CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2015

VOLUME I

LUGLIO 2016

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2015

VOLUME I

LUGLIO 2016

Hanno collaborato:

Antonio Armenti, Simona Croppi, Claudio Felli, Susanna Fornaciari, Angela Rossella Foti, Antonio Franco, Mariapaola Galasso, Vincenzo Ignesti, Mariano Palumbo, Valentina Prudente, Anna Maria Pulcini;

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

***

INDICE GENERALE

***

VOLUME I

DELIBERAZIONE

*** Pag

NOTA INTRODUTTIVA **III**

RELAZIONE 1

CAPITOLO I - IL BILANCIO E L'INDEBITAMENTO NELL'ECONOMIA REGIONALE

1. Il contesto macroeconomico nazionale
2. Il quadro economico regionale
3. L'indebitamento nel territorio toscano
3.1. L'indebitamento regionale: inquadramento normativo
3.2. Le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013 e l'evoluzione del contesto nel 2015
3.3. Il debito delle Regioni e degli Enti locali

CAPITOLO II - I VINCOLI DELLA FINANZA PUBBLICA SULL'ENTRATA E SULLA SPESA

1. I vincoli di finanza pubblica generale sul comparto regionale. Il contributo richiesto alla Regione Toscana nell'esercizio 2015
2. La riduzione delle entrate derivanti da trasferimenti statali nei dati del consuntivo 2015
2.1. Gli accertamenti per entrate libere (correnti)
2.2. Gli accertamenti per entrate vincolate. Le ricadute dei tagli sulle strategie regionali
3. Il pareggio di bilancio
3.1. Le procedure regionali di monitoraggio dei saldi
3.2. La certificazione del pareggio per il 2015
4. Le misure di adattamento della finanza regionale
4.1. Il contenimento della spesa di funzionamento. La riorganizzazione del servizio sanitario
4.2. L'utilizzo della leva fiscale. La compartecipazione degli assistiti alla spesa sanitaria

CAPITOLO III - L'ATTUAZIONE DELL'ARMONIZZAZIONE CONTABILE E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

1. L'attuazione dell'armonizzazione in Toscana
1.1. L'armonizzazione dei sistemi contabili
1.2. L'attuazione dell'armonizzazione da parte della Regione Toscana
2. Il riaccertamento straordinario dei residui
2.1. I principi contabili armonizzati introdotti dal d.lgs. n. 118/2011

2.2. La definizione del fondo pluriennale vincolato all'1/01/2015
2.3. Il risultato di amministrazione rideterminato all'1/1/2015
2.4. Il fondo crediti di dubbia esigibilità
3. Il quadro d'insieme - I risultati finali
3.1. I risultati della gestione di competenza
3.2. Gli equilibri della gestione di cassa
3.3. Il risultato di amministrazione, i fondi vincolati e il disavanzo sostanziale
3.4. I saldi del rendiconto regionale
4. Le entrate
4.1. Introduzione
4.2. I dati complessivi del 2015
4.3. Le entrate tributarie
4.4. Gli andamenti generali nel quinquennio 2011-2015
4.5. L'indebitamento regionale negli equilibri finanziari
4.5.1 Gli impegni derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati
4.5.2 Le anticipazioni di cassa
5. Gli andamenti generali della spesa
5.1. Gli andamenti della spesa nel quinquennio
5.1.1 Gli andamenti della spesa corrente
5.1.2 Gli andamenti della spesa per investimento
6. La gestione dei residui
6.1. Il riaccertamento ordinario dei residui
6.2. Le risultanze del riaccertamento ordinario
6.2.1. Le cancellazioni per insussistenza di residui attivi e passivi
6.2.2. Il fondo pluriennale vincolato rideterminato al 31/12/2015
6.2.3. La rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità a seguito del riaccertamento ordinario
6.3. La gestione complessiva dei residui
6.3.1. I residui perenti
7. I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo
7.1. Introduzione
7.2. Principali elementi del bilancio di previsione
7.3. Le variazioni e le previsioni di bilancio definitive
7.4. Gli equilibri di bilancio e i risultati della gestione

CAPITOLO IV - LE POLITICHE REGIONALI

1. Le riforme indotte dalla legislazione statale
2. Leggi di riforma settoriale
3. La rappresentazione delle politiche e i principi di armonizzazione del bilancio dettati dal d.lgs. n. 118/2011

CAPITOLO IV.1 - APPROFONDIMENTI SULLE POLITICHE DELLA SALUTE

1. La riforma del sistema sanitario
1.1. La programmazione
1.2. Ulteriori elementi di novità
1.2.1. Nuovi aspetti finanziari
1.2.2. Strutture regionali di governo clinico
1.2.3. Formazione sanitaria
1.2.4. Organizzazione
1.2.5. Dipartimento della prevenzione
1.2.6. I dipartimenti delle aziende sanitarie locali
1.2.7. Conclusioni
2. La programmazione sanitaria
3. Analisi della spesa sulla politica sanitaria. Gli andamenti nel quinquennio
4. La gestione sanitaria accentrata (G.S.A.)
5. La spesa farmaceutica
5.1. Il pay back farmaceutico
6. La situazione dei pagamenti ai fornitori
7. Le Case della salute
8. I soggetti attuatori nel comparto sanitario

9. L'Ente di Supporto tecnico-amministrativo regionale (E.S.T.A.R.)
9.1. La struttura organizzativa e il personale
9.2. I dati di bilancio
9.3. L'acquisto di farmaci
9.4. L'attività contrattuale di Estar
10. Gli investimenti in sanità
10.1. La nuova programmazione degli investimenti sanitari
10.2. I Piani degli investimenti 2015-2017 delle Aziende sanitarie

CAPITOLO IV.2 - APPROFONDIMENTI SULLE POLITICHE DEL TERRITORIO

1. Premessa
2. I dati di rendiconto
2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel triennio 2013-2015
2.2. La gestione del territorio nel bilancio armonizzato
3. Il Piano Regionale Integrato Infrastrutture e Mobilità e le principali azioni di intervento
3.1. Il trasporto pubblico locale
3.1.1. Il trasporto su gomma
3.1.2. Il trasporto su ferro
3.1.3. La viabilità

CAPITOLO IV.3 APPROFONDIMENTI SULLE POLITICHE AMBIENTALI

1. I dati del rendiconto
1.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel triennio 2013-2015
1.2. La gestione dell'ambiente nel bilancio armonizzato
2. Lo stato attuale dell'affidamento ai gestori dei servizi
2.1. ATO Toscana Sud
2.2. ATO Toscana Centro
2.3. ATO Toscana Costa
3. I principali atti della Giunta in materia di rifiuti

CAPITOLO IV.4 - IL FINANZIAMENTO DELLE POLITICHE DI COESIONE. I FONDI EUROPEI E IL FONDO SVILUPPO E COESIONE

1. L'avanzamento complessivo della programmazione 2007-2013 in Toscana. Il raffronto con il contesto nazionale
2. L'avvio della programmazione 2014-2020
3. Il FESR
3.1. La nuova programmazione FESR 2014-2020
4. Il FSE
4.1. La nuova programmazione FSE 2014-2020
5. Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)
6. Il FEASR
6.1. La nuova programmazione FEASR 2014-2020
7. Il Programma Garanzia Giovani (2014-2015)

***

VOLUME II

CAPITOLO V - L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

1. Premessa
2. Opere pubbliche e lavori: programmazione, attuazione, attività contrattuale 2015 e pregressa
3. Forniture di beni e servizi: programmazione, attuazione, attività contrattuale 2015 e attività pregressa
3.1. Forniture di beni e servizi non oggetto di programmazione

3.2. L'attività contrattuale pregressa
3.3. Gli incarichi esterni ex art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001
4. La Regione Toscana quale soggetto aggregatore
5. L'attività contrattuale del Consiglio regionale
5.1. I lavori pubblici
5.2. Le forniture di beni e servizi
6. L'attività contrattuale degli enti dipendenti e delle società partecipate
7. Il piano di prevenzione e della corruzione e il programma triennale della trasparenza e integrità 2015-2017
8. Conclusioni

CAPITOLO VI - IL CONTO DEL PATRIMONIO

1. Premessa
2. I contenuti del conto
3. Attività
3.1. Attività finanziarie
3.2. Beni mobili ed immobili
3.2.1. La gestione dei beni mobili e immobili
3.2.2. Le alienazioni dei beni immobili
3.2.3. Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare
3.3. Attività diverse
4. Passività
4.1. Passività finanziarie
4.2. Passività diverse

CAPITOLO VII - PROFILI ORGANIZZATIVI E PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

CAPITOLO VII.1 - L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

1. Introduzione
2. L'evoluzione dell'organizzazione dell'apparato amministrativo toscano
2.1. La nuova struttura organizzativa della Giunta regionale
2.1.1. L'agenzia di informazione
2.1.2. Le strutture di supporto agli organi di governo della Giunta
2.1.3. Ridefinizione della dotazione organica della struttura operativa consiliare
2.1.4. Gli ultimi interventi in tema di organizzazione
2.2. L'impatto del personale proveniente dalle province
2.3. Considerazioni sul nuovo assetto organizzativo
3. La nuova organizzazione nel bilancio regionale

CAPITOLO VII.2 - IL PERSONALE REGIONALE

1. L'evoluzione del quadro normativo
2. Politiche di contenimento della spesa del personale regionale nel triennio 2013-2015: analisi dei risultati
2.1. L'obbligo di riduzione della spesa di personale
2.2. I vincoli assunzionali
2.3. La spesa di personale a tempo determinato e per altre forme di lavoro flessibile
2.4. Spese per studi e incarichi di consulenza
3. Il costo del personale
3.1. La contrattazione integrativa per l'anno 2015 e la verifica del rispetto dei limiti di crescita dei fondi unici del personale regionale

CAPITOLO VII.3 - LE AGENZIE REGIONALI

1. Premessa
2. La governance degli enti regionali
2.1. Le norme regionali per il contenimento delle spese
2.2. Gli indirizzi e le direttive della Giunta
3. Il risultato di esercizio e i contributi finanziari regionali
4. La riorganizzazione delle strutture
4.1. Le nuove dotazioni organiche

5. Il costo del personale
5.1. L'amministrazione regionale nel suo complesso
6. Le spese per incarichi di studio e consulenza
7. L'Ente Parco regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli
7.1. Il piano di rientro del Parco
8. L'Autorità portuale regionale
9. Considerazioni conclusive

CAPITOLO VII.4 – LE SOCIETA' PARTECIPATE

1. La normativa in tema di società partecipate
1.1. Il ruolo delle sezioni regionali di controllo previsto dalle norme in tema di società partecipate
1.2. La normativa regionale
2. Le partecipazioni regionali nel rendiconto della Regione Toscana
2.1. La composizione del portafoglio delle partecipazioni
2.2. Le partecipazioni azionarie
2.3. Il personale delle società
3. Il piano di razionalizzazione delle società partecipate dalla Regione Toscana
3.1. Concetto di partecipazione strategica e classificazione delle partecipazioni regionali
3.1.1. Le partecipazioni strategiche
3.1.2. Le partecipazioni strategiche in situazione di squilibrio economico e finanziario
3.1.3. Le partecipazioni non strategiche da dismettere per disposizione normativa
3.1.4. Le società non strategiche da dismettere o da liquidare
3.1.5. La relazione sui risultati conseguiti dal piano di razionalizzazione
4. I risultati della gestione delle società partecipate dalla Regione
4.1. I risultati di gestione delle società partecipate dalla Regione operanti nel settore creditizio
4.2. I risultati economici delle partecipate regionali operanti nel settore delle infrastrutture
4.3. Il risultati di gestione delle società partecipate dalla Regione operanti nel settore Fieristico
4.4. I risultati economici delle società partecipate operanti nel settore termale
4.5. I trasferimenti alle società partecipate

INDICE DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

VOLUME I

CAPITOLO I - IL BILANCIO E L'INDEBITAMENTO NELL'ECONOMIA REGIONALE

Tab. 1 - Il quadro macroeconomico in Italia - Conto economico delle risorse e degli impieghi.
Tab. 2 - Contributi alla crescita del Pil. - Anni 2011-2015, prezzi dell'anno precedente.
Tab. 3 - Indicatori di finanza pubblica - Anni 2011-2015.
Tab. 4 - Previsioni per l'economia italiana. Anni 2016-2017. Principali indicatori economici.
Tab. 5 - Principali indicatori economici, confronto Italia - Regione Toscana.
Fig. 1 - Pil per abitante nelle Regioni Italiane. Anno 2014.
Tab. 6 - Previsioni per l'economia toscana. Pil e principali componenti.
Tab. 7 - Principali indicatori del mercato del lavoro: confronto Toscana - Italia. Anni 2011-2015.
Tab. 8 - Gli impegni di spesa della Regione Toscana e la loro incidenza sul Pil regionale: serie storica.
Tab. 9 - L'indebitamento totale delle Regioni, incidenza pro capite e incidenza debito/Pil.
Tab. 10 - L'indebitamento degli Enti locali e delle Regioni: confronto Toscana - Regioni a statuto ordinario.
Tab. 11- L'indebitamento della Regione Toscana - dettaglio per tipologia di debito.
Tab. 12 - Il costo del servizio al debito: spesa per il rimborso di prestiti.

CAPITOLO II - I VINCOLI DELLA FINANZA PUBBLICA SULL'ENTRATA E SULLA SPESA

Tab. 13 - Manovra statale 2015 e concorso Regione Toscana post-intesa del 25 febbraio 2015.
Tab. 14 - Manovra 2015 – Modalità effettive di copertura in Regione Toscana.
Tab. 15 - Finanziamento SSN a carico dello Stato.
Fig. 2 - Fabbisogno riconosciuto per la sanità e spesa sanitaria tendenziale e effettiva nel quinquennio 2011-2015.
Tab. 16 - Risorse statali disponibili per la sanità.
Tab. 17 - Il finanziamento del servizio sanitario regionale in Toscana 2011-2015.
Tab. 18 - Entrate provenienti dallo Stato.
Tab. 19 - Accertamenti entrate da trasferimenti statali liberi nel quinquennio 2011-2015.
Tab. 20 - Accertamenti entrate da trasferimenti statali correnti vincolati nel quinquennio 2011-2015.
Tab. 21 - Accertamenti entrate da trasferimenti in conto capitale vincolati - Ripartizione per strategie. Anni 2011-2015.
Tab. 22 - Monitoraggio dei budget di spesa per pareggio bilancio anno 2015.
Tab. 23 - Monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio per l'anno 2015.
Tab. 24 - Monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio per l'anno 2015.
Tab. 25 - Spese di funzionamento anno 2015 e andamento 2010-2015.
Tab. 26 - Entrate tributarie della regione: accertamenti.
Tab. 27 - Entrate tributarie della Regione: attività di recupero evasione tributaria.
Tab. 28 - Finanziamento della spesa sanitaria. Anni 2013-2015.
Tab. 29 - La compartecipazione alla spesa sanitaria nel 2013.
Tab. 30 - La compartecipazione alla spesa sanitaria nel 2014.
Tab. 31 - La compartecipazione alla spesa sanitaria nel 2015.

CAPITOLO III - L'ATTUAZIONE DELL'ARMONIZZAZIONE CONTABILE E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

Tab. 32 - Riaccertamento straordinario dei residui all'1/1/2015.
Tab. 33 - Fondo pluriennale vincolato – Determinazione all'1/1/2015.
Tab. 34 - Fondo pluriennale vincolato. Applicazione al bilancio di previsione 2015-2017.
Tab. 35 - Il risultato di amministrazione all'1/1/2015: Rideterminazione a seguito del riaccertamento.
Tab. 36 - Maggior disavanzo all'1/1/2015 da riaccertamento straordinario.
Tab. 37 - Maggior disavanzo all'1/1/2015 rideterminato ai sensi del d.l. n. 179/2015.
Tab. 38 - Disavanzo sostanziale di amministrazione a seguito del riaccertamento straordinario.
Tab. 39 - Fondo crediti di dubbia esigibilità. Determinazione all'1/1/2015.
Tab. 40 - Equilibri della competenza.
Tab. 41 - Gestione di cassa. Periodo 2013-2015.
Tab. 42 - Saldi finanziari - anni 2013-2015.
Tab. 43 - Il saldo finanziario 2015.
Tab. 44 - Disavanzo sostanziale di amministrazione nel triennio 2013-2015.
Tab. 45 - Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2015.
Fig. 3 - Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2015.
Tab. 46 - Risultati differenziali della previsione iniziale e del consuntivo.
Tab. 47 - I risultati differenziali rendiconto 2014 e 2015.
Tab. 48 - Totale delle entrate al netto delle contabilità speciali. Anni 2012-2015.
Fig. 4 - Titolo I - andamento delle entrate – periodo 2011-2015.
Fig. 5 - Titolo II - andamento delle entrate – periodo 2011-2015.
Fig. 6 - Titolo III - andamento delle entrate – periodo 2011-2015.
Fig. 7 - Titolo IV- andamento delle entrate – periodo 2011-2015.
Fig. 8 - Titolo V - andamento delle entrate – periodo 2011-2015.
Fig. 9 - Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2011-2015.
Tab. 49 - Entrate tributarie in valore assoluto e indicatori.
Fig. 10 - Andamento delle previsioni definitive dei titoli di entrata.
Fig. 11 - Andamento delle riscossioni dei titoli di entrata.

Fig. 12 - Le entrate totali al netto delle contabilità speciali - Periodo 2011-2015.
Tab. 50 - Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2011-2015.
Fig. 13 - Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2011-2015.
Tab. 51 - Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2011-2015.
Fig. 14 - Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2011-2015.
Tab. 52 - Indebitamento autorizzato nel bilancio preventivo.
Tab. 53 - Andamento debito regionale.
Tab. 54 - La struttura del debito regionale.
Tab. 55 - Situazione debitoria.
Tab. 56 - Analisi della struttura del debito con oneri a carico della Regione in base al tipo di tasso.
Tab. 57 - Derivati finanziari in essere al 31/12/2015.
Tab. 58 - Oneri per i derivati.
Tab. 59 - Spese per titoli. Anni 2010-2015.
Tab. 60 - Le spese per strategia - triennio 2013-2015.
Tab. 61 - Le spese correnti - triennio 2013-2015.
Tab. 62 - Spese correnti per tipologia economica - triennio 2013-2015.
Tab. 63 - Le spese per investimenti- triennio 2013-2015.
Fig. 15 - Andamento impegni per investimenti triennio 2013-2015.
Tab. 64 - Spese per investimento per tipologia economica SIOPE - triennio 2013-2015.
Tab. 65 - Riaccertamento ordinario dei residui attivi al 31/12/2015.
Tab. 66 - Riaccertamento ordinario dei residui passivi al 31/12/2015.
Tab. 67 - Residui attivi. Riaccertamento ordinario al 31/12/2015 - Scomposizione parte corrente e c/capitale.
Tab. 68 - Residui passivi. Riaccertamento ordinario al 31/12/2015 - Scomposizione parte corrente e c/capitale.
Tab. 69 - Residui attivi derivanti dalla competenza.
Tab. 70 - Residui passivi derivanti dalla competenza.
Tab. 71 - Residui attivi derivanti da esercizi pregressi.
Tab. 72 - Residui passivi derivanti da esercizi pregressi.
Tab. 73 - Riaccertamento ordinario: reimputazioni dei residui attivi e passivi.
Tab. 74 - Fondo pluriennale vincolato derivante dal riaccertamento ordinario.
Tab. 75 - Fondo pluriennale vincolato derivante dal riaccertamento ordinario: dettaglio per missioni.
Tab. 76 - Fondo pluriennale vincolato complessivo al 31.12.2015.
Tab. 77 - Fondo pluriennale vincolato in uscita - Anno 2015.
Tab. 78 - Fondo pluriennale vincolato complessivo per missioni. Confronto 1/01/2015-31/12/2015.
Tab. 79 - Calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2015.
Tab. 80 - Gestione dei residui attivi - anni 2010-2015.
Fig. 16 - Residui attivi al 31/12/2015.
Tab. 81 - Gestione dei residui passivi - anni 2010-2015.
Fig. 17 - Residui passivi al 31/12/2015.
Tab. 82 - Risultati della gestione residui e della gestione di competenza 2015.
Tab. 83 - Residui perenti. Andamento 2013-2015.
Tab. 84 - Tasso di copertura dei residui perenti. Anni 2014 e 2015.
Riq. 1 - Le variazioni di bilanci sui residui perenti nei servizi in conto terzi.
Tab. 85 - Quadro di raffronto delle risorse libere previste nei bilanci 2013, 2014 e 2015.
Tab. 86 - Quadro di raffronto degli impieghi delle risorse libere previsti nei bilanci 2013, 2014 e 2015.
Tab. 87 - Quadro riepilogativo delle previsioni iniziali di competenza dei bilanci 2013, 2014 e 2015.
Fig. 18 - Previsioni iniziali di entrata di competenza 2015.
Fig. 19 - Previsioni iniziali di spesa di competenza 2015.
Tab. 88 - Quadro di raffronto degli impieghi previsti nei bilanci 2013, 2014 e 2015: classificazione economica di 1° livello.
Tab. 89 - Risultati differenziali in sede di previsione 2013, 2014 e 2015 (art. 17, c. 8, l.r. 6 agosto 2001, n. 36).
Tab. 90 - Entrate proprie e derivate.
Tab. 91 - Bilancio di previsione di competenza 2015 – Previsioni iniziali e definitive.
Fig. 20 - Previsioni iniziali e finali di entrata del bilancio 2015.
Fig. 21 - Previsioni iniziali e finali di spesa del bilancio 2015.
Tab. 92 - Bilancio di previsione 2015. Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della competenza.
Tab. 93 - Bilancio di previsione 2015. Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della cassa.
Tab. 94 - Equilibri di bilancio – Quadro generale anno 2015.
Tab. 95 - Limiti quantitativi all'indebitamento (previsioni definitive 2015).

CAPITOLO IV - LE POLITICHE REGIONALI
CAPITOLO IV.1 - APPROFONDIMENTI SULLE POLITICHE DELLA SALUTE

Fig. 22 - La struttura della programmazione regionale.
Fig. 23 - Dettaglio struttura programmazione.
Fig. 24 - Gli organi all'interno della Direzione generale "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".
Fig. 25 - Struttura delle direzioni aziendali.
Tab. 96 - I costi del servizio sanitario regionale secondo la classificazione economica. Periodo 2011-2015.
Tab. 97 - Contributi FSR ad enti e agenzie regionali.
Tab. 98 - Arpat - Trasferimenti da Regione per attività obbligatorie e non obbligatorie.
Tab. 99 - Arpat contributi annualità 2013 per attività istituzionale obbligatoria.
Tab. 100 - Raffronto spese per acquisti sanitari e non nelle ASL e nella G.S.A.
Tab. 101 - Spesa farmaceutica. Periodo 2013-2015.
Tab. 102 - Riparto rimborsi per spesa farmaceutica. Anno 2012.
Tab. 103 - Riparto rimborsi per spesa farmaceutica. Anno 2013.
Tab. 104 - Riparto rimborsi per spesa farmaceutica. Anno 2014.
Tab. 105 - Monitoraggio debiti scaduti (oltre 90 giorni dalla fattura). Anno 2015.
Tab. 106 - Indice di tempestività dei pagamenti.

Tab. 107 - Debito del Servizio sanitario regionale della Toscana.
Tab. 108 - Contributi erogati per la realizzazione delle Case della salute.
Fig. 26 - Distribuzione dei finanziamenti alle aziende sanitarie.
Tab. 109 - Case della salute attive - Anno 2014 e 2015.
Tab. 110 - Modalità di apertura.
Tab. 111 - Confronto dei servizi attivati.
Fig. 27 - Servizi attivi.
Tab. 112 - Amministrazioni locali beneficiarie di trasferimenti del comparto sanitario – Pagamenti totali 2015.
Fig. 28 - Direzione aziendale e strutture di staff.
Fig. 29 - Dipartimento tecnico-amministrativo.
Fig. 30 - Dipartimento gestione servizi al personale.
Fig. 31 - Dipartimento patrimonio immobiliare.
Fig. 32 - Magazzini gestiti da Estar.
Fig. 33 - Dipartimento acquisizione beni e servizi.
Fig. 34 - Dipartimento farmaceutica e logistica.
Fig. 35 - Dipartimento tecnologie informatiche e sanitarie.
Tab. 113 - Personale dirigente Estar.
Tab. 114 - Personale di comparto Estar.
Tab. 115 - Personale varie tipologie Estar.
Tab. 116 - Personale Estar.
Tab. 117 - Voci da bilancio 2013-2014 degli Estav e proiezione dati bilancio Estar 2015.
Tab. 118 - Margini su componenti varie di bilancio.
Tab. 119 - Spesa per farmaci nel triennio.
Tab. 120 - Finanziamento degli investimenti sanitari. Anni 2011-2015. Ripartizione alle Aziende.
Tab. 121 - Art. 20 L. n. 67/1988. Assegnazione residua. Programmazione 2016-2020.
Tab. 122 - Ripartizione delle risorse della l. n. 67/1988 per obiettivo.
Tab. 123 - Riparto fondi residui art. 20 l. n. 67/1988. Dettaglio interventi finanziati.
Tab. 124 - Piani degli investimenti delle aziende sanitarie 2015-2017.

CAPITOLO IV.2 - APPROFONDIMENTI SULLE POLITICHE DEL TERRITORIO

Tab. 125 - Strategia territoriale – Periodo 2013-2015.
Tab. 126 - Strategia territoriale – Percentuale funzione obiettivo sul totale.
Tab. 127 - Strategia territoriale - Indicatori finanziari 2013-2015.
Tab. 128 - Impegni di spesa per funzione obiettivo. Triennio 2013-2015.
Tab. 129 - Principali capitoli di spesa relativi alla strategia territoriale. Anno 2015.
Tab. 130 - Le politiche del territorio riclassificate per missioni – Anno 2015.
Tab. 131 - Le politiche del territorio per missioni e programmi – Anno 2015.

CAPITOLO IV.3 APPROFONDIMENTI SULLE POLITICHE AMBIENTALI

Tab. 132 - Strategia ambientale – Periodo 2013-2015.
Tab. 133 - Strategia ambientale – Funzione obiettivo sul totale strategia.
Tab. 134 - Strategia ambientale - Indicatori finanziari 2013-2015.
Tab. 135 - Impegni di spesa per funzione obiettivo. Triennio 2013-2015.
Tab. 136 - Principali capitoli di spesa relativi alla strategie ambientale. Anno 2015.
Tab. 137 - Le politiche per l'ambiente riclassificate per missioni – Anno 2015.
Tab. 138 - Le politiche dell'ambiente per missioni e programmi – Anno 2015.

CAPITOLO IV.4 - IL FINANZIAMENTO DELLE POLITICHE DI COESIONE. I FONDI EUROPEI E IL FONDO SVILUPPO E COESIONE

Tab. 139 - Programmazione 2007-2013: avanzamento complessivo dei programmi fra il 2014 e il 2015.
Tab. 140 - Spesa certificata dei programmi operativi regionali FESR al 31 dicembre 2015.
Tab. 141 - Spesa certificata dei programmi operativi regionali FSE al 31 dicembre 2015.
Tab. 142 - Por Regione Toscana 2014-2020.
Tab. 143 - Avanzamento POR CReO FESR per assi al 31 dicembre 2015.
Tab. 144 - POR FESR Toscana 2007-2013. Dati di monitoraggio delle operazioni revocate dall'avvio del POR al 31 dicembre 2015.
Tab. 145 - Finanziamento europeo POR FESR 2014-2020.
Tab. 146 - Stato di attuazione del POR FESR 2014-2020.
Tab. 147 - Attuazione finanziaria del POR FSE per assi al 31 dicembre 2015.
Tab. 148 - Progetti approvati, avviati e conclusi al 31 dicembre 2015: indicatori di avanzamento per Asse.
Tab. 149 - Finanziamento europeo POR FSE 2014-2020.
Tab. 150 - Evoluzione del Piano finanziario FAS per assi e linee di azione dal 2011 al 2015.
Fig. 36 - Variazioni delle dotazioni finanziarie del FAS dopo i tagli del 2011, 2014 e 2015.
Tab. 151 - Impegni/Pagamenti FSC al 31 dicembre 2015.
Tab. 152 - Avanzamento finanziario del programma FAS al 31 dicembre 2015.
Tab. 153 - Attuazione finanziaria del POR FEASR al 31 dicembre 2015.
Tab. 154 - Pagamenti Asse 1 del POR FEASR al 31 dicembre 2015.
Tab. 155 - Pagamenti Asse 2 del POR FEASR al 31 dicembre 2015.
Tab. 156 - Pagamenti Asse 3 del POR FEASR al 31 dicembre 2015.
Tab. 157 - Pagamenti Asse 4 del POR FEASR al 31 dicembre 2015.
Fig. 37 - Spesa pubblica pagata per ciascun anno di attuazione del PSR.
Tab. 158 - Ripartizione risorse PSR 2014-2020 fra priorità e focus.
Tab. 159 - Gestione risorse finanziarie Programma Garanzia Giovani al 31 dicembre 2015.
Tab. 160 - Risorse complessive del Programma Garanzia Giovani.

VOLUME II

CAPITOLO V - L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Tab. 161 - Quadro delle risorse programmate.
Tab. 162 - Interventi programmati 2015-2017.
Tab. 163 - Elenco dei lavori pubblici in economia 2015.
Tab. 164 - Procedure per lavori pubblici 2015.
Tab. 165 - Attività pregressa.
Tab. 166 - Forniture di beni programmati nel 2015.
Tab. 167 - Servizi programmati nel 2015.
Tab. 168 - Esito contratti programmati nel 2015.
Tab. 169 - Beni sotto soglia - procedure adottate.
Tab. 170 - Beni sopra soglia - procedure adottate.
Tab. 171 - Affidamento di beni per direzioni regionali.
Fig. 38 - Numero forniture beni sup. a 20.000 euro suddivisi per direzioni generali.
Fig. 39 - Impegni 2014 per forniture beni sup. a 20.000 euro suddivisi per direzioni generali.
Tab. 172 - Servizi sotto soglia - procedure adottate.
Tab. 173 - Servizi sopra soglia - procedure adottate.
Tab. 174 - Servizi suddivisi per direzioni generali.
Fig. 40 - Numero procedure per servizi suddivisi per direzioni regionali.
Fig. 41 - Impegni 2014 per servizi suddivisi per direzione generale.
Fig. 42 - Numero procedure beni e servizi inf. 20.000 euro suddivisi per direzioni regionali.
Fig. 43 - Impegni 2015 per forniture e servizi inf. a 20.000 euro suddivisi per direzioni regionali.
Fig. 44 - Importo complessivo dei contratti non programmati suddivisi per oggetto.
Fig. 45 - Numero contratti non programmati suddivisi per oggetto.
Tab. 175 - Contratti ancora in essere nel 2015.
Tab. 176 - Contratti di beni e servizi interessati da ritardi, sospensioni o proroghe.
Tab. 177- Incarichi esterni 2015.
Tab. 178 - Impegni 2015 attività contrattuale Giunta.
Tab. 179 - Programmazione Soggetto Aggregatore.
Tab. 180 - Esito contratti programmati soggetto aggregatore.
Tab. 181 - Consiglio - Programmazione della fornitura di beni.
Tab. 182 - Consiglio - Programmazione servizi.
Tab. 183 - Consiglio - Beni e servizi sotto e sopra soglia comunitaria.
Fig. 46 - Impegni 2015 per beni suddivisi per procedura.
Fig. 47 - Impegni 2015 per servizi suddivisi per procedura.
Tab. 184 - Contratti in essere nel 2015.
Tab. 185 - Incarichi esterni ex art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001.
Tab. 186 - Impegni 2015 per attività contrattuale consiglio regionale.
Fig. 48 - Numero procedure di affidamento di beni, servizi e opere pubbliche per enti regionali.
Fig. 49 - Numero procedure di affidamento di beni, servizi e opere pubbliche per società partecipate.
Tab. 187 - Numero procedure per modalità di scelta del contraente enti regionali.
Tab. 188 - Numero procedure per modalità di scelta del contraente società partecipate.
Fig. 50 - Importi complessivi di aggiudicazione enti regionali.
Fig. 51 - Impegni/Costi enti regionali.
Fig. 52 - Importi contrattuali società partecipate.
Fig. 53 - Costi società partecipate.
Tab. 189 - Beni, servizi e lavori.
Tab. 190 - Acquisto beni enti e società.
Tab. 191 - Acquisto servizi enti e società.
Tab. 192 - Opere e lavori enti e società.
Tab. 193 - Contratti pregressi di enti e società della Regione Toscana.
Tab. 194 - Contratti pregressi Ardsu.
Tab. 195 - Incarichi esterni organismi e società.
Tab. 196 - Costi/ Impegni 2015 per attività contrattuale di società ed organismi.

CAPITOLO VI - IL CONTO DEL PATRIMONIO

Tab. 197- Conto generale del patrimonio. Passività. Anno 2015.
Tab. 198- Conto generale del patrimonio. Passività. Anno 2015.
Tab. 199 - Conto del patrimonio. Attività e passività anni da 2012 a 2015.
Fig. 54 - Attività del patrimonio. Incidenza media delle componenti nel quadriennio 2012-2015.
Fig. 55 - Passività del patrimonio. Incidenza media delle componenti nel quadriennio 2012-2015.
Tab. 200 - Attività finanziarie.
Tab. 201 - Beni mobili ed immobili.
Tab. 202 - Conto generale del patrimonio. Beni immobili. Anno 2015.
Tab. 203 - Beni mobili al 31/12/2015.
Tab. 204 - Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2014 e 2015.
Tab. 205 - Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2015.
Tab. 206 - Immobili in concessione. Anno 2015. Stime e canoni applicati.
Tab. 207 - Immobili in locazione. Anno 2015. Stime e canoni applicati.
Tab. 208 - Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio anni 2012-2015.
Tab. 209 - Contratti stipulati ed introiti dal 2012 al 2015- programmazione 2012/2015.

Tab. 210 - Contratti stipulati prima del 2012. Introiti 2012-2015-programmazioneante 2012.
Tab. 211 - Programma dismissioni delibera 491/2012. Stato di realizzazione al 31/12/2015.
Tab. 212 - Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2012-2015.
Tab. 213 - Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2015. Art. 11 l.r. n. 77/2004.
Tab. 214 - Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2015. Art. 12 l.r. n. 77/2004.
Tab. 215 - Attività diverse.
Tab. 216 - Residui passivi.
Tab. 217 - Passività diverse.

CAPITOLO VII - PROFILI ORGANIZZATIVI E PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

CAPITOLO VII.1 - L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

Tab. 218 - Strutture organizzative della Regione Toscana.
Tab. 219 - Dotazione organica al 1° gennaio 2016.
Tab. 220 - Composizione organico struttura consiliare al 1° marzo 2015.
Tab. 221 - Composizione organico struttura consiliare al 6 aprile 2016.
Tab. 222 - Posizioni organiche in esubero.
Tab. 223 - Aggiornamento organico della Giunta al 5 aprile 2016.
Tab. 224 - Dotazione organica provvisoria del personale provinciale al 1° gennaio 2016.
Tab. 225 - Dotazione organica complessiva della Giunta regionale.
Tab. 226 - Contributi dei singoli assessorati al bilancio 2015.
Fig. 56 - Contributi dei singoli assessorati al bilancio 2015.
Tab. 227 - Impegni da rendiconto 2015 per assessorato e direzione generale.

CAPITOLO VII.2 - IL PERSONALE REGIONALE

Tab. 228 - Incidenza percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente.
Tab. 229 - Andamento della spesa di personale e raffronto con il valore medio nel triennio 2011-2013.
Tab. 230 - Limite assunzionale per l'anno 2015.
Tab. 231 - Cessazioni/assunzioni - Anno 2015.
Tab. 232 - Assunzioni/cessazioni per qualifiche - Anno 2015.
Tab. 233 - Spesa di personale a tempo determinato e per contratti di collaborazioni coordinate e continuative. Triennio 2013-2015.
Tab. 234 - Costo totale del personale regionale. Triennio 2013-2015.
Tab. 235 - Altri oneri che concorrono a formare il costo del lavoro. Anno 2015.
Tab. 236 - Personale Flessibile - Triennio 2013-2015.
Tab. 237 - Costo complessivo e unità di personale assegnato alle strutture di supporto – Anno 2015.
Tab. 238 - Costo del personale delle segreterie dei gruppi consiliari. Triennio 2013-2015.
Tab. 239 - Decurtazioni fondo unico. Anni 2012-2015.
Tab. 240 - Ammontare dei fondi per la contrattazione integrativa. Anni 2011-2015.

CAPITOLO VII.3 - LE AGENZIE REGIONALI

Tab. 241 - Risultato di esercizio nel triennio 2013-2015.
Tab. 242 - Contributi ordinari di funzionamento 2015.
Riq. 2 - Trasferimenti complessivi ad enti e agenzie. Anno 2015.
Tab. 243 - Dotazione organica enti e agenzie al 31 dicembre 2015.
Tab. 244 - Spesa di personale. Confronto storico e andamento in proiezione futura.
Tab. 245 - Costo totale personale enti e agenzie. Triennio 2013-2015.
Tab. 246 - Dati riepilogativi.

CAPITOLO VII.4 – LE SOCIETA' PARTECIPATE

Fig. 57 - Partecipazioni della Regione Toscana per settore di appartenenza.
Tab. 247 - Elenco società partecipate dalla Regione Toscana.
Fig. 58 - Incidenza partecipazioni regionali sull'intero portafoglio azionario.
Tab. 248 - Personale delle società partecipate.
Tab. 249 – Trasferimenti regionali alle partecipate nel triennio 2013-2015.

DELIBERAZIONE

Deliberazione n. 64/2016/**PARI**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
la
CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Toscana

composta dai magistrati

Roberto TABBITA	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Paolo PELUFFO	consigliere
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere - relatore
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2015;

VISTI gli artt. 81, 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, Cost.;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la l. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la l. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 e in particolare l'art. 1, c. 5 che istituisce il giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione e dispone che alla decisione di parifica si allegata una relazione con la quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari, al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa;

VISTA la l.r. Toscana 6 agosto 2001, n. 36, in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale;

VISTA la l.r. Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, recante "Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili";

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie 14 maggio 2014, n. 14, recante "Linee di orientamento sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione";

VISTA la decisione della Giunta regionale 5 luglio 2016, n. 31, con la quale è stata approvata la proposta di rendiconto generale (conto del bilancio e conto del patrimonio) per l'esercizio finanziario 2015;

VISTA la nota 13 luglio 2016, n. 288113, con la quale l'Amministrazione regionale, in ritardo rispetto al termine di legge stabilito al 30 aprile, ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti il rendiconto generale (conto del bilancio e conto del patrimonio) per l'esercizio finanziario 2015, ai fini del giudizio di parificazione previsto dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012;

VISTA la relazione del Collegio dei revisori, pervenuta in data 26 luglio 2016;

CONSIDERATO che i capitoli della relazione sul rendiconto, predisposti dalla Sezione, sono stati trasmessi al Presidente della Regione in date 29 giugno 2016, 6 luglio 2016, 14 luglio 2016, 15 luglio 2016 e 19 luglio 2016, al fine di consentire all'Amministrazione di esprimere le proprie deduzioni;

VISTE le deduzioni pervenute dall'Amministrazione con note dell'8 luglio 2016, dell'11 luglio 2016, del 13 luglio 2016, del 15 luglio 2016 e del 22 luglio 2016;

VISTA l'ordinanza del 13 luglio 2016 n.27, con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato l'adunanza per il giorno 27 luglio 2016, alle ore 10,30, nell'aula di udienza della sede regionale della Corte dei conti, in Firenze, per deliberare in pubblica udienza sulla parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2015;

VISTA la nota 28 giugno 2016 n. 3986, con la quale è stato trasmesso al Procuratore regionale il documento riassuntivo dell'istruttoria compiuta sugli atti selezionati per le operazioni di parificazione;

CONSIDERATO che, ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2015, sono stati selezionati, attraverso un metodo di campionamento casuale stratificato, elaborato dalla Sezione, atti relativi a partite residuali attive e passive, inerenti al riaccertamento straordinario dei residui effettuato dalla Regione Toscana con deliberazione della Giunta regionale 1° settembre 2015, n. 844, ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011;

CONSIDERATI gli esiti del contraddittorio intervenuto con l'Amministrazione regionale il 13 luglio 2016 in ordine alle risultanze del controllo dei suddetti atti, preliminare al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2015;

CONSIDERATO che il controllo dei menzionati atti, volto ad asseverare che i

dati contenuti nel rendiconto rappresentino la trasposizione di fatti gestionali effettivi e che i documenti contabili siano elaborati in conformità alle regole relative alla loro formazione, non ha fatto emergere alcuna irregolarità;

UDITO nella pubblica udienza del 27 luglio 2016 il relatore del giudizio di parificazione, cons. Laura D'Ambrosio;

UDITO il pubblico ministero nella persona del Procuratore regionale, cons. Andrea Lupi, che ha concluso chiedendo la parificazione del rendiconto dell'esercizio 2015;

UDITO il Presidente della Regione, on. Enrico Rossi;

UDITI, ai fini della relazione sul rendiconto della Regione, i cons. Maria Annunziata Rucireta, Paolo Peluffo e Laura D'Ambrosio;

RITENUTO in

FATTO

Il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2015 è stato presentato alla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Toscana il 13 luglio 2016. Le risultanze del rendiconto, classificato secondo lo schema utilizzato per il SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici) e per le comunicazioni dei conti delle regioni alla COPAFF (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale), con le rettifiche evidenziate in relazione alla natura effettiva delle poste iscritte, sono le seguenti:

CONTO DEL BILANCIO

GESTIONE DI COMPETENZA

Entrate	
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione e dalle compartecipazioni ai tributi erariali	7.965.851.673,34
Titolo II - Entrate derivanti da trasferimenti di parte corrente dello Stato, dell'Unione europea e di altri soggetti	1.068.794.233,69
Titolo III - Entrate extratributarie	61.047.640,31
Totale entrate correnti	**9.095.693.547,34**
Rettifica +/-	0,00
Totale entrate correnti rettificate	**9.095.693.547,34**
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	175.530.234,04
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	0,00
Di cui entrate per anticipazioni di cassa	0,00
Totale entrate in conto capitale	**175.530.234,04**
Rettifica +/-	0,00
Totale entrate in conto capitale rettificate	**175.530.234,04**
Titolo VI - Entrate per partite di giro (contabilità speciali)	1.778.675.800,23
Rettifica +/-	0,00
Totale entrate per partite di giro rettificate	1.778.675.800,23
Totale delle entrate	**11.049.899.581,61**
Spese	
Titolo I - Spese correnti	8.699.355.677,46
Rettifica +/-	0,00
Totale spese correnti rettificate	**8.699.355.677,46**
Titolo II - Spese in conto capitale	480.477.213,55
Rettifica +/-	0,00
Totale spese in conto capitale rettificate	**480.477.213,55**
Titolo III - Spese per rimborso di mutui e prestiti	112.944.190,92
Di cui spese per rimborsi di anticipazioni di cassa	0,00
Totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa	**112.944.190,92**
Titolo IV Spese per partite di giro (contabilità speciali)	2.061.448.637,72
Rettifica +/-	0,00
Totale spese per partite di giro rettificate	**2.061.448.637,72**
Totale spese	**11.354.225.719,65**

SALDI DELLA GESTIONE DI COMPETENZA

Saldo della gestione corrente = totale entrate correnti rettificate – (totale spese correnti rettificate + totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa)	**283.393.678,96**
Saldo della gestione in conto capitale = totale entrate in conto capitale rettificate - totale spese in conto capitale rettificate	**-304.946.979,51**
Saldo delle partite di giro rettificate	**-282.772.837,49**
Saldo finale al netto delle partite di giro rettificate	**-304.326.138,04**

EQUILIBRI DI BILANCIO - QUADRO GENERALE ANNO 2015

TITOLI	Risultanze gestione ordinaria	Risultanze gestione sanitaria	Risultanze generali del rendiconto
Entrate:			
Titolo I - Tributi propri	1.007.227.156,48	6.958.624.516,86	7.965.851.673,34
Titolo II - Trasferimenti correnti Stato, UE, altri soggetti	710.750.612,55	358.043.621,14	1.068.794.233,69
Titolo III - Entrate extratributarie	60.692.577,10	355.063,21	61.047.640,31
Totale entrate correnti	**1.778.670.346,13**	**7.317.023.201,21**	**9.095.693.547,34**
Titolo IV - Alienazioni, riscossioni crediti e trasferimenti in conto capitale	150.334.291,64	25.195.942,40	175.530.234,04
Titolo V - Ricorso al credito	0,00	0,00	0,00
Totale entrate in conto capitale	**150.334.291,64**	**25.195.942,40**	**175.530.234,04**
Titolo VI - Contabilità speciali	300.663.187,55	1.478.012.612,68	1.778.675.800,23
Totale entrate	**2.229.667.825,32**	**8.820.231.756,29**	**11.049.899.581,61**
Spese:			
Titolo I - Spese correnti	1.325.630.762,55	7.373.724.914,91	8.699.355.677,46
Titolo II - Spese in conto capitale	369.761.257,95	110.715.955,60	480.477.213,55
Titolo III - Spese per rimborso mutui e prestiti	76.436.496,56	36.507.694,36	112.944.190,92
Titolo IV - Spese per contabilità speciali	305.118.272,37	1.756.330.365,35	2.061.448.637,72
Totale spese	**2.076.946.789,43**	**9.277.278.930,22**	**11.354.225.719,65**
Saldo della gestione corrente (entrate correnti - spese correnti -spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa)	**376.603.087,02**	**-93.209.408,06**	**283.393.678,96**
Saldo della gestione in conto capitale (entrate in conto capitale - spese in conto capitale)	**-219.426.966,31**	**-85.520.013,20**	**-304.946.979,51**
Saldo delle contabilità speciali	**-4.455.084,82**	**-278.317.752,67**	**-282.772.837,49**
Saldo finale comprese le contabilità speciali	**152.721.035,89**	**-457.047.173,93**	**-304.326.138,04**
Saldo finale al netto delle contabilità speciali	**157.176.120,71**	**-178.729.421,26**	**-21.553.300,55**

Entrate	Riscossioni di competenza	Residui di competenza	Accertamenti
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione e dalle compartecipazioni ai tributi erariali	6.141.422.710,41	1.824.428.962,93	7.965.851.673,34
Titolo II - Entrate derivanti da trasferimenti di parte corrente dello Stato, dell'Unione europea e di altri soggetti	743.991.123,26	324.803.110,43	1.068.794.233,69
Titolo III - Entrate extratributarie	49.470.806,57	11.576.833,74	61.047.640,31
Totale entrate correnti	**6.934.884.640,24**	**2.160.808.907,10**	**9.095.693.547,34**
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	69.299.716,87	106.230.517,17	175.530.234,04
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	0,00	0,00	0,00
Totale entrate in conto capitale	**69.299.716,87**	**106.230.517,17**	**175.530.234,04**
Titolo VI - Entrate per partite di giro (contabilità speciali)	1.756.579.965,62	22.095.834,61	1.778.675.800,23
Totale delle entrate	**8.760.764.322,73**	**2.289.135.258,88**	**11.049.899.581,61**

Spese	Pagamenti di competenza	Residui di competenza	Impegni
Titolo I - Spese correnti	7.346.752.372,39	1.352.603.305,07	8.699.355.677,46
Titolo II - Spese in conto capitale	229.148.051,46	251.329.162,09	480.477.213,55
Titolo III - Spese per rimborso di mutui e prestiti	112.944.190,90	0,02	112.944.190,92
Titolo IV - Spese per partite di giro (contabilità speciali)	918.917.120,86	1.142.531.516,86	2.061.448.637,72
Totale spese	**8.607.761.735,61**	**2.746.463.984,04**	**11.354.225.719,65**

RESIDUI

Rimanenze al 31.12.2015

Residui attivi:

originati dalla competenza	2.289.135.258,88
originati da esercizi precedenti	3.252.917.833,50
Totale dei residui attivi al 31.12.2015 delle entrate	**5.542.053.092,38**

Residui passivi:

originati dalla competenza	2.746.463.984,04
originati da esercizi precedenti	3.187.791.144,22
Totale dei residui passivi al 31.12.2015 delle spese	**5.934.255.128,26**

GESTIONE DI CASSA

	Da rendiconto	Da SIOPE
Giacenza di cassa al 1.1.2015	247.841.646,96	247.841.646,96
Entrate - Riscossioni (competenza + residui)		
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione e dalle compartecipazioni ai tributi erariali	6.920.277.861,41	6.920.277.861,41
Titolo II- Entrate derivanti da trasferimenti di parte corrente dello Stato dell'Unione europea e di altri soggetti	1.245.872.889,81	1.245.872.889,81
Titolo III - Entrate extratributarie	56.532.127,68	56.531.392,61
Totale entrate correnti	**8.222.682.878,90**	**8.222.682.143,83**
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale entrate correnti rettificate	**8.222.682.878,90**	**8.222.682.143,83**
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	234.920.785,56	234.921.520,63
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	873.414,40	873.414,40
Di cui entrate per anticipazioni di cassa	*0,00*	*0,00*
Totale entrate in conto capitale	**235.794.199,96**	**235.794.935,03**
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale entrate in conto capitale rettificate	**235.794.199,96**	**235.794.935,03**
Titolo VI - Entrate per partite di giro (contabilità speciali)	1.777.064.489,86	1.777.064.489,86
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale entrate per partite di giro rettificate	**1.777.064.489,86**	**1.777.064.489,86**
Totale delle entrate	**10.235.541.568,72**	**10.235.541.568,72**

Spese - Pagamenti (competenza + residui)	**Da rendiconto**	**Da SIOPE**
Titolo I - Spese correnti	8.105.143.212,53	8.104.841.787,47
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale spese correnti rettificate	**8.105.143.212,53**	**8.104.841.787,47**
Titolo II - Spese in conto capitale	506.142.215,95	06.181.582,63
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale spese in conto capitale rettificate	**506.142.215,95**	**506.181.582,63**
Titolo III - Spese per rimborso di mutui e prestiti	112.944.190,90	112.944.190,90
Di cui spese per rimborsi di anticipazioni di cassa	*0,00*	*0,00*
Totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa	**112.944.190,90**	**112.944.190,90**
Titolo IV - Spese per partite di giro	**1.498.496.632,37**	**1.498.758.690,75**
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale spese per partite di giro rettificate	**1.498.496.632,37**	**1.498.758.690,75**
Totale generale spese	**10.222.726.251,75**	**10.222.726.251,75**
Giacenza di cassa al 31.12.2015	**260.656.963,93**	**260.656.963,93**

SALDI DELLA GESTIONE DI CASSA

	Da rendiconto	Da SIOPE
Saldo della gestione corrente = totale entrate correnti rettificate – (totale spese correnti rettificate + totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa)	**4.595.475,47**	**4.896.165,46**
Saldo della gestione in conto capitale = totale entrate in conto capitale rettificate - totale spese in conto capitale rettificate	**-270.348.015,99**	**- 270.386.647,60**
Saldo delle partite di giro rettificate	**278.567.857,49**	**278.305.799,11**
Saldo finale comprese le partite di giro rettificate	**12.815.316,97**	**12.815.316,97**
Saldo finale al netto delle partite di giro rettificate	**- 265.752.540,52**	**- 265.490.482,14**

GESTIONE DI CASSA

	Da rendiconto		Da tesoriere
Giacenza di cassa al 1.1.2015	247.841.646,96		247.841.646,96
	Da competenza	**Da residui**	
Entrate - Riscossioni			
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione e dalle compartecipazioni ai tributi erariali	6.141.422.710,41	778.855.151,00	
Titolo II- Entrate derivanti da trasferimenti di parte corrente dello Stato dell'Unione europea e di altri soggetti	743.991.123,26	501.881.766,55	
Titolo III - Entrate extratributarie	49.470.806,57	7.061.321,11	
Totale entrate correnti	**6.934.884.640,24**	**1.287.798.238,66**	
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	69.299.716,87	165.621.068,69	
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	0,00	873.414,40	
Di cui entrate per anticipazioni di cassa	*0,00*	*0,00*	
Totale entrate in conto capitale	**69.299.716,87**	**166.494.483,09**	
Titolo VI - Entrate per partite di giro (contabilità speciali)	1.756.579.965,62	20.484.524,24	
Totale delle entrate	**8.760.764.322,73**	**1.474.777.245,99**	
Spese - Pagamenti	**Da rendiconto**		**Da tesoriere**
	Da competenza	**Da residui**	
Titolo I - Spese correnti	7.346.752.372,39	758.390.840,14	
Titolo II - Spese in conto capitale	229.148.051,46	276.994.164,49	
Titolo III - Spese per rimborso di mutui e prestiti	112.944.190,90	0,00	
Di cui spese per rimborsi di anticipazioni di cassa	*0,00*	*0,00*	
Totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa	112.944.190,90	0,00	
Titolo IV - Spese per partite di giro	918.917.120,86	579.579.511,51	
Totale generale spese	8.607.761.735,61	1.614.964.516,14	
Giacenza di cassa al 31.12.2015		**260.656.963,93**	**260.656.963,93**

DISAVANZO FINANZIARIO COMPLESSIVO

Giacenza di cassa Tesoreria regionale al 31.12.2015	260.656.963,93
Residui attivi al 31.12.2015	5.542.053.092,38
Residui passivi al 31.12.2015	-5.934.255.128,26
Fondo Pluriennale Vincolato anni successivi	-489.178.102,77
Disavanzo finanziario complessivo 2015	**-620.723.174,72**
Di cui:	
Da gestione di competenza	*-304.326.138,04*
Da gestione dei residui	*419.358.113,81*
Da disavanzo finanziario complessivo 2014	*-246.577.047,72*
Da fondo pluriennale vincolato	*-489.178.102,77*

CONTO DEL PATRIMONIO

	Consistenza al 1.1.2015	Consistenza al 31.12.2015
Attività:		
Attività finanziarie	5.407.254.351,67	5.802.710.056,31
Beni mobili ed immobili	300.299.177,07	333.680.478,18
Attività diverse	274.292.097,35	245.313.007,88
Totale attività	5.981.845.626,09	6.381.703.542,37
Passività:		
Passività finanziarie	5.653.831.399,39	5.934.255.128,26
Passività diverse	3.773.743.464,40	3.316.327.598,25
Totale passività	9.427.574.863,79	9.250.582.726,51
Variazione della consistenza patrimoniale		**-2.868.879.184,14**

CONSIDERATO in

DIRITTO

L'art. 1, comma 5, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, richiama l'applicazione degli art. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, che disciplinano il giudizio di parificazione del bilancio dello Stato. Il richiamo a tali norme, effettuato dal d.l. n. 174 cit., deve essere interpretato sulla base delle vigenti norme in materia di contabilità pubblica e, in particolare, di quelle sui controlli che la Corte dei conti è chiamata a svolgere in ordine ai documenti di bilancio regionali, nella chiave evolutiva tracciata dalla legge generale sui controlli 14 gennaio 1994, n. 20, e dai successivi interventi legislativi richiamati in premessa.

In tale contesto, l'istruttoria condotta dalla Sezione ha valutato, nel quadro generale della gestione regionale, gli equilibri di bilancio, la situazione dell'indebitamento, il rispetto

delle normative nazionali e regionali in materia contabile.

Le risultanze contabili sono state oggetto di una verifica a campione degli atti relativi a partite residuali attive e passive.

Il campione, frutto di scelte sia di tipo professionale sia statistico, non può essere considerato pienamente rappresentativo del rendiconto regionale. Tuttavia, l'assenza di criticità contabili negli atti nell'occasione esaminati, il ripetersi di questo risultato negli anni - visto che la verifica contabile è stata condotta con criteri simili a quelli utilizzati sin dal 2004 - nonché l'analisi complessiva della gestione effettuata attraverso un costante confronto con l'Amministrazione, concorrono a valutare che, per i dati del rendiconto regionale del 2015, vi sia una situazione di sostanziale regolarità.

In particolare, dai controlli effettuati risultano rispettati i limiti di impegno e pagamento assunti con la legge di bilancio e con i successivi provvedimenti di variazione, nonché le norme di contabilità stabilite dalla disciplina regionale.

L'indebitamento regionale è stato mantenuto nei limiti previsti dalle attuali disposizioni normative; la Regione non ha fatto ricorso ad anticipazione di cassa. Occorre evidenziare che ancora per il bilancio preventivo 2015 è stato possibile fare ricorso all'autorizzazione all'indebitamento per il mantenimento degli equilibri. A tale autorizzazione poi non è conseguita la sottoscrizione dei relativi contratti (c.d. "mutui a pareggio"). Questa possibilità, prorogata dall'art.9 del d.l. 113 del 2016 anche al bilancio preventivo 2016, non corrisponde alla reale capacità di indebitamento della Regione. La possibilità di sottoscrizione di mutui per l'anno 2016 sarà infatti pari a 108,99 milioni contro gli attuali 2.709,86 milioni di mutui oggetto di autorizzazione per il 2015. Ne consegue che la Regione, in occasione della piena applicazione delle disposizioni sull'armonizzazione, avrà una evidenziazione anche contabile della situazione di disavanzo maturata negli anni pregressi, come del resto posto in evidenza dalla Sezione in tutte le precedenti relazioni.

Il rendiconto 2015 presenta un disavanzo finanziario pari a 620,723 milioni di euro; tale disavanzo è da ascriversi principalmente alla gestione di competenza con riguardo alla spesa in conto capitale ed alle risultanze delle contabilità speciali, che hanno generato uno squilibrio di 282,773 milioni di euro, imputabile all'avanzo iscritto sui capitoli di spesa riconducibili alla regolarizzazione contabile di residui perenti legati all'anticipazione sanitaria, in applicazione delle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 118/2011, secondo il quale i perenti devono essere reiscritti sui pertinenti capitoli di origine.

Con riferimento alla gestione residui, che mostra un risultato positivo (419,358 milioni di euro) si rileva che la Regione è stata impegnata, nel 2015, nelle operazioni di riaccertamento straordinario previste per legge e dovute all'attuazione dei principi di armonizzazione dei bilanci. Le risultanze di tale riaccertamento straordinario hanno modificato, come previsto dalla legge stessa, i risultati del rendiconto 2014 ed, in particolare, hanno evidenziato un maggior disavanzo di 746,829 milioni di euro.

La Sezione rileva, inoltre, che tenendo conto della ricostituzione dei vincoli e dei residui perenti, la Regione presenta un disavanzo sostanziale di 3.503,93 milioni di euro. Tale disavanzo dovrà essere oggetto di specifica attenzione al fine di garantire gli equilibri di bilancio in base alle disposizioni di contabilità armonizzata.

La quota di residui perenti che compone il citato disavanzo sostanziale è pari a 1.270,07 milioni a fronte dei quali il relativo fondo copre una percentuale pari all'88,70 per cento, in linea sia con le previsioni di legge, che stabiliscono un obbligo di copertura almeno pari al 70 per cento, sia con l'andamento storico dei residui oggetto di perenzione.

La residua parte di disavanzo sostanziale è da attribuirsi, tra l'altro, alla costituzione di un fondo pari a 659,4 milioni per la copertura delle spese previste dal d.l. n. 35/2013, relative alle anticipazioni per far fronte a dei debiti scaduti, di cui, tuttavia, è previsto per legge il differimento del rimborso in trenta rate annuali di pari importo a partire dal 2014.

Resta, tuttavia, una significativa quota di disavanzo sostanziale derivante dalla necessaria ricostituzione dei fondi vincolati che non è accompagnata da specifiche previsioni di legge connesse alla nuova disciplina sull'armonizzazione contabile e che, per altro, risulta in aumento nel quinquennio.

Sulla base delle disposizioni di legge vigenti viene, comunque, rispettato il principio degli equilibri di bilancio che, grazie anche al regime delle esclusioni, vede il saldo di parte corrente in attivo per 143,7 milioni di euro e il saldo finale di competenza in attivo di 2 milioni di euro.

Le osservazioni in merito alla complessiva attività di gestione sono riportate nella relazione allegata alla presente decisione ai sensi dell'art. 41 r.d. n. 1214/1934 e dell'art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012.

P.Q.M.

la Corte dei conti-Sezione di controllo per la Regione Toscana,

PARIFICA, nei termini esplicitati in diritto, il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2015, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio. Richiama, tuttavia, l'attenzione della Regione sulla situazione di disavanzo sostanziale e sulla necessità di individuare forme di copertura dello stesso in base alle nuove disposizioni della contabilità armonizzata;

APPROVA l'annessa relazione, elaborata ai sensi dell'art. 41 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 1, comma 5, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213;

DISPONE che i conti oggetto del presente giudizio, muniti del visto della Corte, siano restituiti al Presidente della Regione Toscana per la successiva presentazione al Consiglio regionale;

ORDINA che la presente decisione e l'unita relazione siano trasmesse al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Regione Toscana, all'Assessore alla Presidenza della Regione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nonché al Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo e al Presidente della Sezione delle autonomie.

La presente decisione è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte della Regione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Firenze, 27 luglio 2016.

Il relatore
del giudizio di parificazione
f.to Laura D'Ambrosio

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

La decisione è stata depositata in Segreteria in data 27 luglio 2016.

Il segretario
f.to Mariano Palumbo

NOTA INTRODUTTIVA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

Il Presidente

Nota introduttiva

Preliminarmente vorrei porgere, a nome della Sezione regionale di controllo per la Toscana, un saluto a tutte le autorità presenti, che con la loro partecipazione, hanno inteso onorare la nostra istituzione e conferiscono solennità e prestigio al momento solenne che chiude, in sede giurisdizionale, il ciclo del controllo sul bilancio della Regione Toscana. Come è noto, l'art. 1, c. 5 del d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nell'intento di rafforzare la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, ha istituito il giudizio di parificazione sul rendiconto regionale, assegnandolo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Alla decisione di parifica è allegata una relazione, nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari, al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio di bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La Corte costituzionale, nella fondamentale sentenza n. 39 del 6 marzo 2014, chiarisce che il giudizio di parifica, analogamente a ciò che accade per il rendiconto generale dello Stato, ha natura di controllo preventivo sugli atti, in quanto precede e rende possibile l'approvazione del rendiconto da parte del Consiglio regionale. Esso consiste nell'esame di bilanci e rendiconti da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, come recita il d.l. n. 174/2012 "per la verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare anche in prospettiva gli equilibri economico-finanziari degli enti". Mirando a queste quattro finalità, tale controllo viene definito dalla Corte costituzionale come un "sindacato di legalità e di regolarità" con obiettivo ampio, che

va considerato in una "prospettiva non più statica, ma dinamica" e che pur rimanendo nell'ambito del controllo collaborativo trova un suo esito nella "segnalazione delle disfunzioni" riscontrate. La natura collaborativa del controllo, e il rispetto delle autonomie, è garantita proprio dall'assegnazione di esso alla Corte dei conti "stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse".

La vastità e la profondità dottrinaria che la Corte costituzionale ha dedicato alla estensione alle Regioni del giudizio di parificazione è da sola il segno dell'importanza massima del giudizio che si apre anche questa mattina, per la quarta volta nella nostra storia.

L'attività di parificazione svolta dalla Corte dei conti, è rivolta alle assemblee legislative regionali ed è, quindi, teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto regionale.

Il giudizio di parifica, riconosciuto pienamente conforme ai principi costituzionali dalla citata sentenza n. 39/2014 della Corte costituzionale, in quanto svolto dalla Corte dei conti in qualità di organo magistratuale e di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, è modellato sull'analogo giudizio che la Corte dei conti formula sul rendiconto generale dello Stato e si svolge, a norma dell'art. 40 del T.u., approvato da r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 con la formalità della giurisdizione contenziosa, alla quale partecipa il Pubblico Ministero, rappresentato, nel caso specifico, dal Procuratore regionale, che svolge in udienza la sua requisitoria, sulla base dell'art. 18 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, secondo cui nell'udienza interviene il Procuratore generale, o chi legalmente lo rappresenta e dell'art. 73 del r.d. n.1214/1934, secondo il quale nel giudizio davanti alla Corte dei conti è sempre sentito il Pubblico Ministero.

Oggetto di giudizio di parifica è il solo rendiconto generale della Regione che si concretizza nella decisione sulla regolarità delle poste di bilancio.

Finalità ultima dello stesso è quella di conferire certezza giuridica al rendiconto regionale; svolgendosi, poi, tale giudizio in un contesto di natura giurisdizionale, ne derivano gli effetti propri del giudicato, con la conseguente immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificato dalla Corte.

Giova, altresì, sottolineare come il giudizio di parifica si ponga in funzione ausiliaria al perseguimento dei nuovi vincoli di finanza pubblica, così come precisati dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, tendente ad assicurare il pareggio di bilancio e in fondo,

proprio con l'attuazione del nuovo dettato costituzionale assume ancora più rilievo, svolgendosi a presidio di interessi costituzionalmente tutelati.

Il rendiconto regionale sul quale oggi si svolge il giudizio di parificazione si colloca in un passaggio intermedio tra le precedenti disposizioni normative e quelle relative all'armonizzazione contabile di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Per la regione Toscana il principale atto di attuazione della riforma dei sistemi contabili è costituito dalla l.r. 7 gennaio 2015, n. 1, che fa fronte alla necessità di una nuova normativa regionale in materia di programmazione e di contabilità. La riforma risulterà compiutamente attuata con il rendiconto per il 2016 il quale vedrà un intero ciclo di bilancio (Defr, bilancio preventivo e rendiconto) sottoposto alla nuova disciplina.

Il giudizio di parifica è l'occasione per ricordare anche l'attività legislativa svolta dalla Sezione per l'anno 2015 secondo il programma di controllo, definito con deliberazione 31 dicembre 2014, n. 266. Siffatto controllo coinvolge innanzitutto il monitoraggio dei bilanci degli enti, seguendo quanto previsto dall'art. 1 commi 166 e 167 della l.f. 2006, come modificati dall'art. 148 bis del Tuel. Le delibere con pronunce per gravi irregolarità contabili approvate dalla Sezione nell'anno 2015 sono state 232 e altre 223 pronunce hanno riguardato la verifica di congruità delle misure correttive adottate dagli enti.

Va ricordato che la Sezione svolge, tradizionalmente, tale controllo sull'universo delle amministrazioni locali, così che, ad oggi, essa dispone di un patrimonio conoscitivo che comprende, da un lato, gli andamenti di entrata e di spesa di tutti i comuni e le province e, dall'altro, dati e informazioni sull'esistenza di situazioni di criticità variamente affrontate e risolte (o non risolte) dagli enti nei vari esercizi finanziari.

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

La quantità e la qualità delle informazioni che costituiscono - come detto - il know-how della Sezione con riguardo alla gestione finanziaria degli enti locali ha consentito alla Sezione stessa sia di formulare tre pronunce, che hanno valutato la congruità e la praticabilità dei piani di riequilibrio presentati, al fine di prevenire il dissesto, da parte di due comuni toscani sia di elaborare una specifica relazione sullo stato della finanza locale nella regione.

Detta relazione, si pone come documento di analisi e di riflessione sia sugli andamenti complessivi della finanza locale in Toscana, sia sull'esperienza realizzata dalla Sezione nello svolgimento del controllo-monitoraggio sui bilanci degli enti e sugli esiti che ne sono scaturiti (delib. 21 gennaio 2015, n. 7).

