invece il settore evidenziava un significativo incremento delle risorse rispetto al 2017 (2,62 mln di euro).

Sul piano dei controlli, la Sezione non può che confermare le osservazioni finora formulate in relazione alla necessità di una "riforma complessiva della governance, in particolare sul piano del controllo dell'azione amministrativa e della economicità delle relative gestioni" e, più in generale, "Si ribadisce la necessità di rendere più esteso ed efficace il controllo di gestione che dovrebbe comprendere, in particolare, anche la spesa indirizzata dalla Regione verso altre amministrazioni".

Relativamente ai risultati di esercizio, infine, non si dispone dei dati completi a causa della situazione di emergenza in corso e del conseguente differimento dei termini per la presentazione dei bilanci. Peraltro, i pochi dati forniti mostrano tutti risultati positivi.

Le società partecipate

Le partecipazioni

La Regione detiene partecipazioni dirette in 19 società operanti nei settori finanziario-creditizio, fieristico-espositivo e congressuale, infrastrutture-trasporti-comunicazioni, termale, ricerca-innovazione e tecnologia, sviluppo economico. In sette di queste società, la Regione può esprimere in sede assembleare la maggioranza assoluta dei diritti di voto, mentre in cinque ha la maggioranza relativa.

Tra le società merita attenzione Fidi Toscana S.p.a. (con perdite di esercizio pari a circa 9,5 milioni) la cui partecipazione subisce una svalutazione pari a circa 17 milioni rispetto all'esercizio 2018, la più rilevante tra tutte le società partecipate e controllate, tale da incidere da sola per un 75 per cento sul totale della variazione intervenuta nel 2019.

Rileva, poi, la situazione della società Interporto Toscano "A. Vespucci" a favore della quale, sino al 31 dicembre 2018, figurava una fideiussione prestata a garanzia del finanziamento a questa concesso da istituti bancari. La Sezione si è lungamente soffermata in occasione della precedente relazione, alla cui lettura pertanto si rinvia.

Ciò che attualmente merita attenzione è la scelta operata dalla Regione per ripianare il debito garantito. Infatti, l'art. 13 della l.r. n. 19/2019 – come modificato dall'art. 35 l.r. n. 80/2019 – ha autorizzato la spesa per l'acquisto degli immobili della società per l'anno 2020 per la somma di € 20.050.000,00. Solo nel caso in cui l'acquisto non dovesse perfezionarsi, la Giunta regionale provvederà al pagamento della garanzia fideiussoria ed alla surrogazione nei diritti del creditore ai sensi dell'articolo 1949 del codice civile (c.c.) e all'azione di regresso contro il debitore principale ai sensi dell'articolo 1950 del c.c.

La Sezione rinnova i dubbi sull'operazione in quanto la scelta della Regione di acquistare i due immobili pare qualificabile alla stregua di un soccorso finanziario, atteso che detta operazione si sostanzia in un trasferimento di risorse a favore di una partecipata in crisi, ancorché trovi una controprestazione nell'acquisto della proprietà di due immobili.

Attualmente, non è stato dato ancora corso a nessuna delle azioni previste nella legge regionale, anche perché la società, ha provveduto alla pubblicazione della manifestazione d'interesse per i due magazzini al fine di sondare il mercato su eventuali interessi relativamente agli immobili medesimi.

Fondo perdite

Come evidenziato nel capitolo relativo alla parte finanziaria del rendiconto della Regione, il mancato accantonamento nel risultato di amministrazione del fondo perdite partecipate non risulta coerente che il quadro normativo vigente che richiede il predetto accantonamento e non prevede, in alcun modo, la possibilità che lo stesso, a discrezione degli enti, possa al termine dell'esercizio (quale stanziamento di bilancio) essere eliminato (costituendo, ad esempio, un'economia).

Dal dato normativo emerge, pertanto, la necessità che gli enti partecipanti accantonino le perdite subite dalla società partecipata nel corso degli esercizi (aumentando, quindi, il fondo con le perdite che vengono registrate di anno in anno).

Il quadro di riferimento si può così riassumere:

1) è obbligatorio accantonare nel risultato di amministrazione un fondo perdite per le società partecipate pari all'ammontare delle perdite registrate negli anni precedenti (con un aumento del fondo di esercizio in esercizio, pari alle perdite registrate e non ripianate);

2) non è ammissibile, discrezionalmente, che la Regioni elimini o non preveda l'accantonamento del risultato di amministrazione di un fondo per un ammontare pari alle perdite registrate (e non ripianate);

3) tale fondo serve per consentire alla Regione di intervenire nel ripiano delle perdite qualora ciò risulti necessario per la salvaguardia della società partecipata e degli interessi pubblici che la stessa cura per conto della Regione;

4) per la copertura delle perdite è necessario un piano di risanamento che garantisca il riequilibrio finanziario della società partecipata ed il raggiungimento dei fini pubblici;

5) l'obbligo di accantonamento non comporta né un obbligo di copertura della perdita né un obbligo di farsi carico delle posizioni debitorie della società partecipata, non venendo meno la regola, riferita alle società partecipate, dell'autonomia patrimoniale perfetta, non essendo ipotizzabile una responsabilità verso terzi per attività di direzione e coordinamento.