In una seconda relazione sulla finanza locale in Toscana, approvata dalla Sezione con delibera n. 31 del 24 marzo 2016, la situazione finanziaria degli enti toscani nel corso del 2013-2014 è apparsa, a una prima analisi, migliorata in termini di equilibri di bilancio al 31 dicembre 2013, con una netta riduzione dell'indebitamento; un aumento delle entrate, una drastica riduzione delle spese per investimento. In questa relazione sono state analizzate le prime risultanze del riaccertamento straordinario dei residui degli enti. Si rappresenta che si tratta di una massa di crediti di oltre 2,5 miliardi, di cui il 30 per cento risultano vetusti, e cioè riferiti ad esercizi vecchi di almeno 5 anni. L'avanzo di amministrazione degli enti toscani è risultato ampiamente ipotecato dalle difficoltà di riscossione dei crediti accertati.

Nell'esercizio poi della funzione consultiva, la Sezione ha adottato, nel 2015, n. 55 deliberazioni aventi ad oggetto pareri sulla base delle richieste pervenute dal Consiglio delle autonomie.

Circa i costi della politica, la Sezione ha effettuato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari rappresentati nel Consiglio regionale, nonché, attraverso un apposito Collegio di controllo sulle spese elettorali, ha verificato la congruità delle spese sostenute dai partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati per le campagne elettorali nei dieci comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti, impegnati nelle elezioni amministrative del 25 maggio e dell'8 giugno 2015, ai sensi dell'art. 13, comma 6, l. n. 96/2012.

In tema di finanza regionale, l'impegno della Sezione ha avuto ad oggetto anche i bilanci di esercizio degli enti che compongono il Servizio sanitario regionale.

In particolare, con riferimento ai bilanci di esercizio 2012 delle Aziende sanitarie, la Sezione ha svolto un puntuale controllo-monitoraggio, come previsto dall'art. 1, comma 170, l. n. 266 cit. e dall'art. 1, commi 3 e 7, d.l. n. 174 cit., sui profili relativi al risultato di esercizio, alla capacità di indebitamento, alla contabilizzazione dell'attività intramoenia, alla spesa per acquisto di beni e servizi e alla spesa per il personale, tenuto conto delle linee guida elaborate a livello centrale dalla Sezione delle autonomie. Pertanto sono state adottate pronunce specifiche di accertamento di gravi irregolarità (principalmente per il superamento dei limiti di legge in materia di acquisti di beni e servizi e di spesa per il personale) nei confronti di sei Aziende sanitarie. Su tali temi è stato anche attivato il dialogo

con la Regione, cui compete tra l'altro il consolidamento dei bilanci aziendali in occasione dell'esame delle conseguenti misure correttive.

E' stata, altresì, redatta una relazione sul funzionamento dei controlli interni, per l'anno 2013, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, approvata con delibera n. 11 del 28 gennaio 2016.

Non mi soffermo, infine, sugli altri compiti che hanno riguardato la Sezione regionale di controllo, sempre più impegnativi e svolti nell'interesse della pubblica finanza e della collettività, quali il controllo preventivo e quello sulla gestione delle amministrazioni statali.

Circa il procedimento del presente giudizio, a questa mia breve introduzione seguiranno le relazioni dei magistrati relatori, nonché la requisitoria orale del Procuratore regionale presso la Corte dei conti. Ci sarà, poi la Camera di consiglio e la lettura di un estratto della decisione.

RELAZIONE

CAPITOLO I

IL BILANCIO E L'INDEBITAMENTO NELL'ECONOMIA REGIONALE

Sommario: 1. Il contesto macroeconomico nazionale. - 2. Il quadro economico regionale. - 3. L'indebitamento nel territorio toscano. - 3.1 L'indebitamento regionale: inquadramento normativo. - 3.2. Le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013 e l'evoluzione del contesto nel 2015. - 3.3. Il debito delle Regioni e degli Enti locali.

1. Il contesto macroeconomico nazionale

Il bilancio della Regione Toscana si inquadra nel più ampio contesto macroeconomico caratterizzato della crisi finanziaria che ha avuto inizio nel 2008 e che dà i primi segnali di ripresa a partire dal 2015. Infatti, dal 2008 e nonostante la timida crescita manifestatasi nel biennio 2010-2011, si è registrata, a livello nazionale, una contrazione di Pil cumulata di oltre l'8,5 per cento dal periodo pre-crisi. Tale andamento negativo si arresta nel 2014 e inverte la sua tendenza nell'esercizio 2015.

Il 2015 rappresenta il primo anno in cui la crescita del Pil torna positiva dopo tre anni di recessione, aumentando dello 0,8 per cento, valore pressoché in linea con le previsioni. In particolare, si è registrato un elevato ritmo di crescita nei primi mesi dell'anno, ritmo che si è progressivamente affievolito nel corso dell'esercizio, fino ad assestarsi allo 0,1 per cento a fine periodo comportando, peraltro, una revisione al ribasso delle previsioni per il successivo 2016.

Tale dinamica evidenzia, da una parte, come l'economia italiana sembri finalmente uscita dalla fase recessiva; dall'altra, come la ripresa risulti ancora debole, incerta, e fatichi a consolidarsi, anche a causa di tendenze di segno opposto registrate dalle economie dei paesi emergenti - Cina, Russia, Brasile -, che stanno incidendo negativamente sulla domanda estera. Infatti, a fronte di un netto incremento delle importazioni, dal 3,2 del 2014 al 6 per cento del 2015, la variazione delle esportazioni risulta più contenuta.

E' risultato più dinamico nel 2015 l'andamento della domanda interna, caratterizzata da un incremento dello 0,5 per cento dei consumi finali nazionali e dello 0,8 per cento degli investimenti fissi lordi. Quest'ultimo deriva dalla forte accelerazione degli investimenti in mezzi di trasporto, che ha portato un contributo alla crescita pari allo 0,8 per cento, a fronte

di un'incidenza dello 0,3 per cento del settore dei macchinari e di un concorso negativo per lo 0,2 per cento con riguardo al comparto delle costruzioni.

Tab. 1 - Il quadro macroeconomico in Italia - Conto economico delle risorse e degli impieghi. Variazioni percentuali sull'anno precedente - valori concatenati - anno di riferimento 2010.

Aggregati	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prodotto interno lordo	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,3	0,8
Importazioni di beni e servizi (Fob)	12,4	0,5	-8,1	-2,3	3,2	6,0
Consumi finali nazionali di cui	1,1	-0,5	-3,3	-1,9	0,2	0,5
-*Spesa delle famiglie*	1,3	0	-3,9	-2,5	0,6	0,9
-*Spesa delle Istituzioni sociali private senza scopo di lucro (Isp)*	*0,6*	*-1,8*	*-4,6*	*1,2*	1,5	0,6
-*Spesa delle Amm. Pubbliche*	*-0,2*	*-0,5*	*-1,2*	*-0,3*	-1,0	-0,7
Investimenti fissi lordi	-0,5	-1,9	-9,3	-6,6	-3,4	0,8
Esportazioni di beni e servizi (Fob)	11,8	5,2	2,3	0,6	3,1	4,3

Fonte: Istat, Annuario statistico italiano 2014 e Rapporto annuale 2015. Per il 2015: report "Pil e indebitamento AP" (marzo 2016).

I dati sotto riportati, relativi ai singoli contributi alla crescita del Pil, pongono in rilievo l'inversione di tendenza registrata dalla domanda interna, che torna ad essere il fattore trainante della ripresa, a fronte di un ruolo minore della domanda estera che registra una battuta d'arresto, nonostante abbia rappresentato la principale componente di crescita negli anni precedenti.

Nel dettaglio, la domanda interna ha contribuito per l'1 per cento alla crescita del Pil, a fronte di un contributo delle esportazioni nette negativo (-0,3 per cento), in presenza di una crescita delle importazioni (6 per cento) superiore a quella delle esportazioni (4,3 per cento).

Tab. 2 - Contributi alla crescita del Pil. - Anni 2011-2015, prezzi dell'anno precedente. (punti percentuali)

Aggregati	2011	2012	2013	2014	2015
Domanda nazionale al netto delle scorte	-0,8	-4,5	-2,8	-0,4	0,5
Consumi finali nazionali	-0,4	-2,7	-1,6	0,2	0,4
-Spesa delle famiglie residenti e ISP	*0*	*-2,4*	*-1,5*	*0,4*	*0,5*
-Spesa delle Amm. Pubbliche	*-0,4*	*-0,3*	*-0,1*	*-0,2*	*-0,1*
Investimenti fissi lordi e oggetti di valore	-0,4	-1,8	-1,3	*-0,6*	*0,1*
Variazione delle scorte	0,2	-1,2	0,3	*0,0*	*0,5*
Domanda estera netta	1,2	2,9	0,8	*0,1*	*-0,3*
Prodotto interno lordo	**0,6**	**-2,8**	**-1,7**	***-0,3***	***0,8***

Fonte: Istat, Report "Pil e indebitamento AP" (marzo 2016).

Per quanto riguarda i principali indicatori di finanza pubblica, si evidenzia, per il 2015, un indebitamento netto (deficit nella definizione prevista dalla procedura europea di deficit

eccessivi) delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil pari a -2,6 per cento, in miglioramento rispetto al 2014, in presenza di un saldo primario positivo per oltre 25 miliardi (1,6 per cento del Pil).

La diminuzione del disavanzo dopo tre anni è stata favorita dal calo della spesa per interessi (effetto del crollo dei tassi d'interessi, conseguenza, a sua volta, del rischio di deflazione e della perdurante debolezza del ciclo economico), con una riduzione, rispetto al 2014, di circa 6 miliardi e di quattro decimi di punto in quota di Pil. Rispetto al picco del 2012, la spesa per interessi è diminuita di 15 miliardi in termini assoluti, passando da 83,6 a 68,4 miliardi.

Con particolare riferimento al conto consolidato delle amministrazioni pubbliche si riscontra il contributo positivo, sia in termini di saldo corrente che di saldo finale, apportato dal comparto delle amministrazioni locali, che compensa solo in parte l'andamento di segno inverso registrato dalle amministrazioni centrali. Va segnalata altresì la coincidenza fra i dati di consuntivo e le stime effettuate dal Governo nella nota di aggiornamento del Def 2015, approvata a settembre 2015. Tale convergenza, rilevata a livello di saldi, non si rispecchia tuttavia a livello di singole voci di entrata e di spesa del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

La pressione fiscale si riduce al 43,3 per cento, quattro decimi di punto inferiore alle attese e tre decimi inferiore rispetto al 2014.

Analizzando inoltre l'andamento del debito pubblico, quest'ultimo, a fine 2015, risulta pari a 2.171,7 miliardi (a fronte di un valore pari a 2.136,2 nel 2014), arrivando a pesare il 132,7 per cento del Pil. Rispetto al 2014 il rapporto tra il debito delle Amministrazioni pubbliche ed il Pil è aumentato di 0,2 punti percentuali.

Tab. 3 - Indicatori di finanza pubblica - Anni 2011-2015. (in percentuale sul Pil)

Aggregati	2011	2012	2013	2014	2015
Indebitamento netto	-3,5	-2,9	-2,9	-3	-2,6
Saldo primario	1,2	2,2	1,9	1,6	1,6
Pressione fiscale	41,6	43,6	43,6	43,6	43,3
Debito	116,4	123,3	129	132,5	132,7

Fonte: Istat, Report "Pil e indebitamento AP" (marzo 2016) e Nota informativa (aprile 2016).

Il tema del debito, rappresentando uno dei principali elementi di criticità per la sostenibilità della finanza pubblica italiana, viene affrontato anche in sede europea. Appesantito dalla situazione di strisciante deflazione, e quindi non aiutato da una dinamica più vivace del Pil nominale, il debito pubblico italiano vive sotto la spada di Damocle di una eventuale applicazione meccanica del dettato degli accordi del cosiddetto Fiscal Compact, ovvero della riduzione in termini assoluti di 1/20 l'anno della quota di debito eccedente rispetto al limite originariamente previsto dal Trattato di Maastricht. Anche se non applicato con rigore ragionieristico, questa incombente obbligazione crea una vulnerabilità generale per il quadro finanziario italiano.

La Commissione europea, infatti, ha evidenziato la possibilità che si manifestino rischi non tanto di breve periodo, quanto di medio termine (ovvero un orizzonte ventennale)[1]. Uno dei primi elementi di fragilità valutati dalla Commissione riguarda proprio la persistenza di un elevato debito pubblico e la sensibilità di quest'ultimo a shock avversi. Il rischio risulta elevato in particolare in presenza di andamenti sfavorevoli della crescita e dei tassi di interesse.

Proprio il debito pubblico risulta essere, peraltro, uno degli indicatori ritenuti critici dalla Commissione che, nel corso del 2015, ha inserito l'Italia nell'ambito della procedura di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici. Tale procedura ha lo scopo di identificare e analizzare gli elementi che frenano la crescita, suggerendo specifiche politiche per la loro rimozione. L'Italia è stata considerata critica per 5 dei 14 indicatori di squilibrio macroeconomici individuati a livello comunitario e cioè quelli che riguardano in particolare la perdita di quote di esportazione, l'elevato debito pubblico, l'elevato tasso di disoccupazione, il tasso di disoccupazione di lungo termine e quello giovanile[2].

Al riguardo, i Rapporti-paese diffusi dalla Commissione europea nel corso del 2016[3] riconoscono tuttavia che l'Italia ha avviato un percorso di riassorbimento degli squilibri, mediante le riforme del mercato del lavoro, degli assetti proprietari di parte del settore bancario, dell'istruzione, della Pubblica Amministrazione. Tuttavia, ad avviso della Commissione, tali interventi dovrebbero essere accompagnati da un controllo sulla spesa pubblica più rigoroso, dalla riduzione della pressione fiscale nonché da interventi mirati a favorire l'occupazione giovanile. Gli stessi obiettivi sono stati ribaditi in occasione delle

[1] Fonte: Commissione Europea, *Fiscal Sustainability Report*, gennaio 2016, pp. 125-126.
[2] Fonte: Commissione Europea, *Alert Mechanism Report*, novembre 2015.
[3] Fonte: Commissione Europea, *Country Report Italy 2016, Including an In- Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, febbraio 2016.

raccomandazioni specifiche fornite a maggio 2016 sul programma italiano di riforme. Nell'ambito di tale documento, la Commissione europea conferma, quali interventi prioritari, la politica di privatizzazioni, la riduzione del debito pubblico, lo spostamento del carico fiscale dai fattori produttivi a consumi e proprietà, la riduzione delle agevolazioni fiscali, il completamento della riforma del catasto e la lotta all'evasione. Viene inoltre accordata all'Italia la massima flessibilità sul deficit nel 2016, rimandando a una nuova valutazione a fine anno[4].

La spesa delle amministrazioni pubbliche risulta essere uno dei temi affrontati nell'ambito del Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 2/2016. In particolare, viene evidenziata l'importanza del ruolo dell'operatore pubblico nel contesto economico nazionale con riferimento all'attività di *spending review*, sottolineando al contempo la necessità di ricondurre la stessa spesa al conseguimento di target di efficienza, intesa come mantenimento (se non il miglioramento) della qualità dei servizi pubblici, anche in presenza di una restrizione delle risorse.

La Corte, infatti, evidenzia alcuni aspetti critici nell'attività di revisione della spesa, che riguardano in particolare gli effetti distorsivi associati a tagli poco selettivi. Tali effetti sono risultati particolarmente negativi in funzione del sostegno della ripresa economica ed hanno comportato due tendenze: la contrazione della spesa per investimenti, componente necessaria per una crescita economica e una redistribuzione funzionale della spesa, a favore dei settori più legati all'invecchiamento demografico (quali pensioni e sanità), a scapito di comparti che favoriscono maggiormente un ampliamento della capacità produttiva, come i trasporti, la ricerca, l'istruzione.

Al riguardo la Corte osserva, da una parte, la presenza di un nuovo equilibrio nella spesa complessiva, eccessivamente sbilanciato verso la componente corrente, rispetto a quella in conto capitale; dall'altra, la presenza, nell'ambito della componente corrente, di una quota elevata non più comprimibile, quale la spesa per il personale, che delinea un quadro nel quale appare difficile proseguire sulla strada di ulteriori operazioni di taglio con metodologie poco selettive. La Corte sottolinea come la riduzione della spesa secondo regole automatiche, piuttosto che in base a meccanismi mirati, non possa essere percorribile nel lungo periodo, a causa dei ridotti margini di manovra che tale modalità comporta, con il rischio di

[4] Fonte: Commissione Europea, *Council recommendation on the 2016 national reform programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2016 stability programme of Italy*, Maggio 2016.

pregiudicare la qualità dei livelli dei servizi offerti; il Rapporto invita dunque ad implementare le basi conoscitive ed i meccanismi regolatori su cui si fondano le decisioni di revisione della spesa pubblica.

Per quanto riguarda le previsioni per il prossimo biennio, sulla base degli andamenti registrati nell'ultimo trimestre del 2015, meno favorevoli di quanto stimato, sono state corrette al ribasso le stime per il 2016, con valutazioni aggiornate che si attestano intorno all'1,1 per cento, mentre sono rimaste pressoché invariate quelle per il 2017.

In particolare, le previsioni pubblicate dalla Commissione Europea evidenziano, per il 2016, una crescita del Pil pari all'1,1 per cento, supportata dal rafforzamento della domanda interna.

In tale contesto, il mercato del lavoro è previsto in graduale ripresa, con una lieve diminuzione del tasso di disoccupazione dall'11,9 per cento nel 2015 all'11,4 per cento del 2016.

Inoltre, l'indebitamento netto, a seguito del picco registrato nel 2014 e l'inversione di tendenza avvenuta nel 2015, sembra continuare a ridursi anche nel biennio successivo.

Per quanto riguarda, infine, il debito pubblico, viene previsto stabile nel 2016, prima di iniziare a decrescere nel 2017.

Le previsioni per il 2016 risentono peraltro dei rischi connessi alla volatilità dei mercati finanziari e del rallentamento delle economie estere, in particolare di quelle emergenti. Inoltre, dal lato dei prezzi, il margine di miglioramento delle ragioni di scambio risulta in progressivo esaurimento, in quanto si sono ristretti i margini di riduzione del prezzo delle materie prime, tra cui il petrolio. Le previsioni evidenziano pertanto come sia bassa la probabilità che nel 2016 si ripeta il fenomeno registrato nel 2015, anno in cui i risultati attesi dal Governo nell'ambito della nota di aggiornamento del Def 2015, relativi alla crescita nominale del Pil, sono stati raggiunti grazie ad un maggiore incremento del deflatore, rispetto ad un andamento del Pil reale inferiore alle attese.

Tab. 4 - Previsioni per l'economia italiana. Anni 2016-2017. Principali indicatori economici.

Voci	2016	2017
Pil e principali componenti (variazioni percentuali sull'anno precedente)		
Pil	1,1	1,3
Spesa delle famiglie residenti	1,5	1,1
Spesa delle Amm. Pubbliche	0,6	0,7
Investimenti fissi lordi	3,2	4,1
Esportazioni di beni e servizi Fob	2,4	4,0
Importazioni di beni e servizi Fob	3,8	4,7
Indicatori del mercato del lavoro e di finanza pubblica		
Tasso di disoccupazione (%)	11,4	11,2
Indebitamento netto (in % sul pil)	-2,4	-1,9
Debito (in % sul pil)	132,7	131,8

Fonte: Commissione Europea, *European economic forecasts (Spring 2016)*.

Le tendenze sopra descritte sono riprese anche nel Documento di economia e finanza (Def) 2016, sul quale si è espressa la Corte dei conti, nell'ambito dell'audizione delle Sezioni riunite in sede di controllo presso le Commissioni di bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, svoltasi ad aprile 2016.

In secondo luogo, viene ribadita la necessità di portare avanti le riforme volte a superare gli aspetti di debolezza strutturale del sistema economico, al fine di sostenere la fiducia degli operatori. Tale tendenza viene riflessa nella legge di stabilità 2016, che prevede specifici interventi mirati a rafforzare la domanda interna ed ad arrestare la caduta degli investimenti, attirando capitale estero. Queste azioni devono tuttavia tener conto dei ristretti margini di manovra a disposizione del Governo, che potranno comportare l'insorgere di difficoltà nell'intervenire in alcuni settori determinanti (contratti pubblici, flessibilità in uscita per le pensioni, recupero nella qualità dei servizi). Risulta pertanto necessario, ad avviso della Corte, accompagnare l'attuazione delle riforme con l'eliminazione delle rigidità che limitano l'operare degli strumenti di finanza pubblica, ovvero ne comportano distorsioni, con particolare riferimento ad un riesame strutturale del sistema tributario, che deve essere basato su un ampliamento della base imponibile, sulla modifica delle modalità redistributive del sistema di prelievo, nonché sul coordinamento della leva fiscale tra i diversi livelli di governo. Tali azioni dovrebbero essere conseguite unitamente ad una revisione mirata della spesa e ad una riconfigurazione dell'offerta di servizi pubblici.

2. Il quadro economico regionale

I dati di consuntivo 2015 per la Regione Toscana hanno in parte confermato le previsioni elaborate a livello nazionale, con riferimento all'andamento del Pil ed agli indicatori di finanza pubblica, mentre hanno fatto registrare una dinamica della domanda interna più favorevole di quanto stimato, a scapito delle esportazioni. Il sistema economico regionale ha evidenziato risultati migliori rispetto a quanto rilevato a livello nazionale, come peraltro avvenuto anche negli scorsi esercizi.

Nell'ambito del Documento unico di programmazione (Dap) per il 2015 elaborato dall'amministrazione regionale nel dicembre 2014, era stata prevista una crescita del Pil toscano dell'1,2 per cento sull'anno precedente (a fronte dello 0,8 per cento stimato a livello italiano). Tale risultato positivo era considerato strettamente legato alla capacità di realizzare una crescita delle esportazioni estere in linea con quella prevista (stimata in crescita del 4 per cento) ed alla capacità di ripresa del sistema produttivo, in modo da poter alimentare la competitività sul mercato internazionale. Un elemento individuato come critico riguardava il potere di acquisto delle famiglie residenti crollato, negli anni della crisi, di circa 8 punti percentuali, comportando un peggioramento della distribuzione del reddito. Per il 2015 era stata prevista una lieve ripresa di tale componente, che tuttavia avrebbe apportato un beneficio solo parziale alla condizione di impoverimento manifestatasi negli anni della crisi, a causa di un debole recupero del potere di acquisto, previsto non superiore all'1 per cento.

Il successivo Documento di economia e finanza regionale (Defr) per il 2016, approvato dalla Regione nel dicembre 2015, nell'ambito dell'aggiornamento del contesto economico strutturale, effettua una revisione in lieve ribasso della crescita del Pil del 2015 (+1 per cento rispetto all'anno precedente). Il fattore trainante è sempre la domanda estera, che comporta un beneficio in termini di esportazioni sui mercati internazionali più evidente rispetto alle altre regioni italiane. Al riguardo, la Regione Toscana ha elaborato, negli ultimi anni, specifiche politiche mirate a favorire l'internazionalizzazione delle imprese, mediante la predisposizione di appositi bandi, finanziati con i fondi europei, finalizzati a realizzare progetti di investimento per lo sviluppo di reti commerciali all'estero.

Vengono inoltre confermate le previsioni effettuate a preventivo sulla ripresa dei consumi individuali delle famiglie, ripresa favorita dall'incremento del reddito disponibile e da una frenata della dinamica dei prezzi. L'accelerazione del sistema produttivo nel 2015 avrebbe

inoltre comportato una rilancio della domanda del fattore lavoro, con un decremento del tasso di disoccupazione.

I dati di consuntivo, pubblicati da Irpet nell'ambito del rapporto "La situazione economica della Toscana. Consuntivo 2015, previsioni 2016-2018", edito a giugno 2016, confermano tali aspettative. Infatti, anche per la Toscana il 2015 rappresenta l'anno in cui l'economia è tornata ad espandersi, con un Pil in aumento dell'1,1 per cento, risultato migliore rispetto a quanto registrato a livello nazionale e positivo per la prima volta dal 2011.

Nell'ambito di un quadro internazionale particolarmente volatile ed incerto, che non ha offerto stimoli alla crescita, anche l'economia toscana, come quella italiana, è stata caratterizzata da una ricomposizione dei fattori della domanda caratterizzati da un ruolo più dinamico della componente interna, diversamente dagli ultimi tre anni trainati dalla domanda estera. Tale evoluzione è dovuta all'aumento degli investimenti e del consumo delle famiglie, fattori che comportano un naturale incremento anche delle importazioni.

Tab. 5 - Principali indicatori economici, confronto Italia - Regione Toscana.
Variazioni percentuali a prezzi costanti.

Voci	Toscana		Italia	
	2014	2015	2014	2015
Pil	0,0	1,1	-0,3	0,8
Spesa delle famiglie residenti	0,7	1,1	0,6	0,9
Investimenti fissi lordi	-3,0	0,2	-3,4	0,8
Export (per la Toscana: estero e interregionale)	-0,1	3,5	3,1	4,3
Importazioni (per la Toscana: estero e interregionale)	4,3	2,8	3,2	6,0

Fonte: dati Istat e Irpet.

A livello regionale si evidenzia, nonostante la relativa frenata, un perdurante impulso positivo esercitato dalle esportazioni generate da un nucleo di imprese che ha reagito positivamente alla grande crisi, con grandi capacità di adattamento; dall'altra parte, va segnalata la ripresa della domanda interna, il cui contributo era risultato negativo fino al 2013.

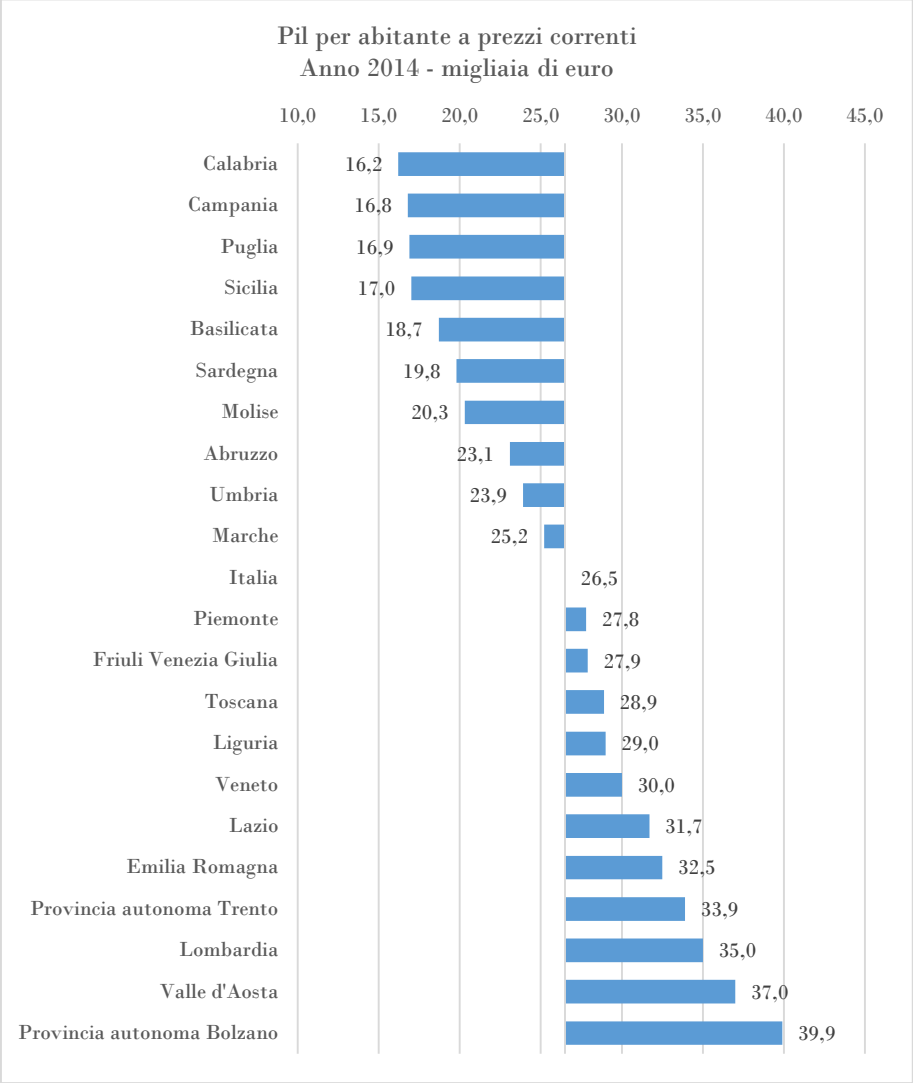
In particolare, analizzando le singole componenti della domanda interna (consumi delle famiglie, investimenti e spesa della pubblica amministrazione) si riscontra un miglioramento del consumo delle famiglie (+1,1 per cento rispetto al 2014, a fronte di un incremento a livello nazionale stimato da Istat dello 0,9 per cento), sostenuto dal rafforzamento del mercato del lavoro e dal conseguente incremento del reddito disponibile.

Unitamente a quest'ultimo dato, assume particolare rilevanza l'andamento degli investimenti, che registra un ritorno alla crescita, anche se assai modesto, +0,2 per cento, valore inferiore rispetto al dato nazionale. La ripresa del ciclo degli investimenti risulta trainata dal comparto dei macchinari, il cui risultato positivo viene in parte neutralizzato dall'andamento negativo del settore delle costruzioni.

Valori ancora negativi vengono invece registrati dalla spesa della pubblica amministrazione nell'ambito della regione (-0,6 per cento), il cui andamento segue quello nazionale (-0,7 per cento stimato da Istat). La contrazione della spesa pubblica ha peraltro influito, nel corso del periodo 2010-2015, sulla mancata crescita del Pil. Al riguardo, l'Irpet, nell'ambito del già citato rapporto sulla situazione economica della Toscana, ha stimato una diminuzione della spesa pubblica a livello regionale pari, in termini reali, a circa 5 punti percentuali, corrispondente a circa 1 miliardo di euro, misurati ai prezzi costanti del 2010. A livello nazionale, lo stesso calcolo evidenzia una contrazione della spesa pubblica di 5,5 punti, per un totale di circa 18 miliardi di euro. I meccanismi di restrizione sulla spesa pubblica e in particolare sul segmento della spesa in conto capitale sono destinati a perdurare a lungo, anche in considerazione dell'applicazione di un insieme di norme, di rilievo costituzionale, conseguenti all'introduzione del principio di tendenziale equilibrio di bilancio e dell'armonizzazione contabile. Tali norme rendono molto più stringenti i vincoli per regioni ed enti locali nel contrarre mutui e prestiti per finanziare la spesa di investimento.

La migliore prestazione complessiva registrata dall'economia toscana negli ultimi anni, rispetto alla media delle altre regioni, viene confermata anche dal confronto regionale del Pil pro capite a prezzi correnti, reso possibile grazie ai dati pubblicati da Istat e relativi ai conti economici territoriali aggiornati all'anno 2014. Tale confronto mostra come, rispetto a una media nazionale di 26,5 mila euro pro capite, la Toscana registri un valore superiore, che si assesta intorno ai 29 mila euro, trovandosi pressoché allineata a regioni quali la Liguria, il Veneto, il Lazio, ma rimanendo ancora distante dai 32,5 mila euro dell'Emilia Romagna e dai 35 mila euro della Lombardia.

Fig. 1 - Pil per abitante nelle Regioni Italiane. Anno 2014.



Fonte: Istat, Conti economici territoriali. Novembre 2015.

Nonostante la ripresa della crescita registrata nel 2015 rispetto al periodo precedente, su cui incombe il rischio di una ulteriore frenata a causa delle incertezze dei mercati internazionali, nel rapporto Irpet sopra citato viene sottolineata un'asincronia tra il comportamento dell'economia italiana e quanto registrato a livello mondiale: a fronte di un ciclo economico espansivo internazionale registrato nel periodo precedente, l'Italia e la Toscana non hanno registrato lo stesso andamento. Di conseguenza, nel caso di un rallentamento del ciclo economico, si pone il rischio di una contrazione maggiormente accentuata per l'economia nazionale e regionale.

Tale asincronia sembra derivare da specifici elementi strutturali che influenzano una velocità di crescita minore rispetto alla media internazionale. Tra questi vengono citati il lento processo di ammodernamento della pubblica amministrazione e del sistema di servizi

alle imprese; la presenza di un contenuto tasso di partecipazione al mercato del lavoro; la specializzazione produttiva orientata verso settori caratterizzati da intensità di capitale e da lenti processi di innovazione; l'età avanzata della popolazione residente, con i conseguenti oneri sul bilancio pubblico che ne derivano.

In tale contesto, nell'ambito del Defr 2016 della Regione Toscana, viene stimato un sentiero di crescita per il triennio 2016-2018 stabile intorno all'1 per cento. Tale dinamica dovrebbe tornare in linea con la media del Paese e sarebbe influenzata dalla ricomposizione della domanda aggregata.

Infatti, negli anni passati la Toscana ha registrato un andamento del Pil migliore rispetto alla media nazionale per una maggior propensione all'esportazione, fattore determinante in una fase di ciclo economico in cui la domanda estera rappresentava il principale elemento di stimolo dell'economia. Tuttavia, per i prossimi anni si prevede un riequilibrio tra domanda esterna ed interna, a causa di un'accelerazione della spesa delle famiglie, con una conseguente riduzione del vantaggio registrato dall'economia toscana rispetto alla media nazionale.

Di seguito si riportano le ultime stime pubblicate da Irpet sull'andamento dell'economia regionale, che mostrano un miglioramento del Pil, nel prossimo triennio, intorno al punto percentuale.

Tab. 6 - Previsioni per l'economia toscana. Pil e principali componenti. (variaz. percentuali a prezzi costanti).

Voci	2016	2017	2018
Pil	1,1	0,9	0,9
Spesa delle famiglie residenti	0,9	0,4	0,7
Spesa delle Amm. Pubbliche	0,4	-0,3	-0,5
Investimenti fissi lordi	1,3	1,5	2,1
Export (estero e interregionale)	2,5	2	1,6
Importazioni (estero e interregionale)	2,2	1,4	1,4

Fonte: dati Irpet.

Nonostante il miglioramento previsto per il prossimo periodo, l'Irpet, mediante simulazioni econometriche, ha analizzato il sentiero di crescita dell'economia regionale nel medio e lungo termine con riferimento all'*output gap*, ovvero al differenziale tra prodotto potenziale ed effettivo. Tali stime sono state effettuate al netto della componente congiunturale che caratterizza l'inversione di tendenza registrata tra il 2014 ed il 2015,

nonché tenendo in considerazione le conseguenze della contrazione del prodotto potenziale già registrata e che continuerà a verificarsi nel prossimo futuro.

L'analisi del sentiero di sviluppo potenziale, piuttosto che del Pil effettivo, permetterebbe infatti di comprendere le conseguenze perduranti che possono essersi generate negli ultimi anni.

Durante gli anni della crisi, l'*output gap* ha registrato valori ampiamente negativi, segno di una crescita del Pil al di sotto delle capacità strutturali del sistema economico. Per il prossimo periodo, le stime indicano che il differenziale tenderà a diminuire. Tale andamento, tuttavia, non dipenderà tanto da una ripresa del prodotto effettivo, quanto da un indebolimento del sistema economico e quindi da una riduzione del prodotto potenziale, fenomeno di per sé molto negativo in quanto rappresenta la perdita netta di capacità produttiva e di impiego dei fattori della produzione, conseguita alla crisi. Le stime prevedono, da una parte, un livello di output potenziale, nel 2018 (anno stimato per un'inversione di tendenza effettiva), inferiore al passato, segno di una perdita strutturale della capacità produttiva del sistema; dall'altra, il trascorrere di un lungo periodo per poter ricostituire il potenziale precedente la crisi (oltre il 2025). Pertanto, seppur in presenza di una previsione di crescita per i prossimi anni, lo stesso sentiero di crescita strutturale sul quale si collocherà il sistema economico sarà più piatto di quello precedente la crisi.

Anche per quanto riguarda il mercato del lavoro, la Toscana registra un andamento migliore rispetto alla media nazionale. Il tasso di occupazione torna a salire nel 2015, raggiungendo il 64,8 per cento, a fronte di un valore nazionale pari al 56,3 per cento.

Nonostante il miglioramento di tale indicatore, il tasso di disoccupazione regionale resta elevato, evidenziando tuttavia un'inversione di tendenza proprio nel 2015, dopo aver raggiunto il suo massino, pari al 10,1 per cento, nel 2014. Il 2015 rappresenta l'anno di svolta anche con riferimento al dato nazionale: quest'ultimo infatti si assesta all'11,9 per cento, con una diminuzione di ben 8 decimi di punto percentuale rispetto all'esercizio precedente.

Considerando infine l'occupazione giovanile, misurata dall'indice NEET (ovvero il numero di giovani che non lavorano, non studiano e non partecipano a programmi di formazione) si evidenzia come il numero di giovani esclusi dalla parte attiva della popolazione risulti finalmente in diminuzione nel 2015, dopo una costante crescita registrata negli anni precedenti.

I segnali positivi che caratterizzano il mercato del lavoro toscano nel 2015 riguardano tutti i settori ad eccezione delle costruzioni. Per quanto riguarda il comparto manifatturiero,

che è stato particolarmente colpito dalla crisi, più che una dinamica espansiva si registra un arresto della caduta occupazionale degli ultimi anni. Si evidenzia, inoltre, che la dinamica positiva registrata è stata influenzata anche da un contesto legislativo favorevole, in quanto gli effetti espansivi del ciclo economico si sono combinati con il bonus, previsto dalla legge di stabilità 2015, a favore dei contratti a tempo indeterminato, che dispone specifici sgravi fiscali per i datori di lavoro che usufruiscono di tale tipologia di contratto.

Nel complesso, il lavoro (+1,5 per cento) cresce più dell'economia (+1,1 per cento). Tuttavia, nonostante questi primi segnali positivi, la velocità della riduzione dei livelli di disoccupazione è del tutto insufficiente a ricostituire uno stato di equilibrio tra domanda ed offerta di lavoro, tanto meno a tornare ai livelli pre-crisi.

A tale riguardo, le ultime stime pubblicate da Irpet riportano un aumento di occupati di circa 23 mila unità e una diminuzione di 15 mila disoccupati rispetto al 2014. Tuttavia, continua a permanere il *gap* occupazionale che ha caratterizzato gli anni della crisi: per ripristinare il tasso di disoccupazione pre-crisi sarebbe infatti necessario assorbire nel mondo del lavoro circa 75 mila disoccupati[5]. In generale, sussistono infatti ad oggi meno lavoratori rispetto al 2008 ed è cambiata la loro composizione per tipologia: sono cresciuti i lavoratori dipendenti, sia a termine (+13,7 mila) che stabili (+32,1 mila), mentre il *gap* è negativo per i collaboratori (- 8,6 mila) e, soprattutto, per gli autonomi (-38,3 mila).

Tab. 7 - Principali indicatori del mercato del lavoro: confronto Toscana - Italia. Anni 2011-2015.

(valori percentuali)

Principali indicatori del mercato del lavoro	2011		2012		2013		2014		2015	
	Toscana	Italia	Toscana	Italia	Toscana	Italia	Toscana	Italia	Toscana	Italia
Tasso di occupazione (popolazione tra i 15 e i 64 anni)	63,5	56,8	63,7	56,6	63,7	55,5	63,8	55,7	64,8	56,3
Tasso di disoccupazione (15 anni e più)	6,3	8,4	7,8	10,7	8,7	12,1	10,1	12,7	9,2	11,9
Giovani Neet (Not in education, employment or training - popolazione tra i 15 e i 29 anni)	16,1	22,5	18,1	23,9	19,7	26	20,1	26,2	18,6	25,7

Fonte: dati Istat.

Gli anni della crisi hanno inoltre comportato un ridimensionamento della partecipazione dei lavoratori al processo produttivo. Tale fenomeno risulta ancora più accentuato in considerazione del fatto che sono rimaste escluse le fasce più giovani della popolazione,

[5] Fonte: Irpet, Flash Lavoro, bollettino n. 28/2016 e rapporto "La situazione economica della Toscana. Consuntivo 2015, previsioni 2016-2018".

caratterizzate da una maggiore capacità di trasmettere innovazione e progresso all'interno del sistema economico. Anche tale aspetto ha contribuito alla contrazione dell'output potenziale già descritta in precedenza, a causa di un minore utilizzo del fattore lavoro, condizionando inoltre la caduta del tasso di crescita potenziale, per effetto di un mancato apporto di nuovo capitale umano[6].

Questa inversione di tendenza appare duratura? Purtroppo no. Essa sembra debole e ancora soggetta a volatilità ed incertezza su più fronti. L'andamento positivo che ha caratterizzato il Pil e l'occupazione regionale nel 2015 ha infatti beneficiato di specifiche politiche di decontribuzione intraprese a livello nazionale, del cambio favorevole, della caduta dei prezzi delle materie prime e del *quantitative easing* operato dalla Banca Centrale Europea. Tali fattori sono tuttavia destinati ad esaurirsi o comunque a mutare nel tempo e devono pertanto essere sostituiti da politiche facilmente manovrabili, mirate a favorire una stabilità duratura dei due indicatori considerati.

Alla luce di quanto sopra descritto, nonché delle principali componenti che hanno influenzato positivamente (le esportazioni verso l'estero e la ripresa della domanda interna) e negativamente (la caduta degli investimenti) l'andamento dell'economia regionale nell'ultimo periodo, una spinta alla ripresa dell'economia regionale risulta condizionata da un nuovo impulso agli investimenti[7], nonché dal sostegno sia ai consumi interni, sia al processo di internalizzazione intrapreso da quel nucleo di imprese che ha trainato la crescita negli anni della crisi.

Le politiche pubbliche devono peraltro tendere in modo sempre più selettivo e mirato al raggiungimento di questi obiettivi, anche in considerazione dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento, che per il 2015 è caratterizzato dall'introduzione dei principi contabili armonizzati di cui al d.lgs. n. 118/2011 e dall'applicazione dei nuovi dettati costituzionali in materia di equilibri di bilancio e di indebitamento, oltre che dalla costante riduzione dei trasferimenti statali previsti nelle più recenti leggi di stabilità.

In questo quadro si inserisce il ruolo della Regione Toscana come soggetto economico capace di influenzare, mediante la sua capacità di spesa e l'adozione di specifiche politiche,

[6] Le stime effettuate da Irpet prevedono per la Toscana un ritorno ad un peso degli occupati pari a quello del 2008 a partire dal 2018, a fronte di un periodo più lungo per il centro-nord (2021).
[7] Irpet stima che negli ultimi sette anni l'Italia ha mancato di realizzare, rispetto a quanto in media faceva negli anni precedenti, un ammontare di investimenti pari a 600 miliardi (circa 45 miliardi gli investimenti mancati in Toscana).

il tessuto socio-economico del territorio; capacità di spesa che diviene estremamente rilevante se confrontata con il Pil regionale.

Tab. 8 - Gli impegni di spesa della Regione Toscana e la loro incidenza sul Pil regionale: serie storica.

(in milioni)

Voci	2012	2013	2014	2015
Pil Regione Toscana (1)	107.411	107.514	108.227	111.209
Impegni totali Regione Toscana (2)	12.899	14.029	11.694	11.354
Incidenza % sul Pil	**12,01%**	**13,05%**	**10,81%**	**10,21%**
Impegni totali al netto delle contabilità speciali (titolo IV di spesa*)*	10.001	12.105	9.811	9.293
Incidenza % sul Pil	**9,31%**	**11,26%**	**9,07%**	**8,36%**

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto della Regione Toscana.

(1) Pil regionale, valore assoluto a prezzi correnti calcolato in base al sistema SEC 2010. Dati Irpet. Il dato 2015 è provvisorio.

(2) Impegni di spesa di competenza iscritti nel rendiconto di esercizio della Regione Toscana.

I dati evidenziano come l'incidenza della spesa regionale sul Pil toscano risulti in lieve diminuzione negli anni, a causa sia di una contrazione degli impegni assunti dall'amministrazione regionale, sia dell'andamento del Pil nominale, andamento diverso rispetto a quello registrato dal Pil reale analizzato in precedenza. Oltre al peso ricoperto dalla Regione in termini di spesa effettiva, è necessario tenere in considerazione il fenomeno dell'indebitamento, che influenza in modo rilevante la gestione dei bilanci pubblici non solo a livello regionale, ma anche con riferimento alle amministrazioni locali situate sul territorio, comportando un costo considerevole per il sistema economico. Il sistema di vincoli crescenti all'indebitamento non farà che frenare ulteriormente la possibilità per il bilancio regionale di contribuire al rafforzamento del ciclo, che va quindi ricercato con politiche microeconomiche di qualificazione dell'offerta da parte del sistema economico toscano.

3. L'indebitamento nel territorio toscano

3.1. L'indebitamento regionale: inquadramento normativo

La materia relativa all'indebitamento degli enti territoriali, con particolare riferimento, in questa sede, alle regioni, ha rappresentano, negli ultimi anni, uno dei principali fenomeni oggetto di revisione da parte del legislatore, costituendo tale componente una delle principali leve di intervento per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Il principale elemento di novità ha riguardato l'introduzione del principio del pareggio di bilancio ad opera della legge costituzionale n. 1/2012, che ha sostituito l'art. 81 della Costituzione, e della successiva legge di attuazione (l. 24 dicembre 2012, n. 243). In base a tale principio, le Amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese dei bilanci e la sostenibilità del debito, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea (art. 97 Cost.).

La stessa legge costituzionale ha inoltre modificato l'art. 119 Cost., comma 6, prevedendo la possibilità, per i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, unitamente alla contestuale definizione di piani di ammortamento ed alla verifica del rispetto, per ciascuna regione, dell'equilibrio di bilancio, escludendo inoltre ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti.

Il principio che sancisce la possibilità di contrarre nuovo debito per finanziare esclusivamente spese di investimento è ribadito anche dall'art. 10, comma 1, della l. n. 243/2012. Lo stesso articolo, al comma 3, specifica inoltre le modalità di ricorso all'indebitamento, subordinando la contrazione di nuovi prestiti al rispetto dell'equilibrio della gestione di cassa finale definito dal precedente articolo 9, per il complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la stessa Regione. Un ulteriore limite di tipo quantitativo viene inoltre imposto dall'ultimo periodo dello stesso comma 3, che dispone il divieto, in ogni caso, di ricorrere all'indebitamento per un importo superiore all'ammontare delle spese per rimborso di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione: *"Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione"*.

Nonostante le disposizioni di cui al citato articolo 10 della l. n. 243/2012 si applichino a partire dal 2016, le stesse possono influenzare anche le modalità di gestione delle operazioni di indebitamento dell'esercizio 2015, anno in cui gli enti possono essere indotti ad incrementare il ricorso a tale istituto, in vista delle restrizioni previste nel successivo esercizio. È questo il caso della Regione Toscana che, come già evidenziato dalla Sezione nella deliberazione n. 13/2016/Frg relativa alla valutazione del bilancio preventivo della Regione per l'esercizio 2015, ha ritenuto di anticipare al 2015 il finanziamento degli interventi stanziati sull'annualità 2016 del bilancio pluriennale 2014/2016, in considerazione degli ulteriori limiti introdotti a partire da tale esercizio.

L'evoluzione della normativa a livello nazionale ha comportato, inoltre, la previsione, a partire dal 2013, dell'obbligo per tutti gli enti territoriali di ridurre l'entità del debito

pubblico, come previsto dall'art. 8, c. 3 della l. 12 novembre 2011, n. 183, costituendo le stesse disposizioni contenute in tale articolo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

In generale, gli interventi del legislatore in materia risultano mossi dalla necessità di garantire la sostenibilità di lungo periodo del debito pubblico, sostenibilità ribadita peraltro anche con riferimento agli investimenti sanitari, per i quali viene prevista la predisposizione di piani annuali corredati da una analisi dei fabbisogni e della relativa sostenibilità economico-finanziaria complessiva (art. 1, c. 564, della l. n. 190/2014).

Nell'ambito di tale contesto normativo, in continua evoluzione, si evidenzia come l'esercizio 2015 sia caratterizzato inoltre dall'attuazione delle nuove disposizioni introdotte dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Tale norma prevede specifiche innovazioni anche in materia di indebitamento. Al riguardo, le principali novità riferite ai bilanci regionali si riferiscono alla necessità di valutare sempre più attentamente l'impatto che le scelte di ricorso al debito provocano sugli equilibri economico-finanziari della gestione dell'anno in corso e degli anni successivi, con particolare riferimento sia ai vincoli imposti dal nuovo contesto costituzionale, sia alle nuove regole di contabilizzazione delle entrate derivanti da indebitamento, secondo le modalità previste dal principio della competenza finanziaria potenziata di cui all'art. 62, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011.

Il citato art. 62 disciplina, infatti, le modalità di ricorso al debito delle regioni. In particolare, il comma 6 subordina la possibilità di contrarre nuovo debito, da una parte, al rispetto di una specifica soglia, rappresentata dal 20 per cento delle entrate correnti, con riferimento all'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse in estinzione nell'esercizio considerato; dall'altra, alla condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, c. 2-bis, della l. n. 183/2011 per i finanziamenti anteriori al 31 dicembre 2011. Si evidenzia, al riguardo, che concorrono al limite di indebitamento anche le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito. In caso di superamento del predetto limite per effetto

delle garanzie prestate dalla regione alla data del 31 dicembre 2014, questa non può assumere nuovo debito fino a quando il limite non risulta rispettato (comma 7).

L'estensione del limite di indebitamento anche alle garanzie prestate dall'ente tende a provvedere alla necessità del legislatore di considerare tale istituto nel senso ampio del termine, ricomprendendovi, oltre i contratti aventi natura fideiussoria, ogni negozio giuridico (es. contratto autonomo di garanzia, lettera di patronage forte) caratterizzato da finalità di garanzia e diretto a trasferire da un soggetto ad un altro il rischio connesso alla mancata esecuzione di una prestazione contrattuale. La concessione di garanzie influenza pertanto la capacità complessiva di indebitamento degli enti e deve di conseguenza rispettare anche i limiti imposti dall'art. 119, ultimo comma, Cost., con riferimento al divieto di contrarre nuovi prestiti per spese diverse da quelle di investimento.

Lo stesso d.lgs. n. 118/2011 ribadisce, all'art. 44 c. 3, tale principio, integrando inoltre, all'art. 75, la casistica legislativa delle fattispecie costituenti indebitamento e di quelle riconducibili al settore delle spese di investimento.

Inoltre, l'art. 40 consente il sistema dei cosiddetti "mutui a pareggio" soltanto fino alla piena entrata in vigore della l. n. 243/2012, prevista a partire dal 2016. Infatti, l'ultimo periodo del c. 1 del citato articolo recita "*Nelle more dell'applicazione del capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'art. 62.*" Il successivo c. 2 dispone, a sua volta, che, a partire dall'applicazione del citato capo IV, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere finanziato mediante il ricorso a nuovo debito; quest'ultimo può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa.

Tale ultimo limite si combina con quanto previsto dall'art. 10 della l. n. 243/2012 (contenuto nel capo IV della legge stessa) ed in particolare con l'ultimo periodo del c. 3, il quale prevede che "*ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione*".

Dal combinato delle norme sopra riportate si desume che le regioni possono ricorrere all'istituto dei "mutui a pareggio" solo nelle more dell'applicazione del capo IV della l. n. 243/2012, prevista dal 2016. A partire da tale data, gli enti possono contrarre nuovo debito per finanziare il disavanzo derivante da mutui a pareggio risultante dal rendiconto 2015:

risulta pertanto consentito finanziare il disavanzo pregresso conseguente l'utilizzo di tale istituto mediante debito, ma non è possibile utilizzare mutui a pareggio per finanziare nuovi investimenti. Infine, con l'entrata in vigore del capo IV citato, l'ente può ricorrere al debito solo nel limite della spesa per rimborso prestiti prevista dal proprio bilancio di previsione (per la Regione Toscana risulta di poco superiore ai 100 milioni).

Con l'entrata in vigore della nuova normativa, il sistema del ricorso dei cosiddetti "mutui a pareggio" si appresta pertanto ad essere superato. Questo profondo cambiamento metodologico, pur non comportando nell'immediato un problema per la valutazione del rendiconto sul bilancio del 2015, potrebbe generare una seria criticità per i prossimi bilanci di previsione della Regione Toscana. La Sezione quindi si fa carico di segnalare con forza alla Giunta e al Consiglio l'urgenza di immaginare fin da ora i rimedi necessari. E' vero che la dimensione di esso deriva dall'applicazione di disavanzi di bilanci passati, e che la quota nuovamente formatasi è ben più modesta. Resta tuttavia un ostacolo da superare nei prossimi mesi.

Per quanto riguarda, poi, i contratti di finanza derivata, l'art. 62, del d.l. n. 112/2008 modificato da ultimo dalla l. n. 147/2013, già disponeva specifici divieti alle regioni e alle province autonome in tema di stipulazione di nuovi contratti e di rinegoziazione di quelli in essere. Tali disposizioni vengo integrate, a partire dal 2015, con quanto previsto dai principi contabili armonizzati introdotti dal d.lgs. n. 118/2011, in tema di modalità di rilevazione contabile dei relativi flussi finanziari.

Con riferimento in particolare all'anno 2015, esercizio oggetto di analisi nella presente sede, si evidenzia come, in tale contesto normativo, sia inoltre intervenuta la legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

Tale norma, in primo luogo, anticipa al 2015, per le regioni, l'introduzione (comma 463) dei nuovi equilibri di bilancio previsti dall'art. 9 della l. n. 243/2012, sostituendo, in base a quanto disposto dal comma 460 e seguenti, la disciplina relativa al patto di stabilità interno. Il rispetto dei nuovi equilibri di bilancio, per l'esercizio considerato, non è previsto in sede di bilancio di previsione, ma deve essere verificato in sede di rendiconto. Tale novità incide anche sulla gestione del debito regionale, in quanto, secondo quanto previsto dal comma 474, se uno degli equilibri di bilancio previsti dal comma 463 non viene rispettato, l'ente, tra le varie sanzioni cui viene sottoposto nell'esercizio successivo a quello del mancato rispetto, non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti.

In secondo luogo, la legge di stabilità 2015 tende ad incentivare una continua diminuzione del livello di indebitamento degli enti regionali prevedendo, al comma 484, un contributo finalizzato alla riduzione del debito per quelle regioni che cedono, agli enti locali ricadenti nel proprio territorio, spazi finanziari validi ai fini del patto di stabilità interno di questi ultimi. Gli enti locali infatti, anche per il 2015, sono sottoposti alla disciplina relativa al patto di stabilità interno, in quanto per questi è prevista l'applicazione delle nuove disposizioni relative agli equilibri di bilancio a partire dal 2016. Al riguardo, la Regione Toscana ha ricevuto un contributo relativo al patto incentivato 2015 pari a 49 milioni.

In tale contesto, caratterizzato da una continua evoluzione, si instaura la disciplina prevista dalla Regione Toscana in materia di indebitamento. Tale materia era regolata, fino al 2014, dalla l.r. n. 36/2001, legge che prevedeva specifiche disposizioni in tema di ordinamento contabile regionale. Quest'ultima è stata abrogata dalla l.r. 7 gennaio 2015, n. 1, che ha determinato un'ampia revisione della normativa regionale in materia di programmazione e di contabilità, allo scopo di adeguarsi alla legislazione nazionale in materia di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011.

Con riferimento all'indebitamento regionale, la nuova disciplina introdotta a partire da gennaio 2015 risulta generica, prevedendo soltanto, all'art. 24, la necessità di operare in conformità con i limiti previsti dalla normativa nazionale, nonché di espletare apposita gara per il ricorso al mercato finanziario, unitamente alla possibilità di accedere ai finanziamenti offerti dalla Banca europea degli investimenti.

La Regione Toscana si trova pertanto ad affrontare limiti sempre più stringenti al ricorso a forme di indebitamento, anche in considerazione dell'applicazione, a partire dal 2016, delle ulteriori norme in materia previste dalla citata l. n. 243/2012. A fronte dei suddetti vincoli, la Regione, nel corso del 2015, ha provveduto ad utilizzare forme di finanziamento alternative, in luogo del ricorso all'indebitamento previsto in sede di bilancio di previsione, a causa, tra l'altro, della necessità di rispettare, in sede di rendiconto, le regole riferite al pareggio di bilancio.

Al riguardo, si citano due operazioni riferite all'ampliamento della rete ferroviaria Pistoia-Lucca e alla realizzazione della darsena nel porto di Livorno. Il finanziamento di tali opere era previsto, in sede di bilancio di previsione 2015, mediante indebitamento da parte della Regione; il debito è stato successivamente contratto rispettivamente dalla società Reti ferroviarie italiane s.p.a., per un importo di 200 milioni, e dall'Autorità portuale di Livorno, per un importo di circa 170 milioni. Tali somme, originariamente stanziate in sede di bilancio

di previsione tra i nuovi debiti previsti per il 2015, sono state successivamente stornate nell'ambito della l.r. n. 37/2015 ed è stato previsto contemporaneamente il rimborso, da parte della Regione, delle rate annuali dei prestiti assunti dai due enti, comprensive della quota capitale e degli interessi, per tutta la durata del piano di ammortamento delle due opere. L'ammontare annuale del rimborso è pari a 12,5 milioni per ciascuna delle due opere, da restituire in un periodo di 20 anni, con decorrenza dal 2017 per l'ampliamento della rete ferroviaria e dal 2016 per l'intervento sulla darsena del porto di Livorno.

Il rimborso delle rate annuali viene configurato come "contributo straordinario di parte corrente", da contabilizzare nel titolo I di spesa del bilancio regionale.

Mediante tali operazioni la Regione, da una parte, evita di contrarre nuovi mutui, rispettando i vincoli relativi al pareggio di bilancio (previsti dalla legge di stabilità 2015 in sede di rendiconto) e dalla l. n. 243/2012 (art. 10 comma 3, in vigore dal 2016); dall'altra, pone a carico del proprio bilancio la quota di rimborso del prestito, in quanto era comunque tenuta ad accollarsi il finanziamento delle opere in oggetto sulla base di appositi accordi quadro con il Governo.

Poiché le rate di rimborso, secondo i rispettivi piani di ammortamento, sono previste negli anni successivi al 2015, l'esercizio in esame non risulta influenzato da tali operazioni; queste ultime, tuttavia, possono produrre comportamenti elusivi delle norme previste per gli anni futuri, con particolare riferimento alle regole per il calcolo degli equilibri di bilancio ed ai limiti disposti per l'indebitamento dalla richiamata l. n. 243/2012.

Inoltre, resta da considerare l'eventuale impatto di tali operazioni sul limite del 20 per cento delle entrate correnti introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 art. 62, comma 6, in considerazione dell'ultimo periodo del citato comma, che ricomprende nel limite di cui sopra anche le rate sulle garanzie prestate a favore di enti esterni[8].

3.2. Le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013 e l'evoluzione del contesto nel 2015

L'anno 2015 risulta influenzato, da una parte, dalle norme sempre più stringenti in materia di indebitamento, legate alla nuova disciplina volta al conseguimento del pareggio di bilancio, previsto dalla legge di stabilità 2015 già in sede di rendicontazione nello stesso

[8] Il margine per la residua capacità di indebitamento, in base al disposto dell'art. 62, comma 6, è stimato dalla Regione in circa 16 milioni nell'ambito del bilancio di previsione 2015. Qualora vengano considerate anche le quote annuali di rimborso dei due investimenti descritti, la cui contabilizzazione è prevista nell'ambito delle spese correnti per 12,5 milioni a partire dal 2016, e per 25 milioni dal 2017, il margine per gli esercizi futuri potrebbe non essere rispettato

esercizio 2015; dall'altra, risente dell'introduzione delle regole previste dal d.lgs. n. 118/2011, con riferimento sia ai limiti previsti per le operazioni di ricorso al debito, sia alle nuove modalità di contabilizzazione delle stesse operazioni, secondo il principio della competenza finanziaria potenziata.

L'esercizio 2015 è stato inoltre caratterizzato dall'evoluzione della giurisprudenza riguardante la disciplina riferita alle anticipazioni di liquidità erogate alle regioni ai sensi del d.l. n. 35/2013, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione.

In particolare, l'istituto dell'anticipazione di liquidità in favore di regioni e province autonome, introdotto dagli articoli 2 e 3 del citato decreto legge, comportando l'immissione di liquidità nel sistema per ricostituire le risorse di cassa, aveva lo scopo di mettere tali enti in condizione di far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012. Gli ulteriori pagamenti cui far fronte con le risorse messe a disposizione dal citato decreto legge hanno riguardato i debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, in relazione a due specifiche fattispecie, riferite agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del d.lgs. n. 118/2011 ed 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.

Oltre al fondo di liquidità previsto dal citato decreto legge, erogato alle regioni nel corso del biennio 2013-2014, sono state previste in seguito risorse aggiuntive mediante il d.l. n. 102/2013, da trasferire nel corso del 2014, in continuità con l'azione intrapresa nel 2013; risorse ulteriormente incrementate dal successivo d.l. n. 66/2014. Per l'anno 2015 sono state infine individuati ulteriori stanziamenti dal d.l. n. 78/2015.

Secondo il disposto dell'art. 3, c. 4, del d.l. n. 35/2013, le risorse finanziarie assegnate alle regioni a titolo di anticipazione di liquidità non sono comprese nel calcolo dei limiti dell'indebitamento, in quanto si tratta di fattispecie aventi natura di anticipazione di liquidità, anche se caratterizzate da una durata temporale più lunga rispetto alle anticipazioni di liquidità ordinarie, ed essendo destinate al pagamento dei debiti sia di parte corrente che di parte capitale. Pertanto, le risorse erogate in base a tale istituto, essendo finalizzate esclusivamente a superare una temporanea carenza di liquidità, anche di natura corrente, e non costituendo fonte di finanziamento di nuove spese, presentano caratteristiche diverse rispetto ai mutui e non costituiscono pertanto indebitamento ai sensi dell'art. 119 Cost.

Tale orientamento, già espresso dalla Corte dei conti, Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19/2014, è stato confermato dalla Corte costituzionale, con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale, in via incidentale, proposto dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto 2013 della Regione Piemonte.

Quest'ultima infatti, secondo la Sezione regionale di controllo, avrebbe utilizzato il finanziamento statale, erogato a titolo di anticipazione di liquidità per l'estinzione dei debiti pregressi ai sensi del d.l. n. 35/2013, come un mutuo per alterare il disavanzo e per finanziare spese di competenza, operando una espansione della spesa consentita, in violazione contestuale degli artt. 81, quarto comma, e 119, sesto comma, Cost.

Al riguardo, la Corte costituzionale si è pronunciata con sentenza 23 luglio 2015, n. 181, specificando che "il meccanismo normativo creato dal legislatore statale risulta influente sulla sola gestione di cassa", operando in tal senso una interpretazione conforme ai principi costituzionali, e che "le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie". La Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale di due leggi della Regione Piemonte di variazione del bilancio 2013, nella misura in cui hanno considerato, tra le risorse destinate alla copertura di nuove spese, l'anticipazione di liquidità erogata ai sensi del citato d.l. n. 35/2013 e non hanno previsto l'obbligo di "sterilizzarla".

La mancata sterilizzazione di tale anticipazione inciderebbe infatti non solo sulla gestione di cassa, ma anche sulla gestione di competenza del bilancio regionale, permettendo, mediante il relativo accertamento al titolo V dell'entrata non neutralizzato da un contestuale impegno al titolo III di uscita o dall'accantonamento di un apposito fondo in bilancio, il finanziamento di nuove spese, ovvero la riduzione del disavanzo, in contrasto con agli artt. 81 quarto comma e 119, sesto comma, Cost. Di conseguenza, il finanziamento della quota di disavanzo di amministrazione 2012 e la copertura delle spese di competenza 2013, operati dalla Regione Piemonte attraverso le risorse erogate ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013, sono costituzionalmente illegittimi.

Tale sentenza investe il complesso delle anticipazioni erogate ai sensi dei citati artt. 2 e 3, comprensive pertanto anche delle quote riferite agli ammortamenti non sterilizzati del comparto sanitario antecedenti all'applicazione del d.lgs. n. 118/2011.

Per effetto della declaratoria di incostituzionalità, conseguente alla espressa esclusione che l'anticipazione di liquidità possa essere gestita come un contratto di mutuo, fattispecie

che peraltro risulterebbe in contrasto con la "regola aurea" di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., il risultato di amministrazione dell'esercizio 2013 della Regione Piemonte è stato riaccertato dalla competente Sezione regionale.

In conseguenza della citata sentenza, è stato emanato a novembre 2015 il d.l. n. 179/2015 (cd. "Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle regioni") successivamente abrogato dall'art. 1, comma 705 della l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), a decorrere dal 1° gennaio 2016. A norma dello stesso comma 705, tuttavia, restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base del citato decreto.

Il d.l. n. 179/2015, che è rimasto in vigore per un periodo limitato, indica all'art. 1, commi da 1 a 5, le possibili modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013, per le quote incassate dalle regioni nel corso del 2015. Per le quote incassate nei precedenti esercizi 2013 e 2014, invece, ha previsto, ai commi 7, 8, 9 dello stesso art. 1, le modalità operative volte a rettificare la contabilizzazione di tali risorse, qualora questa risulti in contrasto con le nuove disposizioni, ovvero nel caso in cui la Regione non abbia provveduto a stanziare in bilancio, tra le uscite, un fondo diretto ad evitare il finanziamento di nuove e maggiori spese, o non abbia accantonato tale fondo nel risultato di amministrazione.

Inoltre, il comma 6 dello stesso articolo, trasposto successivamente nel comma 697, art. 1 della l. n. 208/2015, propone un'interpretazione autentica delle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 del d.l. n. 35/2013, nel senso che "le anticipazioni di liquidità possono essere registrate contabilmente riducendo gli stanziamenti di entrata, riguardanti il finanziamento del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, di un importo pari a quello dell'anticipazione di liquidità".

Il successivo comma 7 del d.l. n. 179/2015 dispone, inoltre, la necessità di rideterminare il risultato di amministrazione 2014 al 1 gennaio 2015, accantonando in tale sede un'apposita quota al Fondo anticipazioni di liquidità, per la parte relativa alle anticipazioni di liquidità non sterilizzate in precedenza mediante l'istituzione del suddetto Fondo ed il suo successivo accantonamento nel risultato di amministrazione 2014, ovvero mediante quanto previsto dal comma 6.

A seguito della descritta evoluzione normativa a giurisprudenziale, la Sezione delle autonomie, nell'ambito della Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni approvata con deliberazione n. 7/2016/Frg, provvede a ricalcolare, per ciascuna regione, gli effetti delle

anticipazioni di liquidità sui risultati di esercizio, secondo le modalità di sterilizzazione di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 181/2015.

Con riferimento alla Regione Toscana, quest'ultima ha fatto ricorso alle anticipazioni di liquidità nel biennio 2013-2014, per complessivi 914.629.269,96 euro, di cui 95.273.869,96 euro riferiti all'art. 2, 663.902.000,00 euro riferiti all'art. 3, c. 1, lett. a) e 155.453.400,00 euro relativi all'art. 3, c. 1, lett b) del d.l. n. 35/2013.

La Regione Toscana, in attuazione del d.l. n. 179/2015, ha approvato la delibera di Giunta regionale n. 1214/2015, con cui ha provveduto a stanziare, nell'ambito del bilancio di previsione 2015, un "fondo anticipazioni di liquidità" pari a complessivi 659.434.005,89 euro, relativo alle somme introitate ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett a), corrispondente alla quota erogata a titolo di sterilizzazione degli ammortamenti del comparto sanitario (pari a complessivi 663.902.000,00 euro) al netto della quota capitale di ammortamento già rimborsata nel 2014 (pari a 4.467.994,11 euro).

Per quanto riguarda la restante quota, pari a 250.727.269,96 euro e riferita all'anticipazione destinata al pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili sia del comparto regionale che di quello sanitario, la relativa neutralizzazione è stata operata secondo quanto previsto dall'art. 1 comma 6 del d.l. n. 179/2015, mediante la corrispondente riduzione degli stanziamenti di entrata riguardanti il finanziamento del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto (delibere di giunta n. 669/2013, 1140/2013, 1190/2014).

3.3. Il debito delle Regioni e degli Enti locali

Nell'ambito del contesto normativo appena descritto, si analizza di seguito l'andamento e l'incidenza dell'indebitamento posto a carico degli enti regionali e locali, con particolare riferimento al territorio toscano, anche in considerazione del fatto che proprio il debito rappresenta uno dei principali fattori considerati critici, a livello nazionale ed europeo, per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Effettuando un confronto sull'ammontare di debito a carico dei bilanci delle regioni a statuto ordinario, il 2014, ultimo esercizio disponibile per tale tipologia di analisi, risulta caratterizzato da un incremento dell'indebitamento complessivo rispetto al biennio precedente in termini di valore assoluto, con un variazione netta di +9.053 milioni. Lo stesso andamento si riscontra considerando l'incidenza di tale grandezza sul Pil, che passa dal 3,12

per cento del 2013 al 3,78 per cento del 2014, nonché con riferimento al debito pro capite, che si assesta a 1.036 euro a fronte degli 877 euro del 2013.

A tale riguardo, occorre peraltro ricordare che anche il 2014 risulta influenzato, come il 2013, dell'erogazione dell'anticipazione di liquidità prevista dal d.l. n. 35/2013. Tale fenomeno ha comportato un vistoso aumento delle entrate del titolo V nei bilanci delle regioni che hanno fatto ricorso a tale istituto, incidendo peraltro anche sui dati analizzati nella tabella seguente.

Tab. 9 - L'indebitamento totale delle Regioni, incidenza pro capite e incidenza debito/Pil

Regioni	2012			2013			2014		
	Debito totale(1)	Incidenza pro capite(2)	Incidenza debito/Pil (3)	Debito totale (1)	Incidenza pro capite(2)	Incidenza debito/Pil (3)	Debito totale(1)	Incidenza pro capite(2)	Incidenza debito/Pil (3)
	Milioni di euro	Euro pro capite	Valori %	Milioni di euro	Euro pro capite	Valori %	Milioni di euro	Euro pro capite	Valori %
Piemonte	6.878	1.578	5,39%	7.735	1.768	6,12%	9.203	2.074	7,48%
Lombardia	3.045	314	0,85%	2.898	296	0,80%	2.777	278	0,79%
Veneto	2.250	464	1,51%	2.862	586	1,94%	3.507	712	2,37%
Liguria	956	610	1,99%	1.075	687	2,24%	1.076	676	2,33%
Emilia Romagna	1.055	243	0,73%	1.749	400	1,21%	1.791	403	1,24%
Totale nord	**14.184**	**571**	**1,57%**	**16.319**	**653**	**1,80%**	**18.354**	**723**	**2,26%**
Toscana	1.441	393	1,33%	1.860	504	1,71%	2.164	577	1,99%
Umbria	2.165	2.452	9,98%	1.889	2.132	8,64%	569	635	2,66%
Marche	1.176	763	2,97%	1.143	740	2,96%	1.090	702	2,78%
Lazio	10.785	1.961	5,79%	11.773	2.118	6,39%	19.945	3.398	10,71%
Totale centro	**15.567**	**1.343**	**4,38%**	**16.665**	**1.427**	**4,72%**	**23.769**	**1.969**	**6,69%**
Abruzzo	1.451	1.110	4,57%	1.524	1.161	4,97%	1.420	1.064	4,61%
Molise	392	1.251	6,30%	436	1.391	7,37%	441	1.402	6,91%
Campania	5.844	1.014	5,89%	5.712	990	5,73%	5.585	952	5,66%
Puglia	1.949	481	2,83%	2.147	530	3,23%	2.317	567	3,35%
Basilicata	455	787	4,29%	416	722	3,92%	438	758	4,05%
Calabria	1.194	610	3,75%	1.181	603	3,86%	1.129	570	3,53%
Totale sud	**11.284**	**808**	**4,54%**	**11.415**	**816**	**4,68%**	**11.331**	**800**	**4,57%**
Totale regioni a statuto ordinario (RSO)	**41.035**	**814**	**2,87%**	**44.400**	**877**	**3,12%**	**53.454**	**1.036**	**3,78%**
Totale RSO+RSS	**56.683**	**954**	**3,48%**	**53.300**	**893**	**3,30%**	**63.100**	**1.038**	**3,91%**

Fonte: Corte dei conti. Elaborazione su dati Sezione delle autonomie (deliberazione n. 7/2016/Frg) in merito all'indebitamento regionale (quote a carico della Regione e dello Stato).
(1) L'importo del debito complessivo regionale include, per le annualità 2013 e 2014, le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013 e s.m.i.
(2) Incidenza calcolata considerando la popolazione regionale all'1.1 di ogni anno. Dati Istat.
(3) Incidenza calcolata considerando il Pil ai prezzi di mercato, valutato ai prezzi correnti. Dati Istat.

L'incremento dello stock di debito registrato nell'ultimo biennio considerato dipende, in primo luogo, dalla Regione Lazio il cui valore passa da 11.773 milioni nel 2013 a 19.945 milioni nel 2014. Come riportato nella Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni,

approvata dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/2016/Frg, tale dinamica risente dell'elevato dell'ammontare di risorse che il Lazio ha ricevuto ai sensi del già citato d.l. n. 35/2013.

Le altre principali regioni a statuto ordinario che evidenziano un notevole aumento sono il Piemonte e il Veneto; di contro, sono presenti alcune regioni caratterizzate da una diminuzione del debito a loro carico, tra cui spicca l'Umbria, con una riduzione di 1.320 milioni tra il 2013 ed il 2014.

Anche la Regione Toscana è caratterizzata da un continuo incremento sia dello stock di debito, sia del suo peso sull'economia regionale. In particolare, la componente debitoria si assesta a 2.064 milioni a fine 2014, con un incremento netto di 304 milioni sull'anno precedente e di 723 milioni sul 2012. L'incidenza di tale fenomeno sul Pil regionale sale a quasi il 2 per cento e il peso sulla popolazione residente a 577 euro pro capite.

Si precisa che l'indebitamento regionale del 2014 comprende 404 milioni che riguardano le anticipazioni di liquidità complessivamente accertate ai sensi del d.l. n. 35/2013. Nel 2013 le risorse della medesima tipologia, iscritte in bilancio nell'ambito delle entrate derivanti dal ricorso al credito (titolo V), erano state pari a 510 milioni. Anche al netto di tali entrate, tuttavia, si registra un aumento del debito a carico del bilancio regionale, da 1.350 milioni nel 2013 a 1.760 milioni nel 2014.

L'indebitamento complessivo risulta comunque notevolmente inferiore rispetto alla media delle regioni a statuto ordinario (3.564 milioni) registrando valori più positivi rispetto alla media anche in termini di peso sui cittadini residenti e sul Pil regionale.

Considerando, inoltre, la composizione percentuale del debito delle stesse Regioni a statuto ordinario, a parte la componente preponderante detenuta dal Lazio (37 per cento del totale) l'incidenza media delle altre regioni si attesta intorno al 6 per cento, mentre il peso del debito toscano risulta più basso, intorno al 4 per cento.

Di seguito si propone un'analisi dello stock di debito afferente ai diversi livelli di governo considerando, da una parte, il debito che grava sul comparto regionale e, dall'altra, quello che grava sugli enti locali. Al riguardo, si evidenzia come, nel territorio toscano, il debito a carico dell'amministrazione regionale incida in misura minore, sia in valore assoluto che a livello pro capite, rispetto a quello afferente alle amministrazioni locali toscane.

L'analisi dell'andamento di tale grandezza fino al 2014 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati) mostra tuttavia come il differenziale tra lo stock di debito del comparto

regionale e del comparto enti locali si stia progressivamente riducendo, raggiungendo un differenziale minimo di 535 milioni nell'ultimo esercizio analizzato.

Infatti, considerando i dati in valore assoluto, si è di fronte a due dinamiche contrapposte, quella regionale, caratterizzata da un progressivo incremento del debito, anche se ancora relativamente basso in relazione sia al Pil che alla popolazione, e quello di comuni e province, che invece registrano una diminuzione costante della grandezza in oggetto, nonostante anch'essi abbiano fatto ricorso, nel 2013 e nel 2014, alle anticipazioni di liquidità messe a disposizione ai sensi del d.l. n. 35/2013, e previste, per gli enti locali, dall'art. 1 dello stesso decreto.

Anche l'incidenza pro capite del debito degli enti locali, pari a 720 euro nel 2014, si sta progressivamente allineando a quella del debito regionale (577 euro).

A livello complessivo sul territorio toscano, la massa debitoria è in diminuzione, grazie al contributo positivo apportato da comuni e province, raggiungendo 4.864 milioni di euro a fine 2014, ovvero 1.297 euro pro capite.

Gli stessi dati riferiti all'insieme delle regioni a statuto ordinario, riguardanti, da una parte, lo stock di debito di comuni e province situati nei territori delle stesse regioni, i cui dati sono desunti dai certificati di bilancio consuntivi dei singoli esercizi analizzati, e, dall'altra, il complesso del debito delle relative amministrazioni regionali, evidenziano come il comparto degli enti locali favorisca la riduzione del debito, con valori che diminuiscono progressivamente, sia in termini assoluti che in relazione alla popolazione, attestandosi a meno di 44 miliardi nel 2014.

Per quanto riguarda, invece, le amministrazioni regionali, nonostante il relativo debito incida in misura minore su Pil e popolazione, quest'ultimo ha registrato, a partire dal 2013, una netta inversione di tendenza, in coincidenza con l'introduzione del d.l. n. 35/2013, fino ad arrivare a più di 53 miliardi.

Al termine del 2014, l'ammontare complessivo del debito, cumulando quello delle amministrazioni delle Regioni a statuto ordinario e quello di comuni e province, ammonta a circa 97 miliardi, con un'incidenza pro capite di 1.883 euro.

Tab. 10 - L'indebitamento degli Enti locali e delle Regioni: confronto Toscana - Regioni a statuto ordinario.
(valori in migliaia di euro)

Indebitamento Enti locali toscani e Regione Toscana. Serie storica 2010-2015						
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015*** **
Totale debito enti locali toscani *	4.473.341	4.178.665	3.869.159	3.547.270	2.699.754	
Incidenza pro capite (euro)	*1.199*	*1.114*	*1.047*	*961*	720	
Totale debito Regione Toscana	1.411.205	1.423.828	1.440.649	1.859.840	2.164.472	2.046.250
Incidenza pro capite (euro)	*378*	*380*	*393*	*504*	577	546
Totale debito enti locali toscani + Regione Toscana	**5.884.546**	**5.602.493**	**5.309.808**	**5.407.110**	**4.864.226**	
Incidenza pro capite (euro)	***1.577***	***1.494***	***1.448***	**1.464**	**1.297**	
Indebitamento del comparto Enti locali e del comparto regionale per le Regioni a Statuto Ordinario (RSO). Serie storica 2010-2015						
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Totale debito enti locali delle Regioni a statuto ordinario *	57.378.178	56.387.254	53.304.430	49.657.754	43.727.890	
Incidenza pro capite (euro)	*1.120*	*1.095*	*1.058*	*980*	*847*	
Totale debito Regioni a statuto ordinario **	42.602.839	42.058.661	41.035.464	44.399.714	53.453.684	
Incidenza pro capite (euro)	*832*	*817*	*814*	*877*	*1.036*	
Totale debito enti locali RSO + comparto regionale RSO	***99.981.017***	***98.445.915***	***94.339.894***	***94.057.468***	***97.181.574***	
Incidenza pro capite (euro)	***1.952***	***1.912***	***1.872***	***1.857***	***1.883***	

Fonte: elaborazione Corte dei conti

* Dati desunti dai Certificati consuntivi annuali inseriti nella banca dati Sirtel: ammontare complessivo dei debiti di finanziamento inseriti nel conto del patrimonio del rendiconto annuale di ciascun ente locale (comuni e province), con riferimento alle regioni a statuto ordinario. L'ammontare complessivo dei debiti di finanziamento comprende i debiti da finanziamento per mutui e prestiti, i debiti a breve termine, i debiti pluriennali, i debiti per prestiti obbligazionari. Il dato per il 2014 è provvisorio.

** Dati desunti, per ciascuna regione a statuto ordinario, dalla Corte dei conti, Sezione autonomie (deliberazioni n. 29/2014, n. 20/2013, n. 7/2016).

*** Per il 2015 è disponibile il solo dato riferito alla Regione Toscana.

Nota: L'incidenza pro capite è calcolata sulla base della popolazione residente all'1.1 di ogni anno da rilevazione Istat.

Entrando nel dettaglio dei dati di consuntivo 2015, lo stock di debito a carico della Regione Toscana, pari a 2.046,25 milioni (di cui 1.967,68 a carico della Regione e 78,57 a carico dello Stato), si assesta ad un livello lievemente inferiore rispetto al precedente esercizio, livello comunque notevolmente superiore rispetto al 2012, ultimo anno non influenzato dalle erogazioni di cui al d.l. n. 35/2013. Si ribadisce infatti che il dato in oggetto è comprensivo, per gli anni 2013 e 2014, delle anticipazioni di liquidità ricevute dalla Regione ai sensi degli artt. 2 e 3 del citato decreto.

L'analisi del trend mostra, inoltre, una costante diminuzione della quota di debito a carico dello Stato, che a fine 2015 si assesta a soli 78,57 milioni.

Nell'ambito del debito complessivo a carico della Regione, viene privilegiato il tasso variabile fino al 2012; il 2013 vede un'inversione di tendenza a causa della presenza delle anticipazioni di cui al d.l. n. 35/2013, caratterizzate da un tasso fisso, tendenza che si conferma anche nel 2014, secondo anno di erogazione delle anticipazioni, e nel successivo 2015.

Infatti, a fronte di un ammontare a carico della Regione, comprensivo dei prestiti obbligazionari, pari a 1.967,68 milioni, la quota di indebitamento a tasso fisso ammonta a 1.411,49 milioni, rappresentando il 71,73 per cento del totale.

Tab. 11- L'indebitamento della Regione Toscana - dettaglio per tipologia di debito. (in milioni)

Anni	A carico della Regione			A carico dello Stato			Totale Debito
	Mutui (*) (**)	Obbligazioni (***)	Debito complessivo	Mutui	Obbligazioni	Debito complessivo	
2011	731,85	448,7	1.180,55	143,7	99,58	243,28	1.423,83
2012	810,11	421,29	1.231,40	127,11	82,14	209,25	1.440,65
2013	1.306,90	405,37	1.712,27	95,3	52,27	147,57	1.859,84
2014	1.679,22	378,66	2.057,88	74,36	32,23	106,59	2.164,47
2015	1.623,47	344,21	1.967,68	59,68	18,89	78,57	2.046,25

Fonte: Regione Toscana.

(*) L'importo dei mutui con oneri a carico della Regione, includono, per le annualità 2013 e 2014, le anticipazioni finanziarie ai sensi del d.l. n. 35/2013 pari rispettivamente a 510,63 contratte nel 2013 e 404,00 contratte nel 2014.Nonostante siano contabilizzate nel titolo V dell'entrata i relativi oneri non incidono sulla capacità giuridica di indebitamento.

(**) Nell'importo di 1.679,22 milioni, relativo a mutui con oneri a carico regionale al 31/12/2014, è compreso anche l'importo di 8,29 milioni che corrisponde alla variazione in aumento dal 59,59 per cento al 97,36 per cento del debito residuo dei mutui contratti dalla Regione in anni passati, sulla base di legislazione statale speciale in materia di trasporto pubblico locale (acquisto e/o sostituzione di autobus obsoleti), per i quali il contributo statale a copertura degli oneri di ammortamento è stato oggetto di ulteriore definanziamento nel corso 2014. Infatti, con il Decreto Interministeriale -Min. infrastrutture e trasporti - Min. economia e finanze - n. 320 del 17/7/2014 la percentuale di definanziamento del contributo statale a carico Mit è passato dal 59,59 per cento al 97,36 per cento. La percentuale di contributo statale, pari quindi al 2,64 per cento, è stato confermato anche per l'anno 2015.

(***) Nell'importo di 378,66 milioni relativo ai prestiti obbligazionari con oneri a carico della Regione, al 31/12/2014, è compreso anche l'importo di 7,33 milioni che corrisponde alla variazione in aumento dal 59,59 per cento al 97,36 per cento del debito residuo dell'emissione obbligazionaria Regione Toscana 2002-2017 con codice identificativo (ISIN) IT0003380679 effettuata per il finanziamento dell'intervento di sostituzione di veicoli del trasporto pubblico locale con più di 15 anni di vita e per la quale il contributo statale a copertura degli oneri di ammortamento è stato oggetto di ulteriore definanziamento nel corso 2014. Infatti, con il Decreto Interministeriale -Min. infrastrutture e trasporti - Min. economia e finanze - n. 320 del 17/7/2014 la percentuale di definanziamento del contributo statale a carico Mit è passato dal 59,59 per cento al 97,36 per cento. La percentuale di contributo statale, pari quindi al 2,64 per cento, è stato confermato anche per l'anno 2015.

In merito alla spesa per rimborso di prestiti, iscritta nel titolo III di spesa del bilancio regionale, questa aumenta rispetto al 2014, assestandosi a 100,66 milioni, di cui 36,5 milioni afferenti al comparto sanitario e finanziati dal fondo sanitario nazionale. L'incremento è

dovuto in prevalenza al rimborso della quota capitale relativa alla restituzione dell'anticipazione di liquidità concessa ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013, erogata alla Regione nel biennio 2013-2014. Tale quota, infatti, passa da un ammontare complessivo di 5,5 milioni nel 2014, primo anno di rimborso dell'anticipazione, a 19,4 milioni nel 2015, in considerazione della II tranche erogata alla Regione nel corso del 2014 ed il cui rimborso è previsto dal 2015, in aggiunta quello previsto già dal 2014 per la I tranche erogata nel 2013.

L'importo è considerato al netto della quota capitale su mutui e prestiti contratti/emessi per interventi nel settore del trasporto pubblico locale di cui alle l. n. 194/1998, l. n. 366/1998, l. n. 388/2000 (pari a 12,3 milioni), quota che, dal 2014, risulta a carico della Regione anziché dello Stato. Se si considera anche quest'ultima tipologia di spesa, esclusa dall'analisi della serie storica per motivi comparativi, la spesa complessiva 2015 aumenta a 113 milioni.

Considerando il costo del servizio al debito in relazione alle entrate tributarie ed al complesso delle entrate correnti accertate nel bilancio regionale degli anni 2011-2015, si evidenzia, in entrambi i casi, come l'incidenza del costo del debito (inteso come la spesa totale impegnata nel titolo III, comprensiva della quota a carico della Regione) presenti un andamento altalenante, con un nuovo incremento nel 2015. Quest'ultimo esercizio presenta il valore più elevato del quinquiennio, sia con riferimento all'incidenza sulle entrate tributarie, sia considerando le entrate correnti complessive. Su tale andamento pesa, come sopra detto, il rimborso e regime dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013, che caratterizzerà peraltro anche gli anni futuri.

Tab. 12 - Il costo del servizio al debito: spesa per il rimborso di prestiti. (in milioni)

Voci	2011	2012	2013	2014	2015
Spesa per rimborso di prestiti (titolo III) (1)	85,05	80,75	88,91	84,98	100,66
Incidenza % degli oneri servizio al debito sulle entrate tributarie (2)	1,16%	1,08%	1,19%	1,13%	1,26%
Incidenza % degli oneri del servizio al debito sulle entrate correnti (2)	1,04%	0,95%	1,04%	0,98%	1,11%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto della Regione Toscana.

(1) Il dato riportato è al netto degli eventuali impegni relativi ad estinzione anticipata dell'indebitamento e della quota capitale su mutui e prestiti contratti/emessi per interventi nel settore del trasporto pubblico locale (l. n. 194/1998, l. n. 366/1998, l. n. 388/2000). Per gli anni 2014 e 2015 il dato comprende la quota capitale riferita alla restituzione dell'anticipazione di liquidità concessa ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013, convertito dalla l. n. 64/2013.

(2) Per le entrate tributarie e le entrate correnti si considerano gli accertamenti di competenza dell'anno di riferimento

Infine, per quanto riguarda gli interessi sul debito, iscritti tra le spese correnti (titolo I) del bilancio regionale, questi ammontano a circa a 65,8 milioni di euro. Tale importo comprende, oltre alla quota interessi relativa a mutui e prestiti a carico della Regione (61,8 milioni), anche la quota finanziata da contributi dello Stato (4 milioni). Nel complesso, il costo per il servizio del debito ammontava a 55,2 milioni nel 2014.

Tra le spese per interessi a carico della Regione si evidenziano in particolare gli oneri relativi alla restituzione dell'anticipazione di liquidità concessa ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013 (21,4 milioni).

Un'ulteriore quota rilevante, pari a 30,7 milioni, riguarda gli interessi passivi per debiti afferenti al comparto sanitario, di cui 11 milioni sono riferiti a oneri derivanti dal differenziale negativo relativo a contratti derivati (Irs). Quest'ultima voce non era presente, peraltro, nel rendiconto del precedente esercizio. Si evidenzia, al riguardo, che il complesso delle spese per interessi riferiti al settore sanitario, come sopra quantificate, sono finanziate a carico del fondo sanitario nazionale.

CAPITOLO II

I VINCOLI DELLA FINANZA PUBBLICA SULL'ENTRATA E SULLA SPESA

Sommario: 1. I vincoli di finanza pubblica generale sul comparto regionale. Il contributo richiesto alla Regione Toscana nell'esercizio 2015. - 2. La riduzione delle entrate derivanti da trasferimenti statali nei dati del consuntivo 2015. - 2.1. Gli accertamenti per entrate libere (correnti). - 2.2. Gli accertamenti per entrate vincolate. Le ricadute dei tagli sulle strategie regionali. - 3. Il pareggio di bilancio. - 3.1. Le procedure regionali di monitoraggio dei saldi. 3.2 - La certificazione del pareggio per il 2015. - 4. Le misure di adattamento della finanza regionale. - 4.1. Il contenimento della spesa di funzionamento. La riorganizzazione del servizio sanitario. - 4.2. L'utilizzo della leva fiscale. La compartecipazione degli assistiti alla spesa sanitaria.

1. I vincoli di finanza pubblica generale sul comparto regionale. Il contributo richiesto alla Regione Toscana nell'esercizio 2015

L'analisi delle più recenti manovre correttive nazionali e dei loro riflessi sugli andamenti finanziari della Regione Toscana si svolge quest'anno nella imprescindibile cornice di riferimento rappresentata dai due principi normativi divenuti operativi, con riferimento al settore regionale, a inizio 2015: il pareggio strutturale di bilancio e l'armonizzazione dei sistemi contabili.

Il tema degli equilibri di bilancio assume una posizione centrale nella valutazione dei conti pubblici, a seguito della sua elevazione a principio costituzionale con la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, seguita dalla legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243. La decorrenza in via anticipata dell'entrata in vigore del vincolo di pareggio, inizialmente prevista per il 2016, è stata stabilita dall'art. 1, comma 460, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015). Già dal 2015, pertanto, le regioni hanno abbandonato il patto di stabilità, sostituendolo con un equilibrio di bilancio con sei saldi diversi: saldo corrente e saldo finale di competenza, di cassa ordinaria e sanitaria[9].

Tale novità va letta congiuntamente alle disposizioni sull'armonizzazione contabile delineate dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (integrato e corretto dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126), anch'esse a regime dal 2015. Il passaggio alla competenza rafforzata, avvicinando, di fatto, la competenza alla cassa, in particolare per la parte in conto capitale, dovrebbe

[9] Dal 1° gennaio 2016, il nuovo vincolo del pareggio di bilancio (come disposto dall'art. 1, commi 707 e ss., l. 28 dicembre 2015, n. 208, legge di stabilità 2016) prevede invece, più semplicemente, l'obbligo di conseguire un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

rendere il sistema di vincoli più coerente con gli obiettivi generali di indebitamento (espressi in termini di competenza economica); mentre la previsione di un fondo entrate inesigibili è preordinata a ridurre il rischio che si ripresentino, per l'avvenire, disavanzi da gestire in un orizzonte pluriennale con traslazione degli oneri sulle future generazioni[10]. Le norme sull'armonizzazione hanno anche previsto un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, i cui esiti possono incidere sui saldi (ancorché il riassorbimento degli extra-deficit eventualmente emersi a seguito di tali operazioni possa essere diluito in un arco temporale anche trentennale), e quindi sul grado di difficoltà degli enti regionali ad assicurare il proprio apporto agli obiettivi di finanza pubblica generale.

Inoltre, poiché il raffronto si pone ormai tra sistemi contabili resi omogenei dall'armonizzazione[11], ci si attende un risultato di più puntuale apprezzamento delle ricadute delle manovre di finanza pubblica sui vari livelli di governo, che permetterà di comparare l'effettivo concorso di ciascuno al risanamento della finanza pubblica e, in prospettiva, di calibrare le misure in relazione alla reale situazione economico-finanziaria degli enti.

Il perno delle manovre per l'anno 2015 è rappresentato dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66/2014, come modificato con la legge di stabilità 2015 (l. n. 190 del 2014), che ha previsto un incremento di 4.202 milioni del contributo a carico delle regioni a statuto ordinario per ciascuno degli anni 2015-2018 (3.452 milioni+750 milioni già previsti dal medesimo articolo nella versione anteriore alla legge di conversione). Le previsioni dell'art. 16, comma 2, del d.l. n. 95/2012 incidenti sul 2015 (1.050 milioni) portano a 5.252 milioni l'ammontare della correzione richiesta per tale annualità.

Nell'intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni il 26 febbraio 2015, il raggiungimento dei predetti obiettivi di finanza pubblica era stabilito con le seguenti modalità:

1) il contributo di cui all'articolo 16, comma 2, del d.l. n. 95/2012 (1.050 milioni) veniva assolto mediante riduzione del Fondo per lo sviluppo e coesione; per la Regione Toscana ciò equivale ad un taglio di 78,435 milioni;

[10] V. il Rapporto della Corte dei conti sul coordinamento della finanza pubblica per l'anno 2015 (deliberazione SS.RR. n. 2/2016), p. 197.

[11] A tal fine, le norme sull'armonizzazione contabile recate dal d.lgs. n. 118/2011, come modificate e integrate dal d.lgs. n. 126/2014, hanno imposto a tutte le regioni l'adozione dello stesso piano dei conti e la predisposizione del bilancio di previsione e del rendiconto secondo schemi uniformi. Tali schemi individuano in modo univoco le voci – entrate e spese correnti e finali - che concorrono alla formazione dei saldi oggetto di verifica ai fini del pareggio.

2) si prevedeva invece di assolvere al contributo di cui all'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66/2014 mediante:

a) minori risorse da destinare al finanziamento del settore sanitario per 2.000 milioni (equivalenti per la Toscana a 149 milioni);

b) una nuova riduzione del Fondo sviluppo e coesione per 750 milioni. Per la Toscana si tratta di ulteriori 56 milioni;

c) l'utilizzo delle risorse previste per il patto verticale incentivato, per 802,13 milioni. Per la Toscana il contributo previsto era di 59,9 milioni;

d) la riduzione dell'edilizia sanitaria (in termini di saldo netto da finanziare) per 285 milioni, corrispondenti ad un taglio di 21,30 milioni per la Toscana, e contestuale riduzione dei limiti previsti dall'art. 1 comma 465 della l. n. 190/2014 (in termini di indebitamento netto) per 285 milioni (21,30 milioni per la Toscana).

Ulteriori risorse per 364,87 milioni di euro restavano poi da recuperare su indicazione delle regioni (per la Toscana la relativa riduzione è quantificabile in 31,79 milioni).

La tabella seguente espone il dettaglio delle predette manovre, quantificandone anche gli effetti sulla finanza regionale toscana.

Tab. 13 - Manovra statale 2015 e concorso Regione Toscana post-intesa del 25 febbraio 2015. (in milioni)

	Intesa Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2015 – Regioni a statuto ordinario		**Intesa Conferenza Stato-Regioni - Concorso Regione Toscana**	
	Saldo netto	Ind. Netto	Saldo netto	Ind. Netto
Importo manovra 2015	**-5.252,00**	**-5.252,00**	**-396,47**	**-396,47**
Riduzione finanziamento FSN	-2.000,00	-2.000,00	-149,00	-149,00
Riduzione FSC 2007-2013 (art. 16, co. 2, del d.l. 95/2012)	-1.050,00	-1.050,00	-78,43	-78,43
Ulteriore riduzione trasferimenti statali ex art. 46, comma 6, d.l. 66/2014 (mediante riduzione FSC)	-750,00	-750,00	-56,64	-56,64
Riduzione Edilizia sanitaria	-285,00	0	-21,30	0
Art. 1, c. 465 Legge n. 190/2014	0	-285,00	0	-21,30
Riduzione con modalità di recupero da indicare	-364,87	-364,87	-31,79	-31,79
Patto incentivato	-802,13	-802,13	-59,40	-59,40
TOTALE	**-5.252,00**	**-5.252,00**	**-396,47**	**-396,47**

Fonte: Regione Toscana.

In tal modo si è venuti ad incidere su un quadro di risorse già sensibilmente ridotto dalle manovre correttive degli anni precedenti: i dati presentati dalla Corte dei conti centrale in sede di Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica segnalano una flessione, in competenza, della spesa complessiva netta delle regioni fra il 2009 e il 2014 di circa il 20 per cento, come risultato di una riduzione dell'8 per cento della spesa corrente netta e del 40 per cento di quella in conto capitale[12]. Nel 2015, le spese direttamente gestite dal complesso delle regioni a statuto ordinario (al netto cioè della spesa sanitaria, degli interessi e degli oneri del personale) risultano di poco superiori ai 12,5 miliardi; ciò rappresenta una riduzione della spesa di oltre il 15 per cento rispetto al 2014.

Nella relazione dello scorso anno, l'impatto complessivo delle manovre correttive statali a carico della Regione Toscana veniva stimato in 485 milioni per il solo 2014, mentre i minori accertamenti erano di circa 400 milioni per ciascun anno del triennio 2011-2013. Come già rilevato in passato, in assenza di una reale autonomia impositiva regionale, e in presenza di ulteriori vincoli alla spesa, ne esce implicitamente modificato il ruolo di intervento attivo assegnato alla Regione (alle regioni), mentre non viene ridisegnato il ruolo programmatorio e resta incerto quello di coordinamento degli equilibri finanziari complessivi dei rispettivi territori.

Tralasciando per il momento i tagli al finanziamento del FSN, alle predette manovre è stata data effettiva copertura nell'ambito del bilancio regionale (preventivo 2015 e prima variazione) come segue:

- mediante la riduzione del piano finanziario FSC per un importo di 78,8 milioni[13]. Come si vedrà nel capitolo dedicato al co-finanziamento delle politiche di coesione, gli interventi deprogrammati sono stati spostati in parte su risorse regionali (28 milioni) e su risorse FESR (44,6 milioni); altre risorse sono state "liberate" traendole da economie, revoche o recuperi su interventi conclusi (4,2 milioni); ad esse si aggiungono 1,9 milioni individuati nell'ambito della complessiva manovra di bilancio (cfr. la delibera G.R. n. 752/2015). Non è stato invece coperto con risorse FSC il taglio di 56 milioni previsto dal d.l. n. 66/2014 per l'annualità 2015, che sono stati reperiti (previo accordo con il Mef) mediante la riduzione dei trasferimenti statali derivanti da: ristoro Irap (30,71 milioni); materiale rotabile (11,98 milioni); compartecipazione IVA non sanità (23,84 milioni). Il totale di

[12] V. il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, cit., p. 211.
[13] Per via di successivi definanziamenti, il Fondo è progressivamente passato da una dotazione iniziale di oltre 700 milioni ad una dotazione attuale di poco più di 500.

queste tre voci (66 milioni circa) ha consentito anche di far fronte ad una quota residuale di tagli (per 10,51 milioni) che avrebbero dovuto trovare copertura nella riduzione del contributo statale al patto incentivato, previsto nell'intesa di febbraio in 59,40 milioni e di fatto applicato per soli 49,40, in ragione della quota effettivamente ceduta agli enti locali[14];

- mediante l'utilizzo delle risorse previste per il patto incentivato (il taglio per la Regione è ammontato a 49,40 milioni);
- mediante la riduzione dei trasferimenti a titolo di edilizia sanitaria per un importo di 21,30 milioni.

Per la parte restante di risorse da recuperare (364,87 milioni), la copertura è stata concretamente indicata mediante riduzione dei trasferimenti destinati al materiale rotabile per il trasporto pubblico locale, per un importo di 31,79 milioni.

La tabella che segue dà conto di tali informazioni.

Tab. 14 - Manovra 2015 – Modalità effettive di copertura in Regione Toscana (in milioni)

	Intesa Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2015 – Regioni a statuto ordinario	**Declinazione intesa in Regione Toscana - Effettiva copertura delle manovre**
Riduzione finanziamento FSN	-2.000	-149,00
Riduzione FSC 2007-2013 (art. 16, co. 2, del d.l. 95/2012)	-1.050	-78,84
Ulteriore riduzione trasferimenti statali ex art. 46, comma 6, d.l. 66/2014 (minor ristoro Irap, materiale rotabile, minor compartecipazione IVA non sanitaria)	-750	-66,64
Riduzione edilizia sanitaria	-285	-21,30
Riduzione finanziamento materiale rotabile	-365	-31,79
Patto incentivato	-802	-49,40
TOTALE	**-5.252**	**-396,47**

Fonte: Regione Toscana.

Come visto, una quota significativa della correzione per l'anno 2015 è stata posta (non dalla legge, ma dalle stesse regioni, con l'intesa di febbraio 2015) a carico del settore

[14] Con deliberazione G.R. 8 settembre 2015, n. 850, si è deciso di non procedere all'attribuzione ai comuni e alle province e città metropolitane toscane dell'intero plafond, procedendo solo all'attribuzione di quanto precedentemente stabilito con le delibere di Giunta nn. 562 e 592 del 2015, e ciò "a causa delle stringenti limitazioni imposte all'obiettivo di saldo tra entrate finali e spese finali assegnato per l'anno finanziario 2015 alla Regione Toscana".

sanitario. Se ciò interrompe la "tregua" realizzata con la finanziaria 2014 (che aveva invece sensibilmente incrementato le risorse statali disponibili per la sanità), non vengono tuttavia varcati i confini negoziati con il Patto per la salute 2014-2016, avendo quest'ultimo previsto la possibilità di un concorso ulteriore del settore agli obiettivi di finanza pubblica, ove ciò si rendesse necessario in relazione a variazioni del quadro macro-economico. Pertanto il finanziamento totale a carico dello Stato, inizialmente previsto dall'art. 1, comma 556, della legge di stabilità 2015 in 112,1 miliardi per il 2015, risulta rideterminato in 109,710 miliardi (-2.352 milioni, di cui 2.000 milioni sono a carico delle sole regioni a statuto ordinario).

La seguente tabella mostra l'evoluzione dei finanziamenti statali nell'ultimo quinquennio:

Tab. 15 - Finanziamento SSN a carico dello Stato. (in milioni)

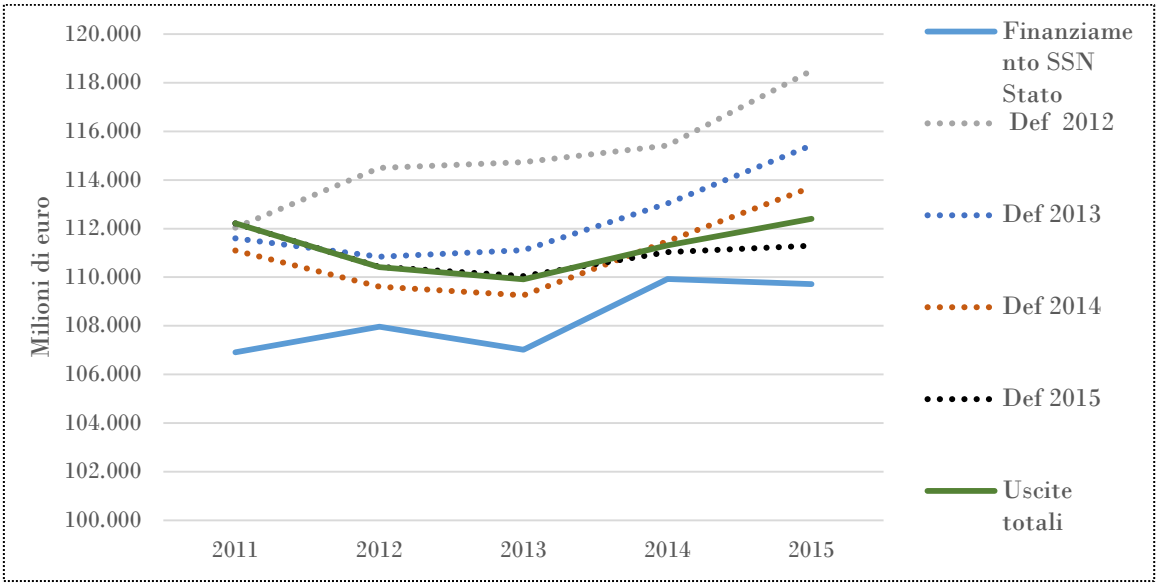
Anni	2011	2012	2013	2014	2015
Finanziamento SSN a carico dello Stato	**106.905**	**107.961**	**107.008**	**109.928**	**109.710**
Variazione percentuale		*0,99%*	*-0,88%*	*2,72%*	*-0,19%*

Fonte: Ministero della Salute.

Considerando le stime sull'evoluzione della spesa sanitaria a legislazione vigente come enunciate nei documenti di finanza pubblica del Governo (a partire dal Def 2011), appare palese la divaricazione fra gli andamenti tendenziali e le risorse effettivamente riconosciute dallo Stato a titolo di finanziamento ordinario. Come mostra il grafico seguente, la sottostima del fabbisogno riconosciuto è percepibile anche nel confronto con i dati di spesa effettiva (uscite totali del conto consolidato sanità), che risulta di fatto sempre superiore a quella finanziata. Nel 2015 si allarga la forbice tra fabbisogno riconosciuto e uscite totali (che rappresentano la crescita reale della sanità); forbice che si era invece ridotta nel 2014.

Tale situazione appare destinata a protrarsi nel tempo, considerato che il d.l. n. 78/2015 ha reso permanente la quota di 2.400 milioni attribuita complessivamente alla sanità delle regioni nel 2015.

Fig. 2 - Fabbisogno riconosciuto per la sanità e spesa sanitaria tendenziale e effettiva nel quinquennio 2011-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Def 2011-2015.

Le risorse statali riconosciute alla Toscana per la sanità nel quinquennio 2011-2015 sono indicate nel seguente prospetto.

Tab. 16 - Risorse statali disponibili per la sanità (in milioni)

	2011	2012	2013	2014 Stima	2015 Provvisorio
Risorse statali indistinte	6.459	6.536	6.466	6.616	6.616
Risorse statali a destinazione vincolata e contributi diversi	148	127	134	134	121
Totale	**6.607**	**6.663**	**6.600**	**6.750**	**6.737**

Fonte: Regione Toscana- D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

La sostanziale invarianza delle risorse indistinte fra il 2014 e il 2015 (che rappresenta una flessione di oltre 170 milioni rispetto al tendenziale) ha posto il sistema regionale sotto tensione, come dimostra la tabella seguente, che indica il risultato di esercizio 2015 nel raffronto con gli esiti degli anni precedenti.

Tab. 17 - Il finanziamento del servizio sanitario regionale in Toscana 2011-2015. (in milioni)

	2011	2012	2013	2014	2015 provvisorio
Totale risorse statali indistinte + vincolate	**6.606,74**	**6.662,98**	**6.599,75**	**6.750,44**	**6.737,12**
Extrafondo Regionale "a copertura"		58,51			
Entrate aziendali ed altri proventi	956,95	900,58	895,87	907,10	959,01
Plusvalenze da alienazioni realizzate	32,73	0,00	0,09	0,00	0,00
RICAVI	**7.596,42**	**7.622,07**	**7.495,71**	**7.657,53**	**7.696,13**
COSTI	**7.595,18**	**7.623,93**	**7.520,21**	**7.648,67**	**7.766,83**
Tasso di incremento complessivo dei costi	-	*0,38%*	*-1,36%*	*1,71%*	*1,54%*
RISULTATO DI ESERCIZIO complessivo SSR (CE NETTO CONSOLIDATO)	**1,24**	**-1,86**	**-24,50**	**7,36**	**-72,20**
di cui: Risultato esercizio bilanci aziende sanitarie	-145,88	0,74	0,63	-22,07	-277,40
di cui: Risultato altri Enti SSR, spesa diretta regionale, accantonamenti e partite straordinarie	147,12	-2,60	-25,13	29,43	205,27
MODALITA' DI COPERTURA					
Saldo partite non monetarie e altre rettifiche	10,54	-0,48	0,00	0,00	0,00
Copertura regionale (successiva)		4,00	26,00		
Risultato finale al Tavolo di Monitoraggio ministeriale (a scorrimento)	**0,06**	**0,92**	**1,79**	**9,15**	**-72,20**
				Stima	**Provvisorio (*)**

Fonte: Regione Toscana - D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale
(*) Il risultato finale al Tavolo di monitoraggio per il 2015 non tiene conto del risultato stimato del 2014, ancora non definitivo.

Il risultato negativo della gestione 2015 (-72,20 milioni) è stato determinato dall'esclusione della voce inerente il payback della spesa farmaceutica ospedaliera dai ricavi dei CE consolidati del IV trimestre 2015, richiesta dal Tavolo tecnico di verifica degli adempimenti in considerazione dell'assenza del presupposto giuridico per l'iscrizione in bilancio[15]. Con la prima variazione al bilancio 2016, il maggiore fabbisogno di risorse correnti da destinare al SSR è stato coperto in parte (32 milioni) autorizzando l'impiego delle quote non ancora utilizzate di alcuni contributi assegnati alle Aziende per la realizzazione di progetti specifici, e in parte (40 milioni) ricorrendo alla riduzione delle risorse di natura corrente accantonate in bilancio nei Fondi di riserva. Gli stanziamenti di spesa complessivi iscritti a bilancio non sono stati pertanto modificati.

[15] La Regione aveva stimato l'ammontare di tale voce in 115 milioni. Escludendo dal calcolo tale voce, il risultato passa da una situazione di avanzo di 42,80 milioni ad una situazione di disavanzo di 72,20 milioni.

2. La riduzione delle entrate derivanti da trasferimenti statali nei dati del consuntivo 2015

L'analisi che segue si riferisce alla riduzione delle entrate derivanti da trasferimenti, correnti e in conto capitale, erogati dallo Stato nel periodo 2011-2015, in termini di accertamenti.

A tale riguardo, è necessario tenere presente che sulle singole grandezze e sulla loro confrontabilità con gli esercizi precedenti potrebbe aver inciso il passaggio alle nuove regole contabili, introdotte a partire dal 2015 dal d.lgs. n. 118/2011, con riferimento all'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata. Ciò vale in particolare per quanto riguarda la gestione di competenza di parte capitale.

Prendendo a riferimento l'importo degli accertamenti 2011, la variazione complessiva dei trasferimenti erariali corrisponde ad una riduzione del 2,93 per cento rispetto al 2011, mentre più consistente è la riduzione (-20,58 per cento) rispetto all'esercizio precedente.

Analizzando nel dettaglio le singole voci, si riscontra una netta diminuzione, rispetto all'esercizio 2014, dei trasferimenti in conto capitale. Tale valore è tuttavia influenzato, oltre che dal nuovo metodo di contabilizzazione della competenza finanziaria potenziata, anche dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuate al 1 gennaio 2015.

I trasferimenti di parte corrente, invece, presentano valori in linea con il biennio precedente, dopo il picco registrato nel 2013, assestandosi nel 2015 a 794 milioni. Vale inoltre la pena di evidenziare, da una parte, l'azzeramento del Fondo di garanzia interregionale di cui all'art 13 del d.lgs. n. 56/2000; dall'altra, l'incremento delle risorse stanziate sul Fondo Sviluppo e coesione (FSC) che, dopo la diminuzione registrata nel periodo 2011-2014, tornano ad aumentare fino a 55,80 milioni nel 2015. Tale trasferimento, di importo notevolmente inferiore rispetto alle previsioni (113,4 milioni), sconta tuttavia il contributo che la Regione è chiamata ad apportare alla manovra nazionale ai sensi dell'art. 16, comma 2, del d.l. n. 95/2012, contributo che si è tradotto, come visto, in un definanziamento del FSC. Anche i residui attivi presenti su tale capitolo di entrata vengono pertanto rivisti al ribasso, con cancellazioni definitive operate nel corso del 2015 per circa 200 milioni.

Tab. 18 - Entrate provenienti dallo Stato. (in milioni)

Accertamenti	2011	2012	2013	2014	2015	Variazione %	
						2015/ 2011	2015/ 2014
Entrate inerenti contributi e trasferimenti statali vincolati	324,9	458,38	736,58	728,86	794,09	144,41%	8,95%
Entrate inerenti contributi e trasferimenti statali liberi (al netto del Fondo di garanzia interregionale)	55,61	13,18	11,59	5,49	5,24	-90,58%	-4,62%
Fondo di garanzia interregionale	*279,83*	*228,69*	*150,07*	*238,9*	0	-100,00%	-100,00%
Totale entrate correnti	**660,33**	**700,25**	**898,25**	**973,26**	**799,33**	**21,05%**	**-17,87%**
Entrate in conto capitale inerenti contributi e trasferimenti statali vincolati	170,94	165,55	155,06	191,09	84,21	-50,74%	-55,93%
Fondo FAS-FSC	136,4	129,07	90,54	18,44	55,80	-59,09%	202,58%
Totale entrate in conto capitale	**307,34**	**294,62**	**245,6**	**209,53**	**140,00**	**-54,45%**	**-33,18%**
Totale contributi e trasferimenti statali	**967,67**	**994,87**	**1.143,85**	**1.182,80**	**939,33**	**-2,93%**	**-20,58%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto Regione Toscana anni 2011-2015.

2.1. Gli accertamenti per entrate libere (correnti)

Analizzando più in dettaglio la componente relativa alle entrate libere di provenienza statale (che sono di natura soltanto corrente), i dati di rendiconto relativi agli accertamenti di competenza mostrano una netta riduzione delle risorse messe a disposizione della Regione nel 2015 (cfr. tabella seguente). Tale riduzione dipende tuttavia esclusivamente dall'azzeramento del Fondo di garanzia interregionale di cui all'art 13 d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56 che rappresenta una posta perequativa, destinata a compensare le regioni a statuto ordinario delle maggiori o minori entrate Irap e addizionale Irpef accertate rispetto al fabbisogno sanitario riconosciuto. Va sottolineato peraltro che, come indica la Relazione al rendiconto 2015, il Fondo interregionale risulta a debito per 180,64 milioni, quale compensazione tra le maggiori somme accertate dalla Regione nell'ambito delle entrate proprie e quelle (di importo inferiore) riconosciute quale finanziamento del fabbisogno sanitario. Ciò traduce il minor trasferimento di risorse a carico del FSN già descritto nel precedente paragrafo 2.

Al netto di tale voce, sono confermati i tagli, già operanti negli anni precedenti, ai restanti trasferimenti[16] statali, destinati al finanziamento di spese per le funzioni conferite alle regioni in attuazione della l. n. 59/1997 ("legge Bassanini"). Tali trasferimenti sono ormai quasi azzerati, ammontando a soli 5,2 milioni (valore in linea con il 2014), rispetto ai 55,61 milioni del 2011.

La percezione della riduzione di tali risorse è ancora più netta se si guarda più lontano nel tempo: esse ammontavano infatti a 325 milioni nel 2010, e sono state solo in parte reintegrate dalle risorse del Fondo del trasporto pubblico locale a titolo di trasferimenti vincolati a decorrere dal 2013[17].

Uno sguardo alla gestione di cassa mostra come le riscossioni seguano in linea generale l'andamento degli accertamenti. Tuttavia, per quanto riguarda il Fondo di garanzia interregionale, i cui accertamenti sono, come già detto, azzerati nel 2015, la gestione di cassa si discosta in misura notevole da quella di competenza, registrando, nell'anno in esame, riscossioni per 278 milioni in conto residui, segno di uno sfasamento temporale cristallizzato tra il momento dell'accertamento e quello dell'effettivo incasso di tale posta da parte della Regione.

Tab. 19 - Accertamenti entrate da trasferimenti statali liberi nel quinquennio 2011-2015. (in euro)

Accertamenti	2011	2012	2013	2014	2015 dati provvisori	Variazione 2015/2014
Entrate statali correnti inerenti trasferimenti di funzioni e compiti amministrativi ai sensi della l. 59/97	55.602.827	13.179.554	11.605.921	5.495.643	5.236.243	-4,72%
Entrate statali correnti inerenti fondi compensativi e perequativi	279.825.515	228.688.245	150.066.339	238.902.350	0	-100,00%
Totale	**335.428.342**	**241.867.799**	**161.672.261**	**244.397.994**	**5.236.243**	**-97,86%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto Regione Toscana anni 2011-2015

[16] Tale cifra si riferisce in particolare al finanziamento per l'esercizio di funzioni ai sensi dell'art. 12, d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422.
[17] V. il paragrafo 2.2 del presente capitolo.

2.2. Gli accertamenti per entrate vincolate. Le ricadute dei tagli sulle strategie regionali

Il quadro delle minori risorse di provenienza statale si completa analizzando i tagli riferiti ai trasferimenti erariali vincolati, tagli che hanno inciso esclusivamente sulla parte capitale.

Con riferimento alla parte corrente, i dati riportati nella tabella seguente evidenziano, anzi, un aumento dei trasferimenti, rispetto al 2014, di quasi il 9 per cento, a causa della contabilizzazione, nell'ambito della strategia relativa all'Amministrazione regionale, del contributo statale di 49,5 milioni per il patto incentivato 2015 (art. 1, co. 484 della l. n. 190/2014). Tale aumento è tuttavia soltanto figurativo, in quanto la componente di entrata è compensata da una componente di spesa di pari ammontare, utilizzata per coprire parte dei tagli della manovra per il 2015, rappresentando pertanto una partita di giro. Al netto di tale posta, i trasferimenti statali correnti vincolati aumenterebbero complessivamente di circa il 2 per cento, in linea con l'anno precedente.

A parte quanto già detto con riferimento all'Amministrazione regionale, il riscontrato aumento degli accertamenti riguarda principalmente la strategia culturale, che cresce del 64,25 per cento sul 2014. Quest'ultima beneficia infatti delle maggiori risorse trasferite per il rafforzamento dei servizi per l'impiego, secondo quanto previsto dall'art. 15 del d.l. n. 78/2015 e del cofinanziamento statale della nuova programmazione europea POR FSE 2014/2020. Rimane pressoché stabile la strategia territoriale, caratterizzata dalla costanza dei trasferimenti dal Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale (rifinanziato nel 2014), con un ammontare di circa 430 milioni sia per il 2014 che per il 2015[18].

Per il resto, l'aumento dei trasferimenti erariali vincolati risulta diffuso nelle varie strategie, ancorché gli incrementi siano di minor rilevanza in termini di valore assoluto.

L'unica strategia caratterizzata da una diminuzione degli accertamenti rispetto all'anno precedente è quella sociale (-22 milioni sul 2014), in quanto il rimborso previsto per l'acquisto dei medicinali innovativi (+33 milioni, assenti negli anni precedenti in quanto il rimborso è stato istituito con l'art. 1, co. 593, della l. n. 190/2014) non arriva a compensare le minori risorse del Fondo sanitario nazionale vincolato a obiettivi di carattere prioritario del Piano sanitario nazionale (-63 milioni).

[18] Di questi, 220 milioni sono costituiti da trasferimenti fiscalizzati spettanti alle regioni a titolo di accise benzina e gasolio, che dunque sarebbero stati acquisiti comunque al bilancio regionale come risorse regionali libere, e solo 210 rappresentano risorse erariali aggiuntive.

Tab. 20 - Accertamenti entrate da trasferimenti statali correnti vincolati nel quinquennio 2011-2015.

(in euro)

Strategie	2011	2012	2013	2014	2015	Variazione % 2015/2014
Strategia istituzionale	7.730.740	7.891.759	6.580.988	5.812.821	6.952.206	19,60%
Strategia sociale	177.268.700	134.487.910	182.373.260	215.909.365	193.788.795	-10,25%
Strategia territoriale	52.527.106	198.030.745	449.917.248	447.237.683	448.419.920	0,26%
Strategia ambientale	654.021	571.405	7.126.769	310.778	843.904	171,55%
Strategia economica	3.947.577	14.542.657	9.801.346	8.371.790	10.643.488	27,14%
Strategia culturale	82.701.763	102.181.151	77.489.192	51.143.837	84.003.848	64,25%
Amm.ne regionale	76.658	676.658	3.292.680	76.658	49.442.178	64397,09%
Totale	**324.906.565**	**458.382.285**	**736.581.482**	**728.862.932**	**794.094.340**	**8,95%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto Regione Toscana anni 2011-2015.

Per quanto concerne le entrate contabilizzate in bilancio come trasferimenti statali vincolati di parte capitale, esse risentono in particolar modo degli effetti dell'introduzione del principio della competenza finanziaria potenziata e della eventuale reimputazione dei residui operata nell'ambito del riaccertamento straordinario. Per tali motivi, il confronto dei dati 2015 con quelli degli anni precedenti deve essere preso con cautela.

Come evidenziato nella tabella che segue, l'andamento dei trasferimenti in oggetto è caratterizzato da una diminuzione netta del 33,18 per cento, che ha dato luogo ad una redistribuzione di risorse tra le varie strategie rispetto al 2014, favorendo in particolare le strategie territoriale, ambientale ed economica, e penalizzando invece le strategie istituzionale, sociale e culturale.

La tabella seguente mostra la distribuzione dei trasferimenti statali fra le varie strategie nel periodo 2011-2015, integrandola con le risorse trasferite nell'ambito della programmazione FAS-FSC e con i contributi statali agli oneri finanziari a servizio del debito su mutui contratti.

Tab. 21 - Accertamenti entrate da trasferimenti in conto capitale vincolati - Ripartizione per strategie. Anni 2011-2015. (in euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	Variazione 2015/2014
Strategia istituzionale	1.798.827	1.100.962	1.639.784	1.080.591	38.521	-96,44%
Strategia sociale	257.965	182.965	182.965	135.156.037	11.031.984	-91,84%
Strategia territoriale	23.510.015	27.681.130	13.410.418	2.645.128	18.090.862	583,93%
Strategia ambientale	22.704.133	1.340.946	10.157.169	888.013	3.841.170	332,56%
Strategia economica	76.030.753	92.670.494	100.091.880	8.277.657	21.499.725	159,73%
Strategia culturale	345.933	603.763	187.105	14.804.330	377.110	-97,45%
Amm.ne regionale	49.286	49.286	232.728	98.572	0	-100,00%
Fondi FAS-FSC	136.403.108	129.070.317	90.540.153	18.442.653	55.795.916	202,54%
Contributi per mutui	46.244.843	41.918.180	29.163.729	28.141.461	29.329.097	4,22%
Totale	**307.344.864**	**294.618.044**	**245.605.932**	**209.534.441**	**140.004.385**	**-33,18%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto Regione Toscana anni 2011-2015.

Così, la strategia istituzionale è caratterizzata dall'azzeramento delle risorse destinate al Programma Italia-Francia Marittimo 2007-2013, mentre quella sociale, che da 135 milioni accertati nel 2014 scende ai soli 11 milioni del 2015, sconta l'assenza, nell'anno in esame, del finanziamento per interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico, che era presente nel solo 2014. Il nuovo trasferimento di 11 milioni è relativo a interventi a valere sul fondo per la realizzazione di strutture sanitarie per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Ad eccezione dei fondi FAS, l'aumento di risorse più significativo rispetto al 2014 riguarda invece la strategia territoriale (+15,4 milioni). A determinare il totale complessivo incidono in particolare le risorse statali messe a disposizione per riduzione del rischio sismico (circa 7 milioni), per programmi di riqualificazione della qualità dell'aria (7,2 milioni) e per il programma di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica (1,6 milioni).

Per quanto concerne la strategia economica, caratterizzata anch'essa da un vistoso aumento di risorse dedicate, essa risente favorevolmente dei fondi POR FESR per spese di investimento stanziati nell'ambito della nuova programmazione 2014-2020, nonché della quota che residua dalla precedente programmazione 2007-2013, per complessivi 17 milioni.

Confrontando peraltro il totale dei trasferimenti erariali in conto capitale erogati nel 2015 con il dato del 2011, risulta evidente la diminuzione delle risorse complessive (da 307,3 a 140 milioni, equivalenti ad una riduzione del 54 per cento).

Tale flessione riguarda, oltre ai fondi FAS (-80 milioni), le strategie ambientale (-19 milioni) ed economica (-54,5 milioni), che passano da un ammontare complessivo di quasi 99 milioni nel 2011 ai 29 milioni del 2015.

Nel complesso, i trasferimenti destinati alla parte capitale registrano una progressiva diminuzione nell'ultimo quinquennio, a fronte di un continuo incremento di quelli correnti, segno di un sempre più significativo intervento dello Stato nel finanziamento della parte corrente del bilancio, a scapito degli investimenti[19].

Come già detto, l'annualità 2015 dei fondi FAS-FSC torna ad aumentare dopo la caduta verticale registrata nel 2014, assestandosi tuttavia su un importo inferiore a quello registrato negli anni 2013 e precedenti. Con riferimento infine ai contributi per mutui e prestiti, si rileva un sostanziale allineamento rispetto alle cifre del biennio precedente.

3. Il pareggio di bilancio

Le regioni sono state chiamate, negli ultimi anni, a contribuire al risanamento non solo attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali, ma anche mediante meccanismi e vincoli che ne hanno limitato l'autonomia, soprattutto dal lato delle spese. Così è stato per le norme sul patto di stabilità interno, in vigore fino all'esercizio finanziario 2014, che si configurava come un sistema esogeno (rispetto ai bilanci) di limitazione e razionalizzazione di taluni aggregati contabili di spesa[20].

Come già detto, tali disposizioni sono oggi abrogate dall'articolo 1, commi 460-478 della l. n. 190/2014 (Legge di stabilità 2015) che, stabilendo l'applicazione anticipata delle norme sul pareggio di bilancio, ha sostituito il precedente vincolo di spesa (tetto posto alle spese complessive) con un vincolo sui saldi.

Le nuove regole impongono alle regioni di conseguire un saldo non negativo tra entrate e spese, in termini sia di competenza che di cassa, con riferimento sia alle entrate e spese finali[21] che alle entrate e spese correnti[22], compresa la gestione sanitaria. È previsto che, ancora per il 2015, il pareggio di bilancio possa essere conseguito limitatamente al

[19] Ciò resta vero anche a voler tenere conto, nel passaggio dal 2014 al 2015, degli eventuali riflessi sul bilancio derivanti dalla diversa contabilizzazione dei trasferimenti per effetto della competenza rafforzata.
[20] Di fatto principalmente la spesa di investimento.
[21] Entrate finali: titoli I, II, III e IV; spese finali: titoli I, II, III e IV.
[22] Entrate correnti: titoli I, II e III; spese correnti: titoli I e III.

consuntivo; dal 2016 invece, anche il bilancio di previsione dovrà rispettare i saldi di cui all'articolo 9 della l. n. 243/2012[23].

In sostanza, il saldo non negativo tra entrate e spese finali deve essere realizzato, sia in termini di competenza che di cassa, attraverso le entrate proprie, evitando cioè il ricorso all'indebitamento. Infatti, il saldo prescritto dall'articolo 9, comma 1, lett. a) della l. n. 243/2012[24] (entrate finali meno spese finali) comprende le spese in conto capitale (titolo II), ma non le entrate da indebitamento (titolo V). Il ricorso all'indebitamento sarà consentito solo nell'ambito di specifiche condizioni e procedure previste dall'articolo 10 della stessa legge n. 243.

Il pareggio di parte corrente, come previsto dal citato articolo 9, comma 1, lett. b)[25] è conseguito se il totale delle entrate correnti è pari o superiore al totale delle spese correnti, oltre alla quota capitale dei mutui in ammortamento. Con tale disposizione il legislatore ha inteso garantire la sostenibilità dello *stock* di debito già presente nei bilanci degli enti, laddove l'equilibrio tra entrate finali e spese finali è preordinato a limitare l'indebitamento futuro.

Per quanto riguarda la gestione operativa del bilancio, si deve considerare che le regioni passano, nel 2015, dall'obbligo del rispetto del limite della "Competenza euro compatibile", costituito da una soglia di spesa invalicabile, determinata in parte per competenza ed in parte per cassa, alla gestione di saldi rilevanti, in termini di competenza e di cassa, tendenti a zero e, comunque, non negativi. Risulta evidente, in questa trasformazione, l'aumentata difficoltà di gestione del bilancio, dovendosi tenere conto nel corso dell'esercizio, oltre che della esecuzione della spesa, anche dell'evoluzione dell'entrata, e dovendosi provvedere ai necessari aggiustamenti, mentre resta comunque fondamentale il raggiungimento del pareggio di bilancio col minore scarto possibile (per sfruttare al massimo le possibilità offerte dalle risorse disponibili[26]). In più, la gestione del bilancio comprende ora anche le entrate e le spese del comparto sanitario, che erano invece escluse dal perimetro patto di stabilità.

---

[23] Fatta salva l'eventuale conversione in legge del recentissimo d.l. n. 113 del 30 giugno 2016 che, stabilendo all'art. 9 che per il 2016 le regioni "conseguono il pareggio […] solo in sede di rendiconto", rinvierebbe di un altro anno l'applicazione del principio al bilancio preventivo.

[24] Confermato dal comma 460 lett. a) dell'articolo 1 della legge n. 190/2014.

[25] Confermato dal comma 460 lett. b) dell'articolo 1 della legge n. 190/2014.

[26] In teoria, il principio del pareggio di bilancio non confligge con il conseguimento di avanzi di amministrazione, i quali dovranno essere impiegati per ridurre l'indebitamento e/o, comunque, per finanziare gli investimenti, ma la sostanziale inesistenza di leve fiscali e le continue manovre statali di riduzione dei trasferimenti determinano un quadro di risorse sostanzialmente fisse, e scarse, da utilizzare in maniera totalitaria a copertura di spese costantemente sovrabbondanti.

Per controllare l'evoluzione dei saldi a livello centrale, è previsto un monitoraggio trimestrale, da trasmettere al Mef-Ragioneria Generale dello Stato, ed una certificazione finale del conseguimento del risultato, nonché sanzioni specifiche per il mancato raggiungimento[27].

3.1. Le procedure regionali di monitoraggio dei saldi

Già negli anni di applicazione del Patto di stabilità, il governo regionale aveva adottato meccanismi procedurali intesi ad aumentare il grado di programmazione dei processi di spesa così da ottimizzare i limitati spazi consentiti. Sul piano procedurale, gli strumenti operativi posti in essere per garantire il pareggio non sono dissimili da quelli del "vecchio" Patto di stabilità, ai quali però l'esigenza di monitoraggio dei saldi ha aggiunto un'ulteriore difficoltà. Così, l'obiettivo del pareggio è stato perseguito, anche nel 2015, attraverso una serie di decisioni di Giunta autorizzatorie dei budget di spesa che hanno permesso, progressivamente in corso d'anno, di dare attuazione alle politiche regionali; tuttavia, per assicurare il rispetto dei saldi rilevanti ai fini del pareggio, i budget di spesa sono posti in correlazione con i ritmi e gli andamenti di acquisizione delle entrate.

Con la decisione n. 21 del 2 marzo 2015 sono state adottate le disposizioni operative di prima applicazione per garantire l'attivazione dei processi di spesa aventi carattere di necessità e di priorità, individuando tre ambiti di spesa distinti in relazione alla natura ed alla tempistica di acquisizione delle risorse. Sono stati così definiti, in particolare, l'ambito "Sanità", quello costituito dalle "Risorse vincolate extra sanità" e quello delle "Risorse libere extra sanità", che costituiscono sotto-sistemi specifici ai fini del conseguimento del pareggio di bilancio, e sono stati determinati i budget di spesa (in termini sia di impegni che di pagamenti) da attribuire alle Direzioni Generali. Per le risorse libere extra sanità, i budget sono stati definiti in considerazione del carattere obbligatorio delle spese (spese di funzionamento, oneri finanziari, spese per il TPL, spese per le elezioni regionali 2015), delle priorità politico-programmatiche di carattere generale (Progetto Giovani Sì, famiglie e lavoratori in difficoltà, difesa del suolo, quota regionale dei Programmi europei 2014-2020, manutenzione strade regionali) e di altre priorità riferite a specifiche politiche regionali d'intervento (principalmente affidate alla D.G. Competitività, alla D.G. infrastrutture e TPL e alla D.G. politiche ambientali). Un'ulteriore quota di budget di 22 milioni, in termini

[27] Si vedano rispettivamente i commi 470, 471 e 474 dell'art. 1 della l. n. 190/2014.

sia di competenza che di cassa, è stata affidata alla gestione dell'assessore al bilancio, per far fronte ad eventuali ulteriori necessità di spesa trasversali e non rinviabili[28].

La funzione di presidio degli equilibri di bilancio è attribuita alla Direzione Generale Presidenza, che è tenuta a informare periodicamente la Giunta regionale ed il Comitato tecnico di direzione sugli andamenti della gestione finanziaria ai fini del pareggio.

Alla predetta decisione hanno fatto seguito cinque atti ulteriori, con i quali sono stati aggiornati di volta in volta i budget di spesa, in relazione ai progressi constatati nella realizzazione della spesa e in relazione all'andamento effettivo e previsionale (risorse accertabili e incassabili) delle entrate nell'esercizio.

La tabella che segue dà conto della ripartizione dei budget di spesa progressivamente autorizzati con le decisioni assunte dalla Giunta nel 2015, distintamente per competenza e per cassa. Con la decisione n. 4 del 14 settembre 2015, è stato fissato, in particolare, uno specifico incremento dei budget di spesa esclusivamente finalizzato a garantire il pagamento di una quota dei residui passivi di parte corrente mantenuti a bilancio a seguito dell'operazione di riaccertamento straordinario di cui al d. lgs. n. 118/2011[29], cui la Giunta ha ritenuto di dare specifica priorità.