La mancata previsione di un fondo perdite accantonato nel risultato di amministrazione sembra contrastare con la volontà dichiarata dalla Regione di voler procedere al risanamento di molte delle società partecipate (di cui si analizzerà la situazione in seguito) nell'ambito dei piani di razionalizzazione delle stesse.

Piano di razionalizzazione

Dall'esame della relazione sullo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione 2018, la Sezione, in generale, prende atto che le prescrizioni sono rimaste sostanzialmente disattese sia sotto il profilo temporale sia sotto quello sostanziale.

Infatti, in più di un caso la misura di razionalizzazione prescritta non è stata affatto realizzata (società Montecatini Terme S.p.a., S.E.A.M. S.p.a., Firenze Fiera S.p.a.) e anche laddove le società – con notevole ritardo rispetto ai termini fissati - si siano adeguate alle prescrizioni del Piano, la misura di razionalizzazione è stata posta in essere in maniera insoddisfacente (società Fidi Toscana S.p.a.) ovvero in maniera parziale (società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.).

In ragione di quanto precede, non si può che esprimere preoccupazione per la difficoltà che i soci pubblici in generale, e la Regione in particolare, incontrano nel garantire il rispetto delle prescrizioni dei Piani di razionalizzazione, addirittura nei casi di società in cui la posizione di maggioranza/controllo è in mano pubblica (società Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., Fidi Toscana S.p.a., Firenze Fiera S.p.a., Terme di Montecatini S.p.a.).

In conformità a quanto disposto dall'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, la Regione ha adottato il nuovo Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni con delibera del Consiglio regionale n. 81 del 18 dicembre 2019.

Riguardo alle scelte compiute dalla Regione in detto documento, sarebbe opportuno comprendere in quale misura le società partecipate come, ad esempio, Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., Firenze Fiera S.p.a. e Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a., (viste le rispettive condizioni economico-finanziarie), possano rappresentare per l'amministrazione socia un utile strumento (in alternativa, ovvero in concorrenza con altri) per la tutela del settore fieristico.

La Sezione evidenzia, inoltre, come le scelte operate dalla Regione conducano a ritenere che lo spirito del piano di razionalizzazione da ultimo adottato sia quello del "salvataggio ad ogni costo".

Nello specifico:

FIDI TOSCANA:

La situazione di Fidi Toscana S.p.a. continua a destare forti preoccupazioni. La società, infatti, non risulta in utile dal 2014 (solo nel 2016 il bilancio si è chiuso con un modesto utile) e incontra notevoli difficoltà nell'adeguarsi alle previsioni del Piano di razionalizzazione. Il Piano industriale è stato, infatti, presentato solo nel mese di novembre 2019, allorché la Regione aveva posto proprio l'adozione del Piano quale condizione per l'acquisto di un pacchetto di azioni della società, così scongiurando il rischio della messa in liquidazione della stessa.

MONTECATINI TERME

La società continua a mostrare risultati ampiamente negativi ed una incapacità nell'invertire l'andamento operativo e finanziario. La novità rilevante è costituita dalla prevista adozione di un Piano di ristrutturazione ex art 14 TUSP e di un accordo di ristrutturazione, ex art. 67 della legge fallimentare, entro il 30 novembre 2020; in caso di mancata approvazione del Piano suddetto entro il 30 dicembre 2020, verrà deliberato lo scioglimento e la messa in liquidazione della società.

In riferimento alla scelta compiuta dall'Amministrazione, la Sezione non può che rinnovare i propri dubbi in merito all'impostazione che regge l'azione di razionalizzazione portata avanti dalla Regione. La vicenda delle Terme di Montecatini S.p.a. plasticamente conferma suddetta opinione, posto che – a fronte di una prima scadenza a marzo 2020 rimasta inevasa – la Regione ha deciso di procrastinare la messa in liquidazione della società termale, offrendo l'ennesima possibilità ad una compagine sociale evidentemente incapace di portare avanti un progetto societario sostenibile. Tale scelta ha ripercussioni sul bilancio regionale considerando che – come riferito nelle controdeduzioni - il giorno 5 giugno 2020 è stato approvato il bilancio della società con una perdita di euro 4,25 milioni dei quali 2,85 milioni a carico del bilancio regionale (fondo perdite).

Sul punto, peraltro, meriterebbe approfondimento la questione circa l'individuazione delle responsabilità delle scelte (se in capo ai soci, agli amministratori o ad entrambi).

AREZZO FIERE E CONGRESSI

La società versa in una grave situazione economico-finanziaria che, in sede di razionalizzazione, ha determinato la prescrizione dell'adozione da parte della società di un piano ex art. 14 TUSP. Tale piano è stato adottato una prima volta ricevendo parere negativo dalla Regione, in quanto risultava "privo di una strategia aziendale tale da rilanciare la società nel mercato fieristico e di abbattere lo stock di debito pregresso". Sul nuovo piano la Regione ha espresso parere positivo sebbene, ne abbia disposto uno stretto monitoraggio "al fine di poter agire con tempestività in caso di evidenti scostamenti".