Tab. 22 - Monitoraggio dei budget di spesa per pareggio bilancio anno 2015. (in euro)

VOCI	Decisione n. 21 del 2/3/2015		Decisione n. 3 del 13/4/2015		D.P.G.R. n. 100 del 25/6/2015	
	Comp.	Cassa	Comp.	Cassa	Comp.	Cassa
Totali Sanità	3.278,7	3.835,6	4.806,7	3.862,7	4.806,4	5.450,6
Totali vincolate	351,6	478,9	346,9	477,3	353,7	484,2
Risorse libere extra sanità	761,6	698,4	916,1	820,9	913,8	794,7
TOTALE GENERALE	**4.391,9**	**5.013,0**	**6.069,7**	**5.160,9**	**6.073,8**	**6.729,5**
VOCI	Decisione n.4 del 14/9/2015		Decisione n.11 del 12/10/2015		Decisione n.47 del 24/11/2015	
	Comp.	Cassa	Comp.	Cassa	Comp.	Cassa
Totali Sanità	5.822,2	6.389,2	6.081,4	6.863,0	6.542,4	6.995,8
Totali vincolate	816,2	705,9	795,0	621,9	750,7	739,8
Risorse libere extra sanità	1.192,2	1.115,2	1.218,6	1.141,4	1.339,4	1.357,0
TOTALE GENERALE	**7.830,6**	**8.210,2**	**8.095,0**	**8.626,3**	**8.632,5**	**9.092,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

[28] E' anche consentita l'assunzione di impegni a valere sugli esercizi 2016 e 2017, limitatamente alle spese collegate a obbligazioni giuridicamente vincolanti a carattere pluriennale la cui mancata autorizzazione sarebbe suscettibile di determinare danni gravi e certi all'amministrazione regionale (essenzialmente le spese per il co-finanziamento dei programmi comunitari (quota Stato, quota Regione e quota UE) per il periodo di programmazione 2007-2013 e per quello 2014-2020.

[29] La reimputazione dei residui sull'esercizio 2015 è avvenuta con delibera G.R. n. 844 del 1° settembre 2015.

Quanto alla gestione finanziaria delle spese d'investimento stanziate in bilancio, e finanziate dall'autorizzazione all'indebitamento in parziale deroga al pareggio di bilancio (in quanto ancora per il 2015 il pareggio è verificato solo a consuntivo), essa ha comportato l'iniziale blocco dei relativi capitoli di spesa. In corso di esercizio, si è poi proceduto allo sblocco in funzione degli spazi che si sono resi disponibili in termini di competenza e di cassa, entro l'obiettivo del pareggio di bilancio. A tal fine è stato strutturato un sistema di monitoraggio specifico. L'individuazione dei capitoli da sbloccare è stata effettuata dalla Giunta in funzione non solo delle priorità, ma anche della cantierabilità della spesa stessa.

3.2 La certificazione del pareggio per il 2015

Le due tabelle seguenti riportano i prospetti di certificazione dei risultati al quarto trimestre 2015, distintamente per i saldi corrente e finale, inviati dalla Regione al Mef - Ragioneria generale dello Stato, come disposto dall'art. 1, comma 470, della l. n. 190/2014.

Le certificazioni danno atto dei valori, al 31 dicembre 2015, di ogni componente rilevante ai fini dei saldi, tenuto conto delle relative esclusioni, disposte principalmente dalla legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015). Come risulta dalla certificazione riepilogativa a firma del Presidente della Giunta, del responsabile del servizio finanziario e dell'organo di revisione, i saldi rilevanti ai fini del pareggio di bilancio corrente e finale in termini di competenza, cassa ordinaria e sanitaria, sono tutti positivi.

Tab. 23 - Monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio per l'anno 2015. (in migliaia)

ENTRATE		Comp.	Cassa ord.	Cassasanit.
E1	TOTALE TITOLO 1°	7.965.852	921.338	**5.998.940**
E2	TOTALE TITOLO 2°	**1.050.991**	741.781	**504.092**
E3	TOTALE TITOLO 3°	**61.213**	55.391	**1.140**
E4	Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	**-**	-	
E5	Entrate Titolo 4.03- Altri trasferimenti in conto capitale	**-**	-	
E6	Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	**-**	-	
Ecorr	**Totale entrate equilibrio parte corrente (E1+E2+E3+E4+E5+E6+E6)**	**9.078.056**	**1.718.510**	**6.504.172**
S1	Spese correnti - totale titolo 1°	8.816.307	1.388.278	**6.716.564**
S2	Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale (2)	**-**	-	**-**
S3	Rimborso prestiti (escluso estinzione anticipata di prestiti)	**112.946**	76.436	**36.508**
S4	Variazione di attività finanziarie se positiva (Spese titolo 3.00 - Spese titolo 3.01.01 - Entrate titolo 5.00 + Entrate titolo 5.00.01)	**-**	-	**-**
SCorr	**Totale spese equilibrio parte corrente (S1+S2+S3+S4)**	**8.929.253**	**1.464.714**	**6.753.072**
VOCI rilevanti per equilibrio di parte corrente di cui al comma 464 della L. n. 190/2014				
V1	Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticip. sanità concessa - rimborsi anticipazione sanità nell'anno)	**-**	-	**268.403**
V2	Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente	**129.523**	-	**-**
V3	Saldo del fondo pluriennale vincolato di parte corrente iscritto in entrata e in spesa (solo per la Regione Sardegna)	**-**	-	**-**
V4	Saldo del fondo cassa gestione sanitaria accentrata tra il il 1° gennaio dell'anno e il 31 dicembre del medesimo anno	**-**	-	**16.001**
SFC	**SALDO FINANZIARIO DI PARTE CORRENTE (Ecorr - S Corr + V1-V2+V3+V4)**(EF N-SF N)	**19.280**	**253.796**	**35.504**
Voci rilevanti per equilibrio di parte corrente di cui al comma 465 della L. n. 190/2014				
V5	Utilizzi fondo di cassa al 1° gennaio 2015	**-**	35.484	**-**
V6	Utilizzi quote vincolate di parte corrente del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015	**93.000**	-	**-**
V7	Saldo del fondo pluriennale vincolato di parte corrente iscritto in entrata e in spesa	**-**	-	**-**
V8	Utilizzi quota libera del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 accantonata per le reiscrizione dei residui perenti di parte corrente	**-**	-	**-**
V9	Incassi per accensione prestiti per debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti	**-**	-	**-**
Vcorr	**Totale ulteriori voci rilevanti per equilibrio parte correntedi cui al comma 465 della L. n. 190/2014** (V5+V6+V7+V8+V9)	**93.000**	**35.484**	**-**
Voci non rilevanti per equilibrio di parte corrente (L. n. 190/2014 ,commi 466, 468 e 484)				
V10	Risorse correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea	**39.094**	65.533	**176**
V11	Spese correnti effettuate a valere con le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea esclusi i cofinanziamenti statali e regionali	**86.246**	50.042	**45**
V12	Spese correnti relative al cofinaziameno nazionale dei fondi strutturali UE per un importo pari ai proventi dell'attuazione del commma 144, L. n. 190/2014, nel limite max di 700 milioni di euro	**33.695**	28.207	**-**
V13	Contributo ai sensi dell'articolo 1, comma 484 della legge n. 190/2014	**49.403**	49.403	**-**
V14	Erogazioni correnti dalla Gestione Commissariale della Regione Piemonte di cui al comma 452 della L. n. 190/2014	**-**	-	**-**
V15	Pagamenti in c/residui riguadanti acquisto di beni e servizi e Trasferimenti correnti finanziati dalle anticipazioni di liquidità di cui all'articolo 8, commi da 1 a 3, del DL 78 del 2015 (art. 8, c. 5, D.L. n. 78 del 2015)	**-**	-	**-**
V16	Impegni correnti del perimetro sanitario del bilancio finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi negli esercizi antecedenti l'anno 2015 (art. 1, c. 735, legge stabilità 2016)	**-**	-	**-**
SFC N 15	**SALDO FINANZIARIO DI PARTE CORRENTE NETTO (SFC+ Vcorr-V10+V11+V12-V13-V14+V15+V16)**	**143.724**	**252.593**	**35.373**

Fonte: Regione Toscana. Certificazione di cui all'art.1, comma 470, l. n. 190/2014.

Tab. 24 - Monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio per l'anno 2015. (in migliaia)

	ENTRATE FINALI	Comp.	Cassa ord.	Cassa sanit.
E1	TOTALE TITOLO 1°	7.965.852	921.338	5.998.940
E2	TOTALE TITOLO 2°	1.050.991	741.781	504.092
E3	TOTALE TITOLO 3°	61.213	55.391	1.140
E4	TOTALE TITOLO 4°	257.993	218.332	16.589
E5	TOTALE TITOLO 5°	-	-	-
Efin	**Totale entrate finali (E1+E2+E3+E4+E5)**	9.336.049	1.936.842	6.520.761
S1	Spese - totale titolo 1°	8.816.307	1.388.278	6.716.564
S2	Spese - totale titolo 2°	685.633	453.782	52.399
S3	Spese - totale titolo 3°			
Sfin	**Totale spese finali (S1+S2+S3)**	9.501.940	1.842.060	6.768.963
	VOCI rilevanti per equilibrio finale di cui al comma 464 della L. n. 190/2014:			
V1	Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticip. sanità concessa - rimborsi anticipazione sanità nell'anno)	-	-	268.403
V2	Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente ed in c/capitale	129.523	-	-
V3	Saldo del fondo pluriennale vincolato, di parrte corrente e in c/capitale, iscritto in entrata e in spesa (solo per la Regione Sardegna)	-	-	-
V4	Saldo del fondo cassa gestione sanitaria accentrata tra il il 1° gennaio dell'anno e il 31 dicembre del medesimo anno	-	-	16.001
SFF	**SALDO FINANZIARIO FINALE (Efin - Sfin + V1-V2+V3+V4)**(EF N-SF N)	- 295.414	94.782	36.202
	Voci rilevanti per equilibrio finale di cui al comma 465 della L. n. 190/2014			
V5	Utilizzi fondo di cassa al 1° gennaio 2015	-	35.484	-
V6	Utilizzi quote vincolate di parte corrente e c/capitale del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015	93.000	-	-
V7	Saldo del fondo pluriennale vincolato, di parrte corrente e in c/capitale, iscritto in entrata e in spesa	-	-	-
V8	Utilizzi quota libera del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 accantonata per le reiscrizione dei residui perenti	-	-	-
V9	Incassi per accensione prestiti per debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti	-	-	-
Vfin	**Totale voci rilevanti per equilibrio finale di cui al comma 465 della L. n. 190/2014** (V5+V6+V7+V8+V9)[6]	93.000	35.484	-
	Voci non rilevanti per equilibrio finale (L. n. 190/2014 ,commi 466, 468 e 484)			
V10	Pagamenti relativi a debiti in conto capitale non estinti alla data del 31 dicembre 2013 nel limite complessivo previsto dal comma 466 della L. n. 190/2014	-	-	-
V11	Risorse correnti e in c/capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea	64.824	131.258	176
V12	Spese correnti ed in c/capitale effettuate a valere con le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea esclusi i cofinanziamenti statali e regionali	118.787	85.805	1.153
V13	Spese correnti ed in c/capitale relative al cofinaziameno nazionale dei fondi strutturali UE per un importo pari ai proventi dell'attuazione del commma 144, L. n. 190/2014, nel limite max di 700 milioni di euro	33.695	28.207	-
V14	Contributo ai sensi dell'articolo 1, comma 484 della legge n. 190/2014	49.403	49.403	-
V15	Riscossioni di crediti	4.679	6.636	3.919
V16	Concessioni di crediti	4.305	4.046	1.000
V17	Erogazioni dalla Gestione Commissariale della Regione Piemonte di cui al comma 452 della L. n. 190/2014	-	-	-
V18	Pagamenti in c/residui riguadanti acquisto di beni e servizi e Trasferimenti correnti finanziati dalle anticipazioni di liquidità di cui all'articolo 8, commi da 1 a 3, del DL 78 del 2015 (art. 8, c. 5, D.L. n. 78 del 2015)	-		
V19	Impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale(solo per le regioni che, nell'anno 2014, hanno registrato indicatori annuali di tempestività dei pagamenti, calcolati e pubblicati secondo le modalità stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 settembre 2014, con un valore inferiore rispetto ai tempi di pagamento di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 231 del 2002).	166.600	-	-
V20	Impegni del perimetro sanitario del bilancio finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi negli esercizi antecedenti l'anno 2015 (art. 1, c. 735, legge stabilità 2016)	-		
QOB	**QUOTA ATTRIBUITA AGLI ENTI LOCALI**	-	59.287	
SFF N 15	**SALDO FINANZIARIO FINALE NETTO** (SFF + Vfin+V10-V11+V12+V13-V14-V15+V16-V17+V18+V19+V20-QOB)	2.067	1.740	34.260
OB 15	**OBIETTIVO (Intesa sancita nella Conferenza Stato Regioni del 16 LUGLIO 2015)[8]**			
D SFF N 15	**DIFFERENZA TRA SALDO FINANZIARIO FINALE NETTO E OBIETTIVO (SFF N 15 - OB 15 per la competenza e per la cassa complessiva)**			

Fonte: Regione Toscana. Certificazione di cui all'art.1, comma 470, l. n. 190/2014.

Come risulta dai precedenti prospetti, per il 2015 non hanno concorso alla determinazione dei saldi alcune voci specifiche, indicate dal comma 465 dell'art. 1 della l. n. 190/2014. Così, ai fini degli equilibri di cassa, non sono stati considerati gli utilizzi del fondo di cassa al 1° gennaio 2015 e neppure gli incassi per accensione di prestiti per debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti; ai fini degli equilibri di competenza, non sono stati considerati invece gli utilizzi delle quote vincolate del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, né il saldo tra il fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata e in spesa, né gli utilizzi della quota libera del risultato di amministrazione accantonata per le reiscrizioni dei residui perenti. Le suddette esclusioni sono state determinate, per il 2015, in 1.720 milioni complessivi; la ripartizione è stata disposta dalla Conferenza Stato Regioni del 26 febbraio 2015[30]. Per la Toscana le esclusioni ammontano complessivamente a 128,484 milioni, di cui 93 milioni per utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione e 35,484 milioni per utilizzi del fondo di cassa al 1° gennaio 2015.

La stessa l. n. 190/2014, ai commi 466 e 468 dell'art. 1, ha poi previsto alcune voci di spesa da escludere dal computo dei saldi. Si tratta dei pagamenti relativi a debiti in conto capitale delle Regioni non estinti alla data del 31 dicembre 2013, nel limite di 60 milioni, delle riscossioni e concessioni di crediti, delle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e delle relative spese di parte corrente e in conto capitale, con esclusione delle spese connesse ai cofinanziamenti statali o regionali.

Per quanto riguarda le spese relative ai cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali europei, esse sono escluse dal computo, ai sensi del comma 145 dell'art. 1 della stessa l. n. 190/2015 per un importo pari ai proventi derivanti dalla assegnazione dei diritti d'uso di frequenze radioelettriche di banda larga, nel limite massimo di 700 milioni di euro.

Inoltre, il comma 484 ha dettato disposizioni in ordine all'erogazione di contributi per la realizzazione del patto incentivato per le amministrazioni locali.

Durante l'anno sono state poi introdotte ulteriori modifiche alle voci da considerare nel calcolo dei saldi.

In particolare, l'art. 1-bis del d.l. n. 78 del 2015 ha stabilito che, anche per l'anno 2015, non rilevano, nel saldo di competenza, gli impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale delle regioni che, nell'anno 2014, abbiano registrato indicatori annuali di

[30] L'importo, originariamente pari a 2.005 milioni, è stato ridotto di 285 milioni nella stessa intesa Stato Regioni, nell'ambito degli interventi per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

tempestività dei pagamenti con un valore inferiore rispetto ai tempi di pagamento di cui all'art. 4 del d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231.

Lo stesso provvedimento ha poi previsto l'esclusione, ai fini dei saldi di cassa, dei pagamenti in conto residui concernenti la spesa per acquisto di beni e servizi e i trasferimenti di parte corrente agli Enti locali effettuati a valere sulle anticipazioni di liquidità erogate in base allo stesso d.l. n. 78 del 2015.

Successivamente, la legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 735) ha disposto che non debbano essere considerati nei saldi di competenza gli impegni del perimetro sanitario del bilancio finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi negli esercizi antecedenti l'anno 2015.

Complessivamente l'effetto positivo sui saldi determinato dalle suddette esclusioni e deroghe, si attesta, per quello corrente a 124,4 milioni e per quello finale a 297,5 milioni, quanto alla competenza di entrambi[31]. Trascurabile l'impatto sugli stessi saldi in termini di cassa, se si esclude l'effetto negativo di circa 93 milioni sul saldo entrate finali-spese finali[32].

Infatti, come emerge dalle tabelle 23 e 24, rispettivamente relative alla certificazione del saldo corrente e finale, il primo avrebbe chiuso, al 31/12/2015 a circa 19 milioni; il secondo, invece, avrebbe riportato un disavanzo di 295 milioni, che risulta riequilibrato solo dagli importi esclusi ricordati. I saldi rilevanti di parte corrente e finale (competenza) chiudono, infine, rispettivamente in attivo di 143,7 milioni e 2 milioni.

Nell'ottica della massima utilizzazione delle risorse disponibili, il conseguimento del risultato del pareggio con margini così contenuti rappresenta un dato certamente positivo, al pari di quanto avveniva negli esercizi precedenti, nei quali l'intento di massimizzare le opportunità di spesa consentite dai tetti imponeva di raggiungere l'obiettivo di risparmio imposto dal Patto di stabilità con uno scarto il più possibile ridotto.

Con riferimento al nuovo regime, val la pena, peraltro, di formulare alcune osservazioni in ordine a potenziali criticità.

---

[31] A livello nazionale, l'anticipazione nel passaggio al pareggio di bilancio doveva comportare, secondo le stime del Governo contenute nella relazione tecnica, effetti finanziari di rilievo per le regioni. Il miglioramento in termini di indebitamento netto legato alle modalità di calcolo dei saldi (con l'esclusione dagli equilibri di cassa del fondo di cassa e degli incassi per l'accensione di prestiti autorizzati ma non contratti, o da quelli di competenza della quota libera del risultato di amministrazione, o del fondo pluriennale, nonché la considerazione del fondo crediti di dubbia esigibilità), era stimato, in termini di impatto, pari a 2 miliardi per tutte le regioni.

[32] L'effetto positivo in vista del raggiungimento degli obiettivi generali è confermato dal Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica nel quale le Sezioni riunite affermano, con dati aggiornati al 3 marzo 2016 che "tutte le Regioni a statuto ordinario rispettano gli obiettivi di competenza sia di saldo corrente che finale con grande margine, specie nel caso dei saldi correnti".

Innanzitutto va sottolineato che il risultato di pareggio è ottenuto grazie alle esclusioni sopra illustrate e che esse sono valide, in gran parte, soltanto per l'anno 2015, per cui, a parità delle altre condizioni, dal 2016 potrebbero emergere notevoli difficoltà nella gestione del pareggio, particolarmente per quello finale.

Il pareggio potrebbe poi essere messo in pericolo anche dalla necessità di rivedere l'importo e/o i criteri di determinazione del neo-istituito Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Il Fondo (a cui deve essere garantita copertura ai fini del pareggio, sia corrente che finale) si configura quale posta contabile (parzialmente) esogena rispetto alle dinamiche del bilancio, legata più alla qualità che alla quantità delle entrate. Come sottolineato anche dalle Sezioni riunite di questa Corte nel Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, il Fondo crediti di dubbia esigibilità risulta assai sottostimato per il complesso delle regioni, costituendo lo stesso meno dell'1 per cento delle entrate correnti[33]. Non può dunque escludersi l'esigenza di un suo adeguamento.

Di rilievo ancor più immediato appare poi la questione dell'indebitamento per investimenti. Nel 2015 è stato possibile iscrivere in bilancio gli investimenti finanziati da indebitamento (senza poi attivarlo), sussistendo l'obbligo del pareggio di bilancio solo a consuntivo; dal 2016, come già rilevato, le spese in conto capitale dovranno essere finanziate, sostanzialmente, da risorse proprie. Il bilancio di previsione 2015 prevedeva 1,6 miliardi di nuovo indebitamento, che, forzatamente, non è stato contratto nell'anno, per l'entrata in vigore, a consuntivo, delle regole sul pareggio di bilancio. Ciononostante, l'equilibrio finale è stato conseguito "a fatica" solo con l'ausilio delle esclusioni di cui si è detto, senza le quali si sarebbe prodotto un deficit di quasi 300 milioni, determinato, in sostanza, dal *gap* esistente tra le risorse disponibili (senza indebitamento) e le spese sostenute per investimenti[34].

L'effetto di compressione della spesa per investimenti che ne deriva non è nuovo nell'ambito delle politiche tese al risanamento della finanza pubblica, in quanto veniva imputato anche al meccanismo del Patto di stabilità. Oggi si ripropone nel pareggio di bilancio.

Sempre in materia di indebitamento, va pure considerato che l'art. 10, comma 3, ultimo periodo della l. n. 243/2012 impone, a partire dal 2016, un ulteriore limite alla contrazione di nuovi mutui, prevedendo che "l'ammontare contratto nell'anno non deve superare il

[33]Per la Toscana l'1,42 per cento.
[34] Cfr. Tab. n. 24 Entrate titolo IV 257,993 milioni; spese titolo II 685,633 milioni.

limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione". La Regione Toscana presenta un esiguo ammontare di quota per rimborso prestiti: per il 2014 gli stanziamenti di spesa relativi erano pari a 108 milioni[35].

Pertanto, a partire dal 2016[36], l'indebitamento nel bilancio regionale:

- dovrà rispettare il limite dei 108 milioni appena evocato per i nuovi mutui;
- comporterà il restringimento dei margini (o anche il mancato rispetto) del pareggio di bilancio, tanto corrente (dal primo esercizio di restituzione della rata annuale) che finale (per l'iscrizione della spesa d'investimento secondo il cronoprogramma delle opere).

A partire dal 2016, occorrerà dunque verificare che il finanziamento degli investimenti non si realizzi a discapito delle regole sul pareggio di bilancio o di quelle che presiedono ai limiti all'indebitamento.

Già dal 2015, la Regione ha "esternalizzato" parte dei nuovi mutui che aveva previsto di contrarre. Così, la l.r. n. 37/2015, modificando gli articoli 33 e 34 della l.r. n. 86/2014 (finanziaria 2015), ha previsto il finanziamento dell'ampliamento della rete ferroviaria Pistoia-Lucca e della nuova darsena nel porto di Livorno, non più a carico della Regione mediante nuovo indebitamento (per 370 milioni), ma a carico della società Reti ferroviarie italiane e dell'Autorità portuale di Livorno, rispettivamente per il primo ed il secondo intervento regionale. Viene peraltro previsto il rimborso, da parte della Regione, delle rate annuali dei prestiti assunti da tali soggetti, comprensive della quota capitale e degli interessi, per tutta la durata dei piani di ammortamento. Tali rimborsi sono qualificati "contributi straordinari di parte corrente" e contabilizzati al titolo I della spesa.

Anche per il 2015 la regione ha attuato le disposizioni statali sul cosiddetto "patto verticale incentivato", cedendo spazi finanziari agli enti locali per il pagamento di spese d'investimento, ai sensi del comma 484 dell'art. 1 della citata l. n. 190/2014. La norma prevedeva per la Toscana una dotazione di 59,9 milioni in termini di contributi esclusi dal pareggio di bilancio[37], pari all'83,33 per cento dello spazio finanziario messo a disposizione

[35] Inoltre, l'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011 ha anche previsto il limite massimo del 20 per cento per le rate di ammortamento per capitale e interessi rispetto all'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità". Avendo però la Regione contratto in passato mutui a pareggio per importi molto contenuti, il margine per arrivare al limite del 20 per cento appare al momento sovrabbondante.

[36] Fatti salvi gli effetti del d.l. 113 del 30 giugno 2016, già citato, che, se venisse convertito in legge, introdurrebbe anche per il 2016 una deroga all'obbligo di pareggio di bilancio anche a preventivo, consentendo pertanto un equilibrio garantito con autorizzazione all'indebitamento.

[37] L'ammontare è stato così rideterminato ai sensi dell'intesa in Conferenza Stato–regioni del 26/2/2015 (il comma 484 stanziava invece 57,3 milioni).

(che dunque può quantificarsi in 71,9 milioni). Con le deliberazioni della Giunta nn. 562 e 592, rispettivamente del 27 aprile e del 5 maggio 2015, sono stati quantificati e ripartiti gli spazi finanziari per l'effettuazione di spese in conto capitale tra i vari enti locali richiedenti, per un importo complessivo di 59,3 milioni. La successiva riapertura dei termini per la presentazione delle domande, operata dal d.l. n. 78/2015, non ha portato a variazioni negli importi autorizzati, in quanto incrementi ulteriori delle cessioni di spazi finanziari sono stati ritenuti dalla stessa Regione incompatibili con il conseguimento del pareggio di bilancio, in particolare tra entrate finali e spese finali[38].

In definitiva, gli effetti sul pareggio di bilancio regionale si sono attestati su una riduzione di 49,4 milioni (corrispondenti appunto all'83,33 per cento degli spazi finanziari ceduti, come detto pari a 59,3 milioni) nel saldo di competenza corrente e finale, mentre il saldo finale di cassa risulta peggiorato di 108,7 milioni[39], come indicano i prospetti certificativi del pareggio riportati alle tabelle precedenti.

Un ultimo cenno va riservato al patto territoriale orizzontale, previsto dall'art. 12, comma 2, della l.r. n. 68/2011, e riproposto, per il 2015, dai commi 479 e 480 dell'articolo 1 della l. n. 190/2014, che prevedeva la possibilità per le regioni di autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare i propri saldi obiettivo per consentire un aumento dei pagamenti in conto capitale, purché fosse garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale, mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, dei saldi dei restanti enti locali della regione. I pagamenti dovevano riguardare, come previsto dalla delibera n. 534 del 13 aprile 2015, gli interventi per l'edilizia scolastica e per la prevenzione del rischio e la messa in sicurezza a seguito di dissesti idrogeologici.

Con deliberazione n. 906 del 28 settembre 2015 sono stati accolti in compensazione pagamenti per circa 35 milioni, sui 39 richiesti, tutti relativi a comuni, dato che per le province non si sono registrate cessioni di spazio finanziario. Con lo stesso atto si è provveduto a stabilire i criteri di ripartizione delle variazioni degli obiettivi nel biennio successivo, disponendo corrispondentemente miglioramenti e peggioramenti dei saldi. In proposito, occorrerà verificare l'applicazione concreta di tali componenti ai bilanci

[38] Con deliberazione di Giunta 8 settembre 2015, n. 850, si è deciso di non procedere all'attribuzione ai comuni e alle province e città metropolitane toscane del plafond residuale pari ad euro 12.619.682,68 rispetto al limite massimo di 71.906.168,00, procedendo solo all'attribuzione di quanto precedentemente stabilito con le delibere di Giunta n. 562 e 592 del 2015 (59.286.485,32 euro), a causa "delle stringenti limitazioni imposte all'obiettivo di saldo tra entrate finali e spese finali assegnato per l'anno finanziario 2015 alla Regione Toscana".

[39] Risultanti dalla somma del contributo di 49,4 milioni escluso dal computo e da 59,3 milioni di spazi finanziari da utilizzarsi, da parte degli enti locali per pagamenti in conto capitale come previsto dal comma 484 citato.

comunali, considerato che, dal 2016, è previsto, anche per gli enti locali, il passaggio dal patto di stabilità al pareggio di bilancio.

Il patto territoriale orizzontale non ha avuto, ovviamente, ricadute sugli equilibri corrente e finale, e dunque sul rispetto del pareggio di bilancio da parte della Regione.

4. Le misure di adattamento della finanza regionale

In assenza dei provvedimenti attuativi necessari ad una compiuta realizzazione del federalismo fiscale, l'insieme delle manovre statali funzionali alla correzione dei conti pubblici ha profondamente modificato l'impostazione dei rapporti finanziari tra livelli di governo e le conseguenti scelte di finanza regionale. Come "reazione" alla compressione della dotazione di risorse provenienti dallo Stato ed ai vincoli posti all'autonomia regionale per la loro gestione, la Regione ha adottato delle misure sul versante della spesa e su quello dell'entrata, nel dichiarato intento di evitare una contrazione del livello dei servizi[40]. Tale sforzo di adattamento a carico del bilancio regionale viene descritto nei paragrafi che seguono.

4.1. Il contenimento della spesa di funzionamento. La riorganizzazione del servizio sanitario

Fra le risposte assicurate dal bilancio della Regione alle mancate risorse derivanti dai minori trasferimenti statali, anche in adesione alle misure di spending review imposte dalla legislazione nazionale, vi sono da anni iniziative di razionalizzazione delle spese di funzionamento della "macchina" regionale.

La tabella che segue riassume i risparmi ottenuti nell'esercizio 2015, evidenziandone anche l'andamento nel periodo 2010-2015.

[40] Tale motivazione figura esplicitamente nella manovra fiscale adottata con la l. finanziaria regionale 2013 (l.r. n. 77/2012), che ha preso il nome di "contributo di solidarietà".

Tab. 25 - Spese di funzionamento anno 2015 e andamento 2010-2015. (in euro)

Struttura	Personale (1)	Formazione	Incarichi / Co.co.co / Borsisti	Telefonia	Utenze / Manut.ord.patrim. / Tares (2)	Altre spese generali (3)	Sistemi inf.vi (hardware e software)	Totale complessivo
Direzione generale della giunta regionale	5.440.371,05	9.678,60	55.434,70	64.558,04	496.764,92	295.375,85	275.475,02	6.637.658,18
Affari legislativi, giuridici ed istituzionali	5.715.581,42	3.243,11	0	15.238,52	414.857,53	284.186,62	310.399,72	6.743.506,92
Agricoltura e sviluppo rurale	8.559.056,07	15.363,40	30.665,69	48.343,63	326.164,68	300.203,33	462.873,49	9.742.670,28
Ambiente ed energia	11.456.098,41	15.131,72	51.596,76	32.661,19	940.736,89	457.581,44	653.169,53	13.606.975,94
Attività produttive	4.823.655,59	5.219,50	37.839,72	16.586,67	393.544,05	213.171,76	259.358,96	5.749.376,24
Cultura e ricerca	4.123.505,56	4.334,22	16.956,42	12.885,04	204.313,08	162.567,24	220.785,77	4.745.347,33
Difesa del suolo e protezione civile	12.470.955,37	18.765,74	27.132,52	44.652,81	774.024,36	462.191,95	744.246,16	14.541.968,91
Diritti di cittadinanza e coesione sociale	13.881.953,38	15.580,85	2.665.505,31	61.547,60	1.205.954,30	721.187,73	771.978,16	19.323.707,33
Istruzione e formazione	5.054.899,70	5.904,50	15.355,84	18.166,01	215.332,65	198.258,91	303.963,84	5.811.881,46
Organizzazione e sistemi informativi	20.600.423,90	34.952,30	70.642,52	74.776,76	1.000.623,04	883.013,13	1.220.886,10	23.885.317,74
Politiche mobilità, infrastrutture e t.p.l.	5.306.868,66	24.598,08	5.023,59	15.593,88	261.474,45	176.725,93	298.610,31	6.088.894,90
Programmazione e bilancio	7.237.010,48	6.274,77	83.481,49	14.307,86	411.694,44	309.441,51	423.588,62	8.485.799,16
Urbanistica e politiche abitative	4.914.498,83	21.362,69	25.607,11	13.191,40	200.586,46	162.066,46	288.082,44	5.625.395,39
Avvocatura	1.990.329,62	6.196,27	16.144,56	5.648,16	81.920,52	53.165,21	80.410,78	2.233.815,11
Organi politici	2.933.094,21	3.023,47	0	61.609,59	370.212,63	194.385,91	173.835,04	3.736.160,85
A.r.t.e.a.	5.910.844,01	25.435,66	0	10.108,65	140.263,99	190.144,55	376.841,01	6.653.637,87
Consiglio	18.295.064,60							18.295.064,60
Totale complessivo 2015	**138.714.210,84**	**215.064,88**	**3.101.386,22**	**509.875,81**	**7.438.467,99**	**5.063.667,53**	**6.864.504,95**	**161.907.178,22**
Totale complessivo 2014	143.493.044,66	350.083,50	2.939.633,30	610.583,92	7.840.576,20	4.525.016,47	5.405.084,20	165.164.022,25
Totale complessivo 2013	145.658.452,88	226.317,24	3.008.182,47	756.386,93	9.345.324,46	5.070.035,32	4.799.343,53	168.864.042,83
Totale complessivo 2012	150.917.608,24	546.543,66	2.913.207,32	788.492,16	8.008.129,73	5.165.089,23	5.002.476,18	173.341.546,52
Totale complessivo 2011	147.354.134,87	455.598,45	3.647.479,17	836.384,11	8.828.948,60	5.156.046,69	4.893.488,14	171.172.080,03
Totale complessivo 2010	149.742.749,22	1.230.698,08	3.718.550,23	773.661,86	9.125.701,73	5.290.759,86	5.280.739,78	175.162.860,76

1. Sono escluse le indennità corrisposte a Consiglieri e Assessori in quanto a carico del bilancio del Consiglio regionale.
2. Il dato relativo al 2013 include anche pagamenti Tares riferibili al 2012 in termini di competenza economica, per 0,5 milioni. – 3. Comprende: gestione e manutenzione dei veicoli regionali, premi assicurativi RC e RCA, portierato, noleggio impianti e attrezzature, posta, biblioteca.
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Il totale delle spese di funzionamento è in diminuzione costante dal 2010 con una variazione dal 2010 al 2015 del 7,56 per cento (da 175,16 milioni a 161,90 milioni). In termini assoluti il risparmio registrato è pari a 13,26 milioni nei sei anni considerati, di cui 11,03 milioni riguardano le spese di personale (da 149,74 milioni a 138,71 milioni) che è pertanto il settore di spesa dove i riflessi delle iniziative di risparmio sono più evidenti.

Ulteriori risparmi relativi alla spesa di personale sono attesi per il futuro. Con delibera G.R. n. 215 del 9 marzo 2015 è stato infatti approvato il "Piano di riordino della struttura operativa della Giunta, del Consiglio regionale e di Artea", in attuazione dell'art. 2, comma 3, d.l. n. 101/2013. Il provvedimento ha determinato il collocamento a riposo volontario e la risoluzione unilaterale del contratto per 261[41] dipendenti (di cui 36 con qualifica dirigenziale) nel corso del biennio 2015-2016, con un risparmio di spesa che la Regione quantifica a decorrere dal 2017 sarà pari a circa 9 milioni, a cui si aggiungono ulteriori risparmi correlati al trattamento economico accessorio.

Quanto al servizio sanitario, con intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni del 2 luglio 2015 sono state definite le azioni da intraprendere per ridurre e razionalizzare la spesa sanitaria, a fronte della riduzione del concorso statale al finanziamento della sanità delle regioni.

Tali azioni si incentrano in particolare su un efficientamento della spesa per acquisto di beni e servizi, anche mediante rinegoziazione dei contratti di acquisto (tale da garantire l'abbattimento del 5 per cento medio dei prezzi unitari di fornitura). Analoga riduzione della spesa riguarda i dispositivi medici, derivante anch'essa dalla rinegoziazione dei contratti di acquisto. Altre misure si riferiscono alla necessità di ridurre le prestazioni inappropriate erogate in regime di assistenza specialistica ambulatoriale e in regime di ricovero di riabilitazione, con la conseguente riduzione dei ricoveri di riabilitazione ad alto rischio di inappropriatezza. Inoltre l'intesa prevede le riduzioni e razionalizzazioni di spesa legate all'attuazione del decreto 2 aprile 2015, n. 70 "Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera", inerenti, tra le altre, l'efficientamento della spesa di personale conseguente al riordino della rete ospedaliera e la riduzione progressiva del numero delle Centrali operative 118. L'intesa inoltre fa leva su una revisione dei prezzi della farmaceutica territoriale ed ospedaliera.

[41] La delibera prevede 261 unità sovrannumerarie così suddivise: 230 Giunta (di cui 31 dirigenti); 29 Consiglio regionale (di cui 4 dirigenti); 2 Artea (di cui 1 dirigente).

Nel 2015, le misure di contenimento della spesa sanitaria sono influenzate dalla riforma che la Regione Toscana ha messo in atto e che troverà maggiore compiutezza (e conseguente verificabilità) a partire dall'esercizio 2016.

La novità di maggior rilievo introdotta dalla l.r. 16 marzo 2015, n. 28 è rappresentata da una riduzione delle aziende unità sanitarie locali da dodici a tre, una per area vasta.

Conseguentemente è disposta la decadenza dei direttori generali, dei direttori amministrativi, dei direttori sanitari e dei direttori dei servizi sociali delle aziende unità sanitarie locali dal 1° luglio 2015 e la loro sostituzione con un unico commissario per tutte le aziende unità sanitarie locali afferenti alla stessa area vasta. Si dispone, inoltre, a decorrere dal 1° maggio 2015, la decadenza dei comitati di area vasta e la nomina di commissari di area vasta, mentre viene prevista la nomina di un vicecommissario presso ciascuna azienda unità sanitaria locale coinvolta nel processo di riordino.

L'attuazione complessiva della riforma viene rinviata ad una successiva legge regionale, che è stata approvata a fine 2015 ed è entrata in vigore dal 1° gennaio 2016 (l.r. 28 dicembre 2015, n. 84). Essa porta a compimento il ridisegno dell'assetto organizzativo del servizio sanitario regionale, i cui punti cardine sono rappresentati, oltre che dalla riduzione del numero delle aziende, dal rafforzamento della programmazione di area vasta, dalla riorganizzazione del territorio e dalla revisione dei processi di governance.

Un'analisi più approfondita della riforma sanitaria regionale viene svolta nel capitolo di questa relazione dedicato agli approfondimenti sulle politiche della salute, al quale si fa rinvio. Per ciò che interessa in questa sede, i risparmi legati alla riforma, nell'immediato, appaiono essenzialmente affidati al venir meno di talune figure apicali e sono stati quantificati, per il 2015, in 2,74 milioni[42], mentre con riferimento al triennio 2016-2018, i risparmi sono stimati in 2,7 milioni per il 2016, e 2,9 milioni a partire dal 2017. La Sezione

[42] La relazione tecnico-finanziaria allegata alla legge quantifica i soli risparmi derivanti dalla sostituzione degli organi di vertice del settore sanitario, rinviando al futuro un'analisi dei risparmi di spesa legati alla complessiva riforma. Essa prevede un'analisi quantitativa dei costi (inerenti le retribuzioni dei commissari, vicecommissari e commissari di area vasta di cui agli artt. 12 e 13) e dei risparmi totali con una tabella di dettaglio che certifica che dall'attuazione degli artt. 12 e 13 (nuovi organi – commissari) si determina una spesa pari ad euro 2.493.397 per il 2015, coperta dal risparmio di spesa di euro 5.233.382 per il medesimo anno derivante dall'abolizione degli organi di vertice precedentemente in carica. Il risparmio netto preventivato viene quindi quantificato in euro 2.739.985. In riferimento al comitato operativo (art. 4, comma 3, lett. b), la sua costituzione non comporterebbe alcun onere aggiuntivo, in quanto l'organo è composto da direttori generali che, nell'espletamento delle funzioni prestate nell'ambito dei relativi ruoli, ricevono già un trattamento economico omnicomprensivo. Analogo discorso vale per lo staff a supporto del commissario per l'espletamento delle sue funzioni (art. 13, comma 11), per il quale non si determinano oneri aggiuntivi in quanto i membri sono costituiti da professionalità interne al servizio sanitario regionale che svolgono tale attività di supporto nell'ambito dei ruoli da essi già ricoperti.

si propone di valutare in futuro gli esiti di risparmio, per il momento non ancora chiaramente identificabili.

Nel 2015 si è realizzato anche l'accorpamento delle tre centrali di spesa di area vasta in un unico ente di supporto (Estar), incaricato della gestione centralizzata degli acquisti di beni e servizi. Come sarà meglio indicato nel capitolo sulle politiche della salute, non è stato possibile riscontrare evidenza dei risparmi ottenuti dall'attività contrattuale (procedure di gara, tariffe uniformi, standardizzazione dei beni e servizi sul territorio regionale) posta in essere dal nuovo soggetto.

4.2. L'utilizzo della leva fiscale. La compartecipazione degli assistiti alla spesa sanitaria

L'attribuzione agli enti territoriali di spazi di autonomia (peraltro molto limitati) nell'attivazione e nella gestione dei tributi decentrati si è concretizzata soltanto a partire dal 2012, in seguito allo sblocco delle aliquote dei tributi propri e delle addizionali ai tributi statali a suo tempo disposto con il d.l. n. 112/2008 per il triennio 2009-2011[43].

Entro i ristretti confini dell'autonomia tributaria consentita alla regioni, la Toscana ha fatto per la prima volta ricorso alla leva fiscale, riformando il sistema di aliquote, nell'ambito della legge finanziaria per l'anno 2013 (l.r. n. 77 del 27 dicembre 2012). La manovra, compensativa dei mancati trasferimenti statali, si concentrava in particolare sulle aliquote Irap e Irpef, ovvero i due principali tributi manovrabili. L'aumento della pressione fiscale derivante da tale manovra veniva finalizzato, con riferimento all'Irpef, a conseguire una redistribuzione di risorse tra le varie fasce di reddito secondo criteri di equità sociale, e, con riferimento all'Irap, a sostenere specifiche categorie di imprese particolarmente trainanti nel processo di crescita del sistema produttivo toscano.

Un'analisi di dettaglio della riforma fiscale introdotta con la legge finanziaria per il 2013 è già stata svolta nella precedente relazione sul rendiconto della Regione Toscana per l'esercizio 2014, alla quale si fa rinvio. In questa sede vale tuttavia evidenziare come tale manovra, comportando la previsione di maggiori entrate per il bilancio regionale

[43] Com'è noto, i tributi manovrabili dalle regioni sono: addizionale Irap, addizionale Irpef, tassa automobilistica ed altri tributi minori (principalmente addizionale regionale all'imposta erariale sul gas metano e tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti, che costituiscono all'incirca il 3 per cento dell'intero gettito tributario). La compartecipazione all'Iva, ancorché inserita anch'essa nel titolo I (Tributi propri), non è soggetta in alcun modo al potere di manovra delle regioni. Il gettito della compartecipazione all'accisa sulla benzina è ormai interamente confluito nel fondo nazionale trasporti. Va detto comunque che, anche per i tributi manovrabili, l'autonomia impositiva delle regioni è limitata alla possibilità di variare l'aliquota entro una forbice fissata con legge statale, ed eventualmente di differenziarla in funzione di categorie individuate di soggetti passivi, nonché alla disciplina e gestione degli aspetti amministrativi (riscossione, rimborsi, recuperi e applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti fissati con legge dello Stato).

pluriennale 2013-2015, calcolasse per il 2015 un maggior gettito annuo di circa 88 milioni derivanti dalla riforma dell'aliquota Irpef e di 112 milioni derivanti dal maggior gettito Irap. Ulteriori previsioni di maggiore entrata sul bilancio pluriennale 2013-2015 derivavano dalla rimodulazione di tributi secondari, per importi di minore entità.

In tale contesto è intervenuta la legge finanziaria per il 2015 (l.r. n. 86 del 29 dicembre 2014) che, in materia di tributi propri, ha previsto alcune modifiche con riferimento al regime Irap. In primo luogo, all'art. 7, vengono penalizzati o incentivati, rispettivamente mediante specifiche maggiorazioni o riduzioni di aliquota, i comportamenti degli esercizi commerciali che gestiscono apparecchi per il gioco, al fine di prevenire forme di ludopatia.

Il differenziale viene stimato in una riduzione di entrata pari a 940.000 euro annui per il triennio 2015-2017. Inoltre, gli artt. 11 e 12 apportano alcune modifiche in materia di agevolazioni, prevedendo specifiche riduzioni di aliquota per le reti di impresa e per le imprese di nuova costituzione afferenti al comparto Pmi ovvero ad alto contenuto tecnologico. Tali agevolazioni determinano, secondo le previsioni dell'art. 13, un minor gettito stimato in 2,56 milioni per l'anno 2015 ed un maggior gettito stimato in 386.000 euro per l'anno 2016 ed in 772.000 euro per l'anno 2017. Non sono state introdotte, invece disposizioni particolari in materia di addizionale Irpef.

A seguito di tali manovre viene stimato un maggior gettito tributario per il 2015 (rispetto al periodo pre-riforma) di circa 196 milioni, di cui circa 108 milioni come beneficio netto Irap, restando invariato in 88 milioni il beneficio netto già stimato per l'addizionale Irpef.

Va anche ricordato che parte dei tagli di risorse a carico della Toscana è stata coperta attraverso una compensazione Irap per 30,7 milioni.

Le cifre riportate nella tabella seguente consentono di reperire nei dati di rendiconto le modifiche attese[44].

Le previsioni in relazione al gettito Irpef (incremento di 88 milioni a regime) risultano confermate dai dati di rendiconto, che registrano maggiori accertamenti per 99 milioni rispetto al 2012, al netto dell'attività di recupero evasione.

La dinamica del gettito Irap è caratterizzata invece da un andamento inverso. Sono state accertate, infatti, al termine del 2015, risorse per complessivi 1.843,88 milioni, al netto del

[44] Va precisato che l'introduzione dei principi contabili armonizzati, comportando una modifica delle modalità di contabilizzazione delle entrate tributarie (accertamento per l'intero ammontare, compensato dall'accantonamento in un fondo crediti di dubbia esigibilità, a presidio delle eventuali quote considerate di difficile esazione) potrebbe comportare un apparente incremento delle entrate accertate. A rendiconto 2015, risulta un fondo crediti di dubbia esigibilità di 173,7 milioni, di cui 90,5 milioni a presidio di entrate tributarie.

recupero evasione. Tale dato risulta in forte diminuzione rispetto al 2012 (a fronte, come già indicato, di una previsione di incremento netto di 108 milioni), ma è in aumento di 37,44 milioni sul 2014 (nonostante la decurtazione di 30,7 milioni disposta in sede di manovra nazionale).

Tale incremento del gettito è dato da maggiori accertamenti riferiti alla quota sanitaria per 112,9 milioni, solo in parte assorbiti dal minor gettito non sanitario (-75,5 milioni[45]).

La variazione va però letta alla luce della revisione delle stime operate dallo Stato sull'effettiva quota destinata alla Toscana per la componente sanitaria, riviste al ribasso a fine 2015. Ciò ha costretto la Regione ad istituire un apposito vincolo nel risultato di amministrazione 2015, per 57 milioni, finalizzato alla restituzione allo Stato di tali somme, già incassate.

L'andamento del gettito Irap è particolarmente altalenante nel quadriennio 2012-2014, risultando influenzato, oltre che dai numerosi interventi legislativi, anche dal ciclo economico regionale, caratterizzato da una crisi generale dell'attività imprenditoriale, che ha contribuito alla contrazione del Pil reale, in particolare tra il 2012 ed il 2014.

Di seguito sono riportati i dati relativi ai rendiconti dell'ultimo quadriennio, con indicazione separata dei proventi derivanti dall'attività di recupero evasione (comprensiva dell'attività di accertamento e dei ruoli coattivi).

[45] Il minor gettito della quota Irap non destinata al finanziamento della sanità risente della manovra statale disposta con la legge di stabilità 2015, che ha inciso sulla formazione della base imponibile, riconoscendo la deducibilità del costo del lavoro.

Tab. 26 – Entrate tributarie della regione: accertamenti. (in milioni)

Tipologia di entrata	Rendiconto 2012 (ante riforma fiscale regionale)	Rendiconto 2013	Rendiconto 2014	Rendiconto 2015	Differenza tra rendiconto 2015 e rendiconto 2012	Differenza tra rendiconto 2015 e rendiconto 2014
	(a)	*(b)*	*(c)*	*(d)*	*(d-a)*	*(d-c)*
Irap	2.063,56	2.090,37	1.880,18	1.914,45	-149,11	34,27
Irap al netto attività di recupero evasione	***2.012,78***	***2.034,82***	***1.806,44***	***1.843,88***	**-168,90**	**37,44**
Addizionale Irpef	593,87	714,66	753,03	697,85	103,98	-55,18
Addizionale Irpef al netto attività di recupero evasione	***587,77***	***708,29***	***743,73***	***687,23***	**99,46**	**-56,50**
Tassa automobilistica	412,30	409,22	435,51	582,48	170,18	146,97
Tassa automobilistica al netto attività di recupero evasione	***400,76***	***378,44***	***344,67***	***362,33***	**-38,43**	**17,66**
Addizionale imposta erariale gas metano (Arisgam)	46,80	54,55	54,14	41,41	-5,39	-12,73
Addizionale imposta erariale gas metano (Arisgam) al netto attività di recupero evasione	***46,80***	***54,55***	***53,9***	***41,41***	**-5,39**	**-12,49**
Tributo speciale sui conferimenti in discarica	16,37	12,19	13,15	13,18	-3,19	0,03
Tributo speciale sui conferimenti in discarica al netto attività di recupero evasione	***16,04***	***11,84***	***12,95***	***12,52***	**-3,52**	**-0,43**
Altri tributi	187,51	30,44	27,87	28,35	-159,16	0,48
Totale entrate tributarie regionali (tributi manovrabili)	**3.320,41**	**3.311,42**	**3.163,87**	**3.277,71**	**-42,70**	**113,84**
Totale *entrate tributarie regionali (tributi manovrabili) al netto attività di recupero evasione*	**3.251,65**	***3.218,37***	***2.989,56***	***2.975,71***	**-275,94**	**-13,85**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Nel complesso, confrontando i dati del 2015 rispetto al precedente esercizio 2014, l'effetto netto totale delle variazioni intervenute a consuntivo è pari a -13,85 milioni, al netto del recupero dell'evasione tributaria, compresi gli introiti aggiuntivi provenienti dall'azionamento della leva fiscale "manovrabile". Il calo dei tributi propri deriva in particolare dalle diminuzioni del gettito Irpef (-56,50 milioni) e dell'addizionale dell'imposta sul gas metano (-12,49 milioni), riduzioni in parte bilanciate dall'andamento dell'Irap (+37,44 milioni) e della tassa automobilistica (+17,66 milioni).

Aumentano invece le entrate devolute. In particolare, la compartecipazione Iva, passa da 4.356 milioni nel 2014 a 4.686 milioni nel 2015 (+330 milioni). La diminuzione di 23 milioni a carico dell'Iva non sanitaria, prevista come contributo alla manovra nazionale 2015, viene neutralizzata dall'incremento della quota destinata al comparto sanitario, che

da 4.320 milioni nel 2014 passa a 4.677 milioni nel 2015 (cfr., più avanti, la tabella con il dettaglio del finanziamento della spesa sanitaria).

Va infine evidenziata la rilevanza della componente relativa all'attività di recupero dell'evasione, pari a circa 300 milioni (a fronte di 263 milioni circa attesi in sede di assestamento), che influenza in modo determinante l'andamento delle entrate tributarie complessive nel 2015, comportandone un aumento di 113,84 milioni sul 2014 (al netto di tale componente, come già detto, si registra invece una diminuzione di 13,85 milioni).

La tabella seguente mostra il dettaglio degli accertamenti da recupero evasione distinti per tipologia di entrata.

Tab. 27 - Entrate tributarie della Regione: attività di recupero evasione tributaria. (in milioni)

Tipologia di entrata	Rendiconto 2013	Rendiconto 2014	Bilancio assestato 2015	Rendiconto 2015	Variaz. fra rendiconto 2015 e bilancio assestato 2015	Variaz. fra rendiconto 2015 e rendiconto 2014	Variaz. fra rendiconto 2015 e rendiconto 2013
Totale attività recupero evasione Irap	55,56	54,92	55	49,34	-10,29%	-10,16%	-11,20%
Totale attività recupero evasione addizionale Irpef	6,37	6,93	6,16	7,34	19,16%	5,92%	15,23%
Totale attività recupero evasione tassa automobilistica	30,77	61,28	81,4	74,35	-8,66%	21,33%	141,63%
Entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali (ruoli)	48,37	50,97	120,84	165,54	36,99%	224,78%	242,24%
Altre entrate da recupero evasione	0,51	0,84	0,14	4,78	3314,29%	469,05%	837,25%
Totale attività di recupero evasione	**141,58**	**174,94**	**263,54**	**301,35**	**14,35%**	**72,26%**	**112,85%**

Fonte: Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana

Si evidenziano, in particolare, l'incremento degli accertamenti derivanti da crediti iscritti a ruolo esattoriale (+224,78 per cento) e quello degli accertamenti relativi al recupero della tassa automobilistica (+21,33 per cento).

A proposito di accertamenti relativi alla tassa automobilistica, l'assestato riportava una previsione di 81,4 milioni per l'anno 2015 (tutelati da un accantonamento a Fondo crediti di dubbia esigibilità per circa 51,395 milioni). Tale previsione risulta realizzata, grazie all'entrata a regime della piattaforma informatica GTART, che ha consentito, internalizzando i sistemi gestionali, di procedere ad estrazioni mirate ad anticipare il

recupero di imposta evasa, accorpando più periodi di imposta fino alla soglia del ravvedimento operoso. L'introduzione di tale piattaforma ha influenzato in modo rilevante l'andamento degli accertamenti relativi al tributo nel 2015 rispetto al precedente esercizio. Nel 2015 è stato recuperato su tassa auto il residuo non pagato relativo all'anno d'imposta 2012, tutto il 2013 e i primi due quadrimestri del 2014.

Una lieve flessione si registra invece sui valori dell'accertamento relativo all'evasione Irap (per circa 5 milioni), presumibilmente dovuta alla perdurante congiuntura economica negativa.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, hanno concorso ad assicurarne il finanziamento sia il gettito dell'Irap che dell'addizionale Irpef, in aggiunta alla compartecipazione Iva e alle quote vincolate del Fsn (che costituiscono trasferimenti da parte dello Stato). La seguente tabella mostra l'entità del concorso per le singole fonti di finanziamento, evidenziando anche gli effetti di ricomposizione delle rispettive quote.

Tab. 28 - Finanziamento della spesa sanitaria. Anni 2013-2015. (in euro)

Numero capitolo	Tipo entrata (libera/ vincolata)	Conto di tesoreria	Descrizione capitolo	Accertamenti 2015	Accertamenti 2014	Accertamenti 2013
11020	L	sanitario	Irap, addizionale Irpef e Iva a saldo esercizi precedenti	0-	0-	1.682.194,00
11029	L	sanitario	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	1.706.034.585,70	1.593.135.973,68	1.807.628.522,47
11030	L	sanitario	Addizionale reg.le sull'Irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	561.953.702,44	621.240.172,26	587.656.163,30
11032	L	sanitario	Tassa automobilistica finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	12.954.017,51	6.484.617,42	63.228.845,65
12008	V	sanitario	Fondo per ricerca sanitaria. Fondi provenienti da 5 x mille	4.979,25	4.454,68	6.219,61
12009	L	sanitario	Compartecipazione regionale all'Iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	4.677.677.231,96	4.320.773.496,84	4.047.866.293,77
12010	L	sanitario	Quota regionale dell'accisa sulla benzina per autotrazione finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria (d.m. 1/03/1996 - l. 449/97 art. 17, comma 22 - d.lgs n. 56/2000 art. 4)	0-	0-	0-
Totale				**6.958.624.516,86**	**6.541.638.714,88**	**6.508.068.238,80**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto regionale.

Un'ulteriore specifica fonte di finanziamento, a salvaguardia degli equilibri finanziari della sanità regionale, è costituita dalle compartecipazioni al costo delle prestazioni sanitarie (i ticket sul pronto soccorso, sulla farmaceutica, sulla specialistica e sulla digitalizzazione[46]) che, a differenza della fiscalità generale, gravano sui soli utenti delle prestazioni.

Con il d.l. n. 98/2011 è stato reintrodotto il ticket aggiuntivo fisso di 10 euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (cd. superticket, già previsto dalla finanziaria per il 2007, e temporaneamente sospeso), destinato a riassorbire il taglio di 834 milioni sottratti al finanziamento del sistema sanitario per gli anni a partire dal 2012.

Era però consentito alle regioni di adottare misure alternative che assicurassero invarianza di gettito[47]. A fini di maggiore equità sociale, la Toscana ha perciò negoziato con il Governo (Ministero della salute e Mef) una graduazione della compartecipazione in

[46] Oltre a costituire un'entrata diretta, i ticket hanno anche l'effetto di "moderare" il consumo improprio di prestazioni, che la totale gratuità potrebbe invece favorire perché rimuove la consapevolezza del loro costo.

[47] Ciò ha contribuito ad un'ulteriore divaricazione dei sistemi di compartecipazione alla spesa, già molto differenziati tra regioni, in termini sia di prestazioni assoggettate ai ticket, che di importi da corrispondere, che di esenzioni. Il punto è trattato in dettaglio nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2015, parte II, La sanità e il nuovo Patto della salute, par. 11 ss., al quale pertanto si rimanda per gli approfondimenti comparativi.

funzione della capacità contributiva degli utenti, con progressione per fasce di reddito, di cui la più bassa esente (sotto i 36.151 euro, corrispondente al 71 per cento della popolazione)[48]. Insieme ad altre misure (che comprendono l'aggiornamento delle tariffe e la ridefinizione del massimale ticket per ricetta da 36,15 euro a 38 euro), la predetta graduazione è stata validata dal Governo, che ne ha riconosciuto l'equivalenza sotto il profilo del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e dell'appropriatezza. Con accordo del 27 ottobre 2011, è stato stabilito in 62,664 milioni l'entità del recupero di risorse dalle compartecipazioni a carico del sistema toscano. La Toscana ha recuperato con i ticket l'intero importo concordato con lo Stato in tutte le annualità del triennio.

Le tre tabelle che seguono mostrano gli introiti delle compartecipazioni, distinti per ambito di applicazione, nel triennio 2013-2015.

Tab. 29 - La compartecipazione alla spesa sanitaria nel 2013. (in euro)

Azienda		Specialistica – Ticket ordinario	Specialistica - Ticket aggiuntivo	Specialistica - Contributo digitalizzaz.	Pronto soccorso - Contributo digitalizzaz.	Farmaceutica	Totale
101	Massa Carrara	5.397.729	685.077	635.020	120.920	678.102	7.516.848
102	Lucca	8.413.654	841.632	869.700	260.730	983.328	11.369.044
103	Pistoia	8.160.373	903.054	1.168.245	245.980	1.163.038	11., .690
104	Prato	6.544.063	916.237	691.850	47510	930.061	9.129.721
105	Pisa	6.609.836	731.429	760.180	243.810	1.448.528	9.793.783
106	Livorno	7.344.519	871.629	243.303	334.480	1.386.377	10.180.308
107	Siena	5.897.292	1.020.643	575.570	274.080	1.335.988	9.103.573
108	Arezzo	10.630.040	1.522.402	1.506.100	416.380	1.478.060	15.552.982
109	Grosseto	5.385.422	748.689	741.940	199.330	754.295	7.829.676
110	Firenze	21.916.198	3.206.914	2.110.781	610.540	4.864.587	32.709.020
111	Empoli	6.445.174	655.589	736.510	198.380	866.759	8.902.412
112	Viareggio	5.554.578	631.095	355.030	272.260	601.937	7.414.900
901	AOU Pisa	8.923.536	2.266.559	904.231	795.480	-	12.889.806
902	AOU Siena	5.452.581	1.165.575	656.130	191.200	-	7.465.486
903	AOU Careggi	6.320.537	1.258.270	665.510	379.310	-	8.623.627
904	AOU Meyer	1.686.269	304.817	153.090	61.990	-	2.206.166
907	Fondazione Monasterio	993.090	208.776	146.900	-	-	1.348.766
910	ISPO	543.625	100.098	135.420	-	-	779.143
TOTALE		**122.218.516**	**18.038.485**	**13.055.510**	**4.652.380**	**16.491.060**	**174.455.951**

Fonte: Regione Toscana – D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

[48] Altre esenzioni riguardano, a prescindere dal reddito, gli invalidi civili e per servizio, le vittime del terrorismo, i disoccupati, ecc.

Tab. 30 - La compartecipazione alla spesa sanitaria nel 2014. (in euro)

Azienda		Specialistica Ticket ordinario	Specialistica ticket aggiuntivo	Specialistica contributo digitalizzaz.	Contributo digitalizzaz. Pronto soccorso	Ticket Pronto soccorso	Farmaceutica	Totale
101	Massa Carrara	5.658.863	667.248	732.610	117.900	148.225	665.491	7.990.337
102	Lucca	6.575.754	735.678	734.500	198.270	143.680	958.760	9.346.643
103	Pistoia	7.963.224	899.308	1.120.381	271.040	274.815	1.159.518	11.688.286
104	Prato	6.285.185	885.345	693.780	40	172.722	943.631	8.980.703
105	Pisa	5.569.964	686.652	728.716	250.320	149.374	1.400.719	8.785.744
106	Livorno	7.273.974	770.211	1.065.820	423.460	267.205	1.354.267	11.154.936
107	Siena	5.780.400	979.803	523.630	290.210	177.895	1.317.111	9.069.049
108	Arezzo	10.820.441	1.511.724	1.461.740	451.420	314.590	1.445.123	16.005.038
109	Grosseto	4.845.810	623.957	723.070	211.960	193.295	752.909	7.351.001
110	Firenze	20.313.915	2.843.811	2.292.790	625.440	536.192	4.752.209	31.364.356
111	Empoli	6.234.200	837.041	691.390	210.670	168.360	854.835	8.996.497
112	Viareggio	5.536.421	603.899	646.230	288.250	200.785	583.967	7.859.552
901	AOU Pisa	8.245.120	1.451.063	1.025.720	312.810	167.356		11.202.069
902	AOU Siena	5.277.749	1.063.894	668.710	216.040	233.996	-	7.460.389
903	AOU Careggi	6.458.756	1.306.947	725.610	408.700	613.132	-	9.513.145
904	AOU Meyer	1.535.344	270.654	140.860	72.810	3.312	-	2.022.980
907	Fondazione Monasterio	1.024.340	214.734	141.820	-		-	1.380.894
910	ISPO	550.979	93.657	140.600	-		-	785.236
TOTALE		**115.950.440**	**16.445.626**	**14.257.977**	**4.349.340**	**3.764.933**	**16.188.540**	**170.956.855**

Fonte: Regione Toscana – D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

Tab. 31 - La compartecipazione alla spesa sanitaria nel 2015. (in euro)

Azienda		Specialistica Ticket ordinario	Specialistica ticket aggiuntivo	Specialistica contributo digitalizzaz.	Contributo digitalizzaz. Pronto soccorso	Ticket Pronto soccorso	Farmaceutica	Totale
101	Massa Carrara	6.007.592,02	653.863,00	660.810,00	109.400,00	92.579,00	734.901,59	8.259.145,61
102	Lucca	6.776.805,80	779.583,00	726.940,00	209.790,00	131.000,00	1.020.108,64	9.644.227,44
103	Pistoia	7.456.280,00	977.830,00	1.012.090,00	256.170,00	244.566,00	1.268.102,00	11.215.038,00
104	Prato	6.147.768,00	988.777,00	682.690,00	120.100,00	159.494,00	1.095.705,44	9.194.534,44
105	Pisa	5.203.857,98	704.996,00	707.023,00	243.740,00	132.398,00	1.572.211,58	8.564.226,56
106	Livorno	7.345.357,54	739.903,00	1.034.830,00	394.740,00	165.267,00	1.524.774,20	11.204.871,74
107	Siena	4.648.419,00	1.719.417,00	517.700,00	296.030,00	177.461,00	1.440.563,72	8.799.590,72
108	Arezzo	10.341.772,10	1.680.501,00	1.409.800,00	455.810,00	345.854,60	1.631.956,01	15.865.693,71
109	Grosseto	5.089.306,10	676.391,00	700.050,00	430.600,00	272.164,60	814.567,65	7.983.079,35
110	Firenze	19.537.341,00	4.405.322,00	1.822.950,00	647.090,00	524.167,00	5.132.608,00	32.069.478,00
111	Empoli	5.965.979,36	996.945,00	649.540,00	195.050,00	294.331,00	964.191,97	9.066.037,33
112	Viareggio	4.704.341,07	948.804,50	565.650,00	291.450,00	169.304,00	657.457,69	7.337.007,26
801	ISPO	493.840,00	86.737,00	136.290,00			0,00	716.867,00
901	AOU Pisa	8.019.595,91	1.980.074,00	964.030,00	302.850,00	157.232,00	0,00	11.423.781,91
902	AOU Siena	4.850.797,15	1.095.405,00	632.620,00	218.370,00	228.620,00	0,00	7.025.812,15
903	AOU Careggi	6.247.277,44	1.820.557,00	703.700,00	411.250,00	584.304,60	0,00	9.767.089,04
904	AOU Meyer	1.449.317,70	288.332,00	139.920,00	62.720,00	7.658,00	0,00	1.947.947,70
907	Fondazione Monasterio	946.896,00	207.303,00	143.440,00			0,00	1.297.639,00
TOTALE		**111.232.544,17**	**20.750.740,50**	**13.210.073,00**	**4.645.160,00**	**3.686.400,80**	**17.857.148,49**	**171.382.066,96**

Fonte: Regione Toscana – D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

Il raffronto tra le tre annualità mostra un calo degli introiti complessivi, da 174,445 milioni nel 2013 a 170,956 milioni nel 2014 a 171,382 milioni nel 2015, cifra, quest'ultima, che si ottiene peraltro solo grazie alla introduzione dei ticket per gli accessi impropri di pronto soccorso a partire dal 2014.

All'interno di tale contrazione, va segnalata una ricomposizione delle singole voci. Se gli introiti da compartecipazione alla spesa sono rimasti pressoché stabili per quanto riguarda il contributo digitalizzazione della specialistica e del pronto soccorso, la farmaceutica subisce una leggera flessione tra il 2013 e il 2014 (-1,87 per cento) per poi aumentare del 10,32 per cento dal 2014 al 2015.

La specialistica presenta invece variazioni in calo per quanto riguarda il ticket ordinario (-8,98 per cento nel triennio) e in aumento per quanto riguarda il ticket aggiuntivo (+15,08 per cento nel triennio, con una flessione dell'8,8 per cento nel 2014 e un aumento del 26,21 per cento nel 2015). Rilevanti sono a tale proposito le differenze percentuali tra aziende: a Firenze, ad esempio, si assiste ad una flessione più accentuata degli introiti sia del ticket ordinario (-10,86 per cento) con un incremento molto significativo del ticket aggiuntivo (+ 37,5 per cento) rispetto ad altre realtà regionali. La flessione del ticket ordinario specialistica è evidente anche a Pisa, Empoli, Viareggio e nelle aziende ospedaliere di Pisa e Siena.

Manca ancora a livello regionale un'analisi dell'impatto dei ticket sui volumi di prestazioni erogate a carico del servizio sanitario regionale. La constatata riduzione degli introiti da compartecipazione lascia tuttavia supporre una componente di spostamento dalla sanità pubblica a quella privata (che diventa in alcuni casi anche economicamente più conveniente, oltre che più rapida), mentre l'incremento dei ticket per assistenza farmaceutica mette in discussione le politiche di contenimento di tale voce di spesa.

Nell'interpretazione dei dati, occorre anche considerare che la ridefinizione del sistema di compartecipazione si è accompagnata, in Toscana, a misure di riduzione delle prescrizioni finalizzate a riorientare la domanda di prestazioni verso una maggiore appropriatezza d'uso delle risorse. Non può tuttavia escludersi che nella flessione rilevata, soprattutto a carico della specialistica, vi sia, oltre a una quota di recupero di appropriatezza, anche una quota di rinuncia a prestazioni appropriate, che è opportuno sia monitorata per i suoi effetti potenziali di razionamento indotto e di esclusione sociale dalle garanzie assistenziali.

CAPITOLO III

L'ATTUAZIONE DELL'ARMONIZZAZIONE CONTABILE E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

Sommario:

1. L'attuazione dell'armonizzazione in Toscana. - 1.1. L'armonizzazione dei sistemi contabili - 1.2 L'attuazione dell'armonizzazione da parte della Regione Toscana.

2. Il riaccertamento straordinario dei residui. - 2.1 I principi contabili armonizzati introdotti dal d.lgs. n. 118/2011 - 2.2 La definizione del fondo pluriennale vincolato all'1/1/2015. - 2.3 Il risultato di amministrazione rideterminato all'1/1/2015. - 2.4 Il fondo crediti di dubbia esigibilità.

3. Il quadro d'insieme - I risultati finali. - 3.1. I risultati della gestione di competenza. - 3.2. Gli equilibri della gestione di cassa. - 3.3. Il risultato di amministrazione, i fondi vincolati e il disavanzo sostanziale. - 3.4. I saldi del rendiconto regionale.

4. Le entrate. - 4.1. Introduzione. - 4.2. I dati complessivi del 2015. - 4.3. Le entrate tributarie. - 4.4. Gli andamenti generali nel quinquennio 2011-2015. - 4.5. L'indebitamento regionale negli equilibri finanziari. - 4.5.1. Gli impegni derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati. - 4.5.2. Le anticipazioni di cassa.

5. Gli andamenti generali della spesa. - 5.1. Gli andamenti della spesa nel quinquennio. - 5.1.1. Gli andamenti della spesa corrente. - 5.1.2. Gli andamenti della spesa per investimento.

6. La gestione dei residui. - 6.1 Il riaccertamento ordinario dei residui. Premessa. – 6.2 Le risultanze del riaccertamento ordinario. 6.2.1 Le cancellazioni per insussistenza di residui attivi e passivi - 6.2.2 Il fondo pluriennale vincolato rideterminato al 31/12/2015 - 6.2.3. La rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità a seguito del riaccertamento ordinario - 6.3 La gestione complessiva dei residui. - 6.3.1 I residui perenti.

7. I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo. - 7.1. Introduzione. - 7.2. Principali elementi del bilancio di previsione. - 7.3. Le variazioni e le previsioni di bilancio definitive - 7.4. Gli equilibri di bilancio e i risultati della gestione.

1. L'attuazione dell'armonizzazione in Toscana

1.1. L'armonizzazione dei sistemi contabili

Le Regioni sono coinvolte nel processo di armonizzazione contabile con l'obbligo di conformarsi al d.lgs. n. 118/2011, e sua successiva integrazione con d.lgs. n. 126/2014, adeguando la propria gestione ai principi generali ed applicati allegati al d.lgs. n. 118/2011, nella nuova formulazione (programmazione, competenza finanziaria, contabilità economico-patrimoniale e bilancio consolidato). Esse sono, inoltre, tenute ad adottare un piano dei conti integrato, da raccordare a quello degli enti pubblici di cui al d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91, per consentire il consolidamento e il monitoraggio delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali (art. 4, d.lgs. n. 118/2011 emendato).

La rilevanza dell'armonizzazione contabile sul "sistema regioni" è da correlare, da un lato, alla novella costituzionale che ha ricondotto l'armonizzazione dei bilanci pubblici tra

le materie di legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2, Cost., modificato dall'art. 3, c. 1, lett. a, l. Cost. 20 aprile 2012, n. 1) e, dall'altro, al rafforzamento dei controlli sulle regioni, mediante il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, nel contesto del potenziamento delle verifiche della Corte dei conti sulla finanza territoriale.

Sotto il primo profilo, l'autonomia legislativa regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla normativa nazionale, ha favorito, in passato, la diffusione di sistemi contabili diversamente articolati in ciascuna regione, sicché il modello tendenzialmente uniforme delineato con il d.lgs. n. 76/2000, è stato, sostanzialmente disatteso, con la conseguente necessità, già avvertita da decenni, di uniformare i sistemi contabili delle regioni, che è stata attuata attraverso al modifica costituzionale di cui trattasi.

Sotto il secondo profilo, nel decreto sull'armonizzazione trova riscontro il potenziamento dei controlli della Corte dei conti sul sistema regionale operato con il d.l. n. 174/2012, tra cui le verifiche sui bilanci preventivi e consuntivi e il giudizio di parificazione del rendiconto generale; verifiche, queste, che tengono conto dei risultati della gestione degli enti/organismi partecipati e controllati, tra cui gli enti del Servizio sanitario nazionale, e che si svolgono in parallelo su ulteriori aspetti (le relazioni annuali dei Presidenti e le leggi regionali di spesa).

Costituiscono esempio di tale raccordo: l'obbligo di inviare i verbali da parte del Collegio dei revisori alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (art. 72) e i nuovi termini di approvazione del rendiconto consuntivo posticipati al 31 luglio proprio per consentire la parifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (art. 18, c. 1, lett. b).

Discorso a parte merita il settore sanitario che rappresenta, mediamente, circa il 75 per cento della spesa corrente regionale complessiva e che ha sempre costituito un punto di criticità sotto il profilo dell'armonizzazione e del consolidamento dei conti per le sue peculiarità ordinamentali, contabili e gestionali. I servizi sanitari regionali, infatti, sono articolati in enti che seguono la contabilità economico patrimoniale, mentre la regione adotta il modello della contabilità finanziaria. Le ovvie difficoltà nella conciliazione dei conti provenienti dai due sistemi sono state aggravate dal fatto che la disomogeneità degli ordinamenti contabili delle singole regioni si è riflessa anche sulle modalità di gestione contabile delle aziende sanitarie, e che, fino all'emanazione del d.lgs. n. 118/2011, non sono state adottate disposizioni per la redazione di un rendiconto della regione consolidato con i risultati degli enti sanitari. La parte del d.lgs. n. 118 dedicata all'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti sanitari ha trovato immediata applicazione, senza passare attraverso un

periodo di sperimentazione, per tutti gli enti compresi nel perimetro individuato dall'art. 19 del d.lgs. n. 118/2011.

Rinviando ad altre parti della relazione ("I saldi della finanza regionale e l'equilibrio di bilancio"), gli aspetti tecnici del nuovo sistema di bilancio introdotti dalla disciplina normativa dell'armonizzazione, che trovano il proprio fulcro nel "principio della competenza finanziaria" (così detta "potenziata"), si descrivono le principali misure adottate dalla Regione Toscana per dare attuazione al nuovo sistema contabile.

1.2. L'attuazione dell'armonizzazione da parte della Regione Toscana

Il principale atto di attuazione della riforma dei sistemi contabili è costituito dalla l.r. 7 gennaio 2015, n. 1, che fa fronte alla necessità di una nuova normativa regionale in materia di programmazione e di contabilità di seguito all'entrata in vigore del d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42), è emersa: la l.r. n. 1/2015.

La principale novità è costituita dalla previsione del Documento di economia e finanza regionale (Defr) e della Nota di aggiornamento al Defr, al fine di garantire la coerenza tra gli obiettivi che annualmente l'ente si propone di perseguire e gli stanziamenti del bilancio di previsione.

Scendendo nel dettaglio, l'articolo 6 della l.r. n. 1/2015 (Strumenti della programmazione regionale) identifica gli strumenti della programmazione regionale attraverso un esplicito rinvio al principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 del d.lgs. n. 118/2011 e identifica gli strumenti non previsti dall'allegato principio e quelli i cui contenuti sono più ampi rispetto a come definiti nell'allegato 4/1.

Della prima categoria fanno parte:

a) il programma regionale di sviluppo (Prs), che definisce le opzioni politiche, gli obiettivi a medio termine e le strategie di intervento per la legislatura;

c) le leggi che istituiscono le politiche di sviluppo regionale definendone gli obiettivi, le modalità di intervento e le relative procedure di attuazione;

d) i piani e programmi regionali, che precisano gli indirizzi per l'attuazione delle politiche, coordinano gli strumenti d'intervento, integrano e finalizzano le risorse regionali, statali e dell'Unione europea;

e) gli strumenti programmatici e negoziali di raccordo tra la Regione e i livelli di governo dell'Unione europea, nazionale e locale;
f) gli strumenti di monitoraggio e valutazione.

Della seconda categoria fanno parte il Defr e la nota di aggiornamento integrati da contenuti programmatici definiti dai successivi articoli 8 e 9.

L'articolo 8 (Contenuti del Defr) definisce la natura e le finalità del documento e identifica i contenuti ulteriori rispetto a quelli del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 del d.lgs. n. 118/2011, stabilendo in particolare che il Defr aggiorna il contesto strutturale del Prs e definisce le priorità programmatiche per l'anno successivo. Al comma 3 viene definita la procedura per l'approvazione del Defr da parte del Consiglio regionale che sulla base di quanto previsto dal d.lgs. n. 118/2011 viene approvato con deliberazione del Consiglio, previa trasmissione da parte della Giunta entro il 30 giugno di ogni anno[49].

L'articolo 9 (Contenuti della nota di aggiornamento al Defr) definisce la natura e le finalità della Nota di aggiornamento e le relative procedure di approvazione.

Gli articoli da 13 a 18, disciplinano la legislazione ordinaria di spesa, i mezzi di copertura, i fondi speciali, la relazione tecnico finanziaria e il procedimento di adozione della legge di stabilità, delle leggi ad essa collegate e della legge di bilancio nonché alcuni aspetti relativi alle competenze per l'approvazione del bilancio finanziario gestionale e delle variazioni. Le norme operano nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e dai principi contabili ad esso allegati, disciplinando aspetti di dettaglio non rinvenibili nella disciplina statale ovvero aspetti di natura procedurale demandati all'autonoma definizione da parte della Regione.

L'articolo 13 (Legislazione ordinaria), prendendo a riferimento quanto previsto dall'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011, individua nel dettaglio le tipologie di leggi e per ciascuna indica le regole per la quantificazione degli oneri e per la relativa copertura.

L'articolo 15 (Fondi speciali), dettaglia la normativa prevista dal d.lgs. n. 118/2011 prevedendo che l'elenco dei provvedimenti legislativi da finanziare con i fondi speciali sia

[49] Per il 2015, le elezioni tenutesi nel mese di giugno hanno reso impossibile il rispetto del termine del 30 giugno, la Regione con l.r. 14 settembre 2015, n. 66, ha disciplinato per l'anno 2015 una procedura per far fronte alla mancanza di tale documento, consentendo alla Giunta di presentare un documento preliminare alla proposta di legge di bilancio che supplisce alle funzioni del Defr di documento preliminare al bilancio e alla legge di stabilità.

allegato alla legge di bilancio, ne disciplina il contenuto e la possibilità di utilizzo anche per provvedimenti legislativi non originariamente previsti nell'elenco.

L'articolo 18 (Procedimento di adozione della legge di stabilità, delle leggi ad essa collegate e della legge di bilancio) disciplina le procedure di approvazione di tali strumenti.

In particolare si prevede che possano essere collegate alla legge di bilancio, oltre alle leggi aventi riflessi sul bilancio per attuare il Defr, previste dal d.lgs. n. 118/2011 e dal principio contabile applicato concernente la programmazione, anche quelle leggi motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nell'ambito del Defr e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale. A tal proposito la Giunta può presentare entro il 20 settembre un documento preliminare che integra il Defr con riferimento alle leggi collegate.

Si prevede infine che la proposta di legge che autorizza l'esercizio provvisorio sia presentata dalla Giunta regionale e per un periodo non superiore a quello previsto dallo Statuto; a tale proposito lo Statuto vigente della Regione Toscana prevede infatti un termine massimo (3 mesi) inferiore a quello previsto dal d.lgs. n. 118/2011 (4 mesi).

L'articolo 19 (Bilancio finanziario gestionale e variazioni) disciplina le competenze degli organi e della struttura dirigenziale così come demandata all'autonoma determinazione della Regione da parte del d.lgs. n. 118/2011 e dai principi contabili ad esso allegati.

Gli articoli da 23 a 28 (indebitamento, gestione entrate e spese e competenze gestionali, servizio di tesoreria), adeguano la disciplina in materia di procedure contabili dettata dalla l.r. n. 36/2001 coerentemente con il sopravvenuto testo del d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014.

La l. n. 1/2015, è stata oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale poiché presenterebbe profili di illegittimità costituzionale relativamente agli artt. 13 (Legislazione ordinaria) e 19 (Bilancio finanziario gestionale e variazioni) per interferenze con la disciplina dell'armonizzazione dei bilanci pubblici recata dal citato d.lgs. n. 118/2011, nonché gli artt. 15, 18 commi 1 e 6, 23, 31 per violazione del medesimo decreto rappresentando, pertanto, ulteriore violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Tanto premesso, l'impugnativa governativa sulla legge regionale in esame raggruppa le norme in tre categorie:

"1. disposizioni applicative del d.lgs. n. 118/2011, corretto e integrato dal d.lgs. n. 126 del 2014;

2. disposizioni che riproducono quanto previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011;

3. disposizioni che derogano al d.lgs. n. 118/2011.

Le prime, conformemente a quanto previsto dal suddetto d.lgs. n. 118/2011, rappresentano un'applicazione dello stesso.

Le seconde, riproducendo quanto già disposto dal citato d.lgs. n. 118 del 2011, spesso in maniera poco chiara sia nella forma che nelle implicazioni finali, interferiscono con la disciplina dell'armonizzazione dei bilanci pubblici recata dal citato d.lgs. n. 118/2011, e si pongono, pertanto, in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che ne riserva la competenza esclusiva allo Stato. In particolare:

- l'art. 13 (Legislazione ordinaria): la norma riproduce quanto disposto dall'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011;
- l'art. 19 (Bilancio finanziario gestionale e variazioni): la norma riproduce quanto disposto dall'art. 39 del d.lgs. n. 118/2011.

Il terzo gruppo, infine, contiene disposizioni derogatorie del d.lgs. n. 118/2011 che rappresentano una violazione del decreto stesso, rappresentando, pertanto, ulteriore violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione:

- art. 15 (Fondi speciali), comma 3: prevede che "Nel corso dell'esercizio le disponibilità dei fondi speciali possono essere utilizzate anche per fornire la copertura a provvedimenti legislativi non ricompresi nell'elenco di cui al comma 1, a condizione che il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco ai quali viene sottratta la relativa copertura", in deroga a quanto previsto dall'articolo 49 rubricato "Fondi speciali", del d.lgs. n. 118/2011, che riguarda un insieme ben definito di provvedimenti legislativi regionali ai quali si deve far fronte con i fondi speciali;
- art. 18 (Procedimento di adozione della legge di stabilità, delle leggi ad essa collegate e della legge di bilancio), comma 1: prevede che "Entro il 31 ottobre di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate", in deroga a quanto previsto dal Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, di cui all'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 9.2, il quale prevede che la giunta approvi le suddette proposte comunque non oltre 30 gg dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato;
- art. 18, comma 6: dispone che "L'esercizio provvisorio è autorizzato dal Consiglio regionale con legge proposta dalla Giunta regionale, per un periodo non superiore a quello stabilito dallo Statuto", in deroga all'art. 43, rubricato "Esercizio provvisorio e gestione

provvisoria", comma 2, del d.lgs. 118/2011, che esplicitamente dispone che l'esercizio provvisorio del bilancio non può essere superiore complessivamente a 4 mesi;

- art. 23 (Assegnazioni con vincolo di destinazione): la norma dispone in materia di risorse di origine comunitaria e statale con vincolo di destinazione, ipotizzando casistiche di impegni di risorse assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione non contemplate dall'art. 42 e quindi in deroga allo stesso articolo, rubricato "Risultato di amministrazione" del d.lgs. n. 118/2011 ed al Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 9.2;
- art. 31 (Regolamento di attuazione) comma 1, lettera g) rinvia al regolamento di attuazione le modalità per la gestione delle aperture di credito, in deroga al d.lgs. n. 118/2011 che non prevede in alcuna disposizione tale forma di gestione della spesa e che, pertanto, non può essere prevista e disciplinata dall'ordinamento contabile regionale".

Si evidenzia che il 2015 rappresenta l'anno di transizione tra i previgenti principi contabili e i nuovi principi armonizzati introdotti dal d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014. In tale anno, infatti, da una parte vengono applicati i nuovi principi contabili, dall'altra vengono ancora utilizzati gli schemi di bilancio precedentemente in vigore a fini autorizzatori, mentre i nuovi schemi armonizzati hanno solo fine conoscitivo. Proprio l'elemento di transizione, si osserva, potrebbe generare ulteriori criticità oltre quelle rilevate dal Governo. Appare sussistere un contrasto normativo tra il d.lgs. n. 118/2011 e la l.r. n. 1/2015, in vigore da gennaio 2015. Quest'ultima, infatti, sembra disallinearsi da quanto disposto, per il 2015 (anno di transizione), dal d.lgs. n. 118/2011 in tema di gestione/variazione del bilancio di previsione e del conseguente bilancio gestionale. Nonostante, infatti, nel 2015 vengano applicate dalla Regione le norme contenute nella nuova l.r. n. 1/2015, il d.lgs. n. 118/2011 prevede esplicitamente, per tale esercizio, l'applicazione delle norme vigenti nel 2014, norme abrogate dalla Regione con la stessa l.r. n. 1/2015. Al riguardo l'amministrazione regionale, nelle proprie controdeduzioni, ha precisato che le variazioni di bilancio sono state gestite secondo la disciplina previgente al 2015, così come previsto dal d.lgs. n. 118/2011. Infatti, i prospetti finanziari di carattere autorizzatorio allegati ai singoli provvedimenti di variazione hanno rispettato la vecchia struttura data da strategie, funzioni obiettivo e Upb. Solo ai fini conoscitivi, alle variazioni di bilancio sono stati allegati dei prospetti finanziari che hanno rappresentato i movimenti oggetto di variazione in termini di missione e programma. L'unica eccezione ha riguardato

la reiscrizione dei residui passivi perenti che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, sono stati reiscritti sul capitolo di origine e non su un capitolo di spesa indistinto.

2. Il riaccertamento straordinario dei residui

2.1. I principi contabili armonizzati introdotti dal d.lgs. n. 118/2011

L'analisi finanziaria del rendiconto 2015 non può prescindere dall'esame dei principali aspetti connessi alla riforma sull'armonizzazione contabile, definita dal d.lgs. n. 118/2011, così come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014. Quest'ultimo decreto recepisce le indicazioni e le criticità emerse in fase di sperimentazione, interviene sul d.lgs. n. 267/2000 per introdurre le regole della nuova contabilità armonizzata, e, per le regioni (Titolo III), inserisce il nuovo ordinamento contabile (sostitutivo del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76), concludendo il processo di armonizzazione contabile degli enti territoriali

Come è noto, obiettivo principale dell'armonizzazione è quello di realizzare un sistema contabile omogeneo per tutte le amministrazioni pubbliche, indispensabile ai fini del coordinamento della finanza pubblica, del consolidamento dei conti pubblici e delle attività connesse alla revisione della spesa pubblica e alla determinazione dei fabbisogni e dei costi standard. Un sistema contabile comparabile e aggregabile tra i diversi livelli di governo della pubblica amministrazione risulta necessario per rispondere in modo più efficace ed efficiente alle richieste dell'Unione europea e costituisce il presupposto essenziale per l'attuazione del pareggio di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione e alla legge n. 243/2012.

La riforma stabilisce l'assunzione di regole contabili uniformi, di un piano dei conti integrato e di schemi di bilancio comuni, l'adozione di un bilancio consolidato con le aziende, società e altri organismi controllati, la definizione di un sistema di indicatori di risultato e l'integrazione della contabilità finanziaria, ai fini conoscitivi, con un sistema di contabilità economico patrimoniale.

Per le regioni, il processo di riforma ha avuto avvio nel 2012, con l'applicazione dei principi contenuti nel titolo II del d.lgs. n. 118/2011 riguardanti il settore sanitario, la cui novità più rilevante ha riguardato la perimetrazione dei capitoli di entrata e di spesa relativi alla gestione sanitaria del bilancio regionale (art. 20 c. 1). La perimetrazione è finalizzata al raccordo dei dati economico-patrimoniali degli enti del Ssn con quelli finanziari della Regione, al fine di garantire il consolidamento e l'equilibrio economico-finanziario del sistema sanitario, evitando la distrazione di risorse sanitarie per altre finalità. Occorre precisare che le ultime modifiche apportate al titolo II del d.lgs. 118/2011 ad opera del d.lgs.

126/2014 non hanno cambiato l'impianto normativo, variando sostanzialmente solo l'art. 20 (c. 2 bis) relativo alla contabilizzazione delle manovre fiscali regionali. I principi contabili applicati alla parte sanitaria del bilancio regionale si differenziano, pertanto, da quelli relativi alla parte non sanitaria, disciplinati dai titoli I e III del d.lgs. n. 118/2011. La diversa rilevazione dei fatti gestionali per il settore sanitario costituisce una prima anomalia del nuovo sistema contabile (criticità), non risolta neppure dal d.lgs. n. 126/2014, e appare in contrasto con la *ratio* della norma, volta ad uniformare regole contabili e schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati.

Le regioni, gli enti locali e il loro enti e organismi strumentali devono conformare la propria gestione alla disciplina contenuta nei titoli I e III con riferimento all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio (art. 1 comma 1), ai principi contabili generali[50] e ai principi contabili applicati della programmazione[51], della contabilità finanziaria[52], della contabilità economico-patrimoniale[53], del bilancio consolidato[54] richiamati dall'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 118/2011.

A decorrere dal 2015, l'articolo 11, comma 12, del d.lgs. n. 126/2015, prevede, per le regioni e per gli enti locali di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 267/2000, l'adozione del principio della competenza finanziaria "potenziata", mentre gli schemi di bilancio e di rendiconto restano quelli previsti dal d.p.r. n. 194/1996, a i quali però sono affiancati, con funzione conoscitiva, i nuovi schemi allegati al d.lgs. n. 118/2011. La riforma, applicata con gradualità, entrerà a pieno regime dal 2017. Per la prima volta i principi contabili diventano parte integrante della norma, acquisendo carattere di obbligatorietà; tale assunto, con riferimento specifico alle regioni, risulta ribadito dal comma 5, dell'art. 36 del d.lgs. n. 118/2011.

Pertanto, nel 2015 l'analisi del rendiconto regionale deve necessariamente tener conto dell'impatto determinato dall'applicazione dei nuovi principi di contabilità finanziaria e in particolare del principio della competenza finanziaria potenziata. Come già detto, per le Regioni, si tratta della parte di bilancio non afferente il settore sanitario, che invece resta escluso per quanto disposto dal Titolo II[55].

[50] Allegato n. 1 d.lgs. n. 118/2011.
[51] Allegato 4/1 d.lgs. n. 118/2011.
[52] Allegato 4/2 d.lgs. n. 118/2011.
[53] Allegato 4/3 d.lgs. n. 118/2011.
[54] Allegato 4/4 d.lgs. n. 118/2011.
[55] Art. 1, comma 1, d.lgs. n. 118/2011.

La corretta applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata dà maggiore evidenza dell'ammontare della posizione debitoria e creditoria dell'ente, evita gli accertamenti e gli impegni impropri, permette di avvicinare la competenza finanziaria a quella economica e infine rafforza l'attività di programmazione.

Il nuovo criterio di contabilizzazione prevede che le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate siano registrate nelle scritture contabili nel momento in cui le obbligazioni sorgono, con imputazione nell'esercizio nel quale vengono a scadere. La registrazione contabile è effettuata quando l'obbligazione giuridica è perfezionata ovvero risulta completa di tutte le componenti[56] (ragione del credito/debito, titolo giuridico, individuazione del soggetto creditore/debitore, ammontare del credito/debito, specificazione del vincolo costituito sullo stanziamento di bilancio per le spese, la scadenza), mentre l'imputazione è demandata all'esercizio in cui l'obbligazione è esigibile, intendendo il momento in cui nulla osta alla sua riscossione o è consentito pretenderne l'adempimento.

Il principio della competenza finanziaria potenziata, descritto nel postulato n. 16[57], stabilisce che non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate e le spese per le quali non sia venuto a scadere nello stesso esercizio la relativa obbligazione giuridica. Per le spese di investimento con scadenza in più esercizi la copertura finanziaria dell'intero investimento deve avvenire al momento dell'attivazione del primo impegno.

Il nuovo metodo di contabilizzazione delle entrate e delle spese prevede l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, costituito da risorse accertate e destinate al finanziamento di obbligazioni passive, giuridicamente perfezionate, esigibili in anni successivi a quello in cui è accertata l'entrata corrispondente. Il fondo risponde all'esigenza di mantenere gli equilibri di bilancio e garantire il pareggio finanziario, condizione che deve sussistere anche nel caso in cui l'acquisizione delle risorse vincolate e la conseguente imputazione, siano precedenti alla effettiva esigibilità della spesa imputata agli anni successivi.

Nell'ambito del bilancio il fondo pluriennale vincolato è iscritto in entrata per un importo corrispondente alla somma delle risorse accertate in precedenza che finanziano impegni già assunti imputati all'esercizio considerato e agli esercizi successivi, distinto tra parte corrente e in conto capitale. Analogamente, nella parte spesa, il fondo pluriennale, distinto per titoli e per singola unità di voto, è formato dalla somma delle spese che si prevede di impegnare

[56] Con riferimento alle regioni, Titolo III, art. 53 "Accertamenti" e art. 56 "Impegni di spesa".
[57] Allegato 1 d.lgs. n. 118/2011.

nel primo anno considerato in bilancio, con scadenza negli esercizi successivi, e le spese già impegnate negli esercizi precedenti con scadenza negli esercizi successivi.

Si tratta di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, consentendo di applicare il nuovo principio della competenza finanziaria e di rappresentare contabilmente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego delle risorse.

Nel primo esercizio di applicazione della riforma, il fondo pluriennale vincolato viene costituito a seguito del riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, come disposto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011. Tale operazione, a carattere straordinario, consente di adeguare l'ammontare dei residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto 2014, al principio della competenza finanziaria potenziata.

La norma prevede[58], inoltre, la rideterminazione del risultato di amministrazione a seguito dell'eliminazione dal bilancio dei residui attivi e passivi insussistenti. L'operazione di riaccertamento straordinario comporta, altresì, la revisione dei vincoli contenuti nel risultato di amministrazione rideterminato al 1 gennaio 2015, sia riguardo alle tipologie di vincoli che all'ammontare degli stessi.

Resta fermo l'obbligo di effettuare annualmente il riaccertamento ordinario dei residui al fine di verificare le ragioni del mantenimento, la loro corretta imputazione in bilancio e disporre le opportune variazioni del fondo pluriennale vincolato (art. 3, comma 4, d.lgs. n. 118/2011).

Per le regioni restano esclusi dal riaccertamento, sia ordinario[59] che straordinario[60], i capitoli relativi al perimetro sanitario a cui si applica il titolo II del d.lgs. n. 118/2011, i residui relativi alle partite di giro e dei servizi in conto terzi e quelli passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto. Inoltre, la disposizione contenuta dall'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011 vieta la cancellazione dei residui passivi per perenzione. L'istituto della perenzione amministrativa non è più applicabile al bilancio regionale a partire dal 2015; la norma impone, sempre per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, l'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione per la copertura di eventuali reiscrizioni di

[58] Art. 3, comma 7, lettera b) "nella conseguente determinazione del fondo pluriennale vincolato da iscrivere in entrata del bilancio dell'esercizio 2015, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, per un importo pari alla differenza tra i residui passivi ed i residui attivi eliminati ai sensi della lettera a), se positiva, e nella rideterminazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 a seguito del riaccertamento dei residui di cui alla lettera a)".
[59] Art. 3, comma 4, d.lgs. n. 118/2011.
[60] Art. 3, comma 7, lett. a) d.lgs. n. 118/2011.

residui perenti. La quota deve essere implementata annualmente secondo precise indicazioni fino al raggiungimento del 70 per cento dell'ammontare complessivo dei residui perenti sussistenti in bilancio al 31/12/2014[61].

Con riferimento alle entrate, l'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata[62], richiede l'accertamento integrale delle obbligazioni giuridiche attive, imputate secondo la relativa esigibilità anche se non è certa la loro riscossione. Tale regola contabile mette fine alle diverse modalità di accertamento utilizzate dagli enti per contabilizzare specifiche tipologie di entrate e conforma il bilancio ai principi generali[63], contemperando il principio di prudenza con quelli della veridicità, attendibilità e correttezza, garantendo una maggiore trasparenza dei documenti contabili. Il punto 3.3 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 individua nel Fondo crediti di dubbia esigibilità lo strumento idoneo a evitare che i cicli legati ai flussi di entrata e di spesa possano influenzare negativamente gli equilibri di bilancio. Pertanto, le entrate di dubbia esigibilità ovvero che saranno riscosse in esercizi futuri, previste ed accertate nel corso dell'esercizio, non possono finanziare le spese per la parte corrispondente alla quota accantonata nell'ambito di tale fondo. La norma prevede lo stanziamento in ciascun esercizio ricompreso nel bilancio di previsione, di una voce denominata "accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità", non impegnabile, quantificata in base all'entità dei crediti di dubbia e difficile esazione che si prevede si formeranno nell'esercizio di competenza, alla natura degli stessi, alla capacità di riscossione nei precedenti cinque esercizi[64], con un graduale accantonamento al fondo fino alla loro completa copertura (dal 2015 al 2019).

2.2. La definizione del fondo pluriennale vincolato all'1/01/2015

L'analisi finanziaria che la Sezione si propone di effettuare riguarda, in particolare, la corretta applicazione dei nuovi istituti introdotti dal d.lgs. n. 118/2011 e gli effetti prodotti dal riaccertamento straordinario dei residui sulle risultanze del rendiconto 2014 rideterminate all'1/1/2015. Ciò anche al fine di consentire la consueta analisi dei fatti gestionali dell'esercizio 2015 attraverso il confronto delle risultanze contabili con gli esercizi precedenti, sia pure per grandi aggregati.

---

[61] Per la Regione Toscana i residui passivi perenti al 31/12/2014 risultano coperti all'89 per cento.
[62] Principio applicato 3.3; allegato 4/1 d.lgs. n. 118/2011.
[63] Allegato n. 4/2 d.lgs. n. 118/2011.
[64] Per le regioni art. 46, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 e principio applicato 3.3 all. 4/2

Il riaccertamento straordinario dei residui, approvato dalla Regione Toscana con delibera di Giunta del 1° settembre 2015, n. 844, è stato oggetto di un primo esame da parte della Sezione regionale[65], con particolare riferimento alla verifica della corretta imputazione delle partite residuali al fondo pluriennale vincolato, attraverso il controllo di alcuni atti di accertamento e di impegno, selezionati sulla base di un campionamento statistico casuale stratificato, eseguito sull'ammontare dei residui attivi e passivi confluiti nel fondo pluriennale[66] all'1/01/2015.

A fronte di un importo complessivo di residui attivi e passivi al 31/12/2014, rispettivamente di 5.159 milioni e di 5.654 milioni, risultano sottoposti a riaccertamento straordinario 1.043 milioni di residui attivi e 1.148 di residui passivi. Sono stati infatti esclusi dalle operazioni di riaccertamento straordinario i residui relativi al comparto sanitario[67], le partite di giro[68] (allegato 4.2, punto 7.2) i residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto, i residui perenti, le riscossioni e i pagamenti in conto residui effettuati fino alla data del riaccertamento.

La successiva tabella mostra la scomposizione delle partite residuali per effetto dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui eseguita dalla Regione ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011, così come riportate nella delibera di Giunta sopra citata.

[65] Deliberazione10 febbraio 2016, n. 13.
[66] La selezione degli atti è stata effettuata su un metodo di campionamento casuale sulla popolazione dei residui confluiti nel FPV, per un totale complessivo di 24 atti, 12 per i residui attivi e 12 per i residui passivi, di cui 10 scelti con un passo specifico per ciascuna tipologia, più i due atti di importo maggiore, scelti per rendere il campione più significativo.
[67] Art. 3, comma 4, d.lgs. n. 118/2011.
[68] Allegato 4.2, punto 7.2.

Tab. 32 - Riaccertamento straordinario dei residui all'1/1/2015. (in euro)

	Residui al 31/12/2014 da sottoporre al riaccertamento straordinario	Residui stralciati che concorrono alla determinazione del FPV	% residui eliminati sul totale residui da riaccertare all'1/1/2015	Residui reimputati al 2015	Residui reimputati al 2016	Residui reimputati al 2017	Residui reimputati anni ss. al 2017	Totale residui reimputati	Residui relativi ad obbligazioni giuridiche già scadute 2014
Residui attivi correnti	565.411.163,85	1.236.600,60	0,22%	62.745.873,10	7.136.268,06	455.817,88	4.915,09	70.342.874,13	493.831.689,12
Residui attivi in conto capitale	477.381.097,03	15.823.389,13	3,31%	145.372.358,51	128.308.071,28	29.255.653,89	86.092,36	303.022.176,04	158.535.531,86
Totale residui attivi	**1.042.792.260,88**	**17.059.989,73**	**1,64%**	**208.118.231,61**	**135.444.339,34**	**29.711.471,77**	**91.007,45**	**373.365.050,17**	**652.367.220,98**
Residui passivi correnti	320.437.413,91	11.723.120,00	3,66%	108.996.868,64	61.695.532,56	1.286.882,46	313.980,00	172.293.263,66	136.421.030,25
Residui passivi in conto capitale	827.265.593,28	14.470.362,29	1,75%	196.444.690,68	335.167.260,23	50.854.202,78	6.275.438,84	588.741.592,53	224.474.668,71
Totale residui passivi	**1.147.703.007,19**	**26.193.482,29**	**2,28%**	**305.441.559,32**	**396.862.792,79**	**52.141.085,24**	**6.589.418,84**	**761.034.856,19**	**360.895.698,96**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

I residui attivi oggetto di reimputazione agli esercizi successivi ammontano a 373,37 milioni (70,35 di parte corrente e 303,02 in conto capitale), a fronte di residui passivi di analoga tipologia pari a 761,03 milioni (di cui 172,29 di parte corrente e 588,74 di parte capitale).

L'operazione di cancellazione e reimputazione dei residui determina l'ammontare del fondo pluriennale vincolato, che è dato dal differenziale tra residui passivi e attivi reimputati agli esercizi successivi, distintamente tra la parte corrente e quella in conto capitale, come indicato nel punto 9.3, dell'allegato 4/2, e schematizzato nell'allegato 5/1 al d.lgs. n. 118/2011. Nel caso in cui i residui attivi reimputati risultino maggiori dei residui passivi reimputati, il fondo pluriennale vincolato non si movimenta e il valore da iscrivere in bilancio è 0 in quanto le obbligazioni passive non scadute saranno coperte dai residui attivi reimputati. Viceversa, se i residui passivi sono superiori a quelli attivi (come per la Toscana), il saldo deve essere iscritto, separatamente per la parte corrente e in conto capitale, in entrata di ciascuno degli esercizi finanziari del bilancio di previsione.

Il riaccertamento straordinario operato dalla regione ha determinato, inoltre, l'eliminazione definitiva di residui attivi non sostenuti da obbligazioni giuridiche per 17,06 milioni, pari all'1,64 per cento dell'ammontare complessivo dei residui sottoposti a riaccertamento, di cui 1,24 milioni di parte corrente e 15,82 milioni di parte capitale. Analogamente, i residui passivi cancellati sono pari a 26,19 milioni e rappresentano il 2,28 per cento del totale dei residui passivi sottoposti al riaccertamento; questi ultimi risultano costituiti da poste residuali di parte corrente per 14,47 milioni e in conto capitale per 11,72 milioni. A livello di aggregato, tale operazione ha determinato un risultato positivo, in quanto le cancellazioni dei residui passivi dal bilancio risultano di importo superiore a quelle relative ai residui attivi, con un differenziale di oltre 9 milioni.

Infine, le partite contabili riferite ad obbligazioni giuridiche la cui esigibilità era già scaduta al momento del riaccertamento, sono rispettivamente 652,37 milioni per i residui attivi e 360,89 milioni per i residui passivi e rappresentano i residui effettivi all'1/1/2015.

Le seguenti tabelle mostrano l'ammontare del Fondo pluriennale vincolato determinato dalla regione in sede di riaccertamento straordinario dei residui per un totale di 387,67 milioni, (tabella n. 14) da utilizzare, con un procedimento a scalare, per la copertura del differenziale tra le spese reimputate e le entrate riaccertate, per gli esercizi ricompresi nel bilancio di previsione, distintamente per la parte corrente e in conto capitale (tabella n. 15).

Tab. 33 - Fondo pluriennale vincolato – Determinazione all'1/1/2015. (in euro)

	Residui passivi reimputati al 2015 ed esercizi successivi	Residui attivi reimputati al 2015 ed esercizi successivi	TOTALE FPV
	a	*b*	*c = a - b*
Parte corrente	172.293.263,66	70.342.874,13	101.950.389,53
Parte in conto capitale	588.741.592,53	303.022.176,04	285.719.416,49
Totale	**761.034.856,19**	**373.365.050,17**	**387.669.806,02**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 34 - Fondo pluriennale vincolato. Applicazione al bilancio di previsione 2015-2017. (in milioni)

VOCI	2015		2016		2017		Oltre 2017		Totale FPV
	corrente	in conto capitale	corrente	in conto capitale	corrente	in conto capitale	corrente	in conto capitale	
FPV in entrata all'1/1/2015	**101,95**	**285,72**	**55,7**	**234,65**	**1,14**	**27,79**	**0,39**	**6,19**	
Spese reimputate da riaccertamento straordinario	*109,00*	*196,44*	*61,70*	*335,17*	*1,29*	*50,85*	*0,31*	*6,28*	*761,03*
Entrate reimputate da riaccertamento straordinario	*62,75*	*145,37*	*7,14*	*128,31*	*0,46*	*29,26*	*0*	*0,09*	*373,37*
Quote di FPV utilizzata per esercizio	**46,25**	**51,07**	**54,56**	**206,86**	**0,83**	**21,59**	**0,31**	**6,19**	**387,66**
Quota FPV da reimputare in entrata nell'esercizio successivo	**55,7**	**234,65**	**1,14**	**27,79**	**0,31**	**6,2**	**0,08**	**0**	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'analisi dei dati scaturenti dal riaccertamento straordinario dei residui mostra che il meccanismo di reimputazione, operato in applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, ha determinato, in ciascun anno ricompreso nel bilancio di previsione, l'eliminazione di maggiori residui passivi rispetto agli attivi sia per la parte corrente che per quella in conto capitale, ovvero la reimputazione all'esercizio di effettiva scadenza/esigibilità di maggiori spese rispetto alle entrate.

Tale sfasamento temporale registrato tra la scadenza della spesa e l'esigibilità della relativa entrata, fenomeno derivante dall'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, viene compensato, come detto, mediante l'utilizzo dello strumento del Fondo pluriennale vincolato. L'operazione di riaccertamento straordinario effettuata alla Regione Toscana comporta la movimentazione del Fondo pluriennale vincolato in tutti gli esercizi cui si riferisce il bilancio di previsione (2015-2017), quale differenza tra i residui passivi ed attivi reimputati in tali anni.

La variazione al bilancio preventivo 2015, allegata alla delibera di riaccertamento straordinario,[69] accoglie le risultanze dell'operazione stessa, insieme ad altre variazioni. In particolare, viene iscritto il fondo pluriennale vincolato in entrata per complessivi 387,66 milioni, suddiviso tra parte corrente per 116,02 milioni e in conto capitale per 271,64. La ripartizione tra parte corrente e parte capitale risulta diversa rispetto a quanto determinato in sede di riaccertamento[70]. A tale riguardo, in sede istruttoria la Regione ha specificato che la differenza (circa 14 milioni) è dovuta ad operazioni di reimputazione di entrate correnti che, in sede di variazione al bilancio, sono state utilizzate per il finanziamento di spese in conto capitale; tuttavia, non sono stati forniti dall'amministrazione regionale adeguati elementi documentali a supporto di quanto affermato, pertanto, a parere della Sezione tale criticità permane.

Nella variazione di bilancio risulta altresì applicata una quota di avanzo dell'esercizio precedente, per l'importo complessivo di 99,58 milioni, di cui 88,12 milioni per il finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità, costituito all'1/1/2015 ai sensi dell'art. 42, comma 8, d.lgs. n. 118/2011.

Con riferimento alle uscite, la variazione di bilancio registra maggiori impegni di competenza per 698,31 milioni, costituiti principalmente da somme reimpegnate per spese correnti e in conto capitale a seguito del riaccertamento (305,44 milioni), dal fondo pluriennale vincolato destinato a finanziare le spese negli esercizi successivi (290,34 milioni), dal Fondo crediti di dubbia esigibilità (88,12 milioni).

2.3. Il risultato di amministrazione rideterminato all'1/1/2015

Consegue al riaccertamento straordinario dei residui, la rideterminazione del risultato di amministrazione e la definizione dei nuovi vincoli all'1/1/2015, sulla base dei dati al 31/12/2014 e delle variazioni intervenute a seguito del riaccertamento, da riportare nell'apposito prospetto dimostrativo[71], che per le regioni distingue il risultato di amministrazione derivante dalla parte "non sanitaria" da quello complessivo.

La successiva tabella mostra il risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015. Il disavanzo, pari a 246,58 milioni al 31/12/2014, viene rideterminato in 237,44 milioni.

[69] Delibera di Giunta n. 844/2015
[70] Il prospetto 5/1 allegato alla medesima delibera evidenzia infatti un fondo pluriennale vincolato di parte corrente per 101,95 milioni e di parte capitale per 285,71 milioni.
[71] Allegato 5/2 del d.lgs. n. 118/2011.

Tab. 35 - Il risultato di amministrazione all'1/1/2015: Rideterminazione a seguito del riaccertamento.

(in euro)

	Residui stralciati a seguito di riaccertamento straordinario	Totali
Saldo finanziario **al 31/12/2014**		**-246.577.047,72**
Residui attivi correnti	*1.236.600,60*	
Residui attivi in conto capitale	*15.823.389,13*	-17.059.989,76
Residui passivi correnti	*11.723.120,00*	
Residui passivi in conto capitale	*14.470.362,29*	26.193.482,29
Saldo finanziario **all'1/01/2015**		**-237.443.555,16**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

A fronte di un risultato di amministrazione[72] rideterminato, come detto, in -237,44 milioni, la ricostruzione dei vincoli all'1/1/2015 secondo le nuove regole previste dal d.lgs. n. 118/2011, determina un disavanzo sostanziale di 2.709,85 milioni (di cui 1.762,23 milioni derivanti dalla gestione non sanitaria[73]), che, al netto della quota relativa ai mutui autorizzati e non contratti pari a 2.622,86 milioni[74], comporta la definizione di un maggior disavanzo di 87,40 milioni[75]. La quantificazione del maggior disavanzo è stata effettuata dalla regione ai sensi dell'articolo 1, comma 1 lett. b), del decreto del 2 aprile 2015 emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze[76], che specifica le modalità di calcolo dello stesso e i relativi criteri di ripiano.

Occorre sottolineare che, rispetto alla precedente disciplina, il d.gls. n. 118/2011 ridefinisce le componenti del risultato di amministrazione[77], distinguendo la parte

[72] In effetti si tratta del risultato di gestione (saldo finanziario). Il risultato di amministrazione è costituito dal saldo finanziario aumentato dell'importo complessivo dei vincoli.

[73] Come indicato nella delibera Giunta regionale n. 844/2015.

[74] Ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.m. 2 aprile 2015 la definizione del maggior disavanzo viene operata dalle regioni al netto della quota riferita ai mutui autorizzati e non contratti.

[75] Occorre peraltro evidenziare che la Regione, nell'ambito del calcolo del maggior disavanzo come riportato nel prospetto 5/2 allegato alla delibera di giunta n. 844/2015, inserisce, alla lettera a) dello stesso, il risultato di gestione (-246) anziché quello di amministrazione (-2.622), come invece espressamente previsto dal prospetto 5/2 come definito dal d.lgs n. 118/2011. L'amministrazione regionale ha giustificato tale scelta osservando che l'inserimento del dato relativo al risultato di amministrazione (-2.622), essendo quest'ultimo negativo, in base alla formula relativa al calcolo del totale della parte disponibile (lett. n) del medesimo prospetto), avrebbe comportato il doppio computo dei vincoli. Una volta determinato il totale della parte disponibile (-2.709), la Regione sottrae correttamente, secondo il metodo di cui alla lettera b), art. 1, del D.M. 2/04/2015, il risultato di amministrazione al 31.12.2014 (-2.622), ottenendo un maggior disavanzo di -87 milioni.

[76] Il citato decreto reca i criteri e le modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011.

[77] Per le regioni, titolo III, art. 42, d.lgs. n. 118/2011.

disponibile dai fondi accantonati[78], destinati agli investimenti[79] e dagli altri fondi vincolati indicati al comma 5 dell'art. 42[80] del citato decreto legislativo.

La successiva tabella evidenzia, in modo analitico, le quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, distinguendo i vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili, da quelli relativi ai trasferimenti, ai mutui e agli altri finanziamenti, nonché i vincoli formalmente attribuiti dall'ente.

Tab. 36 - Maggior disavanzo all'1/1/2015 da riaccertamento straordinario. (in milioni)

VOCI	Vincoli all'1/1/2015	Calcolo maggior disavanzo
Saldo finanziario all'1/1/2015 (a)		**-237,44**
Parte accantonata di cui:		
Fondo crediti di dubbia esigibilità	*88,12*	
Fondo residui perenti liberi	*140,54*	
Fondo l. 147/2013 art. 1 c. 522	*42,98*	
Accantonamento per fidejussioni	*3*	
Totale parte accantonata (i)		**274,64**
Parte vincolata di cui:		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	*391,39*	
Vincoli derivanti da trasferimenti di cui:	*637,93*	
Vincoli derivanti da contrazione di mutui		
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		
Altri vincoli di cui *perenti sanità vincolati 1.034,77*	*1.168,44*	
Totale parte vincolata (l)		**2.197,76**
Parte destinata agli investimenti (m)		**0,00**
Totale parte disponibile (n=h-i-l-m)		**-2.709,84**
Disavanzo sostanziale al 31/12/2014 **(o)**		**-2.622,46**
Maggior disavanzo da riaccertamento residui (n)-(o)*		**-87,38**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana-
*disavanzo derivante da impegni assunti a fronte di debito autorizzato e non contratto. Tale quota non viene considerato nel calcolo dell'extradeficit come disposto dall'art. 6 del d.m. 2 aprile 2013.

[78] Fondo crediti di dubbia esigibilità, accantonamento per i residui perenti e accantonamenti per passività potenziali.
[79] Determinati da entrate in conto capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese.
[80] Art. 42, comma 5. "Costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio:
a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa;
b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati;
c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione;
d) derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui la regione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. E' possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio".

Analizzando i dati nel dettaglio, si evidenza che la parte accantonata, pari a 274,64 milioni, è composta in prevalenza dal Fondo residui perenti liberi riferiti al comparto non sanitario. Lo stesso fenomeno si rileva nell'ambito della parte vincolata. Infatti, a fronte di un importo complessivo di 2.197 milioni, la quota principale, contenuta nella voce "altri vincoli", si riferisce al complesso dei vincoli riferiti al settore sanitario, di cui 1.092 milioni afferenti al fondo per il pagamento di residui perenti relativi a spesa sanitaria di parte corrente e capitale. Inoltre, sussistono ulteriori quote vincolate a presidio dei residui perenti della parte ordinaria per complessivi 217 milioni nell'ambito dei vincoli derivanti da legge e da trasferimenti. Nel complesso, le risorse accantonate per il finanziamento dei residui perenti sia di parte ordinaria che sanitaria coprono l'89 per cento dello stock complessivo.

Oltre alle quote sopra descritte, accantonate a tutela dei residui perenti, le principali risorse vincolate riguardano, nell'ambito dei vincoli derivanti da legge e da principi contabili, il finanziamento della spesa corrente destinata al trasporto pubblico ferroviario di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 422/1997 (43,6 milioni) e gli interventi di sviluppo e rafforzamento a favore delle aziende esercenti attività produttive (40,3 milioni); i vincoli derivanti da trasferimenti si riferiscono, a loro volta, al finanziamento di progetti finalizzati ad affrontare l'emergenza abitativa, (67 milioni), nonché a programmi di edilizia residenziale pubblica (71 milioni).

La quota di maggior disavanzo riconosciuta in sede di riaccertamento straordinario pari a 87,39 milioni, è ripianata secondo le modalità indicate dalla deliberazione consiliare 1° dicembre 2015, n. 77, in quote annuali costanti (2,91 milioni), a partire dal 2015, utilizzando la massima dilazione temporale concessa dalla norma (30 anni, art. 3, comma 16, del d.lgs. 118/2011). Il finanziamento è previsto mediante "entrate correnti genericamente intese". L'atto è stato recepito dalla Giunta[81] che ha apportato la conseguente variazione al bilancio preventivo per la quota annuale di disavanzo da ripianare. Si precisa, al riguardo, che la Regione dichiara di aver effettivamente riassorbito la quota trentennale derivante da riaccertamento straordinario in sede di rendiconto.

Il risultato di amministrazione all'1.1.2015 è stato successivamente rideterminato a seguito dell'introduzione del d.l. 13 novembre 2015, n. 179 (cd. "Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle Regioni"),

[81] Delibera G.R. 15 dicembre 2015, n. 1213.

relativo alle modalità di contabilizzazione e sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. 8 aprile 2013, n. 35.

In particolare, il comma 7 lett. b) dell'art. 1 del d.l. n. 179/2015 dispone la necessità di rideterminare il risultato di amministrazione 2014 al 1 gennaio 2015, accantonando in tale sede un'apposita quota al Fondo anticipazioni di liquidità, per la parte relativa alle anticipazioni di liquidità non sterilizzate in precedenza mediante l'istituzione del suddetto Fondo ed il suo successivo accantonamento nel risultato di amministrazione 2014, ovvero mediante quanto previsto dal precedente comma 6 della stessa norma.

Al riguardo la regione ha approvato la delibera di Giunta regionale n. 1214/2015, con cui ha provveduto a rideterminare il risultato di amministrazione al'1.1.2015 inserendo, tra i fondi vincolati, un apposito "fondo anticipazioni di liquidità" pari a complessivi 659.434.005,89 euro, relativo alle somme introitate ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett a) del dl 35/2013, corrispondenti alla quota erogata a titolo di sterilizzazione degli ammortamenti del comparto sanitario (pari a complessivi 663.902.000,00 euro) al netto della quota capitale di ammortamento già rimborsata nel 2014 (pari a 4.467.994,11 euro).

Nell'ambito della citata delibera, è stato pertanto modificato e riapprovato il prospetto 5/2 di rideterminazione del risultato di amministrazione all'1.1.2015, comprensivo del nuovo fondo vincolato. L'art. 1, al comma 7 prevede infatti la rideterminazione all'1.1.2015 del risultato di amministrazione definito con il riaccertamento straordinario, allo scopo di garantire apposita copertura al suddetto fondo. La parte disponibile viene rideterminata in -3.369.296.296,84 euro. Viene pertanto ricalcolato anche i maggior disavanzo in -746.829.744,89. Tale importo è comprensivo della quota di maggior disavanzo calcolata in precedenza (87.395.739,00) e del nuovo fondo vincolato relativo all'anticipazione di liquidità (659.434.005,89). L'art. 1 c. 8 del d.l. n. 179/2015 prevede altresì il ripiano di tale quota a partire dal 2016 mediante regole appositamente previste.

Nella tabella seguente si riporta il risultato di amministrazione rideterminato ai sensi del citato d.l. n. 179/2015.

Tab. 37 - Maggior disavanzo all'1/1/2015 rideterminato ai sensi del d.l. n. 179/2015. (in milioni)

VOCI	Vincoli all'1/1/2015	Calcolo maggior disavanzo
Saldo finanziario all'1/1/2015 (a)		**-237,44**
Parte accantonata di cui:		
Fondo crediti di dubbia esigibilità	*88,12*	
Fondo residui perenti liberi	*140,54*	
Fondo l. 147/2013 art. 1 c. 522	*42,98*	
Accantonamento per fidejussioni	*3*	
Fondo anticipazione di liquidità	*659,43*	
Totale parte accantonata (i)		**934,08**
Parte vincolata di cui:		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	*391,40*	
Vincoli derivanti da trasferimenti di cui:	*637,94*	
Vincoli derivanti da contrazione di mutui		
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		
Altri vincoli di cui *perenti sanità vincolati 1.034,77*	*1.168,44*	
Totale parte vincolata (l)		**2.197,76**
Parte destinata agli investimenti (m)		**0,00**
Totale parte disponibile (n=h-i-l-m)		**-3.369,29**
Disavanzo sostanziale al 31/12/2014 **(o)**		**-2.622,46**
Maggior disavanzo da riaccertamento residui (n)-(o)*		**-746,83**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

La combinazione delle norme sopra esposte ha determinato una stratificazione delle quantificazioni del risultato di amministrazione al 31.12.2014 e all'01.01.2015, come evidenziato nella tabella seguente.

Tab. 38 - Disavanzo sostanziale di amministrazione a seguito del riaccertamento straordinario. (in milioni)

		31/12/2014	01/01/2015 da delibera Giunta n. 844/2015	01/01/2015 da delibera Giunta n. 1214/2015
+	**Saldo finanziario**	**-246,58**	**-237,44**	**-237,44**
-	**Avanzo vincolato:**	**2.375,89**	**2.472,42**	**3.131,85**
	Economie vincolate	*939,17*	*1.035,70*	*1.695,13*
	Residui perenti	*1.436,72*	*1.436,72*	*1.436,72*
=	**Avanzo/disavanzo sostanziale**	**-2.622,47**	**-2.709,86**	**-3.369,29**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

In particolare, si osserva che viene considerato, come dato di partenza per il calcolo del successivo risultato al 31.12.2015, il disavanzo derivante dalla delibera di riaccertamento straordinario n. 844/2015 (-2.709,86 milioni), al netto pertanto del fondo a presidio delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013. Tale fondo, anche se costituito

successivamente (delibera n. 1214/2015), è da ricomprendersi, quale accantonamento, nel risultato di amministrazione rideterminato all'1.01.2015, secondo l'art. 1, comma 7, lett. b) del citato d.l. n. 179/2015.

2.4. Il fondo crediti di dubbia esigibilità

Tra le quote accantonate del risultato di amministrazione si evidenzia l'introduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (88,12 milioni), il cui primo accantonamento deve essere eseguito "in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, ed è effettuato con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre 2014 cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015"[82]. Il principio contabile richiamato esclude dalla determinazione del fondo i crediti vantati nei confronti di altre amministrazioni pubbliche, i crediti assistiti da fideiussione, le entrate tributarie che secondo i nuovi principi contabili possono essere accertate per cassa (punto 3.7 dell'allegato 4/2).

L'importo dei crediti di dubbia esigibilità considerati per la determinazione del fondo è di poco superiore ai 105,00 milioni, di cui quasi 80 milioni si riferiscono alla tipologia "Rimborsi ed altre entrate correnti" come evidenziato nella successiva tabella.

A seguito di apposita richiesta istruttoria, l'amministrazione regionale ha inviato il dettaglio dei capitoli afferenti ai "Rimborsi ed altre entrate correnti" su cui è stato operato l'accantonamento a Fondo crediti di dubbia esigibilità, come sopra descritto. Tali tipologie di entrata si configurano quali "crediti di difficile esazione" poiché si riferiscono, in prevalenza, a recuperi di contributi concessi dalla regione a seguito di appositi bandi di aiuti alle aziende private, nonché alle relative rateizzazioni. Considerata la natura di tali crediti si ritiene necessario un attento monitoraggio sul relativo andamento e sull'entità del fondo.

Rientra nella discrezionalità dell'ente la scelta del livello di analisi per la selezione dei crediti da considerare di dubbia esigibilità, che la regione Toscana individua a livello di capitolo. Con specifico riferimento al criterio di calcolo, è stata considerata la capacità di riscossione su residui e competenza per ciascuno degli ultimi cinque anni rendicontati (2010-2014) e la capacità di incasso media dello stesso quinquennio preso a riferimento, applicando alle voci che richiedono un accantonamento, il complemento a 100 della capacità di riscossione calcolata.

[82] Punto 3.3 del principio contabile di cui all. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.

Tab. 39 - Fondo crediti di dubbia esigibilità. Determinazione all'1/1/2015. (in euro)

tipologia (cod.)	Tipologie	Residuo al 31/12/2014	Incassi al 22/07/2015	Residui reimputati	residui al 22/07	complemento	Accantonamento a FCDE
1010100	Imposte tasse e proventi assimilati	1.882.443,12	902.568,63	0	979.874,49	76 ,11%	745.782,47
2010300	Trasferimenti correnti da Imprese	1.451.229,16	134.125,58	1.062.670,81	254.432,77	68,15%	173.395,93
3010000	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	2.880.246,15	81.107,97	600	2.798.538,18	76,42%	2.138.642,88
3020000	Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	4.069,45	4.069,45	0	0	0,00%	-
3030000	Interessi attivi	3.746.347,12	116.979,41	38.913,86	3.590.453,85	95,32%	3.422.420,61
3040000	Altre entrate da redditi da capitale	1.857.370,56	0	1.328.435,72	528.934,84	95,00%	502.488,10
3050000	**Rimborsi e altre entrate correnti**	**82.272.334,43**	**915.105,12**	**1.504.365,38**	**79.852.863,93**	**85,55%**	**68.314.125,09**
4020000	Contributi agli invéstirnenti	3.684.430,76	19.221,55	121.791,61	3.543.417,60	98,35%	3.484.951,21
4040000	Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	34.711,60	100	6.012,72	28.598,88	71,58%	20.471,08
4050000	Altre entrate in conto capitale	743.388,15	250,69	19.016,44	724.121,02	52,52%	380.308,36
5030000	Riscossione crediti di medio-lungo termine	19.681.430,10	1.899.550,95	4.181.739,78	13.600.139,37	65,75%	8.942.091,64
	TOTALE	**118.238.000,6**	**4.073.079,35**	**8.263.546,32**	**105.901.374,93**		**88.124.677,37**
	Percentuale complessiva di accantonamento				**83,21%**		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Oltre al fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato all'1/1 a seguito dell'operazione di riaccertamento straordinario, la regione ha stanziato, in sede di bilancio preventivo 2015, un'ulteriore quota di fondo pari a 129,53 milioni. Sulla base dei criteri sopra descritti (punto 3.7 sopra richiamato) sono state escluse alcune voci come risulta dalla nota integrativa al bilancio di previsione 2015. In particolare, con riferimento alle esclusioni effettuate in ordine alle entrate tributarie del titolo I, si evidenzia la necessità di un costante monitoraggio dell'andamento delle entrate riscosse in autoliquidazione, in base a quanto disposto al punto 3.7.5[83] del principio della contabilità finanziaria (all. 4/2 d.lgs. n. 118/2011).

Occorre inoltre sottolineare che, riguardo alla determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, le Sezioni riunite della Corte dei conti nel "Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica" hanno sottolineato "il limitato rilievo per le regioni del fondo crediti di dubbia esigibilità, considerando che solo per talune regioni esso raggiunge poco meno dell'1 per cento delle entrate accertate"[84].

[83] Il punto 3.7.5 prevede che "Le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti sono accertate sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto o, nell'esercizio di competenza, per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle finanze attraverso il portale per il federalismo fiscale. La componente dell'avanzo costituita da residui attivi accertati sulla base di tale stima è evidenziata nella rappresentazione dell'avanzo di amministrazione. Periodicamente l'ente verifica il grado di realizzazione di tali residui attivi e provvede all'eventuale riaccertamento dandone conto nella relazione al rendiconto (…)".

[84] Cfr. deliberazione Sezione delle Autonomie n. 2/2016/Ssrrco/Rcfp (pag. 205).

3. Il quadro d'insieme – I risultati finali

3.1. I risultati della gestione di competenza

Il risultato della gestione di competenza, determinato dalla differenza tra accertamenti ed impegni al netto dell'avanzo dell'anno precedente, presenta un saldo negativo pari a -304,33 milioni di euro. La gestione corrente chiude in avanzo di 283,39 milioni, migliorando il saldo dello scorso anno, che era in sostanziale pareggio. La gestione in conto capitale è negativa, in linea con il biennio precedente. Nel 2015, risulta negativo, anziché in pareggio come in tutti gli esercizi precedenti, anche il saldo delle contabilità speciali, a causa della reiscrizione dei residui perenti in competenza effettuato, in ottemperanza alle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011, sui capitoli di spesa n. 81003, 81004, 81009, 81013, 81017 e 81021: tale reiscrizione ha generato uno squilibrio tra entrate e spese relative alle contabilità speciali pari a 282,77 milioni[85].

Il saldo finanziario della competenza migliora rispetto all'anno passato, sia al netto del saldo del precedente esercizio, sia considerando l'applicazione del saldo suddetto.

Tuttavia, in considerazione della situazione complessiva di disavanzo strutturale della Regione (cfr. paragrafo 2.3), la Sezione ritiene che l'amministrazione debba intensificare ed accelerare ogni sforzo per condurre stabilmente in avanzo la gestione di competenza. Occorre anche valutare l'effettiva sostenibilità della spesa in conto capitale già programmata, in considerazione della drastica riduzione di risorse disponibili ed impegnabili, in applicazione dei principi dell'armonizzazione ed alla nuova disciplina in materia di indebitamento.

[85] La Regione a seguito di specifica richiesta istruttoria ha chiarito che lo squilibrio nelle contabilità speciali è dovuto all'applicazione dei principi dell'armonizzazione ed alla procedura straordinaria di riaccertamento dei residui che ha comportato: "la reiscrizione dei residui perenti in competenza effettuato, in ottemperanza alle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011, sui capitoli di spesa n. 81003, 81004, 81009, 81013, 81017 e 81021: tale reiscrizione ha generato uno squilibrio tra entrate e spese relative alle contabilità speciali pari a 282,77 milioni"

Tab. 40 - Equilibri della competenza. (in milioni)

EQUILIBRI DELLA COMPETENZA			
	2013	2014	2015
Parte corrente			
	ACCERTAMENTI		
Titolo I	7.445,80	7.522,82	7.965,85
Titolo II	1.160,51	1.054,10	1.068,79
Titolo III	49,88	62,72	61,05
Totale entrate correnti	8.656,19	8.639,64	9.095,69
	IMPEGNI		
Totale spese correnti e rimborso prestiti	10.887,31	8.636,30	8.812,30
	DIFFERENZA		
Saldo parte corrente	-2.231,12	3,34	283,39
Parte in c/capitale			
	ACCERTAMENTI		
Titolo IV	383,36	403,22	175,53
Titolo V	510,63	404,00	0,00
Totale entrate in c/capitale	893,99	807,22	175,53
	IMPEGNI		
Spese in c/capitale	1.217,33	1.174,39	480,48
	DIFFERENZA		
Saldo parte in c/capitale	-323,34	-367,17	-304,95
Contabilità speciali			
Entrate accertate	1.924,30	1.883,06	1.778,68
Uscite impegnate	1.924,30	1.883,06	2.061,45
Saldo contabilità speciali	0,00	0,00	-282,77
Totale gestione competenza			
Totale entrate accertate	9.550,18	9.446,86	11.049,90
Totale spese impegnate	12.104,64	9.810,69	11.354,23
Saldo della competenza al netto del saldo del precedente esercizio	-2.554,46	-363,83	-304,33
Saldo anno precedente applicato	1.533,34	-439,10	-246,57
Saldo finanziario della competenza	-1.021,12	-802,93	-550,90
% Impegni su accertamenti + saldo precedente esercizio	109,21%	108,91%	105,10%

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

3.2. Gli equilibri della gestione di cassa

Per quanto riguarda la gestione di cassa i risultati presentano aspetti analoghi rispetto ai risultati segnalati lo scorso anno.

Infatti, si registra un avanzo di cassa di 12 milioni che, però, è soprattutto influenzato dal saldo negativo della gestione di cassa dei residui.

Nel triennio il saldo di cassa ha avuto un andamento discendente, tuttavia, al momento, i flussi di liquidità sono mantenuti sotto controllo, come dimostra anche il mancato ricorso alle anticipazioni di cassa.

Tab. 41 - Gestione di cassa. Periodo 2013-2015. (in milioni)

GESTIONE DI CASSA						
ANNI	COMPETENZA (1)		RESIDUI		TOTALE	
	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti
2013	9.339,08	11.013,14	4.147,86	2.386,87	13.486,94	13.400,01
2014	9.184,68	8.415,19	1.653,41	2.368,87	10.838,09	10.784,06
2015	8.760,76	8.607,76	1.474,78	1.614,96	10.235,54	10.222,72
SALDI						
2013	**-1.674,06**		**1.760,99**		**86,93**	
2014	**769,49**		**-715,46**		**54,03**	
2015	**153,00**		**-140,28**		**12,82**	

(1) al netto dei movimenti contabili delle anticipazioni di cassa.
Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

3.3. Il risultato di amministrazione, i fondi vincolati e il disavanzo sostanziale

L'esercizio 2015 si chiude con un risultato finanziario ancora una volta negativo come nel 2013 e nel 2014, anche se il risultato sarebbe migliore di quello dell'anno precedente, al netto del fondo pluriennale vincolato: senza considerare l'importo del fondo, il saldo finanziario sarebbe, infatti, pari a 131,54 milioni.

Considerando, invece, tale voce il risultato finanziario peggiora nettamente rispetto al 2013 che al 2014. Ciò indica che l'introduzione della contabilità finanziaria armonizzata, il disavanzo peggiora perché si dà evidenza di importi accantonati che rendono più fedele alla realtà il risultato finale, confermando la finalità di trasparenza e veridicità delle scritture contabili che il legislatore ha affidato alla armonizzazione.

Tab. 42 - Saldi finanziari - anni 2013-2015. (in milioni)

	2013	2014	2015
Fondo di cassa al termine dell'esercizio	193,81	247,84	260,66
Residui attivi	4.721,95	5.159,41	5.542,05
Totale	**4.915,76**	**5.407,25**	**5.802,71**
Residui passivi	5.354,86	5.653,83	5.934,25
Fondo pluriennale vincolato			-489,18
Saldo finanziario	**-439,10**	**-246,58**	**-620,72**

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Come si legge nella tabella che segue, il risultato della gestione di competenza è negativo per 304,33 milioni. A fronte di minori accertamenti per 10.052,20 milioni, sussistono minori impegni per 9.747,87 milioni. La gestione residui, invece, è positiva per 419,36 milioni, grazie, soprattutto, a minori residui passivi per 851,08 milioni.

Tuttavia, il saldo positivo dei residui non riesce a pareggiare il saldo negativo della gestione di competenza, nel momento in cui viene applicato il risultato negativo dell'anno precedente e il fondo pluriennale vincolato.