Sul punto la Sezione esprime perplessità sulla positiva valutazione del Piano nella misura in cui i risultati attesi non dipendano solo da un riallineamento della struttura dei costi ed un aumento dei ricavi per nuovi eventi, ma soprattutto da una serie di operazioni straordinarie volte alla cessione di asset tra i quali: la "Collezione Oro d'Autore" alla Regione, l'Auditorium al comune di Arezzo, le manifestazioni OroArezzo e GoldItaly alla società I.E.G. S.p.a. Appare, infatti, in tutta evidenza che il ricorso a siffatto genere di operazioni risponda ad esigenze di breve periodo piuttosto che a strategie di medio e lungo termine, in una prospettiva di prosecuzione dell'attività. Inoltre, il risanamento della società e il successo del piano dipendono da operazioni messe in atto nei confronti degli stessi soci; operazioni che sembrerebbero rappresentare un mero soccorso finanziario discutibile sia in termini finanziari che normativi, considerando che lo stesso rappresenterebbe il piano finanziario, in un corto circuito in cui l'interesse pubblico e il risanamento societario scomparirebbero. Allo stesso modo, nell'ottica di un piano industriale che rilanci l'azione della società, appare contraddittorio che la stessa partecipata "venda" le due manifestazioni principali che hanno caratterizzato negli ultimi anni l'attività della società nel territorio aretino.

INTERNAZIONALE MARMI E MACCHINE CARRARA

Sul punto la Sezione, anche e soprattutto in funzione dei chiarimenti offerti dalla Regione in sede istruttoria, ritiene doveroso rilevare alcune criticità stigmatizzando il comportamento tenuto dalla Regione in questa occasione in quanto in contrasto con i precetti di legge. Difatti la Regione ha attivato il fondo perdite per finanziare il risultato negativo della società in quanto vi è una "situazione di tensione finanziaria della società, la

quale necessita di un apporto di liquidità da parte dei soci". Tale valutazione si pone in forte contrasto sia con la funzione assolta dal fondo perdite societarie, sia con il "divieto di soccorso finanziario" sancito dall'art. 14 TUSP

Come noto, il ripiano di perdite da parte dell'ente socio rappresenta una scelta assolutamente non obbligatoria, anche laddove lo stesso rappresenti l'unico socio. Tale principio è conosciuto dalla Regione. Ciò che la Regione non considera, invece, è la circostanza – tutt'altro che irrilevante in verità - che l'accantonamento a fondo perdite ex art. 21 TUSP risponde all'unica esigenza di salvaguardare il bilancio dell'ente socio dai contraccolpi derivanti dalla gestione societaria, peraltro, riducendo le capacità di spesa annua dell'Ente stesso (circostanza anch'essa non trascurabile). Detto fondo, dunque, non è in sé vincolato al ripiano delle finalità d'esercizio del soggetto partecipato, con la conseguenza che la scelta di procedere a copertura delle perdite deve, comunque, venire ricondotta ad autonome valutazioni di convenienza dell'interesse generale debitamente motivate.

La scelta operata dalla Regione concreta, dunque, un uso improprio (illegittimo) del fondo perdite societarie, in quanto si traduce nella concessione di liquidità all'impresa; operazione questa, peraltro, preclusa (e, dunque, anch'essa illegittima) in forza dell'art. 14 TUSP che vieta trasferimenti straordinari a sostegno di società partecipate fuori dai casi previsti dalla legge.

FIRENZE FIERE

La Sezione prende atto delle scelte operate dalla Regione e dagli altri enti proprietari del complesso immobiliare Fortezza da Basso, osservando come le suddette scelte determinino a favore della società partecipata palesi vantaggi.

È di tutta evidenza che poter utilizzare immobili posti in una posizione quale quella della Fortezza da Basso rappresenta, per un operatore del settore fieristico-congressuale, un notevole punto di forza, ancor più se lo può utilizzare con un canone calmierato al 10 per cento del valore di mercato. Fissare un canone così eccessivamente basso può – alternativamente – costituire danno erariale ovvero un "aiuto/sovvenzione" fuori dai limiti imposti dalla l. n. 241/1990 (si veda da ultimo Corte dei conti, Sezione II centrale di appello - sent. n. 78/2019).

Con la delibera del Consiglio regionale n. 38 del 23 giugno 2020 ("Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2020. Integrazione alla nota di aggiornamento al DEFR 2020"), l'Amministrazione ha modificato alcune parti del capitolo 6 (Piano di razionalizzazione delle società partecipate) della nota di aggiornamento al DEFR 2020, allegato A della deliberazione del Consiglio regionale n. 81/2019.

Nella parte motiva del provvedimento, viene chiarito che le modifiche si rendono necessarie in considerazione di vari elementi, quali:

- una rivalutazione complessiva della strategia regionale, a seguito dei nuovi approfondimenti effettuati dai responsabili della governance regionale in materia di società partecipate;
- la necessità di rivalutare l'opzione strategica espressa nel piano di razionalizzazione ordinaria relativa alla società Firenze Fiera S.p.a.

La Sezione dovrà valutare in futuro le azioni intraprese nei confronti della società.