Tab. 43 - Il saldo finanziario 2015. (in milioni)

GESTIONE RESIDUI			GESTIONE COMPETENZA		
	Residui attivi:			Entrata:	
+	Residui iniziali	5.159,41	+	Previsioni definitive di entrata	18.707,57
-	Residui rideterminati (residui iniziali +/- riaccertamenti)	4.727,69	+	Avanzo vincolato anno precedente	2.394,53
			-	Accertamenti	11.049,90
=	Minori residui attivi (a)	431,72	=	Minori accertamenti (C)	10.052,20
	Residui passivi:			Spesa:	
+	Residui iniziali	5.653,83	+	Previsioni definitive di spesa	18.479,63
-	Residui rideterminati (residui iniziali - eliminazioni)	4.802,75	+	Componente negativa avanzo anno precedente	2.622,47
			-	Impegni	11.354,23
=	Minori residui passivi (b)	851,08	=	Minori impegni (D)	9.747,87
	Risultato gestione residui (b-a)	419,36		Risultato gestione competenza (D-C)	-304,33
+	Risultato esercizio precedente				-246,57
+	Risultato gestione residui				419,36
+	Risultato gestione competenza				-304,33
+	Fondo pluriennale vincolato				-489,18
=	Saldo finanziario				-620,72

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Occorre, inoltre, considerare che debbono essere ricostituiti i fondi vincolati. Il tema riveste una significativa importanza perché connesso alla gestione anche della spesa di investimento della Regione.

Infatti, le risorse finalizzate alla copertura di determinate tipologie di spesa, ad esempio quelle oggetto di trasferimento da parte dello Stato, anche in assenza di specifici impegni di spesa, non possono essere considerate disponibili e devono quindi essere applicate all'avanzo per valutare la reale tenuta dei conti.

Analogamente, i residui passivi perenti, pur non figurando più in bilancio, se attinenti a debiti non prescritti devono essere soddisfatti, qualora si presenti la condizione di liquidabilità, con risorse presenti comunque nel bilancio stesso[86].

Considerato, perciò, l'ammontare della parte vincolata delle risorse e i residui perenti, si genera un saldo negativo che rappresenta il disavanzo sostanziale della Regione.

Dai dati di consuntivo risulta che le economie vincolate ammontano a 1.756,69 milioni, mentre i debiti in perenzione sono pari a 1.126,52 milioni, perciò le economie vincolate sono aumentate di circa il 70 per cento, mentre diminuiscono invece, ma in misura minore (21,5 per cento), i residui perenti.

Il disavanzo sostanziale diventa, quindi, pari a 3.503,93 milioni, in forte crescita rispetto al 2013 ed al 2014.

Tab. 44 - Disavanzo sostanziale di amministrazione nel triennio 2013-2015. (in milioni)

		2013	2014	2015
+	Saldo finanziario	-439,10	-237,44	-620,72
-	Avanzo vincolato:	-2.155,16	-2.472,42	-2.883,21
	di cui: Economie vincolate	*1.101,69*	*1.035,70*	*1.756,69*
	di cui: Residui perenti	*1.053,47*	*1.436,72*	*1.126,52*
=	Disavanzo sostanziale	-2.594,26	-2.709,86	-3.503,93

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Al risultato negativo contribuisce anche la necessaria costituzione di un fondo, per un importo di 659,4 milioni, a valere sulla parte sanitaria del bilancio, per la copertura delle

[86] Si ricorda che l'istituto della perenzione amministrativa, ossia la cancellazione dei debiti dalla contabilità che non comporta il venire meno dell'obbligazione civilistica, non è più applicabile al bilancio regionale a partire dal 2015; la norma impone, per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, l'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione per la copertura di eventuali reiscrizioni di residui perenti. La quota deve essere implementata annualmente secondo precise indicazioni fino al raggiungimento del 70 per cento dell'ammontare complessivo dei residui perenti sussistenti in bilancio al 31 dicembre 2014.

spese previste dal d.l. n. 35/2013, relative alla copertura dei debiti scaduti, di cui tuttavia è previsto per legge il differimento del rimborso in trenta rate annuali di pari importo.

Il dato, quindi, può considerarsi dovuto a un complesso insieme di fenomeni finanziari e contabili, anche contingenti, ma non si può non segnalare che esso conferma una situazione di deficitarietà strutturale che dura da un decennio e che negli ultimi cinque anni ha raggiunto livelli che hanno superato il 20 per cento delle entrate.

La significativa crescita del disavanzo sostanziale rispetto al precedente triennio, mostra un andamento da monitorare con particolare attenzione, anche tenendo conto dei principi dell'armonizzazione.

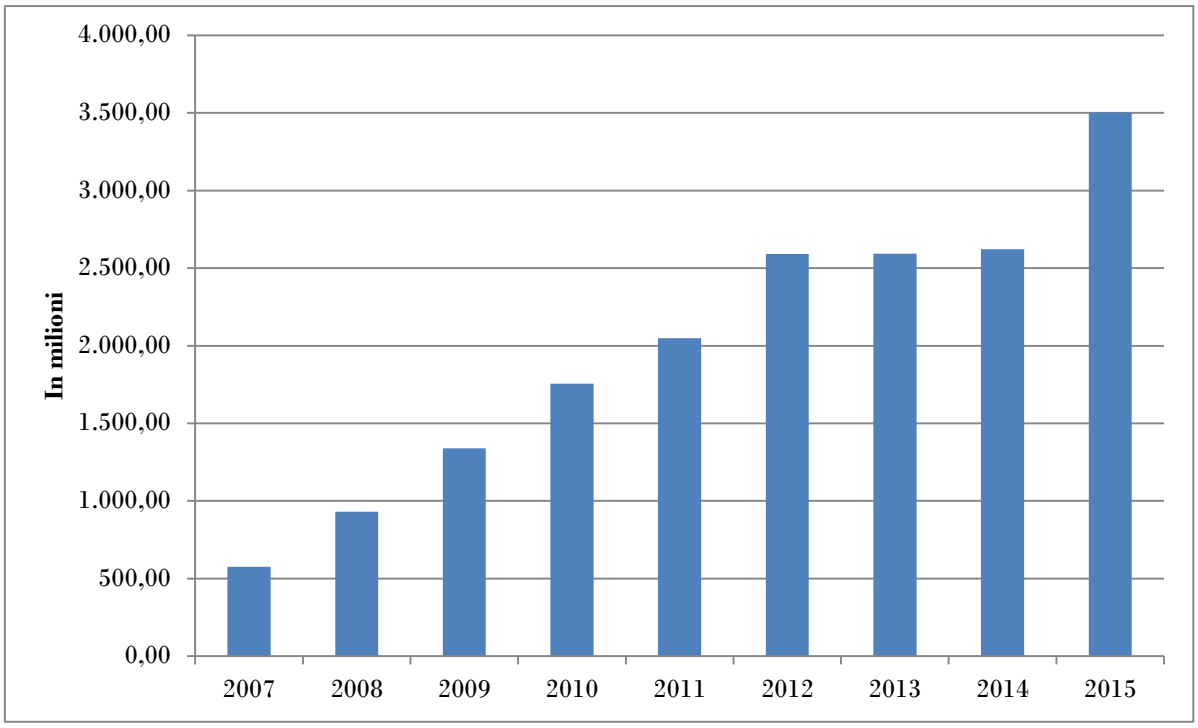
Queste considerazioni sono avvalorate dalla seguente tabella e dal successivo grafico, che mostrano l'andamento del disavanzo sostanziale nel periodo 2007-2015: i dati evidenziano una impennata del disavanzo nel triennio 2007-2010, seguita da un rallentamento e dal successivo, forte, aumento nel 2015. La Regione Toscana si trovava dunque fino al rendiconto 2012 in un avanzo di amministrazione formale, che si tramutava in disavanzo sostanziale una volta applicati tutti i vincoli, e tra essi rilevantissimi, residui perenti nel 2010, 2011 e 2012 per importi di 2,6, 2,7 e 3,2 miliardi circa. La Regione Toscana passa in disavanzo formale con il rendiconto 2013, e a ciò si giunge a un crescente disavanzo sostanziale che è tanto più preoccupante in quanto, nel 2015, al crescere delle somme vincolate, i residui perenti da reimputare si riducono relativamente.

Tab. 45 - Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2015. (in milioni)

Anno	Saldo finanziario	Avanzo vincolato	*Di cui: Economie vincolate*	*Di cui: Residui perenti*	Disavanzo sostanziale
2007	1.000,56	-1.575,66	*-1.304,25*	*-271,41*	-575,10
2008	826,19	-1.757,22	*-1.330,17*	*-427,05*	-931,03
2009	720,25	-2.058,83	*-1.523,95*	*-534,88*	-1.338,58
2010	2.478,64	-4.234,49	*-1.638,57*	*-2.595,92*	-1.755,85
2011	1.901,00	-3.950,07	*-1.286,01*	*-2.664,06*	-2.049,07
2012	1.533,34	-4.124,18	*-893,01*	*-3.231,17*	-2.590,84
2013	-439,10	-2.155,16	*-1.101,69*	*-1.053,47*	-2.594,26
2014	-237,44	-2.472,42	*-1.035,70*	*-1.436,72*	-2.622,47
2015	-620,72	-2.883,21	*-1.756,69*	*-1.126,52*	-3.503,93

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Fig. 3 - Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei rendiconti della Regione.

In conclusione, si ribadisce che il disavanzo sostanziale, da sempre segnalato da questa Sezione, ha assunto una centralità cruciale con l'applicazione del d.lgs. n. 118/2011 ed è il parametro che, tenendo conto dei fondi vincolati, dà conto della reale situazione finanziaria della Regione. Nel caso della Toscana, con il rendiconto 2015 approvato il 5 luglio scorso e tramesso a questa Sezione, supera il preoccupante livello di 3.503.928.056 euro. Anche considerando il fondo derivante dal d.l. n. 35 (pari a 659.424.005 euro e la cui consistenza andrà a ridursi nei 30 anni previsti per la restituzione delle somme ricevute) resta pur sempre un disavanzo sostanziale pari a circa 3 miliardi di euro di cui appare nel futuro estremamente arduo il finanziamento e che richiede risposte sollecite ed efficaci da parte della Regione.

La gravità della situazione è in parte attenuata dalla considerazione che tali disavanzi sostanziali, in molti casi, derivano dal protrarsi di vincoli che si trasferiscono di anno in anno, e che non tutti derivano da disavanzo di nuova formazione.

Tuttavia va osservato che la Sezione Toscana da anni segnala che non appariva un criterio condivisibile la copertura del disavanzo sostanziale in sede di bilancio preventivo con l'autorizzazione a contrarre mutui (i cosiddetti mutui a pareggio)[87]. Si determinava

[87] Si segnala, al riguardo, che l'art. 9 del d.l n. 113/2016, limita, per il solo 2016, l'obbligo del pareggio di bilancio alla sola sede di rendiconto e non anche al bilancio preventivo, come inizialmente previsto. Ciò comporta che le regioni, anche per il 2016, seguono la stessa disciplina del 2015, non dovendo garantire, in sede di previsione, un equilibrio di bilancio e, di conseguenza, consentendo l'equilibrio tra entrate e spese mediante

infatti, per anni, una copertura puramente contabile alla quale non seguiva mai un effettivo finanziamento del disavanzo, che dunque tendeva a trasferirsi di anno in anno, accrescendosi parzialmente. Nel contraddittorio formale, l'amministrazione negli anni ha sempre controdedotto alle osservazioni critiche di questa Sezione giustificando il proprio comportamento con un obbligo derivante dalla legge regionale di contabilità che, effettivamente, fino al 2015, in presenza di disponibilità di cassa non consentiva l'accensione di mutui. Si aveva così un effetto paradossale, di una legge regionale che, pur motivata dall'apprezzabile intendimento di ridurre al minimo l'indebitamento e gli oneri di servizio del debito in presenza di disponibilità liquide, ha contribuito oggettivamente a creare una situazione di acutissima criticità quando è entrato in vigore il complesso e articolato insieme di norme che hanno drasticamente ridotto la possibilità di indebitamento, con norme costituzionali e di attuazione costituzionale. Se prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011, art. 40, della legge potenziata n. 243/2012, capo IV, art. 10, della sentenza n. 181/2015 della Corte costituzionale e di tutto ciò che ne è conseguito, la Regione Toscana avrebbe potuto finanziare quel disavanzo con l'effettiva accensione dei mutui autorizzati, oggi questa possibilità sembra quasi del tutto preclusa, se non nei limiti previsti dalla legge n. 243/2012, capo. IV, art. 10, comma 3[88], che nel caso della Toscana ammontano a circa 109 milioni di euro.

Di fatto, il disavanzo deriva dalla spesa per investimenti effettuata negli anni passati attingendo, come allora consentito dalla legge, alle risorse vincolate, disponibili per cassa, anziché all'indebitamento. In parte il fenomeno può essere letto anche sul fronte, più volte rimarcato dalla Sezione, del crescere dell'autorizzazione all'indebitamento, alla quale autorizzazione non seguiva poi la sottoscrizione dei relativi mutui in quanto la Regione aveva disponibilità di cassa.

Poiché con l'entrata in vigore delle disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio (l. 24 dicembre 2012, n. 243), l'autorizzazione all'indebitamento sarà contenuta in ragione di circa 109 milioni di euro, lo squilibrio nei conti appare evidente.

---

i mutui a pareggio. I mutui previsti, comunque, possono essere contratti solo nei limiti di cui all'art. 10 della l. n. 243/2012 e nel rispetto degli equilibri a rendiconto. Lo scopo della deroga sembra essere quello di rendere più flessibili gli stanziamenti di bilancio e favorire gli investimenti.

[88] "Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione".

Osservando le risultanze del rendiconto 2015, che viene espressamente individuato dal d.lgs. n. 118/2011 (art. 40, cc. 1 e 2) come anno di transizione[89], emergono comportamenti contabili che segnalano la consapevolezza della criticità della situazione e un avvio, se pur insufficiente, del percorso di rientro. Infatti, le componenti del disavanzo sostanziale risultano le seguenti: 2.709,862 milioni di euro del disavanzo 2014 assestato (delibera di Giunta regionale n. 844/2015); le spese del titolo II impegnate con mutui autorizzati ma non contratti pari a 322 milioni di euro; la contabilizzazione del fondo che riporta le anticipazioni di liquidità del d.l. n. 35 pari a 659,4 milioni. Perciò il disavanzo teorico è di 3.688 milioni, di cui 3.031 milioni finanziabile con mutui a pareggio. In realtà, il disavanzo sostanziale è risultato di 3.503,9 milioni, e quindi inferiore di 184,4 milioni al massimo teorico. Ciò significa che l'amministrazione per questo importo è riuscita a finanziare talune spese del titolo II con l'equilibrio di parte corrente, ovvero con entrate proprie, nonché la prima quota di extra deficit da riaccertamento straordinario.

Resta, però, uno squilibrio davvero rilevante che dovrà essere oggetto della massima attenzione da parte della Regione che dovrà individuare, già dal bilancio preventivo 2016, ridefinito dopo l'approvazione definita del rendiconto 2015, fonti di copertura che non potranno più essere autorizzazione all'indebitamento come in passato.

La Sezione segnala che l'aver seguito per anni la strada di coperture puramente contabili dei disavanzi determinerà inevitabilmente la conseguenza, negativa per l'economia regionale, di restringere ulteriormente le risorse impegnabili per i programmi di investimento.

3.4. I saldi del rendiconto regionale

Per valutare i risultati del Rendiconto regionale si ritiene utile premettere alcune valutazioni sui principali saldi finanziari, pur nella consapevolezza che gli stessi non sono altrettanto significativi rispetto ai corrispondenti saldi del bilancio nazionale, poiché il bilancio regionale è in gran parte finanziato da trasferimenti e con una ridotta manovrabilità interna in termini di entrate, ancorché ve ne sia, invece, con riferimento alla spesa.

---

[89] …"Nelle more dell'applicazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzate con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'art. 62."
2. A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa".

I risultati appaiono del tutto divergenti, e in questo caso sensibilmente migliori di quelli esposti dal bilancio preventivo, in quanto questi includevano le autorizzazioni a contrarre mutui fino alla copertura del disavanzo.

Tab. 46 - Risultati differenziali della previsione iniziale e del consuntivo. (in euro)

	Previsioni iniziali	Consuntivo
Risparmio pubblico	83,30	661,43
Saldo netto da finanziare	-4.174,93	597,85
Saldo primario	-4.080,41	663,65

Fonte: "relazione tecnica" in accompagnamento alla proposta di legge sul rendiconto.

Il risparmio pubblico è pari a 661,43 milioni ed è in miglioramento rispetto al risultato del 2014 (cfr. tab. successiva); il punto rappresenta un dato positivo visto che si tratta del saldo di parte corrente (entrate correnti meno spese correnti) e, dunque, di quello che meglio indica l'andamento della gestione annuale.

Il saldo netto da finanziare (differenza tra il totale delle entrate al netto del ricorso al mercato finanziario e il totale delle spese al netto del rimborso prestiti) si presenta positivo per 597,85 milioni.

Anche il saldo primario (entrate totali meno spese totali al netto degli interessi) risulta, in sede di rendiconto, positivo di 663,65 milioni.

Va osservato che questo forte e repentino miglioramento dei saldi primari, che coesiste con un disavanzo sostanziale in crescita, si spiega con l'applicazione dei nuovi principi contabili previsti dal d.lgs. n. 118/2011 e dall'introduzione del pareggio di bilancio e rendiconto 2015. Infatti con il passaggio dal vecchio sistema del patto di stabilità a quello del pareggio di bilancio non ha consentito di impegnare in corso d'anno la maggior parte delle risorse vincolate, presenti in entrata, per realizzare nuove spese di investimento.

Complessivamente, perciò, nel confronto con il 2014, il rendiconto 2015 mostra saldi in netto miglioramento.

Tab. 47 - I risultati differenziali rendiconto 2014 e 2015. (in milioni)

	2014	2015
Risparmio pubblico	507,09	661,43
Saldo netto da finanziare	-2.695,50	597,85
Saldo primario	-2.640,31	663,65

Fonte: "Relazione tecnica" in accompagnamento alla proposta di legge sul rendiconto 2013 e 2014.

4. Le entrate

4.1. Introduzione

Le fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario sono costituite dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente, dalle entrate proprie (quelle derivanti dalla gestione dei beni, dalle attività economiche della regione e dalle rendite patrimoniali), dai trasferimenti perequativi e, infine, dalle entrate da indebitamento, che sono però riservate a spese di investimento (art. 119 Cost.).

Le entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario sono costituite, principalmente, dal gettito dell'Irap, dall'addizionale Irpef e dalla tassa automobilistica. Gli altri tributi, di consistenza minore quanto a gettito complessivo, sono: l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (ex Arisgam, addizionale regionale all'imposta sul gas metano) e il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

La compartecipazione regionale al gettito dell'Iva, invece, istituita dal d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, e determinata con d.p.c.m. 17 giugno 2011, entra nel meccanismo di perequazione. Ciascuna regione riceve la quota di compartecipazione all'iva a seguito delle operazioni di perequazione e, quindi, in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale, riguardante l'imposta maturata sul territorio. Su di essa le regioni non hanno alcun potere di manovra, analogamente a quanto accade per la compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina, confluita nel fondo nazionale trasporti, ai sensi del d.l. n. 95/2012. Fino alla costituzione, a regime, del suddetto fondo, il gettito della compartecipazione all'accisa sulla benzina era, comunque, acquisito al bilancio regionale a titolo di risorse regionali libere; le regioni hanno, tuttavia, la possibilità di introdurre l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, nella misura ordinaria o straordinaria, in caso di calamità naturali.

Per quanto riguarda i tributi, le possibilità di manovra sulla leva fiscale da parte delle regioni sono limitate. Ciascuna regione può determinare l'aliquota entro una forbice fissata dalla legge dello stato e – in alcuni casi – differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale Irpef, per categorie economiche per l'Irap). Ciascuna regione, inoltre, provvede alla disciplina e alla gestione degli aspetti amministrativi (riscossione, rimborsi, recupero della tassa) e all'applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti e principi fissati dalla legge dello stato.

Tale quadro non risulta ancora mutato dalla disciplina attuativa della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, che, per quanto concerne la fiscalità regionale, è stata dettata dal d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, benché talune disposizioni del citato provvedimento avrebbero dovuto trovare attuazione già dal 2013. A decorrere da tale anno, infatti, le fonti di finanziamento delle regioni per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) nelle materie della sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (per la spesa di parte capitale) dovevano essere costituite: dalla compartecipazione all'Iva e quote dell'addizionale regionale all'Irpef (come entrambe rideterminate ai sensi del decreto legislativo medesimo); dall'Irap; da quote di un Fondo perequativo, appositamente istituito; dalle entrate proprie.

Il nuovo assetto non ha, al momento, ancora avuto seguito, in quanto: a) la determinazione con legge dei Lep nelle materie sopradette non è finora intervenuta, tranne che per la sanità (dove peraltro risale al 2001 ed è in via di ridefinizione); b) l'addizionale Irpef avrebbe dovuto essere rideterminata (in modo tale da assicurare risorse equivalenti a quelle derivanti dai trasferimenti erariali di parte corrente, da sopprimere dal 2013, con corrispondente riduzione delle aliquote Irpef statali, per lasciare inalterato l'onere per i contribuenti), con riferimento all'anno di imposta 2012, mediante un apposito d.p.c.m. da emanarsi entro il 27 maggio 2012, ma non ancora intervenuto; c) la compartecipazione Iva doveva essere anche essa rideterminata a decorrere dal 2013, secondo il nuovo principio di territorialità stabilito dal decreto legislativo ed, inoltre, in misura tale da garantire in ogni regione il finanziamento delle spese per i Lep, ad opera di un d.p.c.m. per il quale non è stabilito un termine di adozione, e che, allo stato, non è stato ancora emanato; d) tale compartecipazione è destinata ad alimentare il Fondo perequativo prima citato, da istituire dall'anno 2013, ma neanche tale Fondo risulta istituito.

Pertanto, le entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario sono attualmente quelle già operanti precedentemente alla legge delega sul federalismo fiscale (l. n. 42/2009),

costituite dai tributi propri e dalle compartecipazioni ai tributi erariali. Si tratta, perciò, come già illustrato, di: Irap - Imposta regionale sulle attività produttive (d.lgs. n. 15 dicembre 1997, n. 446 e d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68); addizionale regionale all'Irpef (d.lgs. n. 446/1997 e d.lgs. n. 68/2011); tassa automobilistica regionale (d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, artt. 23-27); Arisgam - addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (d.lgs. 21 dicembre 1990, n. 398, artt. 9-16,); tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (l. 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, commi 24-35); tassa regionale per il diritto allo studio universitario (l. n. 549/1995, art. 3, commi artt. 20-23); compartecipazione regionale all'Iva versata dai consumatori finali nel proprio territorio (d.lgs. n. 56/2000 e d.lgs. n. 68/2011).

Con la sola eccezione dell'Iva, tributi e compartecipazioni sono – con riferimento al gettito – "tributi" regionali secondo due principali caratteristiche: le somme che affluiscono al bilancio della regione provengono interamente ed esclusivamente dal gettito riferito al rispettivo territorio; quale che sia la disciplina del tributo (aliquota, base imponibile, soggetti obbligati, eccetera) e la quota di gettito assegnata, inoltre, le entrate della regione seguono la dinamica di quel gettito nel rispettivo territorio.

Il gettito della compartecipazione regionale all'Iva è, invece, assegnato a ciascuna regione in base a parametri che dipendono dalla disciplina del finanziamento della spesa sanitaria corrente delle regioni a statuto ordinario secondo i seguenti criteri:

- la percentuale di compartecipazione al gettito Iva varia annualmente in ragione del fabbisogno necessario a 'coprire' la quota di spesa sanitaria corrente non 'coperta' dal gettito Irap, addizionale Irpef, accisa e ticket sanitari;
- la territorializzazione del gettito Iva è determinata in proporzione all'ammontare dei consumi registrati dall'Istat per ciascuna regione (c.d. Iva su base consumi);
- le regioni a cui la territorializzazione assegna somme maggiori del rispettivo fabbisogno sanitario (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana e Lazio) 'cedono' le somme eccedentarie al Fondo perequativo interregionale. Al bilancio di queste regioni affluisce soltanto una quota parte dell'Iva territorializzata come propria;
- le regioni a cui la territorializzazione assegna somme minori del rispettivo fabbisogno sanitario (Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria) ricevono integralmente la propria quota Iva territorializzata e, in aggiunta, una quota parte del Fondo perequativo interregionale, questa in misura corrispondente al completamento della 'copertura' del rispettivo fabbisogno.

In questo quadro la manovra regionale per il 2015 è stata molto limitata, essendosi rivolta prevalentemente all'ampliamento di alcune detrazioni ed esenzioni. A tale proposito si rinvia alla l.r. n. 70/2013 di riordino delle agevolazioni alle imprese.

4.2. I dati complessivi del 2015

In occasione del bilancio preventivo per il 2015 (cfr. l.r. n. 87 del 29 dicembre 2014), la Regione aveva previsto una sostanziale stabilità delle risorse complessive, ed, in particolare, delle entrate tributarie. Con le successive variazioni, questa impostazione è stata confermata. In realtà, nominalmente le previsioni iniziali sulle entrate tributarie sono in aumento a causa del fatto che l'applicazione del "Principio contabile della contabilità finanziaria", *ex* d.lgs. n. 118/2011, ha previsto l'obbligo di iscrizione in bilancio delle entrate per il loro intero importo, anche nel caso in cui siano di difficile riscossione.

In sede di rendiconto 2015, gli accertamenti rispecchiano in modo abbastanza fedele le previsioni di entrata, fermo restando che sussiste sempre una differenza tra previsioni e accertamenti.

Tab. 48 - Totale delle entrate al netto delle contabilità speciali. Anni 2012-2015. (in milioni)

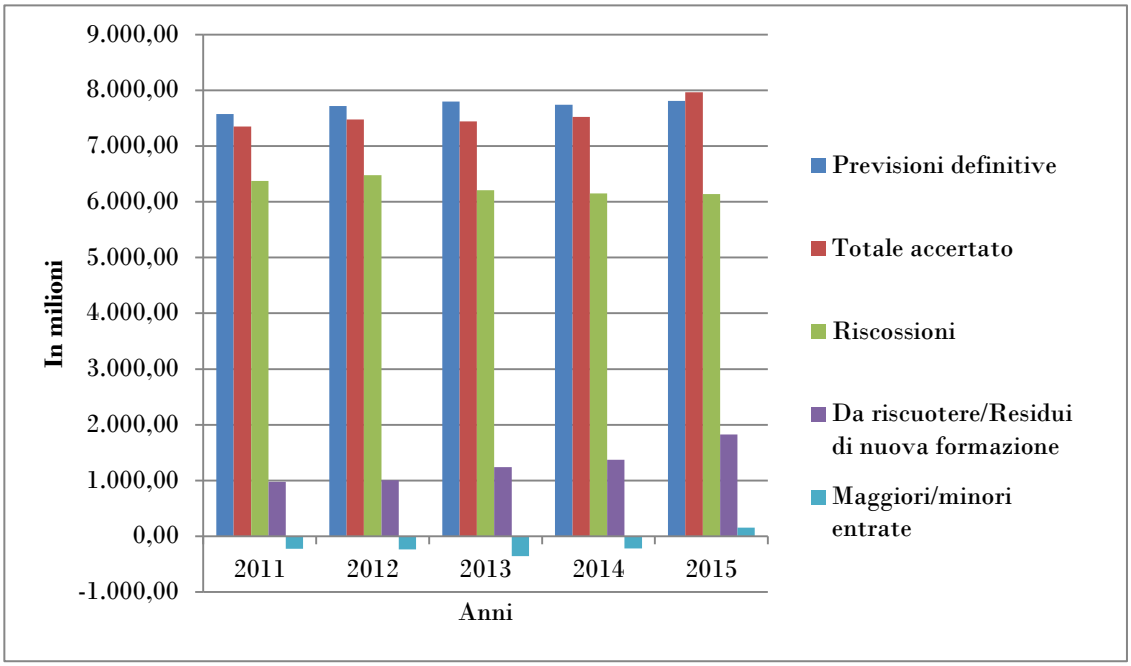
Anni	Previsioni definitive	Totale accertato	Capacità di accertamento %	Riscossioni	Velocità di riscossione %
	a	*b*	*b/a*	*c*	*c/b*
2012	13.480,91	9.015,15	66,87%	7.050,84	78,21%
2013	14.279,02	9.550,18	66,88%	7.494,58	78,48%
2014	13.608,98	9.446,86	69,42%	7.322,31	77,51%
2015	14.398,31	9.271,22	64,39%	7.004,19	75,55%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Ad ogni modo, gli accertamenti relativi al Titolo I (entrate tributarie) superano il 100 per cento delle previsioni definitive (cfr. specifici commenti nel successivo paragrafo relativo all'andamento delle previsioni).

Per quanto riguarda gli accertamenti per titoli, risulta dai dati del rendiconto, in particolare, un buon andamento degli accertamenti per il Titolo I, con modeste variazioni nel quinquennio (fig. 4): elemento, questo, senz'altro positivo poiché, riguardo al Titolo I, la Regione ha maggiore capacità di incidere a livello di accertamenti e riscossioni.

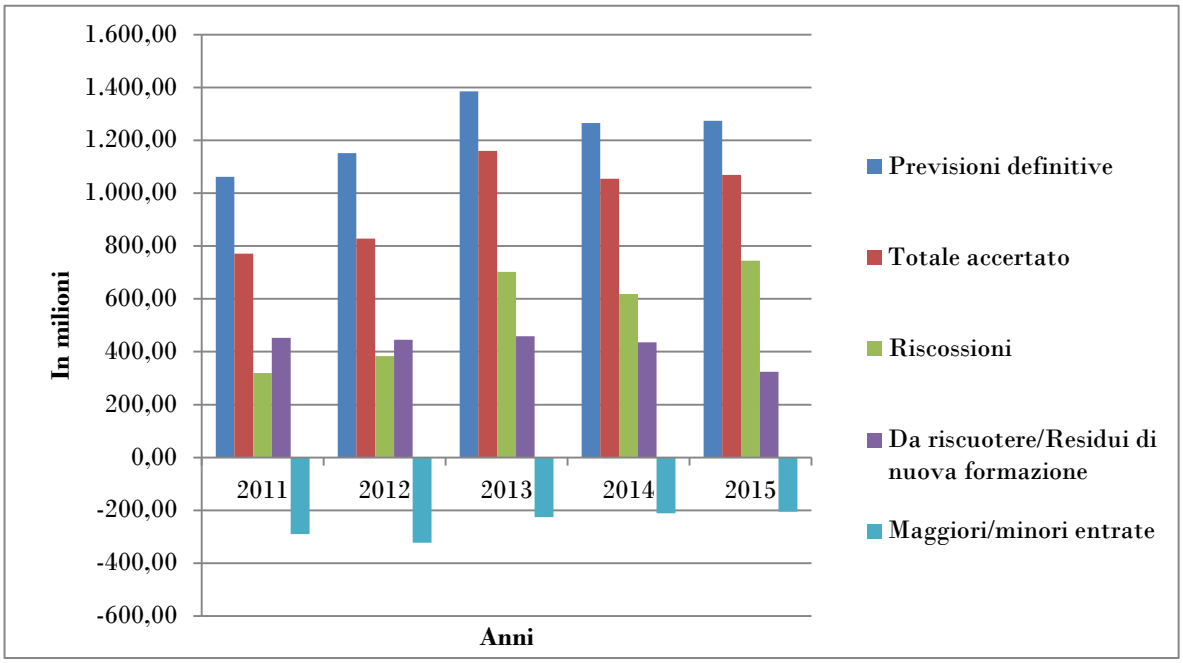
Fig. 4 - Titolo I - andamento delle entrate – periodo 2011-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Più problematica, come prevedibile, la situazione degli accertamenti del Titolo II, che risultano inferiori alle previsioni anche in modo significativo. Va, tuttavia, considerato che tale circostanza è dovuta al fatto che nel titolo II sono contabilizzati soprattutto gli stanziamenti vincolati, collegati prevalentemente alla programmazione Ue (Fse e in minima parte Fesr); i relativi accertamenti, pertanto, sono assunti in corrispondenza agli impegni. Conseguentemente, se sussistono, a fine anno, minori accertamenti rispetto agli stanziamenti si ha una situazione analoga sul fronte della spesa, per cui viene salvaguardato l'equilibrio complessivo del bilancio. La situazione risulta, comunque, in recupero nell'ambito del quinquennio (fig. 5) dato che nel triennio 2013-2015 gli accertamenti sono migliori del dato del biennio 2011-2012.

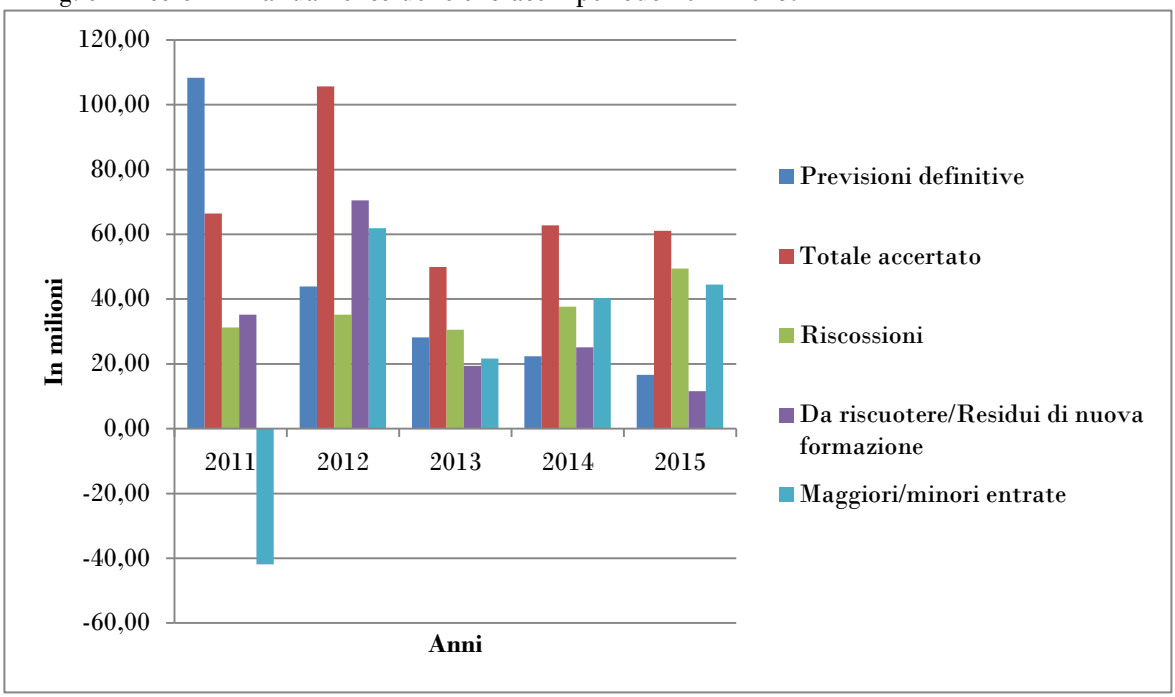
Fig. 5 - Titolo II - andamento delle entrate – periodo 2011-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Particolarmente interessante l'andamento delle entrate del Titolo III, che già dal 2012, e per tutto il quadriennio fino al 2015, mostra accertamenti maggiori delle previsioni (fig. 6). Si tratta del titolo che comprende i proventi da partecipazioni o beni dell'ente, nonché proventi dei servizi pubblici e da interessi.

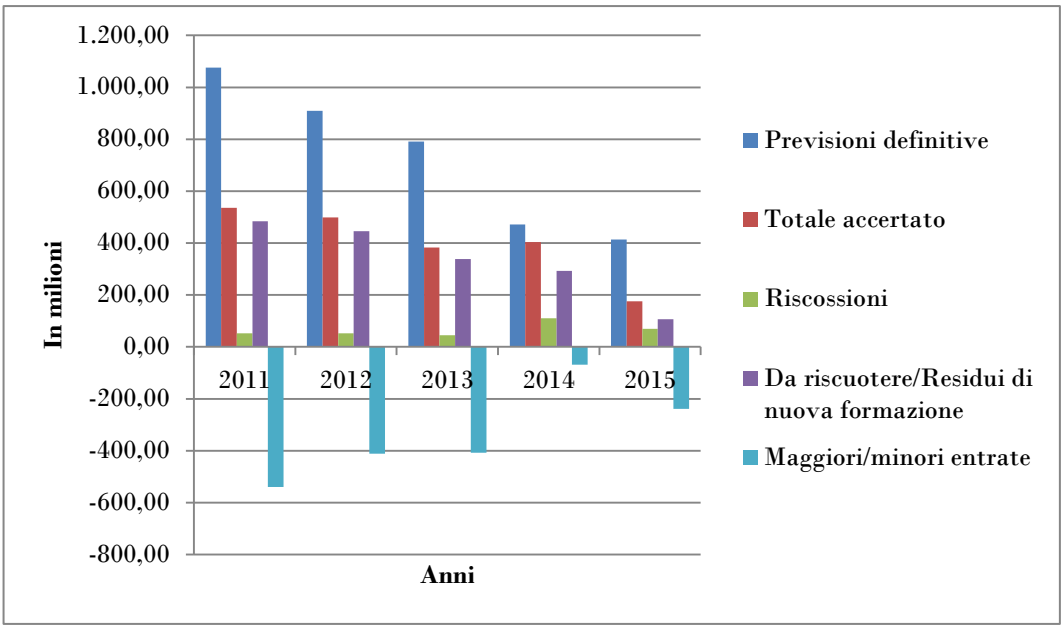
Fig. 6 - Titolo III - andamento delle entrate – periodo 2011-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Per quanto riguarda il Titolo IV, fondamentalmente costituito da proventi da alienazioni e riscossione crediti, appare evidente che le previsioni sono sistematicamente sovrastimate rispetto agli accertamenti e alle riscossioni. Anche per il Titolo IV, così come per il Titolo II, va considerato che le entrate sono, in prevalenza, costituite da risorse vincolate collegate alla programmazione Ue: gli accertamenti, pertanto, seguono la stessa dinamica già descritta a proposito del Titolo II.

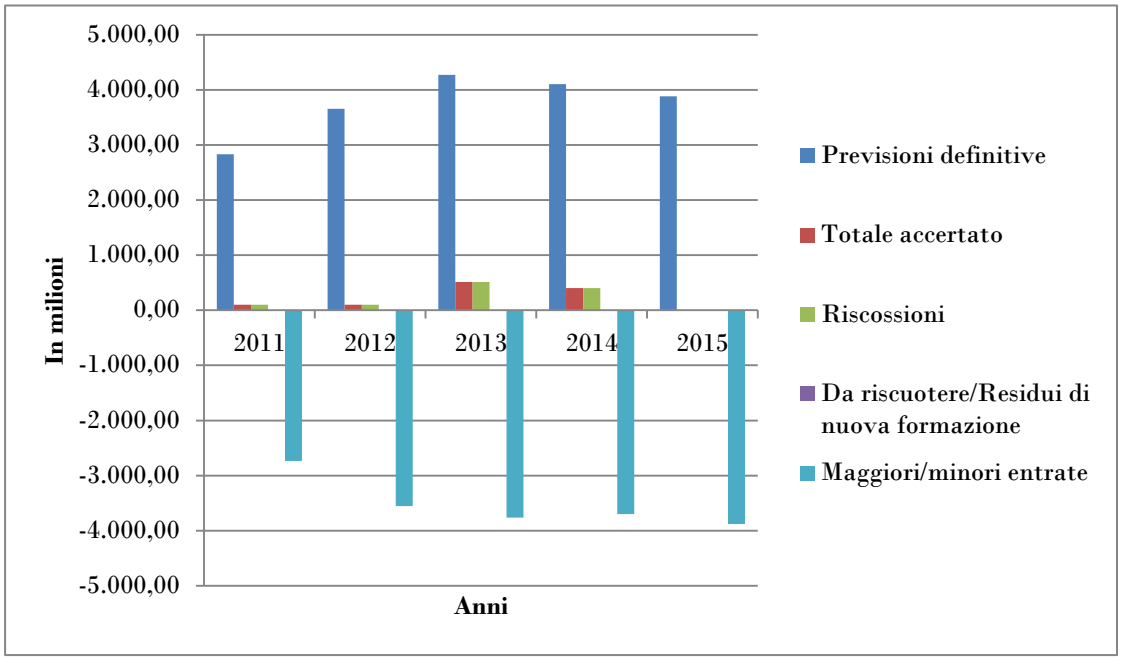
Fig. 7 - Titolo IV- andamento delle entrate – periodo 2011-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Infine, come si illustrerà nel dettaglio nell'ultimo paragrafo del presente capitolo, il titolo V non è significativo in termini previsioni, perché i mutui autorizzati (cioè quelli oggetto di previsione) non sono poi sottoscritti se non in minima parte e, dunque, il titolo mostra accertamenti modestissimi rispetto alle previsioni (fig. 8).

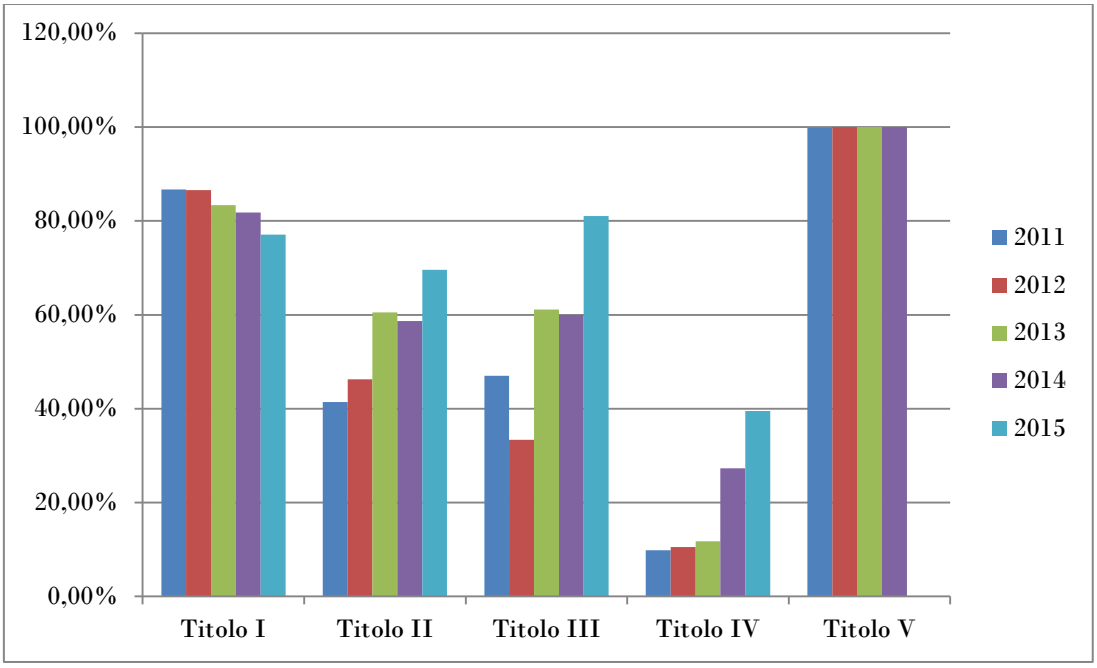
Fig. 8 - Titolo V - andamento delle entrate – periodo 2011-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

I risultati dell'attività di riscossione risultano significativamente inferiori agli accertamenti. Nel triennio 2013-2015 i dati sono molto vicini e si registra una ripresa rispetto ai pessimi risultati degli anni 2011 e 2012. Anche in questo caso appare significativa l'alta velocità di riscossione nell'ambito del Titolo I (fig. 9), che resta, nel 2015, sopra il 77 per cento, anche se in calo rispetto agli anni precedenti.

Fig. 9 - Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2011-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

4.3. Le entrate tributarie

Le entrate tributarie accertate nel 2015 ammontano a 7.965,852 milioni, in aumento di circa il 6 per cento rispetto all'anno precedente; tali entrate rappresentano circa l'86 per cento del totale delle risorse accertate.

I "tributi a titolarità regionale" passano, in sede di accertamento, dai 439,418 milioni del 2014, ai 439,653 del 2015, registrando, quindi, una lievissima ripresa, dopo la contrazione registratasi nel 2014, rispetto al 2013.

Un andamento opposto nel triennio si registra, invece, per i tributi da sanzioni e altre entrate straordinarie (144,796 milioni nel 2013 contro i 309 dell'anno in esame). L'aumento è quasi interamente riconducibile alle sanzioni da evasione delle tasse automobilistiche ed alle entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali, sintomo, quest'ultimo, di un miglioramento generale, nel 2015, della macchina per il recupero dell'evasione.

Sono in aumento anche gli accertamenti delle compartecipazioni.

Sempre buona la capacità di accertamento che, nel totale, risulta del 101,96 per cento, raggiungendo, così, il pieno accertamento, già registratosi in anni precedenti al 2013. La capacità di accertamento per i tributi a titolarità regionale, pari al 98,41, fa registrare un ritorno ai valori del 2013, dopo la significativa flessione del 2014.

Particolarmente elevato il dato in percentuale della capacità di accertamento delle sanzioni ed entrate straordinarie che risente di una maggior prudenza in sede previsionale.

Per quanto riguarda le compartecipazioni la capacità di accertamento è in aumento nel triennio, passando dal 94,88 per cento del 2013 al 101,82 per cento del 2015.

In leggera riduzione, nel complesso, l'indice della velocità di riscossione, che, mostrando ormai un trend in riduzione da un triennio, deve indurre la Regione a individuare le ragioni di questo rallentamento che, per quanto contenuto, risulta inarrestabile.

Tab. 49 - Entrate tributarie in valore assoluto e indicatori. (in migliaia)

Descrizione	2013				2014				2015			
	Previsioni definitive	Accertamenti	Riscossioni	Residui	Previsioni definitive	Accertamenti	Riscossioni	Residui	Previsioni definitive	Accertamenti	Riscossioni	Residui
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	4.790	5.066	4.053	1.013	4.900	3.966	2.801	1.165	4.900	4.049	4.049	0
Tassa sulle concessioni regionali	8.000	7.542	7.538	4	7.500	7.286	7.278	8	3.400	3.783	3.783	0
Tassa automobilistica	387.722	378.441	348.778	29.663	370.000	344.668	334.824	9.844	361.000	362.333	352.428	9.905
Addizionale regionale sull'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile ed imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti	48.995	54.546	54.447	99	49.000	54.138	54.031	107	49.000	41.389	41.389	0
Tasse e contributi degli studenti universitari per il finanziamento degli interventi per il diritto allo studio universitario (compresi anni pregressi)	16.400	15.849	15.849	0	16.400	15.848	15.848	0	15.900	15.436	15.436	0
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	0	137	137	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - quota vincolata	4.459	3.315	3.314	1	4.424	3.549	3.549	0	3.360	3.253	3.253	0
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - quota in libera disponibilità	11.376	8.523	8.522	1	11.376	9.358	9.358	0	8.640	8.864	8.864	0
Imposta regionale sulla benzina per autotrazione finalizzata agli interventi urgenti per gli eventi alluvionali in lunigiana dell'ottobre 2011	0	1	1	0	0	10	10	0	0	0	0	0
Introiti da riscossione della tariffa fitosanitaria	535	559	555	4	535	560	558	2	535	517	517	0
Diritti fissi per l'iscrizione a ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea	20	34	34	0	20	35	35	0	20	29	29	0
Totale tributi a titolarità regionale	**482.297**	**474.013**	**443.228**	**30.785**	**464.155**	**439.418**	**428.292**	**11.126**	**446.755**	**439.653**	**429.748**	**9.905**
Compartecipazione regionale all'i.v.a	3.845.493	4.083.881	3.842.054	241.827	4.336.788	4.356.789	3.773.584	583.205	4.648.602	4.686.086	3.749.610	936.476
Imposta regionale sulle attività produttive	2.381.482	2.034.816	1.243.083	791.733	2.077.730	1.806.440	1.153.596	652.844	1.695.765	1.843.879	1.209.966	633.913
Addizionale regionale sull'irpef	742.756	708.293	540.725	167.568	723.592	743.731	621.240	122.491	743.721	687.228	561.954	125.274
Fondi per ricerca sanitaria provenienti dal 5 per mille	6	6	6	0	4	4	4	0	5	5	5	0
Quota regionale dell'accisa sulla benzina per autotrazione	109.468	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quota regionale dell'accisa sul gasolio per autotrazione	116.526	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale compartecipazioni, addizionali ed altri tributi	**7.195.731**	**6.826.996**	**5.625.868**	**1.201.128**	**7.138.114**	**6.906.964**	**5.548.424**	**1.358.540**	**7.088.093**	**7.217.198**	**5.521.535**	**1.695.663**
Pene pecuniarie per trasgressioni alla tassa sulle concessioni regionali	0	5	5	0	0	44	44	0	0	590	590	0
Pene pecuniarie per trasgressioni alla tassa automobilistica	19.500	30.774	27.781	2.993	30.000	61.283	61.282	1	81.400	74.351	74.351	0
Entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali	50.000	48.374	45.594	2.780	53.300	50.920	49.764	1.156	120.492	164.885	52.477	112.408
Proventi derivanti dal sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda	1.800	1.533	1.510	23	1.800	1.490	1.480	0	3.037	1.435	1.435	0
Sanzioni amm/ve per violazioni tributarie al tributo spec. Per deposito in discarica rifiuti solidi	0	347	347	0	0	246	243	50.000	353	988	536	452
Fondo per compensazione a carico dello stato del minor gettito tasse automobilistiche per eff. Dispos. Art. 1, co. 223-224, l. 296/2006	0	0	0	0	0	0	0	57.000	11.430	6.000	0	6.000
Irap, add. Irpef e iva a saldo esercizi precedenti	0	1.682	0	1.682	0	0	0	1.820	0	0	0	0
Entrate derivanti da accertamento di tributi regionali diversi	0	153	151	2	0	601	600	1	0	4.055	4.055	0
Irap e addiz. Irpef riscossa attraverso sistema versamenti unitari a seguito di attività di accertamento	52.520	61.928	61.928	0	57.029	61.853	61.853	0	61.171	56.697	56.697	0
Totale sanzioni ed entrate straordinarie	**123.820**	**144.796**	**137.316**	**7.480**	**142.129**	**176.437**	**175.266**	**1.171**	**277.883**	**309.001**	**190.141**	**118.860**
Totale entrate tributarie	**7.801.848**	**7.445.805**	**6.206.412**	**1.239.393**	**7.744.398**	**7.522.819**	**6.151.982**	**1.370.837**	**7.812.731**	**7.965.852**	**6.141.424**	**1.824.428**
Totale entrate complessive	**14.279.026**	**9.411.104**	**7.494.574**	**1.916.530**	**13.608.985**	**9.446.860**	**7.322.312**	**2.124.548**	**14.398.308**	**9.271.224**	**7.004.184**	**2.267.040**

Segue…

Indicatori																		
Entrate tributarie	Indice di composizione degli accertamenti			Indice di composizione delle riscossioni			Variazioni % degli accertamenti			Indice capacità di accertamento			Indice velocità di riscossione			Indice di composizione su accertamenti totali entrate tributarie		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2015/13	2015/14	2015/13	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	1,07%	0,90%	0,92%	0,91%	0,65%	0,94%	-20,08%	2,09%	-21,71%	105,76%	80,94%	82,63%	80,00%	70,63%	100,00%	0,07%	0,05%	0,05%
Tassa sulle concessioni regionali	1,59%	1,66%	0,86%	1,70%	1,70%	0,88%	-49,84%	-48,08%	-3,39%	94,28%	97,15%	111,26%	99,95%	99,89%	100,00%	0,10%	0,10%	0,05%
Tassa automobilistica	79,84%	78,44%	82,41%	78,69%	78,18%	82,01%	-4,26%	5,13%	-8,92%	97,61%	93,15%	100,37%	92,16%	97,14%	97,27%	5,08%	4,58%	4,55%
Addizionale regionale sull'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile ed imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti	11,51%	12,32%	9,41%	12,28%	12,62%	9,63%	-24,12%	-23,55%	-0,75%	111,33%	110,49%	84,47%	99,82%	99,80%	100,00%	0,73%	0,72%	0,52%
Tasse e contributi degli studenti universitari per il finanziamento degli interventi per il diritto allo studio universitario (compresi anni pregressi)	3,34%	3,61%	3,51%	3,58%	3,70%	3,59%	-2,61%	-2,60%	-0,01%	96,64%	96,63%	97,08%	100,00%	100,00%	100,00%	0,21%	0,21%	0,19%
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	0,03%	0,00%	0,00%	0,03%	0,00%	0,00%	-100,00%		-100,00%				100,00%			0,00%	0,00%	0,00%
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - quota vincolata	0,70%	0,81%	0,74%	0,75%	0,83%	0,76%	-1,87%	-8,34%	7,06%	74,34%	80,22%	96,82%	99,97%	100,00%	100,00%	0,04%	0,05%	0,04%
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - quota in libera disponibilità	1,80%	2,13%	2,02%	1,92%	2,18%	2,06%	4,00%	-5,28%	9,80%	74,92%	82,26%	102,59%	99,99%	100,00%	100,00%	0,11%	0,12%	0,11%
Imposta regionale sulla benzina per autotrazione finalizzata agli interventi urgenti per gli eventi alluvionali in lunigiana dell'ottobre 2011	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-100,00%	-100,00%	900,00%				100,00%	100,00%		0,00%	0,00%	0,00%
Introiti da riscossione della tariffa fitosanitaria	0,12%	0,13%	0,12%	0,13%	0,13%	0,12%	-7,51%	-7,68%	0,18%	104,49%	104,67%	96,64%	99,28%	99,64%	100,00%	0,01%	0,01%	0,01%
Diritti fissi per l'iscrizione a ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	-14,71%	-17,14%	2,94%	170,00%	175,00%	145,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Tributi a titolarità regionale	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**-7,25%**	**0,05%**	**-7,30%**	**98,28%**	**94,67%**	**98,41%**	**93,51%**	**97,47%**	**97,75%**	**6,37%**	**5,84%**	**5,52%**
Compartecipazione regionale all'i.v.a	59,82%	63,08%	64,93%	68,29%	68,01%	67,91%	14,75%	7,56%	6,68%	106,20%	100,46%	100,81%	94,08%	86,61%	80,02%	54,85%	57,91%	58,83%
Imposta regionale sulle attività produttive	29,81%	26,15%	25,55%	22,10%	20,79%	21,91%	-9,38%	2,07%	-11,22%	85,44%	86,94%	108,73%	61,09%	63,86%	65,62%	27,33%	24,01%	23,15%
Addizionale regionale sull'irpef	10,37%	10,77%	9,52%	9,61%	11,20%	10,18%	-2,97%	-7,60%	5,00%	95,36%	102,78%	92,40%	76,34%	83,53%	81,77%	9,51%	9,89%	8,63%
Fondi per ricerca sanitaria provenienti dal 5 per mille																		
Quota regionale dell'accisa sulla benzina per autotrazione	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%				0,00%						0,00%	0,00%	0,00%
Quota regionale dell'accisa sul gasolio per autotrazione	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%				0,00%						0,00%	0,00%	0,00%
Compartecipazioni, addizionali ed altri tributi	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**5,72%**	**4,49%**	**1,17%**	**94,88%**	**96,76%**	**101,82%**	**82,41%**	**80,33%**	**76,51%**	**91,69%**	**91,81%**	**90,60%**
Pene pecuniarie per trasgressioni alla tassa sulle concessioni regionali	0,00%	0,02%	0,19%	0,00%	0,03%	0,31%	11700,00%	1240,91%	780,00%	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Pene pecuniarie per trasgressioni alla tassa automobilistica	21,25%	34,73%	24,06%	20,23%	34,97%	39,10%	141,60%	21,32%	99,14%	157,82%	204,28%	91,34%	90,27%	100,00%	100,00%	0,41%	0,81%	0,93%
Entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali	33,41%	28,86%	53,36%	33,20%	28,39%	27,60%	240,85%	223,81%	5,26%	96,75%	95,53%	136,84%	94,25%	97,73%	31,83%	0,65%	0,68%	2,07%
Proventi derivanti dal sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda	1,06%	0,84%	0,46%	1,10%	0,84%	0,75%	-6,39%	-3,69%	-2,80%	85,17%	82,78%	47,25%	98,50%	99,33%	100,00%	0,02%	0,02%	0,02%
Sanzioni amm/ve per violazioni tributarie al tributo spec. Per deposito in discarica rifiuti solidi	0,24%	0,14%	0,32%	0,25%	0,14%	0,28%	184,73%	301,63%	-29,11%			279,89%	100,00%	98,78%	54,25%	0,00%	0,00%	0,01%

Segue…

Entrate tributarie	Indice di composizione degli accertamenti			Indice di composizione delle riscossioni			Variazioni % degli accertamenti			Indice capacità di accertamento			Indice velocità di riscossione			Indice di composizione su accertamenti totali entrate tributarie		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2015/13	2015/14	2014/13	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Fondo per compensazione a carico dello stato del minor gettito tasse automobilistiche per eff. Dispos. Art. 1, co. 223-224, l. 296/2006	0,00%	0,00%	1,94%	0,00%	0,00%	0,00%						52,49%			0,00%	0,00%	0,00%	0,08%
Irap e add. Irpef a saldo esercizi precedenti	1,16%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-100,00%		-100,00%				0,00%			0,02%	0,00%	0,00%
Entrate derivanti da accertamento di tributi regionali diversi	0,11%	0,34%	1,31%	0,11%	0,34%	2,13%	2550,33%	574,71%	292,81%				98,69%	99,83%	100,00%	0,00%	0,01%	0,05%
Irap riscossa attraverso sistema versamenti unitari a seguito di attività di accertamento	42,77%	35,06%	18,35%	45,10%	35,29%	29,82%	-8,45%	-8,34%	-0,12%	117,91%	108,46%	92,69%	100,00%	100,00%	100,00%	0,83%	0,82%	0,71%
Sanzioni ed entrate straordinarie	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**113,40%**	**75,13%**	**21,85%**	**116,94%**	**124,14%**	**111,20%**	**94,83%**	**99,34%**	**61,53%**	**1,94%**	**2,35%**	**3,88%**
Totale entrate tributarie							**6,98%**	**5,89%**	**1,03%**	**95,44%**	**97,14%**	**101,96%**	**83,35%**	**81,78%**	**77,10%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**
Totale entrate tributarie/ entrate complessive	**79,12%**	**79,63%**	**85,92%**	**82,81%**	**84,02%**	**87,68%**												

Fonte: elaborazione corte dei conti su dati rendiconti regione.

4.4. Gli andamenti generali nel quinquennio 2011-2015

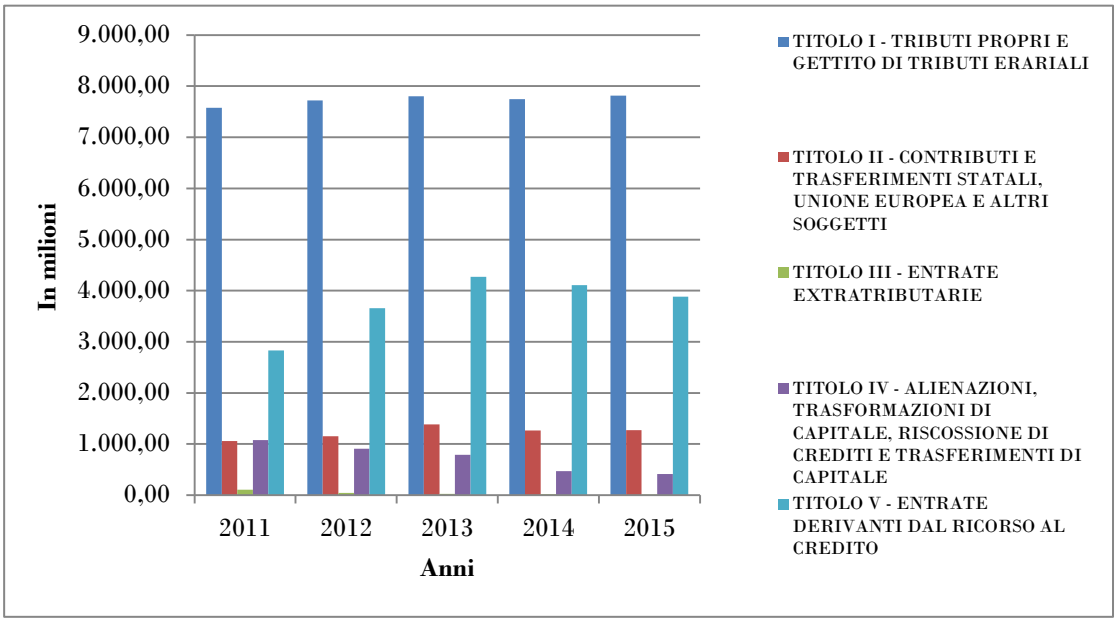
In questo paragrafo le entrate sono trattate al netto delle contabilità speciali e dell'anticipazione di cassa che, per il 2015, è ammontata a 500 milioni in sede di previsione.

Per quanto riguarda l'andamento delle previsioni di entrata, queste sono abbastanza stabili nel quinquennio 2011-2015, con l'eccezione dell'entrata da ricorso al credito, che subisce notevoli e costanti incrementi nel periodo considerato. Tuttavia, come già illustrato nel capitolo riguardante il bilancio preventivo, l'incremento risulta solo in sede di previsione, dal momento che, poi, la Regione non sottoscrive il credito autorizzato se non per importi minimali.

Le entrate da trasferimenti statali, che si sono ridotte significativamente negli anni 2011 e 2012, e mostrano una leggera ma stabile ripresa nel triennio 2013-2015.

In riduzione, sempre nelle previsioni, anche le entrate extratributarie.

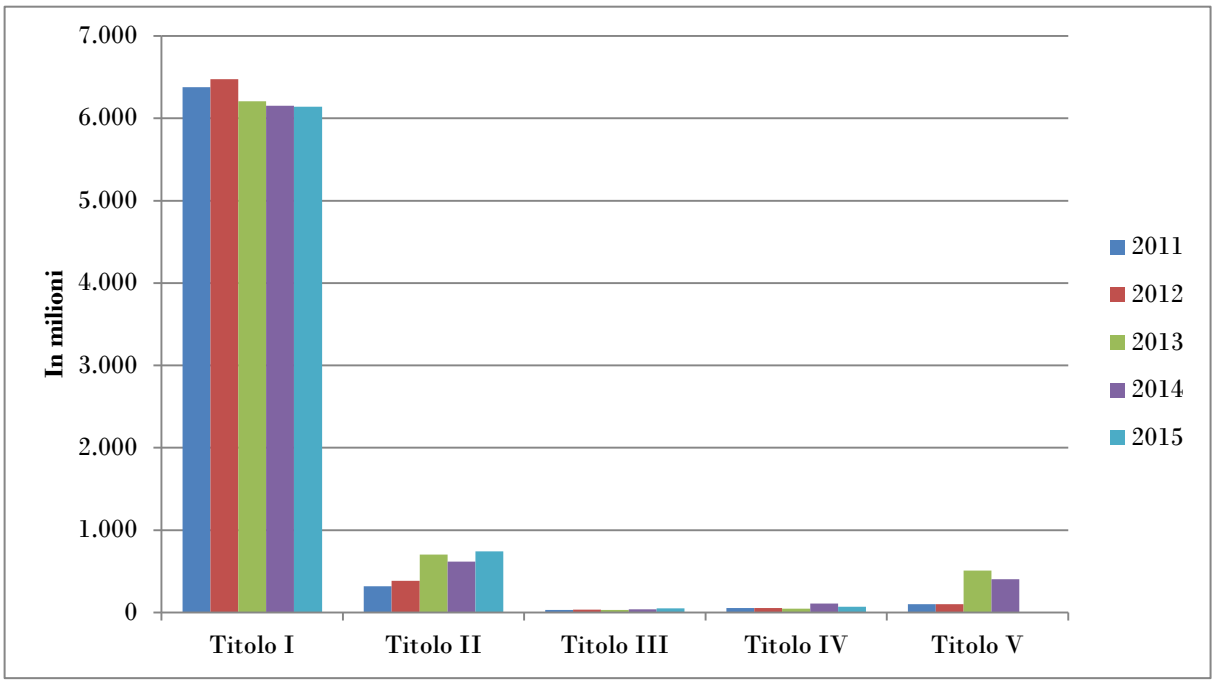
Fig. 10 - Andamento delle previsioni definitive dei titoli di entrata. (in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei rendiconti Regione.

Le riscossioni registrano un generale andamento decrescente nel 2015, come già evidenziato nel precedente paragrafo. Anche senza considerare le riscossioni del titolo V, che non sono significative poiché la Regione non perviene alla sottoscrizione di una quota assai modesta rispetto all'ammontare autorizzato, tutti i titoli mostrano riscossioni inferiori al 2014, tranne che il secondo ed il terzo.

Fig. 11 - Andamento delle riscossioni dei titoli di entrata. (in milioni)

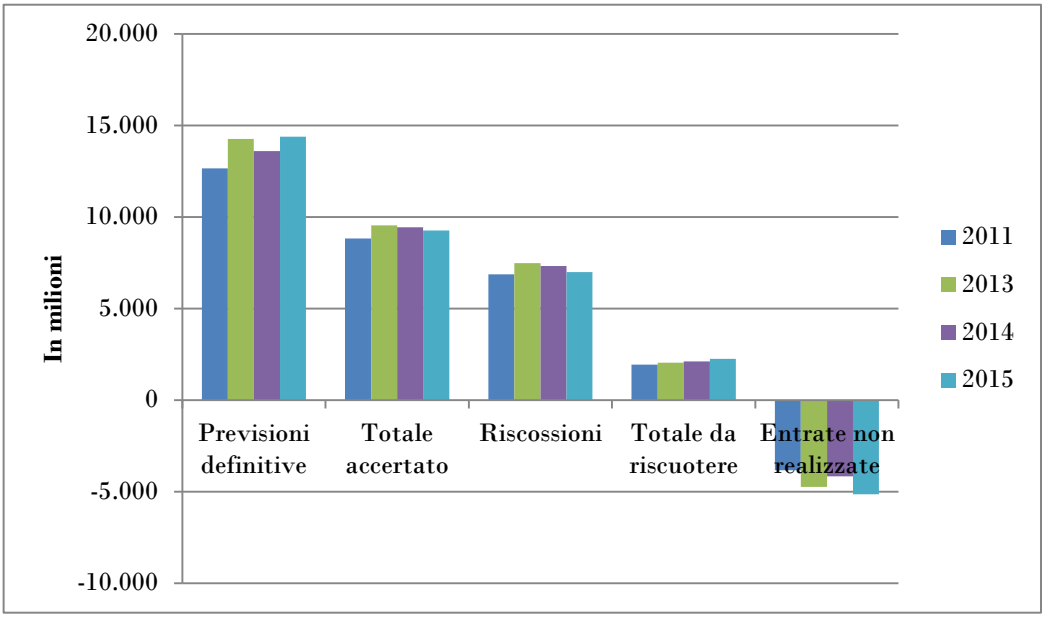


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Nel complesso, quindi, l'andamento generale delle entrate registra per tutto il quinquennio un incremento degli stanziamenti in sede di bilancio di previsione, seguito da incrementi più contenuti degli accertamenti, e da riscossioni in generale calo, ma in leggerissima ripresa, nel 2015, per i trasferimenti da Stato e Ue e per le entrate extratributarie.

Il totale da riscuotere resta stabile negli anni e le entrate non realizzate, pur in aumento, non subiscono variazioni particolarmente significative.

Fig. 12 - Le entrate totali al netto delle contabilità speciali - Periodo 2011-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Nel complesso la Regione mostra una ottima capacità di accertamento delle entrate del Titolo I, le cui percentuali, nel 2015, salgono quasi al 102 per cento, percentuale ben al di sopra della media del triennio precedente.

Per quanto attiene al titolo III il dato sulla capacità di accertamento è particolarmente variabile, probabilmente in ragione della maggior prudenza in sede di previsione.

Per quanto riguarda il buon dato del titolo IV, in parte la situazione è spiegabile con la constatazione che tali entrate, dovute ad alienazioni di beni e riscossione di crediti, possono subire maggiori oscillazioni in sede di accertamento, in ragione della lunghezza delle procedure di alienazione e riscossione.

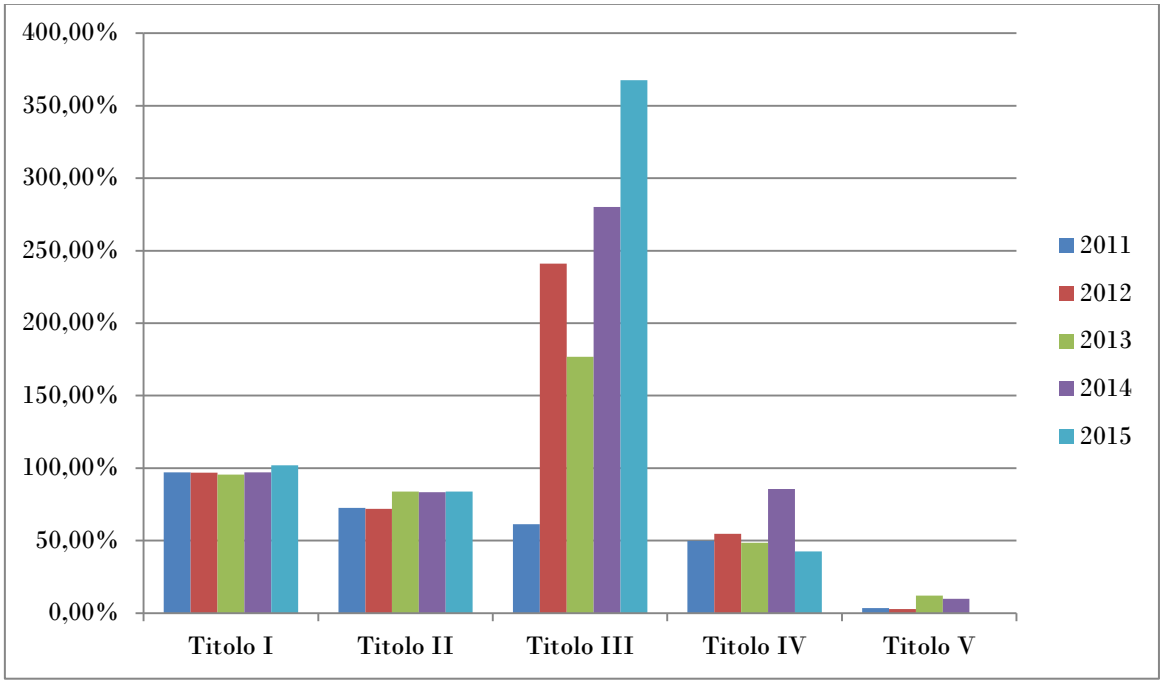
Stabile, nel triennio 2013-2015, il dato della capacità di accertamento dei trasferimenti (titolo II).

Tab. 50 - Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2011-2015.

TITOLI	2011	2012	2013	2014	2015
Titolo I	97,04%	96,89%	95,44%	97,14%	101,96%
Titolo II	72,67%	71,95%	83,74%	83,31%	83,87%
Titolo III	61,35%	241,03%	176,88%	280,12%	367,55%
Titolo IV	49,84%	54,79%	48,45%	85,49%	42,43%
Titolo V	3,53%	2,81%	11,95%	9,84%	0,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Fig. 13 - Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2011-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

La velocità di riscossione è decrescente, nel quinquennio 2011-2015, per quanto riguarda il titolo I: in particolare, nel 2015, il valore registrato è, per la prima volta, inferiore all'80 per cento.

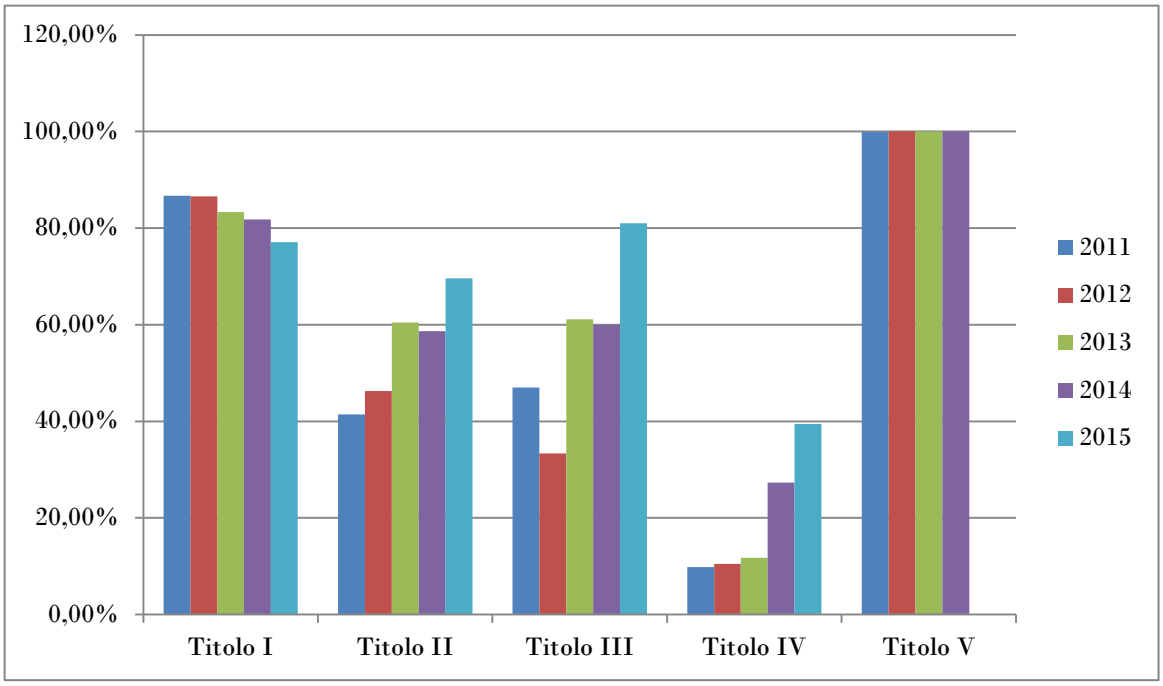
La velocità di riscossione nei Titoli II, III e IV registra, invece, un miglioramento nel 2015, sia rispetto al 2014, sia rispetto alla media del triennio 2011-2013

Tab. 51 - Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2011-2015.

TITOLI	2011	2012	2013	2014	2015
Titolo I	86,74%	86,60%	83,35%	81,78%	77,10%
Titolo II	41,43%	46,27%	60,49%	58,68%	69,61%
Titolo III	47,01%	33,34%	61,15%	59,99%	81,03%
Titolo IV	9,83%	10,51%	11,74%	27,32%	39,48%
Titolo V	99,90%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Fig. 14 – Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2011-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

4.5. L'indebitamento regionale negli equilibri finanziari

Come è noto, la Regione Toscana ha avuto una minima necessità negli anni recenti di ricorrere all'indebitamento, anche se la sottoscrizione di mutui a fini di equilibrio è sempre stata autorizzata, non venendo poi effettuata o essendo effettuata solo in minima parte.

In sede di bilancio di previsione la situazione del reperimento delle risorse tramite indebitamento ha avuto il seguente andamento in termini di previsioni definitive.

Tab. 52 - Indebitamento autorizzato nel bilancio preventivo. (in milioni)

	2013	2014	2015	Andamento % 2013-2015
A copertura del disavanzo dell'esercizio precedente	2.466,18	2.468,19	2.622,47	6,34%
A copertura del disavanzo dell'esercizio corrente	504,10	506,38	911,49	80,82%
Per il finanziamento del programma straordinario degli investimenti	60,84	69,21	177,61	191,93%
Sanità	225,82	153,14	165,03	-26,92%
Totale al netto della sanità	3.031,12	3.043,78	3.711,27	22,45%
Totale	**3.256,94**	**3.196,92**	**3.876,60**	**19,03%**

Fonte: Regione Toscana - D.G. Programmazione e bilancio.

L'autorizzazione all'indebitamento, al netto del debito per la sanità, continua a crescere in modo vistoso, registrando un aumento percentuale superiore al 22 per cento tra il 2013 e il 2015.

La componente che registra la maggior crescita è, in valore assoluto, quella relativa alla copertura del disavanzo dell'esercizio in corso (si veda commento nel precedente paragrafo 2.3), mentre l'indebitamento previsto per il Piano straordinario degli investimenti fa registrare il maggior aumento in percentuale.

Il debito complessivo della Regione presenta una riduzione rispetto all'anno precedente, dopo due anni di crescita significativa, essendo pari a 1.967,68 milioni al 31 dicembre 2015, al netto di 78 milioni di pertinenza statale. Il suddetto importo comprende anche l'anticipazione di liquidità, di cui al d.l. n. 35/2013, pari a oltre 900 milioni.

Il rapporto tra il debito regionale e il Pil regionale è pari all'1,82 per cento in aumento sul triennio, ma in riduzione rispetto al 2014. Sono in aumento, sia nel biennio 2014-2015 che nel triennio 2013-2015, anche il rapporto tra gli oneri per il servizio al debito e le entrate tributarie accertate (pari all'1,72 per cento, rispetto all'1,37 per cento registratosi nel 2014) e il rapporto tra oneri sul debito e le entrate correnti accertate (pari all'1,52 per cento rispetto all'1,22 per cento del 2014).

Nonostante gli aumenti percentuali, il rapporto tra debito ed entrate indica una sostanziale sostenibilità della situazione debitoria, sulla base della normativa vigente.

Tab. 53 - Andamento debito regionale. (in milioni)

	2013	2014	2015
Debito al 31 dicembre (*)	1.712,27	2.057,88	1.967,68
Rapporto debito/Pil regionale (**)	1,62%	1,97%	1,82%
Incidenza oneri servizio al debito su entrate tributarie (***)	1,31%	1,37%	1,72%
Incidenza oneri servizio al debito su entrate correnti (***)	1,18%	1,22%	1,52%

Fonte: Regione Toscana - D.G. Programmazione e bilancio.
(*) Le annualità 2013 e 2014 includono le anticipazione finanziarie ai sensi del d.l. n. 35/2013 pari rispettivamente a 510,63 contratte nel 2013 e 404,00 contratte nel 2014. Nonostante siano contabilizzate nel titolo V dell'entrata i relativi oneri non incidono sulla capacità giuridica di indebitamento. Pertanto tali anticipazioni non sono da considerarsi indebitamento regionale "in senso stretto".
(**) Per il calcolo del rapporto relativo all'anno 2013 è stato utilizzato il dato Istat relativo all'anno 2012, mentre per il calcolo del rapporto relativo all'anno 2014 è stato utilizzato il dato Istat del Pil regionale relativo all'anno 2013. Per il calcolo del rapporto relativo all'anno 2015 è stato utilizzato il dato del Pil 2014 stimato dall'Irpet e dall'Istat. I dati Istat utilizzati sono quelli del Pil della Toscana (a valori di mercato) ricavati dalla tavole di dati dei conti economici territoriali annuali Istat.
(***) Le entrate tributarie e correnti a cui si è fatto riferimento per il calcolo del rapporto sono quelle accertate nell'anno. Per l'anno 2015 il dato delle entrate correnti accertate è un dato "pre-consuntivo" estratto in data 25 febbraio 2016 su dati del bilancio 2015.

Il debito regionale è in gran parte sostenuto dalla Regione stessa. Complessivamente, il debito i cui oneri sono sostenuti dallo Stato rappresenta meno del 4 per cento del complessivo debito regionale e il dato è in discesa nel triennio.

La percentuale dei mutui sul totale dell'indebitamento è cresciuta nel 2015 ed è pari all'82,26 per cento, mentre il residuo è in prestiti obbligazionari. Nel 2015 risultano, tuttavia, in lieve diminuzione, rispetto al 2014, sia la quantità di mutui che quella dei prestiti obbligazionari.

Tab. 54 - La struttura del debito regionale. (in milioni)

	Importo originario	Importo residuo al 31.12.2015	% sul totale del debito
Debito con oneri a carico della Regione	2.681,94	1.967,68	96,16%
Debito con oneri a carico dello stato e rate pagate dalla Regione	467,75	61,23	2,99%
Debito con oneri e rate a carico dello Stato	45,50	17,34	0,85%
Debito complessivo (Stato-Regione)	3.195,19	2.046,25	100,00%
Debito iscritto nel bilancio dello Stato (l. 311/2004)	123,30	43,58	

Fonte: Regione Toscana - D.G. Programmazione e bilancio.

Tab. 55 - Situazione debitoria. (in milioni)

	Con oneri a carico dello regione	Con oneri a carico della stato	Con oneri a carico dello regione	Con oneri a carico della stato	Con oneri a carico dello regione	Con oneri a carico della stato
	Al 31/12/2013		Al 31/12/2014		Al 31/12/2015	
Mutui	1.306,90	95,30	1.679,22	1.306,90	95,30	1.679,22
Prestiti obbligazionari	405,37	52,27	378,66	405,37	52,27	378,66
Totale	1.712,27	147,57	2.057,88	1.712,27	147,57	2.057,88
Totale generale mutui e prestiti obbligazionari	**1.859,84**		**2.164,47**		**2.046,25**	

Fonte: Regione Toscana - D.G. Programmazione e bilancio.

I mutui sono stati contratti a tasso fisso o variabile, o a tasso strutturato, secondo la seguente suddivisione.

Tab. 56 - Analisi della struttura del debito con oneri a carico della Regione in base al tipo di tasso.
(in milioni)

	2013		2014		2015	
Indebitamento a tasso variabile coperto da derivati	339,75	19,84%	309,26	15,03%	278,69	14,16%
Indebitamento a tasso variabile non coperto da derivati	293,67	17,15%	285,58	13,88%	277,50	14,10%
Indebitamento a tasso variabile	633,42	36,99%	594,84	28,91%	556,19	28,27%
Indebitamento a tasso fisso	1.078,85	63,01%	1.463,03	71,09%	1.411,49	71,73%
Totale indebitamento	**1.712,27**	**100,00%**	**2.057,88**	**100,00%**	**1.967,68**	**100,00%**

Fonte: Regione Toscana - D.G. Programmazione e bilancio.

Il portafoglio debitorio è, dunque, piuttosto equilibrato, ma la quota a tasso fisso incide proporzionalmente di più negli anni. L'aumento del debito a tasso fisso nel 2015 è giustificato anche dal fatto che i tassi sono stati molto bassi nel 2015 e, dunque, il nuovo indebitamento è stato correttamente contratto a tasso fisso.

Infine, nel 2015 la Regione non ha provveduto a operazioni di estinzione anticipata di mutui. La durata media del debito attuale è pari a poco più di 12 anni.

4.5.1. Gli impegni derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati

L'art. 62 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, come modificato dalla l. 6 agosto 2008, n. 133 (successivamente sostituito dall'art. 3 della l. 22 dicembre 2008, n. 203) stabilisce che, in relazione ai contratti derivati, gli oneri e gli impegni finanziari rispettivamente stimati e sostenuti nell'anno di riferimento devono essere oggetto di apposita nota, allegata al bilancio di previsione ed al rendiconto.

In adempimento a tale previsione, la Regione Toscana ha prodotto un'apposita nota già in occasione dell'assestamento del bilancio 2008, aggiornata nei successivi documenti di bilancio.

Nel complesso, i contratti su strumenti derivati sono – ad oggi - sette, stipulati con differenti intermediari. I contratti stipulati tra il 2002 e il 2006 prevedono scadenze tra il 2021 e il 2035.

Tab. 57 - derivati finanziari in essere al 31/12/2015. (in milioni)

Tipologia di strumento	Controparte swap	Sottostante. Codice e importo originario	Nozionale residuo al 31/12/2015	Tasso applicato su sottostante	Tasso applicato su swap
Knock out amortizing irs	Deutsche bank	1/3 del prestito obbligazionario regione toscana 2002-2022, t.v. (xs0149216722) euro 465,000 milioni	50,375	Tasso variabile: euribor 6 mesi + 0,15%	Tasso fisso: 4,95%, se euribor sotto soglia, altrimenti euribor flat
Knock out amortizing irs	Bank of america Merril lynch	1/3 del prestito obbligazionario regione toscana 2002-2022, t.v. (xs0149216722) euro 465,000 milioni	50,375	Tasso variabile: euribor 6 mesi + 0,15%	Tasso fisso: 4,95%, se euribor sotto soglia, altrimenti euribor flat
Cms spread (capped)	Société générale	1/3 del prestito obbligazionario regione toscana 2002-2022, t.v. (xs0149216722) euro 465,000 milioni	50,375	Tasso variabile: euribor 6 mesi + 0,15%	Tasso strutturato con cms spread con cap 6,50% fino al 12/12/2012 (escluso) e con cap 7,50% dal 12/12/2012 (incluso) al 12/06/2022
Knock out amortizing irs	Bnl	Prestito obbligazionario regione toscana 2001-2021, t.v. (it0003204887) euro 25,823 milioni	11,071	Tasso variabile: euribor 6 mesi + 0,08%	Tasso fisso: 3,855%, se euribor sotto soglia, altrimenti euribor + 0,08%
Plain vanilla fixed rate	Mps	Mutuo banca m.p.s. 1999 2035, t.v. (mutuo 1v) euro 49,376 milioni	22,793	Tasso variabile: euribor 6 mesi + 0,18%	Tasso fisso: 4,358%
Zero cost collar	Bnp paribas	Mutuo banca m.p.s. 1999-2035, t.v. (mutuo 6v) euro 129,114 milioni	55,540	Tasso variabile: euribor 6 mesi + 0,18%	Tasso variabile: euribor 6 mesi + 0,50% (min=floor: 5,026%, max=cap: 7,95%)
Zero cost collar	Dexia-crediop	Mutuo banca m.p.s. 2000-2035, t.v. (mutuo 10v) euro 75,919 milioni	38,159	Tasso variabile: euribor 6 mesi + 0,18%	Tasso variabile: euribor 6 mesi + 0,18% (min=floor: 4,384%; max=cap: 7,95%)

Fonte: Regione Toscana - D.G. Programmazione e bilancio.

Complessivamente, la posizione sui derivati del 2015 continua ad essere fortemente negativa, avendo comportato esborsi per la Regione pari a 12,28 milioni. L'amministrazione regionale, nelle proprie controdeduzioni, ha precisato, in proposito, che in una fase, come quella attuale, in cui i tassi di interesse sono particolarmente bassi i flussi finanziari generati dalle operazioni in derivati sono necessariamente negativi per la Regione; tuttavia se si osservano i risultati in un arco di tempo più ampio si rileva come tale saldo abbia determinato un risultato positivo per il bilancio della stessa Regione. Infatti, relativamente al 2015, il tasso d'interesse effettivo medio ponderato sul complesso dei finanziamenti assistiti da derivati finanziari è stato pari al 4,072 per cento. Si tratta di un tasso sicuramente più alto rispetto a quello attualmente applicato, ad esempio, da Cassa Depositi e Prestiti (1,8 per cento a 20 anni), ma è comunque inferiore a quello che la Regione avrebbe ottenuto negli anni 1998 e 1999 (anni in cui sono stati stipulato i contratti derivati) nei quali il tasso fisso e variabile di riferimento era, rispettivamente, pari al 5,50 per cento ed al 5,25 per cento.

Tab. 58 - Oneri per i derivati. (in milioni)

	2013	2014	2015
Totale annuo dei differenziali attivi dei derivati	-	-	-
Totale annuo dei differenziali passivi dei derivati	-13,56	-12,64	-12,28
Saldo annuale complessivo dei flussi dei derivati, contratti a copertura di parte dell'indebitamento a tasso variabile	-13,56	-12,64	-12,28

Fonte: Regione Toscana - D.G. Programmazione e bilancio.

4.5.2. Le anticipazioni di cassa

Anche per ciò che riguarda l'anticipazione di cassa, la Regione ha, come ogni anno, autorizzato l'operazione con apposito decreto dirigenziale, per un importo pari a 500 milioni.

L'anticipazione, comunque, non risulta utilizzata. E ciò va segnalato come un importante indicatore di una situazione finanziaria che, pur presentando criticità in termini di disavanzo sostanziale, non ha al momento avuto alcun riflesso in termini di gestione della tesoreria.

5. Gli andamenti generali della spesa

5.1. Gli andamenti della spesa nel quinquennio

Per il confronto tra gli andamenti della spesa nel 2015 con quella degli anni precedenti occorre, anzitutto, considerare l'emergere di alcune differenze dovute ad una diversa struttura del rendiconto che l'applicazione del d.lgs. n. 118/2011 ha imposto.

In particolare, al fine di una migliore confrontabilità dei dati, si premette che quelli del 2015 sono stati indicati, in tutte le tabelle che seguono, al netto degli stanziamenti concernenti il fondo pluriennale vincolato (per 489,18 milioni), il fondo anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 (per 659,43 milioni) e il fondo crediti di dubbia esigibilità (per 217,65 milioni); sui suddetti stanziamenti non sono stati assunti impegni né sono stati effettuati pagamenti.

Nel 2015 il totale della spesa in sede di stanziamenti definitivi è pari a 17.110,5 milioni, ma solo il 66,36 per cento della stessa è oggetto di impegno, pari a 11.354,1 milioni.

Complessivamente, nel quinquennio, gli stanziamenti definitivi variano molto, passando da oltre 22.000 milioni di euro del 2012, contro i 17.110,5 milioni di euro nel 2015, ma gli stanziamenti del biennio 2012-2013 sono molto più elevati rispetto a quelli dei bienni 2010-2011 e 2014-2015. Il dato degli stanziamenti non appare, perciò molto indicativo, mentre più regolare è l'andamento degli impegni che sono sempre intorno agli 11.500 milioni di euro, con un picco nel 2013 dovuto alla reiscrizione di un notevole residuo andato in perenzione, come ampiamente commentato nella relazione relativa a tale esercizio.

Tra il 2010 e il 2014 la spesa corrente regionale ha visto un aumento degli stanziamenti negli anni 11, 12, 13 mentre nel 2014 e nel 2015 è tornata a scendere, avvicinandosi al livello del 2010. Drasticamente ridotti, invece, risultano gli impegni che, a prescindere dagli stanziamenti, si assestano sistematicamente intorno agli 11.500 milioni di euro[90]. Perciò la spesa corrente effettiva della Regione, ossia quella impegnata, non ha subito significative variazioni nel quinquennio in esame. Anche per quest'anno non si può che ribadire l'opportunità di calcolare gli stanziamenti per il 2016 in base agli impegni realmente sostenuti nell'anno precedente anziché in base agli stanziamenti programmati.

[90] L'unico anno che risulta differente è il 2013, ma tale risultato è dovuto alla necessità di reiscrizione di un residuo perente che ha inciso notevolmente sul rendiconto del 2013, come ampiamente illustrato nella relazione relativa a tale esercizio.

A livello di impegni della spesa in conto capitale, la spesa impegnata è stata, dal 2010 al 2014, di poco superiore a 1.000 milioni, nonostante gli stanziamenti siano quasi il doppio.

Nel 2015, invece, la suddetta spesa risulta più che dimezzata rispetto al quinquennio precedente, a causa, probabilmente, delle nuove regole di contabilizzazione delle spese in conto capitale previste dal d.lgs. n. 118/2011, secondo le quali esse devono essere impegnate negli esercizi in cui scadono le singole obbligazioni passive, sulla base del relativo cronoprogramma.

Come già ricordato più volte, la spesa per rimborso prestiti è molto contenuta in sede di impegno, poiché la Regione non sottoscrive i mutui autorizzati con il bilancio preventivo. Nel 2015 gli impegni sono pari a circa 113 milioni.

Nel complesso, perciò, nei 5 anni le dimensioni della spesa della Regione non sono di fatto cambiate in modo significativo. Nonostante i continui interventi di carattere contenitivo della spesa, l'applicazione del patto di stabilità sempre più stringente e la sistematica riduzione delle risorse, più volte richiamata anche in sede di relazioni alle manovre annuali, le dimensioni macroeconomiche del bilancio restano immutate nel quinquennio.

Tuttavia, in presenza di un disavanzo sostanziale che risulta nei termini già indicati intorno ai 3.000 milioni occorrerebbe che la Regione intervenisse in modo molto più sistematica sulla riduzione della spesa a fini di ricopertura del disavanzo.

Tab. 59 - Spese per titoli. Anni 2010-2015. (in milioni)

Anno	Previsioni definitive	Impegni	Capacità di impegno	Pagamenti	Capacità di spesa/ Velocità di pagamento	Da pagare/ Residui nuova formazione	%	Economie	%
	a	b		c		d=(b-c)	d/b	e=(a-b)	(e/a)
TITOLO I-SPESE DI PARTE CORRENTE									
2010	9.886,5	8.501,3	85,99%	7.991,5	94,00%	509,8	6,00%	1.385,2	14,01%
2011	12.036,0	8.405,3	69,83%	7.788,2	92,66%	617,1	7,34%	3.630,7	30,17%
2012	11.985,3	8.600,6	71,76%	7.381,4	85,83%	1.219,1	14,17%	3.384,7	28,24%
2013	12.452,4	10.798,4	86,72%	9.551,1	88,45%	1.247,3	11,55%	1.654,0	13,28%
2014	10.266,1	8.539,6	83,18%	7.218,1	84,53%	1.321,5	15,47%	1.726,5	16,82%
2015	10.652,2	8.699,3	81,67%	7.346,7	84,45%	1.352,6	15,55%	1.952,9	18,33%
TITOLO II-SPESE DI INVESTIMENTO									
2010	3.081,5	1.209,0	39,23%	575,8	47,63%	633,1	52,37%	1.872,5	60,77%
2011	2.761,3	1.048,7	37,98%	321,3	30,64%	727,4	69,36%	1.712,7	62,02%
2012	2.811,6	1.319,5	46,93%	291,1	22,06%	1.028,4	77,94%	1.492,1	53,07%
2013	2.764,8	1.217,3	44,03%	497,0	40,83%	720,3	59,17%	1.547,4	55,97%
2014	2.296,3	1.174,4	51,14%	457,2	38,93%	717,2	61,07%	1.121,9	48,86%
2015	2.375,1	480,5	20,23%	229,2	47,70%	251,3	52,30%	1.894,6	79,77%
TITOLO III-SPESE PER RIMBORSO DI MUTUI E PRESTITI									
2010	439,4	179,1	40,76%	179,1	100,00%	-	0,00%	260,3	59,24%
2011	336,3	85,1	25,29%	85,1	100,00%	0,0	0,00%	251,3	74,71%
2012	585,0	80,8	13,80%	80,8	100,00%	-	0,00%	504,3	86,20%
2013	595,2	88,9	14,94%	88,9	100,00%	-	0,00%	506,3	85,06%
2014	607,5	96,7	15,92%	96,7	100,00%	0,0	0,00%	510,8	84,08%
2015	616,0	112,9	18,33%	112,9	100,00%	-	0,00%	503,1	81,67%
TOTALE SPESA AL NETTO DELLE PARTITE DI GIRO									
2010	13.407,4	9.889,4	73,76%	8.746,4	88,44%	1.143,0	11,56%	3.518,1	26,24%
2011	15.133,7	9.539,0	63,03%	8.194,6	85,91%	1.344,5	14,09%	5.594,6	36,97%
2012	15.381,9	10.000,8	65,02%	7.753,3	77,53%	2.247,6	22,47%	5.381,1	34,98%
2013	15.812,4	12.104,6	76,55%	10.137,0	83,74%	1.967,6	16,26%	3.707,7	23,45%
2014	13.169,9	9.810,7	74,49%	7.772,1	79,22%	2.038,6	20,78%	3.359,2	25,51%
2015	13.643,3	9.292,7	68,11%	7.688,8	82,74%	1.603,9	17,26%	4.350,6	31,89%
TITOLO IV – SPESE PER PARTITE DI GIRO									
2010	4.268,3	1.727,5	40,47%	450,7	26,09%	1.276,8	73,91%	2.540,8	59,53%
2011	3.361,7	1.982,0	58,96%	750,8	37,88%	1.231,2	62,12%	1.379,7	41,04%
2012	7.104,7	2.898,5	40,80%	1.754,4	60,53%	1.144,1	39,47%	4.206,2	59,20%
2013	4.345,5	1.924,3	44,28%	876,1	45,53%	1.048,2	54,47%	2.421,2	55,72%
2014	4.452,1	1.883,1	42,30%	643,1	34,15%	1.239,9	65,85%	2.569,0	57,70%
2015	3.467,2	2.061,4	59,45%	918,9	44,58%	1.142,5	55,42%	1.405,8	40,55%
TOTALE SPESA									
2010	17.675,7	11.616,9	65,72%	9.197,1	79,17%	2.419,8	20,83%	6.058,8	34,28%
2011	18.495,4	11.521,1	62,29%	8.945,4	77,64%	2.575,7	22,36%	6.974,3	37,71%
2012	22.486,6	12.899,3	57,36%	9.507,6	73,71%	3.391,7	26,29%	9.587,3	42,64%
2013	20.157,9	14.028,9	69,60%	11.013,1	78,50%	3.015,8	21,50%	6.128,9	30,40%
2014	17.622,0	11.693,7	66,36%	8.415,2	71,96%	3.278,6	28,04%	5.928,2	33,64%
2015	17.110,5	11.354,1	66,36%	8.607,7	75,81%	2.746,4	24,19%	5.756,4	33,64%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Analizzando la spesa per strategia si osserva che gli stanziamenti privilegiano la strategia sociale, anche se essa è l'unica, insieme alla strategia relativa all'amministrazione regionale, che registra una riduzione tra il 2013 e il 2015. In sede di impegno le cifre subiscono un deciso spostamento: tutte le strategie, tranne quella istituzionale e quella ambientale, che sono piuttosto stabili, hanno impegni in decisa diminuzione nel triennio considerato. Aumentano, invece, in maniera significativa i pagamenti. Così, la velocità di pagamento va dal 58,1 per cento della strategia relativa all'amministrazione regionale all'86,6 per cento della strategia sociale. E' elevata anche la capacità di pagamento della strategia economica e quella della strategia territoriale.

Tab. 60 - Le spese per strategia - triennio 2013-2015. (in milioni)

LE SPESE PER STRATEGIA - TRIENNIO 2013-2015												
Strategia	Stanziamenti definitivi			Impegni			Pagamenti			Residui passivi dalla gestione di competenza		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Strategia istituzionale	366,9	281,4	381,1	186,6	192,5	193,5	108,0	87,9	138,3	78,6	104,7	55,1
Strategia sociale	7.975,6	8.024,2	7.598,2	7.604,9	7.925,6	7.398,4	6.557,5	6.610,1	6.408,3	1.047,4	1.315,4	990,2
Strategia territoriale	1.374,1	1.188,6	1.384,7	666,6	668,1	684,1	388,1	467,3	505,1	278,5	200,8	178,9
Strategia ambientale	364,6	335,1	419,9	94,9	124,1	72,8	12,5	47,4	51,3	82,4	76,7	21,5
Strategia economica	472,2	346,4	566,9	260,7	215,9	129,6	56,7	76,8	101,0	204,0	139,1	28,6
Strategia culturale	449,5	409,8	562,1	338,8	295,4	262,3	138,7	146,5	163,7	200,1	148,8	98,6
Amministrazione	4.809,5	2.584,4	2.730,4	2.952,2	389,1	552,2	2.875,4	336,0	321,1	76,8	53,1	50,4
Totale al netto delle contabilità speciali	**15.812,4**	**13.169,9**	**13.643,3**	**12.104,7**	**9.810,7**	**9.292,8**	**10.136,9**	**7.772,1**	**7.688,8**	**1.967,8**	**2.038,6**	**1.423,3**
Contabilità speciali	4.345,5	4.452,1	3.467,2	1.924,3	1.883,1	2.061,4	876,1	643,1	918,9	1.048,2	1.239,9	1.142,5
Totale generale	**20.157,9**	**17.622,0**	**17.110,5**	**14.029,0**	**11.693,7**	**11.354,2**	**11.013,0**	**8.415,2**	**8.607,8**	**3.016,0**	**3.278,6**	**2.565,8**

INDICATORI												
Strategia	Variazioni % degli impegni			Variazioni % pagamenti			Indice capacità di impegno			Indice di velocità di pagamento		
	2014/ 2013	2015/ 2013	2015/ 2014	2014/ 2013	2015/ 2013	2015/ 2014	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Strategia istituzionale	3,2%	0,5%	3,7%	-18,6%	28,1%	57,3%	50,9%	68,4%	50,8%	57,9%	45,7%	71,5%
Strategia sociale	4,2%	-6,7%	-2,7%	0,8%	-2,3%	-3,1%	95,4%	98,8%	97,4%	86,2%	83,4%	86,6%
Strategia territoriale	0,2%	2,4%	2,6%	20,4%	30,1%	8,1%	48,5%	56,2%	49,4%	58,2%	69,9%	73,8%
Strategia ambientale	30,8%	-41,3%	-23,3%	279,2%	310,4%	8,2%	26,0%	37,0%	17,3%	13,2%	38,2%	70,5%
Strategia economica	-17,2%	-40,0%	-50,3%	35,4%	78,1%	31,5%	55,2%	62,3%	22,9%	21,7%	35,6%	77,9%
Strategia culturale	-12,8%	-11,2%	-22,6%	5,6%	18,0%	11,7%	75,4%	72,1%	46,7%	40,9%	49,6%	62,4%
Amministrazione	-86,8%	41,9%	-81,3%	-88,3%	-88,8%	-4,4%	61,4%	15,1%	20,2%	97,4%	86,4%	58,1%
Totale al netto delle contabilità speciali	**-19,0%**	**-5,3%**	**-23,2%**	**-23,3%**	**-24,2%**	**-1,1%**	**76,6%**	**74,5%**	**68,1%**	**83,7%**	**79,2%**	**82,7%**
Contabilità speciali	-2,1%	9,5%	7,1%	-26,6%	4,9%	42,9%	44,3%	42,3%	59,5%	45,5%	34,2%	44,6%
Totale generale	**-16,6%**	**-2,9%**	**-19,1%**	**-23,6%**	**-21,8%**	**2,3%**	**69,6%**	**66,4%**	**66,4%**	**78,5%**	**72,0%**	**75,8%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

5.1.1. Gli andamenti della spesa corrente

Per quanto riguarda la spesa corrente per strategia, si conferma quanto già detto nel precedente paragrafo generale sulla spesa. Infatti, l'andamento degli stanziamenti vede una sostanziale tenuta per tutte le strategie, tranne che per l'Amministrazione regionale, che mostra, invece, una netta riduzione, tale da compensare abbondantemente i lievi aumenti, rispetto al 2014, delle altre strategie.

A livello di stanziamenti, infatti, si riducono di oltre la metà, rispetto al 2013, le risorse per la suddetta strategia, che manifesta un andamento piuttosto anomalo anche in sede di impegni; si ricorda, comunque, che il risultato del 2013 è stato influenzato da un'operazione straordinaria di reiscrizione dei residui. Appare, tuttavia, atipico che per l'Amministrazione regionale, gli stanziamenti pari a 1.900 milioni diano luogo ad impegni per poco più di 465 milioni. Si potrebbe supporre che gli stanziamenti siano mal calcolati, visto che simile fenomeno, ancora più significativo, si presenta anche nel 2014. Infatti, l'Amministrazione registra una capacità di impegno pari solo al 24,45 per cento, quasi la metà del peggior secondo risultato (strategia ambientale: 39,5 per cento). Al riguardo, la Regione, nelle proprie controdeduzioni, ha precisato che nell'ambito della strategia Amministrazione regionale, a fronte di stanziamenti complessivi per 1.902 milioni, figurano fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti per complessivi 1.012,4 milioni sui quali non si assumono direttamente impegni di spesa e mandati di pagamento; il d.lgs. n. 118/2011 prevede, infatti, che la reiscrizione dei residui perenti debba essere effettuata sul pertinente capitolo di origine e non più su un fondo indistinto come si è fatto fino al 31 dicembre 2014.

Come già notato, la velocità di pagamento è, generalmente, piuttosto alta: infatti, solo la strategia culturale e l'Amministrazione presentano valori inferiori al 70 per cento, limite abbondantemente superato dalle altre strategie.

Tab. 61 - Le spese correnti - triennio 2013-2015. (in milioni)

Strategia	Stanziamenti definitivi			Impegni			Pagamenti			Residui passivi dalla gestione di competenza		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Strategia istituzionale	182,4	188,1	210,9	154,5	158,8	163,7	102,4	83,9	123,5	52,1	74,8	40,2
Strategia sociale	7.041,60	7.308,50	7.323,60	6.936,60	7.244,00	7.232,5	6.167,30	6.329,80	6365,6	769,3	914,2	866,9
Strategia territoriale	837	589,2	635,7	504,1	543,3	538,3	351,7	401,1	417,2	152,4	142,2	121,1
Strategia ambientale	34,2	31,3	36,2	18,3	18,1	14,3	10,9	10,4	11,2	7,4	7,8	3,1
Strategia economica	99,4	78,8	82,3	63,3	46	43,6	20,7	25,9	37,6	42,6	20,1	6
Strategia culturale	363,5	326,1	461,2	289,6	255,7	241,9	127,6	141,8	152,1	162	113,9	89,8
Amministrazione	4.489,50	2.351,60	1.902,30	2.920,80	370,4	465,1	2.859,50	321,9	239,6	61,3	48,5	225,47
Totale al netto delle contabilità speciali	**13.047,6**	**10.873,6**	**10.652,2**	**10.887,2**	**8.636,3**	**8.699,4**	**9.640,1**	**7.314,8**	**7.346,8**	**1.247,1**	**1.321,5**	**1.352,6**
Spese per rimborso di prestiti	182,4	188,1	210,9	154,5	158,8	163,7	102,4	83,9	123,5	52,1	74,8	40,2

Indicatori

Strategia	Variazioni % degli impegni			Variazioni % pagamenti			Indice capacità di impegno			Indice di velocità di pagamento		
	2014/ 2013	2015/ 2013	2015/ 2014	2014/ 2013	2015/ 2013	2015/ 2014	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Strategia istituzionale	2,78%	3,09%	5,95%	-18,07%	20,61%	47,20%	84,70%	84,42%	77,62%	66,28%	52,83%	75,44%
Strategia sociale	4,43%	-0,16%	4,27%	2,63%	3,22%	0,57%	98,51%	99,12%	98,76%	88,91%	87,38%	88,01%
Strategia territoriale	7,78%	-0,92%	6,78%	14,05%	18,62%	4,01%	60,23%	92,21%	84,68%	69,77%	73,83%	77,50%
Strategia ambientale	-1,09%	-20,99%	-21,86%	-4,59%	2,75%	7,69%	53,51%	57,83%	39,50%	59,56%	57,46%	78,32%
Strategia economica	-27,33%	-5,22%	-31,12%	25,12%	81,64%	45,17%	63,68%	58,38%	52,98%	32,70%	56,30%	86,24%
Strategia culturale .	-11,71%	-5,40%	-16,47%	11,13%	19,20%	7,26%	79,67%	78,41%	52,45%	44,06%	55,46%	62,88%
Amministrazione	-87,32%	25,56%	-84,08%	-88,74%	-91,62%	-25,57%	65,06%	15,75%	24,45%	97,90%	86,91%	51,52%
Totale al netto delle contabilità speciali	**-20,67%**	**0,73%**	**-20,10%**	**-24,12%**	**-23,79%**	**0,44%**	**83,44%**	**79,42%**	**81,67%**	**88,55%**	**84,70%**	**84,45%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

L'analisi delle spese correnti per categoria economica appare più significativa per capire come si muove la spesa corrente.

In primo luogo, si vede che le spese per organi istituzionali sono molto stabili sia come stanziamenti sia come impegni. Ne deriva che lo sforzo legislativo condotto per la riduzione di questa spesa ha comportato risultati piuttosto esigui.

La spesa del personale, a livello di impegno, subisce una riduzione piuttosto significativa arrivando nel 2015 a circa 15 milioni di meno del 2013. Per un commento più dettagliato si rinvia allo specifico capitolo.

Per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi, al di là di un andamento non del tutto convincente sul lato stanziamenti, gli impegni sono in aumento nel triennio, e pari a circa 382 milioni nel 2015. Anche in questo caso, perciò, non sembra che i provvedimenti di *spending review* ottengano significativi contenimenti rispetto all'aggregato.

Si conferma, poi, che la parte di gran lunga preponderante della spesa regionale è effettuata tramite trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni, soprattutto le Asl. I trasferimenti costituiscono oltre il 90 per cento degli impegni nel 2015. Ciò indica che la Regione, che riceve entrate soprattutto da trasferimenti dello Stato ed effettua il 90 per cento delle spese correnti tramite trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni, è un ente che, sostanzialmente, si configura come punto di snodo istituzionale per il collegamento tra lo Stato e il territorio, ma ancora privo di reale autonomia.

Tab. 62 - Spese correnti per tipologia economica - triennio 2013-2015. (in milioni)

Tipologia	2013			2014			2015		
	stanziamenti	impegni	pagamenti	stanziamenti	impegni	pagamenti	stanziamenti	impegni	pagamenti (comp.+res.)
Spese per organi istituzionali	23,57	23,26	23,20	24,30	23,91	20,30	24,26	23,97	27,51
Personale	170,30	157,64	125,26	174,15	148,15	124,86	190,88	142,67	142,53
Acquisto di beni e prestazioni di servizi	668,16	334,30	210,78	443,94	370,81	279,23	543,96	381,63	314,44
Utilizzo beni di terzi	4,30	4,24	3,90	3,28	2,91	2,66	2,44	2,23	2,43
Spese di funzionamento	866,33	519,43	363,12	645,68	545,78	427,05			
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	7.576,42	7.450,86	6.457,52	7.832,63	7.685,73	6.610,07	8.022,71	7.717,69	7.364,62
Trasferimenti correnti ad altri soggetti	282,77	153,13	77,80	238,05	170,05	64,16	354,70	144,67	175,22
Altro [91]	3.726,87	2.674,98	2.652,67	1.549,70	138,00	116,83	1.877,85	286,50	78,39
Totale spese correnti	**12.452,38**	**10.798,40**	**9.551,11**	**10.266,06**	**8.539,57**	**7.218,11**	**11.016,80**	**8.699,36**	**8.105,14**
Indicatori									
% Su totale spesa correnti.	2013			2014			2015		
Spese per organi istituzionali	0,19%	0,22%	0,24%	0,24%	0,28%	0,28%	0,22%	0,28%	0,34%
Personale	1,37%	1,46%	1,31%	1,70%	1,73%	1,73%	1,73%	1,64%	1,76%
Acquisto di beni e prestazioni di servizi	5,37%	3,10%	2,21%	4,32%	4,34%	3,87%	4,94%	4,39%	3,88%
Utilizzo beni di terzi	0,03%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,04%	0,02%	0,03%	0,03%
Spese di funzionamento	6,96%	4,81%	3,80%	6,29%	6,39%	5,92%			
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	60,84%	69,00%	67,61%	76,30%	90,00%	91,58%	72,82%	88,72%	90,86%
Trasferimenti correnti ad altri soggetti	2,27%	1,42%	0,81%	2,32%	1,99%	0,89%	3,22%	1,66%	2,16%
Altro	29,93%	24,77%	27,77%	15,10%	1,62%	1,62%	17,05%	3,29%	0,97%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

[91] La voce "Altro" comprende: interessi passivi e oneri finanziari diversi (codice Siope 10700); imposte e tasse (codice Siope 10800); Oneri straordinari della gestione corrente (codice Siope 10900); Fondi di riserva (codice Siope 11000).

5.1.2. Gli andamenti della spesa per investimento

Andamenti non analoghi agli anni precedenti si registrano, invece, dal lato della spesa per investimento che, a prescindere da stanziamenti sempre stabilmente sopra i 2.000 milioni, riesce ad impegnarne solo un quinto (capacità di impegno 20,2 per cento), mentre nel 2014 riusciva ad impegnare poco più della metà delle risorse stanziate (la capacità di impegno risultava, infatti, pari al 51,1 per cento). Come già accennato, tale circostanza è, in parte, dovuta alle nuove regole di contabilizzazione delle spese in conto capitale previste dal d.lgs. n. 118/2011. Sul punto, la Regione ha osservato, nelle proprie controdeduzioni, che l'esercizio finanziario 2015 è stato l'ultimo in cui era consentito ricorrere al finanziamento della spesa per investimento attraverso l'indebitamento autorizzato e non contratto, in deroga alle regole della l. n. 243/2012 che impongono di ricorrere all'indebitamento nella misura massima della quota capitale annualmente rimborsata sul debito in essere. Ne è conseguita la scelta di aumentare, rispetto agli esercizi precedenti, gli stanziamenti per investimento coperti attraverso il ricorso all'indebitamento: tale scelta ha penalizzato l'indicatore finale perché la capacità di spesa è rimasta sostanzialmente immutata. Nel 2015, inoltre, è stato applicato, per la prima volta, il principio della competenza finanziaria potenziata che ha portato a reimputare una serie di impegni di spesa sulle annualità di bilancio successive; fino al 2014, tali impegni sarebbero stati mantenuti sull'esercizio di competenza con effetti positivi sull'indice di impegnabilità della spesa. Infatti a fronte di impegni di spesa mantenuti sul 2015 per 480,5 milioni, le obbligazioni giuridicamente vincolanti realmente assunte sono state pari a 683,7 milioni.

Inoltre, i pagamenti sono lentissimi, anche se in miglioramento rispetto agli anni precedenti: infatti, ancorché questa spesa sia operativamente più lenta della spesa corrente, si rileva che la velocità di pagamento arrivi appena al 47,7 per cento. Preoccupante, in particolare, è la velocità di pagamento relativa alla strategia sociale, che è pari appena al 4,8 per cento.

Tab. 63 -Le spese per investimenti- triennio 2013-2015. (in milioni)

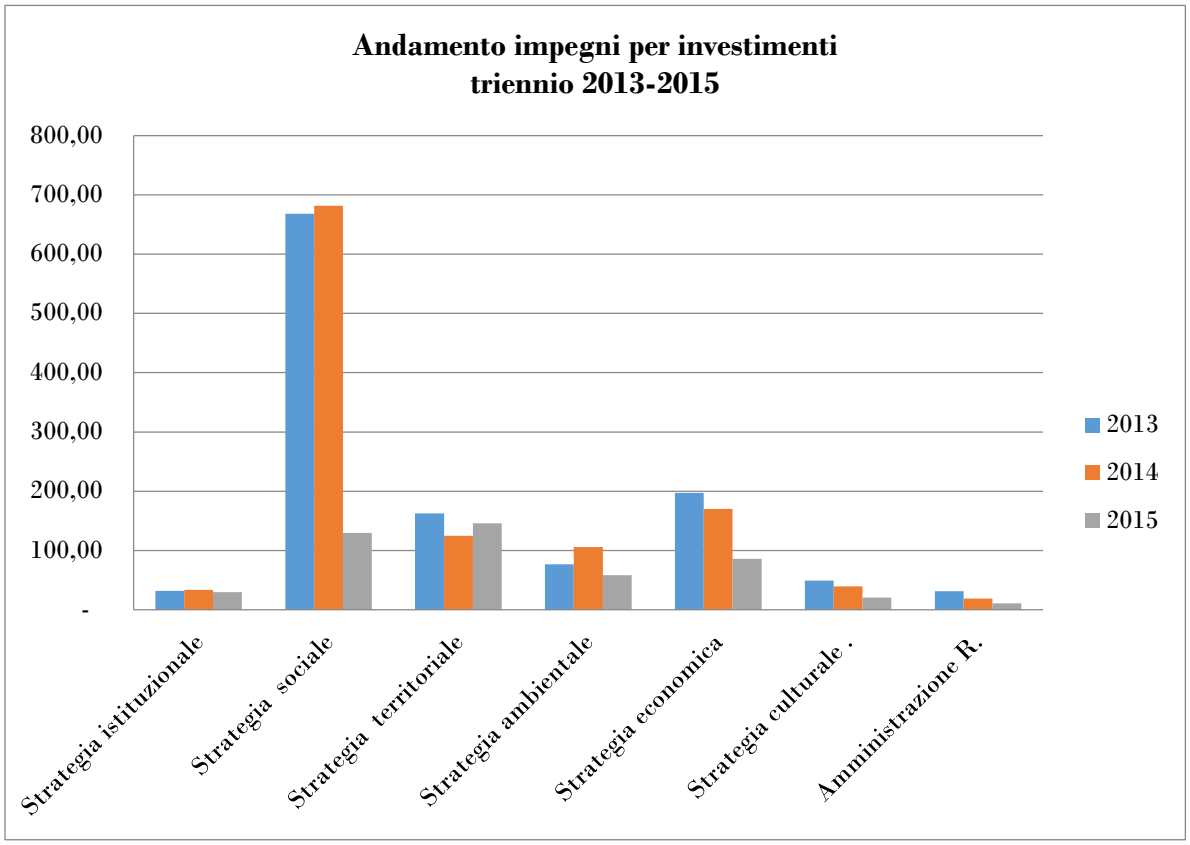
LE SPESE PER INVESTIMENTI PER STRATEGIA - TRIENNIO 2013-2015												
Strategia	Stanziamenti definitivi			Impegni			Pagamenti			Residui passivi dalla gestione di competenza		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Strategia istituzionale	184,60	93,28	170,2	32,10	33,75	29,7	5,60	3,93	14,9	26,50	29,82	14,8
Strategia sociale	934,00	715,78	238,1	668,30	681,53	129,5	390,20	280,32	6,2	278,10	401,22	123,3
Strategia territoriale	537,10	599,31	749,0	162,50	124,76	145,7	36,40	66,16	87,9	126,10	58,60	57,8
Strategia ambientale	330,40	303,80	383,7	76,60	106,03	58,5	1,60	37,05	40,1	75,00	68,98	18,4
Strategia economica	372,80	267,61	484,6	197,40	169,97	86,0	36,00	50,98	63,4	161,40	119,00	22,6
Strategia culturale	86,10	83,64	100,9	49,10	39,63	20,4	11,20	4,70	11,6	37,90	34,93	8,8
Amministrazione	319,80	232,87	248,6	31,40	18,72	10,7	15,90	14,09	5,1	15,50	4,63	5,6
Totale	**2.764,80**	**2.296,29**	**2.375,1**	**1.217,40**	**1.174,39**	**480,5**	**496,90**	**457,23**	**229,2**	**720,50**	**717,16**	**251,3**

INDICATORI												
Strategia	Variazioni % degli impegni			Variazioni % pagamenti			Indice capacità di impegno			Indice di velocità di pagamento		
	2014/ 2013	2015/ 2013	2015/ 2014	2014/ 2013	2015/ 2013	2015 /2014	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Strategia istituzionale	5,1%	-12,0%	-7,5%	-29,8%	166,1%	279,1%	17,4%	36,2%	17,5%	17,4%	11,6%	50,2%
Strategia sociale	2,0%	-81,0%	-80,6%	-28,2%	-98,4%	-97,8%	71,6%	95,2%	54,4%	58,4%	41,1%	4,8%
Strategia territoriale	-23,2%	16,8%	-10,3%	81,8%	141,5%	32,9%	30,3%	20,8%	19,5%	22,4%	53,0%	60,3%
Strategia ambientale	38,4%	-44,8%	-23,6%	2215,6%	2406,3%	8,2%	23,2%	34,9%	15,2%	2,1%	34,9%	68,5%
Strategia economica	-13,9%	-49,4%	-56,4%	41,6%	76,1%	24,4%	53,0%	63,5%	17,7%	18,2%	30,0%	73,7%
Strategia culturale	-19,3%	-48,5%	-58,5%	-58,0%	3,6%	146,8%	57,0%	47,4%	20,2%	22,8%	11,9%	56,9%
Amministrazione	-40,4%	-42,8%	-65,9%	-11,4%	-67,9%	-63,8%	9,8%	8,0%	4,3%	50,6%	75,3%	47,7%
Totale	**-3,5%**	**-59,1%**	**-60,5%**	**-8,0%**	**-53,9%**	**-49,9%**	**44,0%**	**51,1%**	**20,2%**	**40,8%**	**38,9%**	**47,7%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

A parte la strategia territoriale, che fa registrare un aumento rispetto al 2014, gli impegni per gli investimenti sono in discesa su tutte le strategie sia rispetto al 2013 che rispetto al 2014.

Fig. 15 - Andamento impegni per investimenti triennio 2013-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Anche con riferimento alla spesa per investimenti i trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni restano di gran lunga prevalenti anche se meno di quanto risultano nella spesa corrente, visto che coprono il 66 per cento delle risorse complessivamente impegnate.

Si può, inoltre, notare che gli impegni connessi a "partecipazioni azionarie" per conferimenti in conto capitale si sono praticamente azzerati, essendo pari ad appena 1.891 euro. Il punto è da tenere in considerazione perché, come è noto, il tema delle partecipazioni azionarie è particolarmente all'attenzione del legislatore nazionale.

Tab. 64 - Spese per investimento per tipologia economica SIOPE - triennio 2013-2015. (in milioni)

SPESE PER INVESTIMENTI									
Tipologia	2013			2014			2015		
	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti (comp.+res.)
Investimenti fissi	85,99	31,91	5,49	118,24	30,94	6,22	166,05	59,59	67,40
Trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche	1.771,09	967,72	444,92	1.355,58	862,04	352,40	1.647,39	318,22	359,90
Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	450,89	131,32	14,21	406,42	102,55	31,63	708,89	98,15	72,78
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	30,86	10,73	8,43	17,37	8,34	3,00	8,29	0,00	0,34
Concessioni di crediti	169,38	60,38	10,50	217,85	157,58	51,73	12,02	4,30	5,05
Fondo di riserva per le spese in conto capitale	245,71	15,26	13,44	170,23	12,11	12,11	164,65	0,00	0,00
Fondi speciali in conto capitale	3,15	-	-	0,05	-	-	0,05	0,00	0,00
Altre spese in conto capitale	7,69	-	-	10,55	0,83	0,13	10,02	0,21	0,67
Totale complessivo	**2.764,76**	**1.217,33**	**496,99**	**2.296,29**	**1.174,39**	**457,23**	**2.717,35**	**480,48**	**506,14**
INDICATORI									
% TOTALE SPESE IN C/CAPITALE	2013			2014			2015		
Investimenti fissi	3,11%	2,62%	1,11%	5,15%	2,63%	1,36%	6,11%	12,40%	13,32%
Trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche	64,06%	79,49%	89,52%	59,03%	73,40%	77,07%	60,62%	66,23%	71,11%
Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	16,31%	10,79%	2,86%	17,70%	8,73%	6,92%	26,09%	20,43%	14,38%
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	1,12%	0,88%	1,70%	0,76%	0,71%	0,66%	0,31%	0,00%	0,07%
Concessioni di crediti	6,13%	4,96%	2,11%	9,49%	13,42%	11,31%	0,44%	0,89%	1,00%
Fondo di riserva per le spese in conto capitale	8,89%	1,25%	2,70%	7,41%	1,03%	2,65%	6,06%	0,00%	0,00%
Fondi speciali in conto capitale	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Altre spese in conto capitale	0,28%	0,00%	0,00%	0,46%	0,07%	0,03%	0,37%	0,04%	0,13%
Totale complessivo	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

6. La gestione dei residui

6.1. Il riaccertamento ordinario dei residui

L'operazione di riaccertamento ordinario dei residui costituisce l'attività propedeutica alla predisposizione del rendiconto ed è svolta con cadenza annuale al fine di verificare le ragioni del mantenimento in bilancio dei residui attivi e passivi.

L'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011[92] regola tale istituto e definisce i criteri di mantenimento delle poste residuali, anche al fine di dare attuazione al principio contabile della competenza finanziaria potenziata. In particolare, possono essere conservate tra i residui attivi, le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento ma non incassate e tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Le poste contabili in entrata e in uscita, non esigibili nell'esercizio considerato, sono cancellate e immediatamente reimputate all'esercizio in cui si presume siano esigibili, incrementando il fondo pluriennale vincolato iscritto in uscita, dell'importo corrispondente ai residui passivi cancellati e reimputati.

Pertanto, alla luce del nuovo principio della competenza finanziaria potenziata il riaccertamento assume una valenza diversa rispetto al passato, poiché, oltre a non essere consentito mantenere in bilancio accertamenti e impegni cui non corrispondano rapporti giuridici perfezionati, è indispensabile determinarne la relativa esigibilità.

Con riferimento specifico alle regioni, il sopracitato articolo 3 esclude dal riaccertamento ordinario i residui derivanti dal perimetro sanitario, per i quali si applica il titolo II del d.lgs. n. 118/2011. Resta quindi in capo alla regione, per espressa previsione normativa[93], l'obbligo di accertare e impegnare l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, comprensivo dell'eventuale premialità, nonché le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. Le eventuali rettifiche comportano la cancellazione del corrispondente residuo attivo sulla base di atti formali di revoca o di modifica dei relativi finanziamenti. Restano pertanto esclusi dal riaccertamento ordinario effettuato secondo le nuove regole, i residui attivi (che valgono circa il 32 per cento) e passivi (per oltre il 36 per cento) del comparto sanità derivanti dalla competenza, nonché quelli riferiti alle partite conto terzi.

---

[92] Per le regioni art. 63, commi 8 e 9, d.lgs. n. 118/2011.
[93] Art. 20, comma 8 e 9 d.lgs. n. 118/2011.

Il disposto dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011, sempre con riferimento alle regioni, escludeva dalle operazioni di riaccertamento ordinario le spese finanziate da debito autorizzato e non contratto fino al 31 dicembre 2015. Al riguardo l'art. 1-*quarter* del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, ha di fatto superato tale disposizione per le spese di investimento relative al 2015, la cui copertura è costituita da debiti autorizzati e non contratti[94]. Così in sede di riaccertamento ordinario[95] la norma dispone la loro reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili attraverso la costituzione del fondo pluriennale vincolato di spesa dell'esercizio 2015 e di entrata dell'esercizio 2016.

Al riguardo, occorre sottolineare che tale disposizione potrà avere un impatto rilevante nei successivi esercizi finanziari, stante l'ammontare delle spese coperte da tali entrate[96] e considerando che il ricorso all'indebitamento per la copertura delle stesse, seppure consentito, è sottoposto agli stringenti vincoli normativi posti dal capo IV della legge n. 243/2012 (in vigore dal 2016).

Inoltre, come già detto[97], il comma 3, dell'articolo 60, del d.lgs. n. 118/2011 vieta la cancellazione dei residui passivi per perenzione. L'istituto della perenzione amministrativa, pertanto, non risulta più applicabile al bilancio regionale a partire dal 2015. Ciò dovrebbe determinare, nei prossimi esercizi, un incremento di residui passivi, in parte compensato dal corretto funzionamento del fondo pluriennale vincolato.

---

[94] Punto 9.1 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.

[95] La Regione in sede di riaccertamento straordinario dei residui, in base all'art. 3 c. 7 del d.lgs. n. 118/2011, ha escluso dalle operazioni di riaccertamento i residui passivi derivanti da mutui autorizzati e non contratti. Dalla documentazione istruttoria tali poste residuali, ammontano all'1.1.2015 a 523.67 milioni.

[96] L'ammontare dei residui passivi, derivanti dalla compentenza 2015 finanziati da mutui a pareggio e reimputati agli esercizi futuri nell'ambito del riaccertamento ordinario sono pari a 56,2 milioni.

[97] Cfr. Cap. III - § 2. "Il riaccertamento straordinario dei residui"

6.2. Le risultanze del riaccertamento ordinario

L'applicazione dei nuovi principi contabili dell'armonizzazione ha profondamente inciso sulla gestione dei residui, imponendo agli enti precisi adempimenti che modificano radicalmente l'approccio concettuale al riaccertamento dei residui stessi, anche se per le regioni resta escluso il comparto sanitario. La tabella che segue evidenzia l'ammontare dei residui attivi sottoposti al riaccertamento ordinario, sulla base degli atti allegati alla delibera di Giunta del 27 giugno 2016, n. 623, e le risultanze dell'operazione.

Tab. 65 - Riaccertamento ordinario dei residui attivi al 31/12/2015. (in euro)

	Importi al 31/12/2015 ante riaccertamento	Cancellazioni	Reimputazioni al 2016 e anni seguenti	Maggiori accertamenti	Importi al 31/12/2015 post riaccertamento
Residui attivi di competenza	569.732.553,78	3.939.042,15	113.572.123,39	1.162.446,21	453.383.834,45
Residui attivi pregressi	3.277.054.602,22	24.136.768,72			3.252.917.833,50
Totale	**3.846.787.156,00**	**28.075.810,87**	**113.572.123,39**	**1.162.446,21**	**3.706.301.667,95**
Comparto sanità comprensivo partite di giro	*1.813.663.620,26*				*1.813.663.620,26*
Partite di giro non sanitarie	*22.087.804,17*				*22.087.804,17*
Totale poste escluse dal riaccertamento ordinario	***1.835.751.424,43***				***1.835.751.424,43***
Totale	**5.682.538.580,43**				**5.542.053.092,38**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Come mostra la tabella precedente, nel conto del bilancio 2015 sono conservati residui attivi per 5.542,05 milioni (incluso il comparto sanitario e le partite in conto terzi), a fronte di un importo ante riaccertamento ordinario pari a 5.682,53 milioni. In particolare, le operazioni di riaccertamento hanno determinato:

- una riduzione dei residui attivi derivanti dalla competenza, che da 569,73 milioni scendono a 453,38 milioni a seguito dell'eliminazione di 3,93 milioni per insussistenze, in parte compensate da maggiori accertamenti (1,16 milioni), nonché per la cancellazione e successiva reimputazione al fondo pluriennale vincolato di poste residuali per oltre 113 milioni;
- una riduzione dei residui attivi provenienti da esercizi pregressi, che da 3.277,05 milioni si assestano a 3.252,91 milioni, a seguito dell'eliminazione di poste residuali insussistenti per 24,13 milioni.

Per quanto riguarda i residui passivi, si riportano di seguito le risultanze del riaccertamento ordinario.

Tab. 66 - Riaccertamento ordinario dei residui passivi al 31/12/2015. (in euro)

	Importi al 31/12/2015 ante riaccertamento	Cancellazioni	Reimputazioni al 2016 e anni seguenti	Importi al 31/12/2015 post riaccertamento
Residui passivi di competenza	796.210.559,66	14.081.644,84	308.260.291,01	473.868.623,81
Residui passivi pregressi	3.202.224.628,80	14.433.484,58		3.187.791.144,22
Totale	3.998.435.188,46	28.515.129,42	308.260.291,01	3.661.659.768,03
Comparto sanità comprensivo delle partite di giro	*2.250.625.59,50*			*2.250.625.592,50*
Partite di giro non sanitarie	*21.969.768,73*			*21.969.768,73*
Totale poste escluse dal riaccertamento ordinario	**2.272.595.360,23**			**2.272.595.360,23**
Totale	**6.271.030.549,19**			**5.934.255.128,76**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

I residui passivi mantenuti nel conto del bilancio 2015, comprensivi del settore sanitario e delle partite di giro, sono pari a 5.934,25 milioni.

Sulla base delle risultanze indicate nei documenti allegati alla citata delibera[98], i residui pregressi al 31/12/2015, al netto delle cancellazioni (14,43 milioni) da 3.202,22 milioni si assestano a 3.187,79 milioni. Le poste residuali di competenza passano da 796,21 milioni a 473,87 milioni per effetto delle cancellazioni (14,08 milioni) e della reimputazione agli esercizi successivi di impegni per 308,26 milioni mediante l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato. Questi ultimi rappresentano quasi il 40 per cento del complesso dei residui di competenza 2015 presenti in bilancio prima del riaccertamento (pari a 796,21 milioni). La reimputazione agli anni successivi di un elevato ammontare di impegni, la cui esigibilità era inizialmente prevista nel 2015, rappresenta un segnale di difficoltà della Regione, nel primo anno di applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, nel gestire correttamente sia l'operazione di riaccertamento straordinario all'1/1/2015, sia la gestione di competenza dell'anno.

La tabella seguente mostra la scomposizione delle partite residuali tra parte corrente e conto capitale, unitamente al dettaglio del fondo pluriennale vincolato per anno di reimputazione delle relative poste attive e passive.

Si ricorda al riguardo che i residui relativi al comparto sanitario, provenienti dalla competenza, non sono stati sottoposti al riaccertamento ordinario, a differenza di quelli derivanti dagli esercizi pregressi[99]; sono tuttavia ricompresi nello stock complessivo dei residui ante e post riaccertamento.

[98] Delibera Giunta Regionale 27 giugno 2016, n. 623.

[99] Per le modalità di gestione delle poste sanitarie si rimanda a quanto disposto dall'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011.

Tab. 67 - Residui attivi. Riaccertamento ordinario al 31/12/2015 - Scomposizione parte corrente e c/capitale. (in euro)

	Importi al 31/12/2015 ante riaccertamento	Maggiori entrate	Cancellazioni	Reimputazioni al 2016	Reimputazioni al 2017	Reimputazioni al 2018	Reimputazioni oltre il 2018	Importi al 31/12/2015 post riaccertamento
Residui di parte corrente	4.652.440.195,87	0	19.985.144,37	25.723.804,67	6.526.547,99	0	0	4.600.204.698,84
Residui di parte capitale	1.007.569.349,14	1.162.446,21	8.076.621,12	71.858.611,37	8.663.159,36	800.000,00	0	919.333.403,50
Residui da partite di giro	22.529.035,42	0	14.045,38	0	0	0	0	22.514.990,04
Totale residui attivi	**5.682.538.580,43**	**1.162.446,21**	**28.075.810,87**	**97.582.416,04**	**15.189.707,35**	**800.000,00**	**0,00**	**5.542.053.092,38**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 68 - Residui passivi. Riaccertamento ordinario al 31/12/2015 - Scomposizione parte corrente e c/capitale. (in euro)

	Importi al 31/12/2015 ante riaccertamento	Cancellazioni	Reimpuzioni al 2016	Reimputazioni al 2017	Reimputazioni al 2018	Reimputati oltre il 2018	Importi al 31/12/2015 post riaccertamento
Residui di parte corrente	2.132.669.589,57	18.418.885,39	93.240.196,00	11.530.025,61	210.097,20	3.287,50	2.009.267.097,87
Residui di parte capitale	1.995.813.200,82	10.087.093,51	152.961.355,48	29270743,19	14.544.586,03	6.500.000,00	1.782.449.422,61
Residui da partite di giro	2.142.547.758,30	9.150,52	0	0	0	0	2.142.538.607,78
Totale residui passivi	**6.271.030.548,69**	**28.515.129,42**	**246.201.551,48**	**40.800.768,80**	**14.754.683,23**	**6.503.287,50**	**5.934.255.128,26**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

6.2.1. Le cancellazioni per insussistenza di residui attivi e passivi

Complessivamente, le poste residuali attive e passive cancellate definitivamente dal bilancio per insussistenza nel riaccertamento ordinario sono pressoché di importo analogo. Analizzando i dati nel dettaglio, le cancellazioni definitive dei residui attivi sono pari a 28,07 milioni, di cui oltre il 58 per cento si riferisce a residui provenienti da anni pregressi allocati nel titolo I delle entrate (circa 16 milioni). In particolare, la variazione principale si riferisce ad un credito di 12,30 milioni relativo ad un accertamento assunto nel 2014 sul cap. 11010[100] per acconti Irap su gettiti derivanti da manovre fiscali, come da apposita nota del Mef del luglio 2014. Il residuo è stato cancellato a seguito di una successiva nota del Mef, che ha rivisto le stime relative al gettito Irap della parte non sanitaria.

I residui passivi cancellati, a loro volta, sono pari a 28,1 milioni; di questi le maggiori riduzioni sono relative ai residui derivanti dalla competenza di parte corrente (titolo I della spesa) per circa 12 milioni. Al riguardo, si evidenzia che le variazioni più consistenti si riferiscono a spese inerenti il personale (oneri e salari accessori, Irap, oneri previdenziali).

In generale, le cancellazioni definitive operate con il riaccertamento ordinario, in quanto di importo analogo per le poste attive e passive, non influenzano il risultato di amministrazione. Ben altro esito si genera se si considera il complesso delle cancellazioni definitive, attive e passive, operate nel corso dell'anno, ovvero prima del riaccertamento ordinario e quindi non contemplate nelle operazioni in oggetto. Al riguardo si rinvia al successivo paragrafo relativo ai risultati complessivi della gestione dei residui.

Le tabelle seguenti offrono il quadro di dettaglio dei residui attivi e passivi definitivamente eliminati dal bilancio con il riaccertamento ordinario, per titolo di entrata e di spesa e per tipologia di residui (derivanti cioè dalla competenza o da esercizi pregressi).

[100] Cap. 11010 "Irap-imposta regionale sulle attività produttive non sanità".

Tab. 69 - Residui attivi derivanti dalla competenza. (in euro)

Tit.	Descrizione	Importi al 31/12/2015 ante riaccertamento	Insussistenze	Maggiori accertamenti	Importi al 31/12/2015 post riaccertamento	Residui reimputati al 2016 e ss..	% residui reimputati
I	Entrate derivanti da tributi propri della regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla regione o provincia autonoma	289.804.687,51	149,32	-	289.804.538,19	-	
II	Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di p/ corrente dell'U.E., dello stato e di altri soggetti	104.548.205,50	1.220.730,61	-	71.077.122,23	32.250.352,66	30,85%
III	Entrate extratributarie	11.634.139,38	166.540,12	-	11.467.599,26	-	0,00%
IV	Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	163.640.213,12	2.551.622,10	1.162.446,21	81.034.574,77	81.216.462,46	49,63%
V	Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	105.308,27	-	-	-	105.308,27	100%
	Totale	**569.732.553,78**	**3.939.042,15**	**1.162.446,21**	**453.383.834,45**	**113.572.123,39**	**19,93%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 70 - Residui passivi derivanti dalla competenza. (in euro)

Tit.	Descrizione	Importi al 31/12/2015 ante riaccertamento	Insussistente	Importi al 31/12/2015 post riaccertamento	Residui reimputati al 2016 e ss..	% residui reimputati
I	Spese correnti	446.694.534,12	12.247.058,39	329.463.869,42	104.983.606,31	23,50%
II	Spese in conto capitale	349.514.418,33	1.832.979,24	144.404.754,39	203.276.684,70	58,16%
III	Spese per rimborso di prestiti	1.607,21	1.607,21	-	-	-
	Totale	**796.210.559,66**	**14.081.644,84**	**473.868.623,81**	**308.260.291,01**	**38,72%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 71 - Residui attivi derivanti da esercizi pregressi. (in euro)

Tit.	Descrizione	Importi al 31/12/2015 ante riaccertamento	Importo Insussistente	Importi al 31/12/2015 post riaccertamento
I	Entrate derivanti da tributi propri della regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla regione o provincia autonoma	1.576.490.373,17	16.475.467,15	1.560.014.906,02
II	Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'U.E., dello stato e di altri soggetti	799.595.417,37	1.687.581,90	797.907.835,47
III	Entrate extratributarie	81.907.725,52	434.675,27	81.473.050,25
IV	Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	815.664.207,71	5.524.999,02	810.139.208,69
V	Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.963.677,64	-	2.963.677,64
	Entrate per contabilità speciali	433.200,81	14.045,38	419.155,43
	Totale	**3.277.054.602,22**	**24.136.768,72**	**3.252.917.833,50**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 72 - Residui passivi derivanti da esercizi pregressi. (in euro)

Tit.	Descrizione	Importi al 31/12/2015 ante riaccertamento	Importo Insussistente	Importi al 31/12/2015 post riaccertamento
I	Spese correnti	662.834.012,57	6.170.219,79	656.663.792,78
II	Spese in conto capitale	1.539.374.374,79	8.254.114,27	1.531.120.260,52
IV	Spese per contabilità speciali	1.000.016.241,44	9.150,52	1.000.007.090,92
	Totale	**3.202.224.628,80**	**14.433.484,58**	**3.187.791.144,22**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

La gestione dei residui derivanti dalla competenza evidenzia cancellazioni di poste attive per 3,93 milioni (di cui vincolate per 3,92), a fronte di radiazione di partite passive per 14 milioni (di cui vincolate per 4,9).

L'analisi dei residui provenienti da esercizi pregressi ha determinato, altresì cancellazioni di poste attive per 24,1 milioni (di cui 7,2 corrispondono a risorse di natura vincolata) e di residui passivi per 14,4 milioni (di cui 5,9 vincolati) come riportato di seguito.

Complessivamente, pertanto, a fronte di cancellazioni di residui attivi di natura vincolata per 11,1 milioni (7,2+3,92), sussistono cancellazioni di debiti finanziati con risorse vincolate per 10,8 milioni (4,9+5,9), con un bilanciamento sostanziale tra partite vincolate attive e passive.

6.2.2. Il fondo pluriennale vincolato rideterminato al 31/12/2015

L'operazione di riaccertamento ordinario, effettuata sulla base del principio della competenza finanziaria potenziata, consente all'ente di verificare l'esigibilità di accertamenti e impegni che, a seguito di fatti gestionali successivi alla prima imputazione, potrebbero risultare non più esigibili nell'anno cui il rendiconto si riferisce e pertanto essere riassunti nell'esercizio in cui gli stessi diventeranno esigibili.

Per quanto riguarda gli accertamenti da reimputare, questi vengono cancellati dal bilancio, generando un eventuale disavanzo tecnico e vengono reimputati nell'anno in cui diventeranno monetizzabili. Riguardo, invece, agli impegni, la relativa copertura, a seguito della loro reimputazione al futuro, viene garantita mediante l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, che viene iscritto tra le spese dell'anno di competenza e tra le entrate dell'anno successivo. Non è necessaria la costituzione del fondo pluriennale vincolato solo nel caso in cui la reimputazione riguardi, contestualmente, entrate e spese correlate.

Nel dettaglio, l'operazione di riaccertamento ordinario, evidenziata nella seguente tabella, ha determinato la reimputazione agli anni 2016 e seguenti di impegni per 308,26 milioni, di cui 104,98 di parte corrente e 203,28 di parte capitale. Le entrate reimputate,

tutte di natura vincolata, sono complessivamente pari a 113,57 milioni, di cui 32,25 milioni di parte corrente e 81,32 milioni in conto capitale.

Tab. 73 - Riaccertamento ordinario: reimputazioni dei residui attivi e passivi. (in euro)

	Residui passivi reimputati al 2016 ed esercizi successivi	% sul totale residui passivi	Residui attivi reimputati al 2016 ed esercizi successivi	% sul totale residui attivi
Parte corrente	104.983.606,31	34,06%	32.250.352,66	28,40%
Parte in conto capitale	203.276.684,70	65,94%	81.321.770,73	71,60%
Totale	**308.260.291,01**		**113.572.123,39**	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'incidenza delle componenti di parte corrente e di parte capitale sul totale reimputato evidenzia, con particolare riferimento alle partite in conto capitale, la difficoltà, in questa prima fase di applicazione dei principi armonizzati, di operare una adeguata programmazione degli investimenti, la quale deve essere supportata da cronoprogrammi coerenti con le effettive capacità di attuazione degli stessi.

A seguito delle citate reimputazioni di residui attivi e passivi, il fondo pluriennale vincolato si incrementa di 193,85 milioni (v. tabella successiva). Tale importo rappresenta il saldo fra le uscite e le entrate reimputate (308,26-113,57=194,69 milioni) al netto delle variazioni negative di 0,84 milioni. Queste ultime cancellazioni riguardano impegni che, nel corso del 2015, sono stati direttamente assunti sul 2016. Le entrate reimputate pari 113,57 milioni poiché tutte vincolate, non richiedono la costituzione del fondo pluriennale per la quota di spesa finanziate dalle stesse, come disposto dal punto 9.1 del principio applicato della contabilità finanziaria.

Tab. 74 - Fondo pluriennale vincolato derivante dal riaccertamento ordinario. (in euro)

Fondo pluriennale vincolato	Variazione in più FPV	Variazione in meno FPV	Incremento netto FPV 2015
FPV di parte corrente	72.733.253,65	-241.197,38	72.492.056,27
FPV di parte capitale	121.954.913,97	-599.492,25	*121.355.421,72
FPV totale	**194.688.167,62**	**-840.689,63**	**193.847.477,99**

*di cui residui passivi finanziati con mutui autorizzati e non contratti per 56.246.715,54 euro.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'incremento del fondo pluriennale vincolato iscritto nella spesa 2015 è stato recepito dalla variazione di bilancio allegata alla delibera di giunta n. 623/2016, per un importo netto pari, come detto, a 193,8 milioni.

La tabella successiva mostra la scomposizione per missioni del fondo pluriennale vincolato derivante dal riaccertamento ordinario, distintamente per la parte corrente e conto capitale. Nel prospetto emerge che oltre il 50 per cento della parte corrente è relativo ad impegni reimputati afferenti le missioni "Politiche per il lavoro e la formazione professionale (16,11 per cento) e "Trasporti e diritto alla mobilità" (40,10 per cento). Quest'ultima missione, anche nella componente di parte capitale, costituisce oltre il 40 per cento dell'ammontare complessivo, seguita dalle missioni "Assetto del territorio ed edilizia abitativa" (24,93 per cento) e "Sviluppo economico e competitività" (12,25 per cento).

Tab. 75 - Fondo pluriennale vincolato derivante dal riaccertamento ordinario: dettaglio per missioni.

(in euro)

Missione	Parte corrente		Parte in conto capitale	
0100 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	7.189.256,13	9,92%	1.148.720,48	0,95%
0300 - Ordine pubblico e sicurezza	648.238,10	0,89%		0,00%
0400 - Istruzione e diritto allo studio	1.798.138,56	2,48%	5.180.887,06	4,27%
0500 - Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	871.084,25	1,20%	499.277,77	0,41%
0600 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	3.800.080,79	5,24%		0,00%
0700 - Turismo	1.066.000,00	1,47%	4.035.837,40	3,33%
0800 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	1.309.000,00	1,81%	30.254.336,00	24,93%
0900 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	553.261,19	0,76%	5.662.870,77	4,67%
1000 - Trasporti e diritto alla mobilità	29.067.243,50	40,10%	48.837.960,76	40,24%
1100 - Soccorso civile	1.081.561,98	1,49%	691.193,40	0,57%
1200 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	4.489.252,91	6,19%	2.234.470,55	1,84%
1300 - Tutela della salute	44.378,74	0,06%		0,00%
1400 - Sviluppo economico e competitività	4.038.748,72	5,57%	14.864.042,07	12,25%
1500 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale	11.678.679,31	16,11%		0,00%
1600 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	738.443,70	1,02%	72.502,31	0,06%
1700 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	229.157,23	0,32%	7.573.100,31	6,24%
1900 - Relazioni internazionali	3.889.594,16	5,37%	300.222,84	0,25%
Totale	72.492.119,27	100,00%	121.355.421,72	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Si evidenzia inoltre che, nell'ambito delle spese di parte capitale reimputate, come sopra quantificate, una quota pari a 56,25 milioni è finanziata da mutui autorizzati e non contratti.

Come già accennato, l'entrata in vigore del d.l. n. 78/2015[101] obbliga le regioni a provvedere, "*alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili degli impegni la cui copertura è costituita da debiti autorizzati e non contratti esigibili negli anni successivi*".

[101] Art. 1 *quarter* del d.l. n. 78/2015.

Conseguentemente, il fondo di 121,35 milioni generato dalla reimputazione di spese per investimento e che ne rappresenta la fonte di finanziamento, comprende una quota di risorse non effettive, di importo pari a quello finanziato mediante l'istituto dei mutui a pareggio.

L'incremento del fondo pluriennale vincolato di 193,8 milioni, determinato dalle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui, ha comportato una profonda revisione del fondo complessivo che, al termine del 2015, risulta pari a 489,17 milioni, come mostra la successiva tabella.

Tab. 76 - Fondo pluriennale vincolato complessivo al 31.12.2015. (in euro)

	FPV precedente riaccert. ordinario	Variazioni da riaccert. ordinario	FPV rideterminato con riaccert. ordinario
FPV di parte corrente	74.470.134,44	72.492.056,27	146.962.190,71
FPV di parte capitale	220.860.490,34	121.355.421,72	342.215.912,06
FPV totale uscita	**295.330.624,78**	**193.847.477,99**	**489.178.102,77**

*di cui residui passivi finanziati con mutui autorizzati e non contratti per 56.246.715,54 euro.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Il fondo risulta incrementato del 66 per cento rispetto a quello precedente al riaccertamento ordinario (295 milioni). Quest'ultima quota comprende il fondo generato nell'ambito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui e quello derivante dalla gestione di competenza.

Poiché il fondo pluriennale vincolato deve essere detratto dal risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 42 comma 1 del d.lgs. n. 118/2011[102], l'incremento dello stesso (193,8 milioni) influenza negativamente la quantificazione del risultato finale.

La seguente tabella dà conto della ripartizione del fondo in risorse libere e vincolate.

Tab. 77 - Fondo pluriennale vincolato in uscita - Anno 2015. (in euro)

FPV risorse vincolate	correnti	42.964.438,32
FPV risorse vincolate	c/capitale	250.123.182,84
Totale FPV risorse vincolate		**293.087.621,16**
FPV risorse libere	correnti	103.997.752,39
FPV risorse libere	c/capitale	92.092.729,22
Totale FPV risorse libere		**196.090.481,61**
Totale FPV		**489.178.102,77**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

[102] Per l'analisi di dettaglio del risultato di amministrazione si rimanda al paragrafo 3 del presente capitolo relativo ai risultati finali di rendiconto.

Il complesso degli impegni reimputati ad esercizi successivi al 2015 e finanziati mediante risorse vincolate è pari a 293,08 milioni, ovvero il 60 per cento del totale. Al riguardo, si evidenzia che, nel caso di economie di spesa riferite a impegni finanziati da tali tipologie di entrate, queste ultime devono confluire nel risultato di amministrazione tra i fondi vincolati, riducendo di pari importo il fondo pluriennale.

L'incremento del fondo pluriennale vincolato rispetto all'1/1/2015 risulta evidente anche dai dati riportati di seguito, che forniscono il dettaglio del fondo complessivo per missioni. Tale scomposizione evidenzia la preponderanza della componente relativa a politiche di trasporto (missione 10), con particolare riferimento al trasporto ferroviario e delle politiche per lo sviluppo economico e per la competitività (missione 14). Le due missioni citate rappresentano insieme più del 39 per cento del fondo totale a fine esercizio 2015.

Al riguardo, si rileva che il fondo pluriennale vincolato quantificato all'1.01.2015, pari a 400,49 milioni, differisce da quello quantificato alla stessa data in sede di riaccertamento straordinario dei residui, pari a 387,67 milioni. La differenza di 12,82 milioni si riferisce alle spese per la premialità e il trattamento accessorio del personale, riferite all'anno in corso, da liquidare nell'anno successivo, secondo quanto indicato nel principio applicato della contabilità finanziaria, punto 5.2.

Tab. 78 - Fondo pluriennale vincolato complessivo per missioni. Confronto 1/01/2015-31/12/2015. (in euro)

MISSIONI		FPV al 01/01/2015	% sul totale	FPV al 31/12/2015	% sul totale
1	Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo	61.502.719,33	15,36%	57.193.606,67	11,69%
2	Giustizia	0,00	0,00%	0,00	0,00%
3	Ordine pubblico e sicurezza	455.664,29	0,11%	648.238,10	0,13%
4	Istruzione e diritto allo studio	3.238.204,84	0,81%	7.646.996,61	1,56%
5	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	16.315.629,39	4,07%	13.652.481,83	2,79%
6	Politiche giovanili, sport e tempo libero	992.840,06	0,25%	3.881.080,79	0,79%
7	Turismo	29.102.437,08	7,27%	30.786.868,94	6,29%
8	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	6.659.506,92	1,66%	31.563.336,00	6,45%
9	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	83.192.534,33	20,77%	78.555.309,38	16,06%
10	Trasporti e diritto alla mobilità	32.524.251,30	8,12%	96.979.746,38	19,83%
11	Soccorso civile	13.445.455,03	3,36%	12.872.595,55	2,63%
12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	14.318.049,47	3,58%	13.690.524,06	2,80%
13	Tutela della salute	240.584,04	0,06%	50.428,46	0,01%
14	Sviluppo economico e competitività	85.410.192,34	21,33%	95.133.976,41	19,45%
15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	16.987.412,21	4,24%	16.395.282,16	3,35%
16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	361.705,70	0,09%	817.716,68	0,17%
17	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	18.308.705,33	4,57%	15.376.302,06	3,14%
18	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	358.461,06	0,09%	238.461,06	0,05%
19	Relazioni internazionali	17.072.866,30	4,26%	13.695.151,63	2,80%
99	Servizi per conto terzi	1.760,00	0,00%	0,00	0,00%
	TOTALE	***400.488.979,02***	**100,00%**	***489.178.102,77***	**100,00%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Il rinvio al futuro di spese già impegnate da parte dell'ente comporta, peraltro, la necessità di garantirne un'effettiva copertura, anche in considerazione della presenza di una quota finanziata mediante l'istituto dei mutui a pareggio, cui non corrispondono quindi effettive risorse disponibili, come verrà descritto nel proseguo della trattazione.

In particolare, i commi 4 e 7, dell'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011 escludevano dalle operazioni di riaccertamento straordinario o ordinario i residui passivi finanziati con i mutui autorizzati e non contratti. Successivamente, è intervenuto l'art. 1 quater del d.l. n. 78/2015 che ha riammesso alla procedura di riaccertamento ordinario tale tipologie di residui, limitatamente a quelli derivanti dalla competenza 2015.

Pertanto, con riferimento al riaccertamento straordinario, il d.lgs. n. 118/2011 (art. 3 comma 7) ha previsto l'esclusione dei residui passivi finanziati con mutui autorizzati e non contratti, che per la Regione Toscana erano pari, all'1.1.2015, a 523,68 milioni.

Invece, la quota di spesa finanziata da mutui a pareggio, derivante dalla gestione di competenza (pari a 56,25 milioni), è stata ricompresa nelle operazioni di riaccertamento ordinario.

Il combinato delle due norme citate ha determinato, conseguentemente, una diversa gestione dei residui passivi derivanti da mutui autorizzati e non contratti, in base al fatto che si riferiscano al 2015 ovvero agli esercizi precedenti. In particolare:

- i residui passivi finanziati da mutui a pareggio afferenti agli anni 2014 e precedenti, non potendo essere oggetto di reimputazione ai successivi esercizi vengono mantenuti tra i residui passivi al 31.12.2015[103];
- i residui passivi finanziati da mutui a pareggio, generati nel corso della competenza 2015, possono essere reimputati agli esercizi futuri. Si genera pertanto il fondo pluriennale vincolato per la quota reimputata, anche se le risorse non sono effettivamente confluite in bilancio; ciò può comportare problemi di effettiva copertura delle spese negli anni in cui i relativi impegni diventeranno esigibili.

A partire dal 2016 con l'entrata in vigore del capo IV della legge n. 243/2012, unitamente a quanto disposto dall'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011[104], l'istituto dei mutui a pareggio per

[103] Il principio applicato della contabilità finanziaria, al punto 9.1, prevede infatti la possibilità di reimputazione agli anni successivi, nel corso del riaccertamento ordinario, solo delle poste attive e passive iscritte (o reiscritte a seguito del riaccertamento straordinario) in competenza 2015, al netto di quelle mantenute in conto residui.

[104] L'art. 40, c. 1, ultimo periodo, prevede che "*nelle more dell'applicazione del capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede*

finanziare nuove spese non è più applicabile. Pertanto non si dovrebbero più generare, in futuro, residui passivi di competenza finanziati con il ricorso a tale istituto.

6.2.3. La rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità a seguito del riaccertamento ordinario

Al termine dell'esercizio 2015 è stato rideterminato, come prescritto dal principio contabile della competenza finanziaria[105], il fondo crediti di dubbia esigibilità, al fine di verificare la congruità del relativo accantonamento nel risultato del amministrazione, avvenuto in prima istanza all'1/1/2015 contestualmente al riaccertamento straordinario dei residui[106].

La determinazione del fondo è effettuata con riferimento all'importo dei residui attivi derivanti dalla competenza cui il rendiconto si riferisce e provenienti dagli esercizi precedenti, limitatamente a quelle categorie di entrate considerate dall'ente di difficile esazione. La scelta del livello di analisi è discrezionale, seppure le eventuali esclusioni, non ricomprese tra quelle già indicate nel principio contabile, debbono trovare adeguata motivazione nella nota integrativa al rendiconto, mentre la metodologia di calcolo, seppure con diverse variabili, è specificatamente regolamentata dal principio contabile citato.
La tabella che segue mostra il calcolo del fondo al 31/12/2015.

di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'art. 62."

[105] Allegato 4/2, esempio n. 5, del d.lgs. n. 118/2011.

[106] Art. 3, comma 7, lett. e) del d.lgs. n. 118/2011.

Tab. 79 - Calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2015. (in euro)

Tipologia		Residui da residui	% sul totale	Accantonamento al fondo da residui	Residui derivanti dalla competenza	% sul totale	Accantonamento residuo da competenza	Complemento a 100 della % di riscossione	accantonamento totale
		a		*b=(a*e)*	*c*		*d=(c*e)*	*e*	*b+d*
1010100	Imposte tasse e proventi assimilati	401.865,24	0,49%	244.123,29	112.857.588,28	91,33%	90.319.927,90	60,75%	90.564.051,19
2010300	Trasferimenti correnti da Imprese	118.498,05	0,14%	89.625,86	99.103,14	0,08%	74.956,54	75,63%	164.582,40
2010500	Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	81.619,62	0,10%	41.320,01	33.621,51	0,03%	17.020,92	50,63%	58.340,93
3010000	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	796.955,40	0,97%	612.448,00	810.194,56	0,66%	622.622,10	76,85%	1.235.070,10
3020000	Proventi deriv. dall'attività di controllo e repressione irregolarità e illeciti	0,00	0,00%	0,00	1.350.598,26	1,09%	0,00	0,00%	0,00
3030000	Interessi attivi	3.406.841,17	4,16%	3.257.112,39	156.464,78	0,13%	149.588,24	95,61%	3.406.700,63
3040000	Altre entrate da redditi da capitale	498.776,92	0,61%	478.045,46	96.536,02	0,08%	92.523,54	95,84%	570.569,00
3050000	Rimborsi e altre entrate correnti	73.953.202,41	90,22%	68.530.416,15	5.809.790,04	4,70%	5.383.774,01	92,67%	73.914.190,16
4020000	Contributi agli investimenti	1.565.281,69	1,91%	1.544.652,90	79.253,50	0,06%	78.209,02	98,68%	1.622.861,92
4040000	Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	15.282,51	0,02%	10.059,56	0,00	0,00%	0,00	65,82%	10.059,56
4050000	Altre entrate in conto capitale	704.370,48	0,86%	427.660,17	23.898,53	0,02%	14.510,05	60,72%	442.170,22
5030000	Riscossione crediti di medio-lungo termine	429.119,62	0,52%	279.804,85	2.255.793,16	1,83%	1.470.876,27	65,20%	1.750.681,12
Totale complessivo		**81.971.813,11**	**100,00%**	**75.515.268,64**	**123.572.841,78**	**100,00%**	**98.224.008,59**	**100,00%**	**173.739.277,23**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'importo dei crediti considerati per il calcolo del fondo ammontano complessivamente a 205,54 milioni, di cui 81,97 milioni sono relativi ai residui pregressi e 123,57 milioni riguardano i residui derivanti dalla competenza. Tra le poste di maggior rilievo prese a base del conteggio si segnalano 73,95 milioni relativi a "Rimborsi e altre entrate correnti" che rappresentano circa il 90 per cento dell'importo dei residui pregressi, e "Imposte e tasse e proventi assimilati" che invece costituiscono il 91,33 per cento dei residui derivanti dalla competenza, che riguardano principalmente le tasse automobilistiche. Con riferimento a quest'ultima tipologia, la regione ha ritenuto prudenziale, per la parte relativa alla competenza, effettuare il calcolo usando la percentuale di non incasso dell'esercizio 2015 considerando che, proprio dall'esercizio in esame, in base al principio della competenza finanziaria potenziata, tali entrate non risultano più accertate per cassa come in passato. Per quanto riguarda la modalità di calcolo delle restanti tipologie di crediti si rimanda a quanto già segnalato nel paragrafo 5.2.1 del capitolo I, in occasione dell'analisi sul riaccertamento straordinario.

Il fondo è vincolato nel risultato amministrazione distintamente per la parte corrente (al capitolo 74100 per 171,66 milioni) e per la parte in conto capitale (al capitolo 74153 per i 2,08 milioni).

Il fondo ricalcolato al 31/12/2015 è pari a 173,74 milioni, di cui 98,2 milioni riferiti ai residui derivanti dalla competenza e 75,5 relativi alla gestione dei residui in aumento di oltre il 97 per cento rispetto a quello determinato in sede di riaccertamento straordinario all'1/1/2015 (88,12 milioni). Al riguardo si evidenzia tuttavia che l'ammontare dell'accantonamento necessario è risultato inferiore a quanto precedentemente stanziato[107] e pertanto è stata liberata la corrispondente quota di avanzo accantonato.

[107] Considerato che nel bilancio di previsione 2015 era stata stanziata un'ulteriore quota di 129,53 milioni a presidio delle entrate di dubbia esigibilità proveniente dalla competenza, da aggiungere allo stanziamento operato in sede di riaccertamento straordinario di 88,12 milioni, si evidenzia che l'accantonamento al fondo, ricalcolato in sede di rendiconto, è risultato inferiore (173,74 milioni) alle previsioni per cui è stata liberata la corrispondente quota di avanzo accantonato.

6.3. La gestione complessiva dei residui

La tabella che segue espone i dati relativi ai residui attivi afferenti al 2010 - 2015 ed evidenzia, per ciascun anno, i valori iniziali e la consistenza finale, al netto delle variazioni intervenute nel corso dell'esercizio per riscossioni o insussistenze.

Tab. 80 - Gestione dei residui attivi - anni 2010-2015. (in milioni)

anno	Iniziale di vecchia formazione	Riaccertamento su residui attivi	%	Riscossioni su residui	Capacità di smaltimento %	da riscuotere/ residui portati a nuovo	%	Maggiori/ Minori entrate	%	Residui formatesi nell'esercizio di competenza	Consistenza finale dei residui
	a	*b*	*b/a*	*c*	*c/a*	*d = (b-c)*	*d/a*	*e = (b-a)*	*e/a*	*f*	*g = (d+f)*
TITOLO I – TRIBUTI PROPRI E GETTITO DI TRIBUTI ERARIALI											
2010	4.171,20	4.092,10	98,10%	1.216,50	29,20%	2.875,60	68,90%	-79,1	-1,90%	1.202,10	4.077,70
2011	4.077,60	4.077,60	100,00%	1.251,10	30,70%	2.826,50	69,30%	-	0,00%	974,8	3.801,30
2012	3.801,40	3.790,20	99,70%	748,8	19,70%	3.041,40	80,00%	-11,2	-0,30%	1.002,60	4.044,00
2013	4.044,10	4.041,50	99,90%	3.307,90	81,80%	733,6	18,10%	-2,6	-0,10%	1.239,40	1.973,00
2014	1.973,00	1.977,30	100,20%	988	50,10%	989,4	50,10%	4,4	0,20%	1.340,80	2.360,20
2015	2.360,22	2.338,90	99,10%	778,9	33,00%	1.560,00	66,10%	-21,4	-0,91%	1.824,44	3.384,44
TITOLO II – CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI STATALI, UNIONE EUROPEA E ALTRI SOGGETTI											
2010	603,6	594,1	98,40%	80,5	13,30%	513,6	85,10%	-9,5	-1,60%	348,9	862,5
2011	862,5	861,7	99,90%	472,2	54,70%	389,5	45,20%	-0,8	-0,10%	452	841,5
2012	841,5	842,2	100,10%	114,6	13,60%	727,6	86,50%	0,7	0,10%	445,1	1.172,70
2013	1.172,70	1.177,40	100,40%	498,7	42,50%	678,7	57,90%	4,71	0,40%	458,5	1.137,20
2014	1.137,20	1.120,70	98,60%	189,2	16,60%	931,6	81,90%	-16,42	-1,40%	435,5	1.367,10
2015	1.367,00	1.299,70	95,08%	501,9	36,72%	797,9	58,37%	-67,4	-4,93%	324,8	1.122,70
TITOLO III – ENTRATE EXTRATRIBUTARIE											
2010	52,2	48,3	92,50%	20,5	39,30%	27,8	53,30%	-3,9	-7,50%	19,5	47,3
2011	47,3	44	93,00%	13,8	29,20%	30,2	63,80%	-3,3	-7,00%	35,2	65,4
2012	65,4	64,4	98,50%	20	30,60%	44,4	67,90%	-1	-1,50%	70,4	114,8
2013	114,8	113	98,50%	20,6	17,90%	92,5	80,50%	-1,75	-1,50%	19,4	111,9
2014	111,9	73,2	65,40%	3,3	2,90%	69,9	62,50%	-38,68	-34,60%	25,1	95,0
2015	95,0	88,5	93,17%	7	7,37%	81,5	85,80%	-6,44	-6,78%	11,6	93,1
TITOLO IV – ALIENAZIONI DI BENI PATRIMONIALI, TRASFERIMENTI DI CAPITALI E RIMBORSO CREDITI											
2010	844,7	842,9	99,80%	253,3	30,00%	589,6	69,80%	-1,8	-0,20%	510,6	1.100,20
2011	1.100,20	1.091,90	99,20%	363,2	33,00%	728,7	66,20%	-8,3	-0,80%	483,4	1.212,10
2012	1.212,20	1.178,40	97,20%	293,9	24,20%	884,5	73,00%	-33,8	-2,80%	446,1	1.330,60
2013	1.330,60	1.320,70	99,30%	243,9	18,30%	1.076,80	80,90%	-9,86	-0,70%	338,3	1.415,10
2014	1.415,10	1.411,10	99,70%	392,5	27,70%	1.018,60	72,00%	-3,95	-0,30%	293,05	1.311,70
2015	1.311,80	975,8	74,39%	165,6	12,62%	810,14	61,76%	-336	-25,61%	106,2	916,37
TITOLO V – MUTUI, PRESTITI E ALTRE OPERAZIONI DI INDEBITAMENTO											
2010	29,3	29,3	100,00%	13,9	47,40%	15,4	52,60%	-	0,00%	0	15,4
2011	15,4	15,1	98,10%	5,1	33,10%	10	64,90%	-0,3	-1,90%	0,1	10,1
2012	10,1	10,2	101,00%	5,7	56,40%	4,5	44,60%	0,1	1,00%	0	4,5
2013	4,4	4,4	100,00%	-	0,00%	4,4	100,00%	-	0,00%	0	4,4
2014	4,4	4,4	100,00%	-	0,00%	4,4	100,00%	-	0,00%	0	4,4
2015	4,4	3,8	86,36%	0,9	20,45%	2,96	67,27%	-0,6	-13,64%	0	3,0
TOTALE ENTRATE AL NETTO CONTABILITA' SPECIALI											
2010	5.701,00	5.606,70	98,30%	1.584,70	27,80%	4.022,00	70,50%	-94,3	-1,70%	2.081,10	6.103,10
2011	6.103,00	6.090,30	99,80%	2.105,40	34,50%	3.984,90	65,30%	-12,7	-0,20%	1.945,50	5.930,40
2012	5.930,60	5.885,40	99,20%	1.183,00	19,90%	4.702,40	79,30%	-45,2	-0,80%	1.964,20	6.666,60
2013	6.666,60	6.657,10	99,90%	4.071,10	61,10%	2.586,00	38,80%	-9,5	-0,10%	2.055,50	4.641,60
2014	4.641,60	4.586,90	98,80%	1.573,00	33,90%	3.013,90	64,90%	-54,65	-1,20%	2.094,50	5.138,50
2015	5.138,41	4.706,70	86,36%	1.454,30	20,45%	3.252,50	63,30%	-431,84	-8,40%	2.267,04	5.519,55
TITOLO VI – CONTABILITA' SPECIALI E PARTITE DI GIRO											
2010	3,2	3	93,80%	1,8	56,30%	1,2	37,50%	-0,2	-6,30%	54,1	55,3
2011	55,4	55,1	99,50%	37	66,80%	18,1	32,70%	-0,3	-0,50%	7,5	25,6
2012	25,7	7,8	30,40%	7,5	29,20%	0,3	1,20%	-17,9	-69,60%	77	77,3
2013	77,4	77,3	99,90%	76,7	99,10%	0,6	0,80%	-0,1	-0,10%	79,8	80,4
2014	80,3	80,6	100,40%	80,3	100,00%	0,3	0,40%	0,3	0,40%	20,7	21
2015	21	21	86,36%	20,48	97,52%	0,42	2,00%	0,11	0,52%	22,1	22,5
TOTALE ENTRATE											
2010	5.704,20	5.609,70	98,30%	1.586,60	27,80%	4.023,10	70,50%	-94,5	-1,70%	2.135,30	6.158,40
2011	6.158,40	6.145,40	99,80%	2.142,20	34,80%	4.003,20	65,00%	-13	-0,20%	1.953,10	5.956,30
2012	5.956,30	5.893,20	98,90%	1.190,50	20,00%	4.702,70	79,00%	-63,1	-1,10%	2.041,30	6.744,00
2013	6.744,00	6.734,40	99,90%	4.147,90	61,50%	2.586,50	38,40%	-9,6	-0,10%	2.135,40	4.721,90
2014	4.721,90	4.667,53	98,80%	1.653,30	35,00%	3.014,20	63,80%	-54,35	-1,20%	2.145,20	5.159,50
2015	5.159,41	4.727,70	91,63%	1.474,78	28,58%	3.252,92	63,05%	-431,73	-0,08	2.289,14	5.542,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

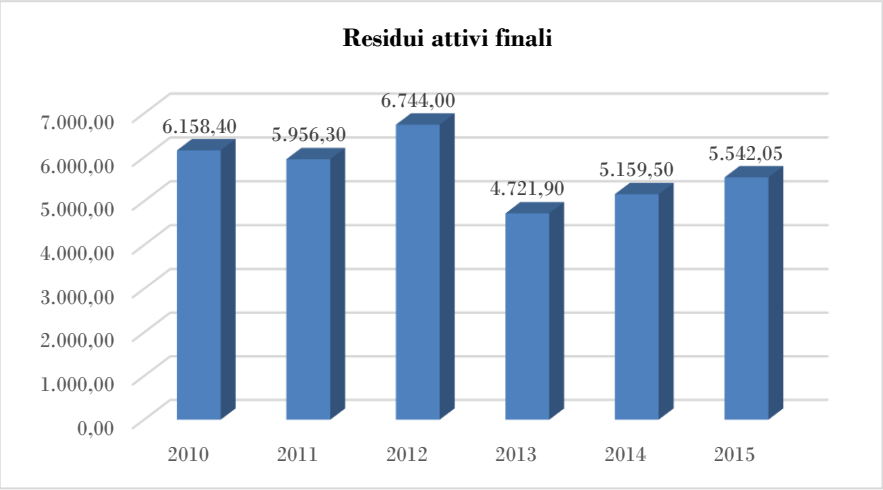
Nel 2015 i residui attivi finali, al netto delle contabilità speciali, sono complessivamente pari a 5.519,55 milioni, di cui 2.267,04 milioni derivanti dalla competenza e 3.252,5 milioni provenienti dagli esercizi precedenti. I residui pregressi diminuiscono a seguito delle riscossioni per 1.454,30 milioni e delle cancellazioni per 431,84 milioni.

L'andamento generale dei residui attivi nell'ultimo triennio è in costante crescita; infatti gli stessi (al netto delle contabilità speciali) aumentano del 18,91 per cento rispetto al 2013 (erano 4.641,6 milioni) e di oltre l'8 per cento rispetto al 2014 (erano 5.138,41). L'aumento del 2015 può risultare influenzato anche dalle nuove modalità di contabilizzazione previste per le entrate proprie dal d.lgs. n. 118/2011[108].

Con riferimento al 2015, i principali residui attivi mantenuti in bilancio sono rappresentati da poste afferenti il comparto sanitario; in particolare si segnalano un credito iva per compartecipazione regionale al finanziamento della spesa sanitaria (2.276,82 milioni), residui relativi alla restituzione dalle aziende sanitarie per la realizzazione delle infrastrutture (399,70 milioni) e il fondo per interventi di ristrutturazione e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario (262,57 milioni).

La figura che segue evidenzia l'ammontare dei residui attivi finali nel quinquennio considerato.

Fig. 16 - Residui attivi al 31/12/2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

[108] Il principio contabile 3.3 prevede l'iscrizione in bilancio dell'intero credito anche nel caso di entrate di dubbia esigibilità (ovvero anche per i ruoli coattivi) eventualmente tutelati dal fondo crediti di dubbia esigibilità.

Il quadro complessivo dei residui passivi nel periodo 2010-2015 è riportato nella successiva tabella.

Tab. 81 - Gestione dei residui passivi - anni 2010-2015. (in milioni)

Anno	Residui iniziali di vecchia formazione	Riaccerta-mento residui passivi	%	Pagamenti	Capacità di pagamento	Residui da riportare	%	Residui perenti	Minori residui passivi	%	Residui di competenza	Consistenza finale
	a	*b*	*b/a*	*c*	*c/a*	*d=(b-c)*	*d/a*	*e*	*f=(a-b-e)*	*f/a*	*g*	*h=(d+g)*
RESIDUI PASSIVI TITOLO I – SPESE CORRENTI												
2010	590,82	486,25	82,30%	375,08	63,48%	111,17	18,82%	39,40	65,17	11,0%	509,82	620,99
2011	620,99	580,47	93,47%	405,06	65,23%	175,41	28,25%	27,08	13,44	2,16%	617,11	792,52
2012	792,52	685,84	86,54%	489,51	61,77%	196,33	24,77%	85,58	21,10	2,66%	1.219,13	1.415,46
2013	1.415,46	1.301,58	91,95%	1.030,28	72,79%	271,30	19,17%	85,67	28,21	1,99%	1.247,29	1.518,59
2014	1.518,59	1.368,24	90,10%	1.081,51	71,22%	286,73	18,88%	78,39	71,96	4,74%	1.321,47	1.608,20
2015	1.608,20	1.415,05	87,99%	758,39	47,16%	656,66	40,83%	0	193,14	12,01%	1.352,60	2.009,27
RESIDUI PASSIVI TITOLO II – SPESE DI INVESTIMENTO												
2010	1.616,27	1.537,11	95,10%	414,06	25,62%	1.123,05	69,48%	37,44	41,72	2,58%	633,15	1.756,20
2011	1.756,20	1.667,18	94,93%	462,42	26,33%	1.204,76	68,60%	66,25	22,77	1,30%	727,36	1.932,12
2012	1.932,11	1.858,93	96,21%	562,88	29,13%	1.296,05	67,08%	49,84	23,34	1,21%	1.028,44	2.324,49
2013	2.324,49	2.259,92	97,22%	536,97	23,10%	1.722,95	74,12%	28,96	35,61	1,53%	720,34	2.443,29
2014	2.443,29	2.327,00	95,24%	578,13	23,66%	1.748,87	71,58%	30,75	85,54	3,50%	717,16	2.466,03
2015	2.466,03	1.808,11	73,32%	276,99	11,23%	1.531,12	62,09%	0	657,92	26,28%	251,33	1.782,45
RESIDUIPASSIVI – TITOLO III – SPESE PER RIMBORSO MUTUI E PRESTITI												
2010												
2011												
2012												
2013												
2014												
2015												
TOTALE RESIDUI PASSIVI AL NETTO DELLE CONTABILITA' SPECIALI												
2010	2.207,09	2.023,36	91,68%	789,14	35,75%	1.234,22	55,92%	76,84	106,89	4,84%	1.142,97	2.377,19
2011	2.377,19	2.247,65	94,55%	867,48	36,49%	1.380,17	58,06%	93,33	36,21	1,52%	1.344,47	2.724,64
2012	2.724,63	2.544,77	93,40%	1.052,39	38,63%	1.492,38	54,77%	135,42	44,44	1,63%	2.247,57	3.739,95
2013	3.739,95	3.561,50	95,23%	1.567,25	41,91%	1.994,25	53,32%	114,63	63,82	1,71%	1.967,63	3.961,88
2014	3.961,88	3.695,24	93,27%	1.659,64	41,89%	2.035,60	51,38%	109,14	157,50	3,98%	2.038,63	4.074,23
2015	4.074,23	3.223,16	79,11%	1.035,38	25,41%	2.187,78	53,70%	0	851,06	20,89%	1.603,93	3.791,71
RESIDUI PASSIVI – TITOLO IV – SPESE PER PARTITE DI GIRO												
2010	3.785,13	1.403,65	37,08%	788,38	20,83%	615,27	16,25%	2.381,43	0,05	0,00%	1.276,81	1.892,08
2011	1.892,09	1.873,52	99,02%	1.372,37	72,53%	501,15	26,49%	18,57	- 0,00	0,00%	1.231,22	1.732,37
2012	1.732,37	1.231,22	71,07%	797,7	46,05%	433,52	25,02%	483,33	17,82	1,03%	1.144,09	1.577,61
2013	1.577,61	1.164,44	73,81%	819,63	51,95%	344,81	21,86%	413,16	0,01	0,00%	1.048,17	1.392,98
2014	1.392,99	1.048,91	75,30%	709,23	50,91%	339,68	24,38%	344,03	0,05	0,00%	1.239,92	1.579,60
2015	1.579,60	1.579,59	100,00%	579,58	36,69%	1.000,01	63,31%	0	0,01		1.142,53	2.142,54
TOTALE RESIDUI PASSIVI												
2010	5.992,22	3.427,01	57,19%	1.577,52	26,33%	1.849,49	30,86%	2.458,27	106,94	1,78%	2.419,78	4.269,27
2011	4.269,28	4.121,17	96,53%	2.239,85	52,46%	1.881,32	44,07%	111,90	36,21	0,85%	2.575,69	4.457,01
2012	4.457,00	3.775,99	84,72%	1.850,09	41,51%	1.925,90	43,21%	618,75	62,26	1,40%	3.391,66	5.317,56
2013	5.317,56	4.725,94	88,87%	2.386,88	44,89%	2.339,06	43,99%	527,79	63,83	1,20%	3.015,80	5.354,86
2014	5.354,87	4.744,15	88,60%	2.368,87	44,24%	2.375,28	44,36%	453,17	157,55	2,94%	3.278,55	5.653,83
2015	5.653,83	4.802,75	84,95%	1.614,96	28,56%	3.187,79	56,38%	0	851,08	15,0%	2.746,46	5.934,26

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

I residui passivi totali, al netto delle contabilità speciali, al termine dell'esercizio sono pari a 3.791,71 milioni, di cui 1.603,93 milioni derivanti dalla competenza e 2.187,78 milioni provenienti da esercizi pregressi. L'andamento dei residui passivi, sempre al netto dei servizi in c/ terzi, è altalenante e registra, rispetto al 2014, una riduzione di circa il 7 per cento.

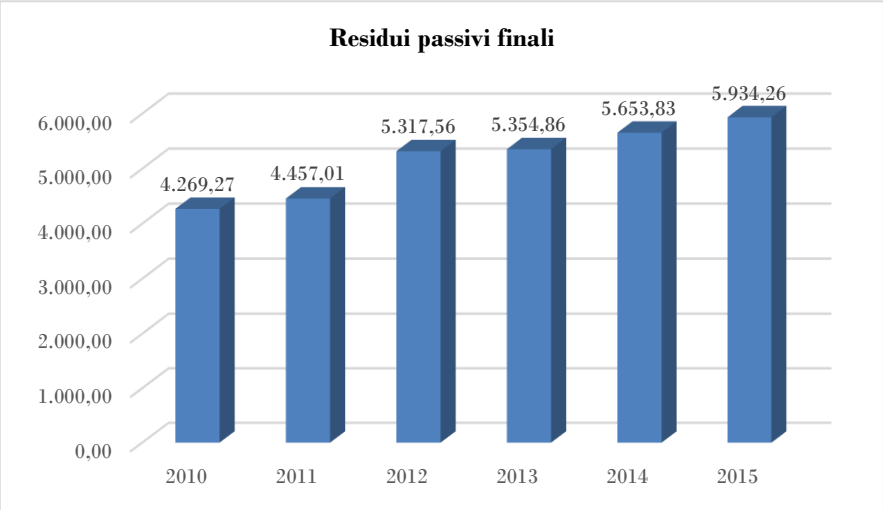
Diversamente, lo stock complessivo dei residui (5.934,26 milioni) è in constante crescita nel periodo considerato (2010-2015), e può risultare influenzato, nel 2015, anche dalla mancata applicazione dell'istituto della perenzione disposta dal d.lgs. n. 118/2011. Tale fenomeno si riscontra in particolare sulle partite di giro nell'ambito delle quali vengono gestiti i rimborsi per la spesa sanitaria allo Stato che, prima dell'anno in esame, erano

sottoposti a perenzione. Infatti i residui finali per i servizi in conto terzi passano da 1.579,60 del 2014 (al netto dei residui perenti) a 2.142,54 nel 2015 (comprensivi dei residui perenti).

Le cancellazioni definitive intervenute nel corso del 2015 sui residui pregressi (comprensive delle operazioni di riaccertamento ordinario e straordinario) sono pari a 851,06 milioni[109].

La seguente figura rappresenta l'andamento dei residui passivi a fine esercizio dal 2010 al 2015.

Fig. 17 - Residui passivi al 31/12/2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Come già indicato e come mostra la successiva tabella, le cancellazioni definitive operate durante l'esercizio, comprensive delle operazioni di riaccertamento ordinario, straordinario e della gestione 2015, sono pari a 431,72 milioni per residui attivi e a 851,08 milioni per i residui passivi[110]. Tali eliminazioni determinano un risultato attivo della gestione dei residui per 419,36 milioni, che influenza positivamente il saldo finanziario finale, ma che compensa solo in parte il risultato negativo della gestione di competenza 2015 (pari a -304,33 milioni) ulteriormente peggiorato dalla decurtazione del fondo pluriennale vincolato (pari a 489,18 milioni).

[109] Al netto delle contabilità speciali.
[110] I valori riportati sono leggermente diversi da quanto indicato in precedenza in quanto in questa sede per un'analisi complessiva del fenomeno, vengono considerate anche le partite di giro.

Tab. 82 - Risultati della gestione residui e della gestione di competenza 2015. (in milioni)

GESTIONE RESIDUI	
Risultato della gestione residui attivi	-431,72
Risultato della gestione residui passivi	851,08
Risultato della gestione residui a)	**419,36**
Risultato della gestione di competenza b)	***-304,33***
Saldo finanziario 2014 c)	***-246,57***
Fondo Pluriennale Vincolato anni successivi d)	***-489,18***
Saldo finanziario 2015 (a + b + c + d)	**-620,72**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Per quanto riguarda, in particolare, le cancellazioni definitive effettuate sul conto dei residui attivi per 431,72 milioni, 24 milioni derivano dalle operazioni di riaccertamento ordinario e solo 17 da quelle relative al riaccertamento straordinario; la differenza (circa 390 milioni) proviene da insussistenze determinate nel corso dell'esercizio. Tra queste ultime, si evidenzia la cancellazione di residui riferiti a fondi Cipe per il finanziamento di interventi Fas (fondo aree sottoutilizzate) per circa 207 milioni.

Tra le cancellazioni definitive inerenti i residui passivi (851,08 milioni) si evidenzia la presenza di minori residui riferiti a interventi finanziati da fondi Fas per circa 200 milioni (a seguito della cancellazione del relativo residuo attivo sopra descritta) oltre che di fondi destinati a aiuti alle imprese nei settori ad alta tecnologia (40 milioni) e del fondo per il riversamento allo Stato delle tasse automobilistiche di sua competenza (34 milioni).

In generale, con riferimento alle cancellazioni definitive attive e passive sopra descritte, tra i residui attivi insussistenti sono presenti poste vincolate per 405,02 milioni a fronte di partite vincolate ricomprese tra le cancellazioni di residui passivi pari a 652,86 milioni. Il differenziale di 247,83 rappresenta pertanto l'insieme delle risorse vincolate che sono state liberate a seguito della cancellazione delle relative spese e che, in base alla loro natura e alle disposizioni normative che le regolano, possono confluire nei fondi vincolati del risultato di amministrazione (principio applicato della contabilità finanziaria, punto 9.1).

In considerazione di ciò, il risultato positivo della gestione dei residui, pari a 419,36 milioni, da una parte permette di mitigare l'effetto negativo della gestione di competenza e della decurtazione del fondo pluriennale vincolato; dall'altra, però, comporta un incremento dei fondi accantonati nell'ambito del risultato di amministrazione, con un conseguente peggioramento del disavanzo effettivo. Tuttavia, quest'ultimo incremento non risulta evidente dai dati di rendiconto e da quanto affermato nella relazione illustrativa: l'aumento

del disavanzo rispetto al 2014 viene infatti attribuito ad altre componenti (d.l. n. 35/2013 e spese coperte da mutui a pareggio).

Al riguardo si ricorda che la Regione tende solitamente a coprire, nell'ambito del bilancio di previsione dell'anno successivo, il disavanzo effettivo complessivo, come quantificato in sede di rendiconto, con risorse derivanti da mutui autorizzati e non contratti. Il disavanzo complessivo comprende, peraltro, oltre alla gestione di competenza anche il totale dei fondi vincolati, che sono sia di natura corrente che di parte capitale.

6.3.1. I residui perenti

A seguito della riforma non si sono registrati residui passivi perenti nel corso dell'esercizio 2015. Permane, tuttavia, una massa di residui perenti, riferiti agli esercizi anteriori al 2013 che, sebbene eliminati dal bilancio, costituiscono debiti che la regione può essere chiamata a pagare e la cui copertura è costituita da fondi appositamente accantonati nel risultato di amministrazione.

La successiva tabella evidenzia la situazione dei residui perenti, il cui ammontare al 31/12/2015 è di 1.270,07 milioni.

Tab. 83 - Residui perenti. Andamento 2013-2015. (in milioni)

	al 31.12.2013	*al 31.12.2014*	*al 31.12.2015*
Consistenza ad inizio anno	*3.363,62*	*1.260,25*	*1.609,27*
Residui dichiarati perenti nell'anno	527,78	453,17	0,00
Impegni reiscritti durante l'anno	2.604,84	64,10	328,27
Residui insussistenti e cancellati	26,31	40,05	10,93
Consistenza a fine anno	1.260,25	1.609,27	*1.270,07*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Rispetto al 2014, essi diminuiscono del 21,08 per cento (erano 1.609,27 milioni nel 2014) per effetto, oltre che delle variazioni intervenute in corso d'anno relative alle reiscrizioni (328,27) e alle cancellazioni (10,93), anche della mancata iscrizione di nuovi residui perenti in applicazione della nuova disciplina normativa[111].

Il tasso di copertura dei residui perenti, dato dal rapporto tra l'entità del fondo e l'ammontare dei residui stessi, come riportato nella seguente tabella, si attesta all'88,70 per cento, a fronte di una soglia minima prevista dal d.lgs. n. 118/2011 del 70 per cento.

[111] Art. 60, comma 3, d.lgs. n. 118/2011.

Tab. 84 - Tasso di copertura dei residui perenti. Anni 2014 e 2015. (in milioni)

	al 31.12.2014	*al 31.12.2015*
Residui passivi perenti	1.609,27	*1.270,07*
Fondo copertura residui perenti	1.436,72	*1.126,52*
Tasso di copertura	*89,27%*	*88,70%*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati.

Riquadro 1 - Le variazioni di bilancio sui residui perenti nei servizi in conto terzi.

L'applicazione delle norme previste dal d.lgs. n. 118/2011 ha comportato, nel caso della Regione Toscana, un disallineamento tra le partite di giro accertate e impegnate al termine dell'esercizio 2015, a causa della gestione dei residui perenti.

A tale riguardo, la Regione ha infatti specificato, in sede istruttoria, che la differenza rilevata tra gli accertamenti per contabilità speciali (1.778.675.800,23 euro) ed i relativi impegni (2.061.448.637,72 euro) pari a 282.772.837,49 è imputabile all'avanzo iscritto sui capitoli di spesa riconducibili alla regolarizzazione contabile di residui perenti legati all'anticipazione sanitaria, in applicazione delle disposizioni dettate dal d.lgs n. 118/2011, secondo il quale i perenti dovrebbero essere reiscritti sui pertinenti capitoli di origine.

Tale disposizione si deduce, a giudizio della regione, dall'art. 51, comma 2, lett g) del citato d.lgs. n. 118/2011, che regola le variazioni di bilancio in caso di utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti.

La necessità di operare un'apposita variazione di bilancio ogni qual volta si proceda alla reiscrizione di un residuo perente comporta, a giudizio della regione, l'esigenza di reiscrivere ciascun impegno nei capitoli originari di provenienza, anziché di impegnare genericamente i capitoli destinati a "fondo residui perenti", contabilizzati tra le spese correnti e in conto capitale, a seconda della natura delle poste cadute in perenzione.

Al riguardo, le partite in conto terzi cadute in perenzione erano assimilate alle partite correnti ed erano pertanto gestite nell'ambito del relativo fondo contabilizzato tra le spese correnti. Pertanto la reiscrizione di residui perenti, originariamente iscritti nelle partite di giro, non influenzava l'andamento delle partite di giro, in quanto si esauriva nell'impegno generico del fondo residui perenti di parte corrente.

Dal 2015, invece, la regione, ogni volta sia necessario reiscrivere in bilancio un impegno precedentemente caduto in perenzione, afferente alle partite di giro, opera un'apposita variazione di bilancio per ridurre lo stanziamento del fondo accantonato a tale scopo tra le spese correnti, aumentando corrispondentemente quello della spesa in conto terzi e procedendo ad assumere il relativo impegno. Tale nuova modalità di gestione, benché non direttamente desumibile dalla norma citata dalla regione a supporto dell'operazione, permette peraltro una più trasparente gestione del bilancio, reimpegnando i residui perenti nell'effettivo titolo di spesa di provenienza, anche se pone dubbi sulla corretta gestione delle partite di giro.

La reiscrizione di residui perenti afferenti alle partite di giro può pertanto determinare un differenziale tra accertamenti ed impegni di competenza anche negli esercizi futuri. Tuttavia, tale fenomeno tenderà ad esaurirsi col tempo, a causa del divieto di cancellazione dei residui passivi per perenzione introdotto dall'articolo 60, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011, a partire dal 2015.

Si segnala, infine, che l'art. 51 del d.lgs. n. 118/2011 sarebbe applicabile, quanto alle variazioni di bilancio, solo dall'esercizio 2016.

7. I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo

7.1. Introduzione

Il bilancio preventivo per il 2015, approvato con l.r. 29 dicembre 2014, n. 87, è stato oggetto di controllo da parte della Sezione regionale per la Toscana della Corte dei conti, in attuazione del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (art. 1, c. 3), convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n 213, con deliberazione 10 febbraio 2016, n. 13. Fin da questa deliberazione, come nelle altre che hanno riguardato cicli di bilancio precedenti, la Sezione avvertiva l'amministrazione regionale che la modalità di finanziamento del disavanzo sostanziale da spese di investimento non sarebbe stato più possibile a partire dal 2016: "Con riferimento alle entrate da indebitamento si osserva che in base alla legislazione vigente, a decorrere dal 2016 andranno a regime gli obblighi connessi con l'introduzione del "vincolo del pareggio di bilancio" previsto dall'art. 81 Cost, e dalla l. n. 243/2012 secondo cui sarà necessario conseguire l'equilibrio di bilancio attraverso entrate proprie, senza far ricorso all'indebitamento". La possibilità di ricorrere ancora nel 2015 ai mutui a pareggio appariva dunque come norma derogatoria nelle more dell'applicazione dei nuovi principi, e in considerazione di ciò la Sezione concludeva: "Si rileva che in questo bilancio – come nei precedenti – l'autorizzazione all'indebitamento è volta a pareggiare il disavanzo presunto per il 2014, pari a 2.651,67, i cui oneri sono stimabili, in 285,39 milioni. La Sezione ribadisce che, in ottemperanza al principio di veridicità del bilancio, è necessario che l'autorizzazione all'indebitamento corrisponda a spese di investimento che si intende sostenere effettivamente, per cui tale aspetto sarà particolarmente valutato in sede di esame del rendiconto".

Si riassumono brevemente i rimanenti contenuti della citata deliberazione.

La Corte ha verificato il rispetto del patto di stabilità e del limite all'indebitamento; inoltre, il riaccertamento straordinario dei residui, approvato dalla Regione Toscana con deliberazione del 1° settembre 2015, n. 844, è stato oggetto di un primo esame, che non ha fatto emergere alcuna irregolarità.

La manovra sulle entrate prevedeva la crescita dello stanziamento del gettito tributario non destinato alla sanità, con particolare riguardo a quello relativo all'attività di contrasto all'evasione fiscale. Trattasi, tuttavia, di un incremento solo apparente, in quanto derivante dall'applicazione del "Principio contabile della contabilità finanziaria", *ex* d.lgs. n. 118/2011, che ha previsto l'obbligo di iscrizione in bilancio delle entrate per il loro intero

importo, anche nel caso in cui siano di difficile riscossione. Tale previsione di incremento delle entrate era stimata pari a 125 milioni, compensata da un accantonamento iscritto nella parte spesa a titolo di "Fondo per crediti di dubbia esigibilità", pari a circa 129 milioni di euro, avente la finalità di rettificare l'ammontare di tali crediti.

La spesa corrente veniva prevista in aumento dell'1,07 per cento. Infine, il bilancio teneva conto dell'avanzo di amministrazione presunto, pari a 293,58 milioni, derivante da risorse vincolate e non corrispondente a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 70/2012, che considera tale solo l'avanzo derivante da risorse libere. Infine, il pareggio di bilancio risultava ottenuto, come negli anni trascorsi, attraverso un'autorizzazione all'indebitamento, che solo in parte veniva, poi, utilizzata durante l'esercizio finanziario.

La Corte, sul punto, ha deliberato:

- "di valutare congruo il bilancio preventivo della Regione Toscana per l'esercizio 2015, con riguardo al patto di stabilità e agli obiettivi di pareggio, da conseguirsi a rendiconto 2015;
- di valutare congrua la sostenibilità dell'indebitamento;
- di richiamare l'attenzione della Regione sul fatto che l'autorizzazione per i mutui, pur contabilmente necessaria a fronte di un disavanzo, dovrebbe riguardare spese che si intende sostenere e interventi che si intende attuare, valutandone la fattibilità già in sede di bilancio di previsione;
- di richiamare l'attenzione della Regione sul fatto che i saldi di bilancio, con particolare riguardo al saldo netto da finanziare e al saldo primario, mostrano un peggioramento nelle stime;
- di richiamare l'attenzione della Regione sulla previsione di incremento della spesa corrente, pari all'1,07 per cento, alla luce dei vincoli posti dalle disposizioni contenute in varie leggi dello Stato, che prevedono, invece, una riduzione della suddetta spesa.

La Sezione si riserva di analizzare nel dettaglio il bilancio di previsione 2016 dopo che, con l'approvazione del rendiconto 2015, tutti i saldi e le loro componenti risulteranno assestate. La Sezione invita l'amministrazione regionale a una attenta riflessione sulle modalità e i tempi di una effettiva soluzione economica alla questione del disavanzo

stanziale da tempo segnalata. E in particolare invita la regione a trovare soluzioni efficaci che non possono basarsi sulla riproposizione di soluzioni meramente contabili[112].

7.2. Principali elementi del bilancio di previsione

Il bilancio di previsione mantiene la scelta di equilibrio tra entrate e spese.

La relazione tecnica alla legge di bilancio tiene conto dei tagli ai trasferimenti statali previsti dal d.l. n. 95/2012 e dal d.l. n. 66/2014.

La Regione ha quantificato l'impatto della manovra statale per il 2015 sul bilancio regionale della Toscana in 396,57 milioni, derivanti, in particolare, dalla riduzione del fondo sviluppo e coesione (per 78,435 milioni), dalla riduzione delle risorse destinate al finanziamento del settore sanitario (per 149 milioni), dalla riduzione dei trasferimenti riguardanti l'edilizia sanitaria (per 21,3 milioni), dalla riduzione dei trasferimenti destinati al materiale rotabile per il trasporto pubblico locale (per 31,79 milioni), dall'utilizzo delle risorse previste per il "patto incentivato" (per 49,40 milioni) e da altri tagli residuali (per 66,64 milioni).

La Regione, anche per il 2015, non ha operato alcun aumento di aliquote. Nonostante ciò, lo stanziamento delle entrate tributarie non destinate alla sanità è previsto in aumento di 125 milioni a causa, come già anticipato al paragrafo precedente, dell'applicazione del "Principio contabile della contabilità finanziaria", *ex* d.lgs. n. 118/2011, che ha previsto l'obbligo di iscrizione in bilancio delle entrate per il loro intero importo, anche nel caso in cui siano di difficile riscossione. Al netto dell'incremento determinato dall'applicazione dei principi introdotti dal d.lgs. n. 118/2011, le entrate tributarie non sanitarie sono, nel loro complesso, inferiori all'anno precedente di circa 50 milioni.

Per quanto riguarda le entrate del titolo II, mentre i trasferimenti a destinazione libera derivanti dalle leggi Bassanini risultano ormai azzerati dagli interventi di riduzione degli anni precedenti, gli incrementi riguardano i trasferimenti per progetti europei e da fondo sanitario che, però, al momento dell'approvazione del bilancio preventivo non risulta ancora deliberato.

Per le entrate extratributarie (titolo III) si registra una lieve diminuzione, derivante dalla gestione del patrimonio.

---

[112] Cfr. l.r. 28 dicembre 2015, n. 83 intitolata "Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016-201, in particolare art. 3, commi 1 e 2 e allegato i) nota integrativa al bilancio di previsione 2016-2018 tabella 1 che prevede all'entrata accensione prestiti per 2.764,14 milioni.

L'indebitamento è destinato alla sanità (165,03 milioni), al programma straordinario di investimenti (177,61 milioni) e alla copertura del disavanzo (2.622,47 milioni per quello dell'esercizio 2014 e 911,49 milioni per quello del 2015). A quest'ultimo riguardo, si rileva che, in base al d.lgs. n. 118/2011, a decorrere dal 2016 andranno a regime gli obblighi connessi con l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio previsto dall'art. 81 Cost. e dalla l. n. 243/2012, secondo cui sarà necessario conseguire l'equilibrio di bilancio attraverso entrate proprie, senza far ricorso all'indebitamento. La Regione dovrà, dunque, trovare modalità alternative all'indebitamento, a partire dal 2016, per la copertura del disavanzo.

Nel triennio 2013-2015, le risorse tributarie libere, anche al netto di quelle destinate alla sanità, si contraggono del 3,88 per cento, ma, calcolando anche il ricorso al credito, si raggiunge un incremento del 6,96 per cento. Il ricorso al credito, infatti, cresce di oltre il 127 per cento su base annua, aumentando molto (oltre 907 milioni) anche in termini assoluti.

Tab. 85 - Quadro di raffronto delle risorse libere previste nei bilanci 2013, 2014 e 2015. (in milioni)

Entrate	Previsioni iniziali			Scostamenti		
	2013	2014	2015	2014/13	2015/14	2015/13
Entrate libere	7.794,14	7.586,94	7.491,73	-2,66%	-1,25%	-3,88%
Di cui:						
Entrate tributarie:	7.779,06	7.570,65	7.477,88	-2,68%	-1,23%	-3,87%
- Destinate alla sanità	6.601,76	6.601,76	6.434,00	0,00%	-2,54%	-2,54%
Altre entrate (1)	15,08	16,29	*13,85*	8,02%	*-14,98%*	*-8,16%*
Ricorso al credito (1)	723,14	711,00	1.618,57	-1,68%	127,65%	123,83%
Totale generale	8.517,28	8.297,94	9.110,30	-2,58%	9,79%	6,96%
Totale generale netto entrate tributarie destinate alla sanità	**1.915,52**	**1.696,18**	**2.676,30**	**-11,45%**	**57,78%**	**39,72%**

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

(1) Le previsioni sono riportate al netto della somma di 500 milioni iscritta, per ciascuno dei tre anni, anche in uscita al fine di compensare, attraverso il fondo di garanzia, eventuali partite a debito o a credito sulle quote di competenza dei tributi erariali spettanti ai sensi del d.lgs. 18 febbraio 2000, n.56. Le stesse previsioni, inoltre, sono riportate rispettivamente al netto della somma di 500 milioni, relativa all'anticipazione di tesoreria, iscritta in entrata e in uscita.

Rispetto al 2014, si registrano diversi andamenti per gli stanziamenti iniziali.

In particolare, la Strategia sociale si riduce di 166 milioni, mentre la Strategia economica perde 5 milioni rispetto all'anno precedente.

Sono invece stanziate maggiori risorse per la "Strategia territoriale", per la "Strategia ambientale", per la "Strategia istituzionale" e per l'Amministrazione regionale.

Infine, risulta abbastanza stabile lo stanziamento della strategia culturale e formativa.

Questi diversi stanziamenti comportano anche una parziale ricomposizione della distribuzione di risorse, dove però la strategia sociale impegna sempre oltre il 73 per cento, riducendo, tuttavia, il suo peso rispetto agli anni precedenti.

Aumentano, invece, i pesi delle strategie Territoriale, Ambientale e dell'Amministrazione regionale.

Tab. 86 - Quadro di raffronto degli impieghi delle risorse libere previsti nei bilanci 2013, 2014 e 2015.

(in milioni)

	STANZIAMENTI INIZIALI			SCOSTAMENTI			COMPOSIZIONE		
	2013	2014	2015	2014/13	2015/14	2015/13	2013	2014	2015
Strategia istituzionale	225,85	183,17	256,97	-18,90%	40,29%	13,78%	2,65%	2,21%	2,82%
Strategia sociale	6.856,98	6.837,47	6.671,86	-0,28%	-2,42%	-2,70%	80,51%	82,40%	73,23%
Strategia territoriale	521,98	365,53	981,86	-29,97%	168,61%	88,10%	6,13%	4,41%	10,78%
Strategia ambientale	100,36	138,07	241,26	37,57%	74,74%	140,39%	1,18%	1,66%	2,65%
Strategia economica	147,49	179,93	174,73	21,99%	-2,89%	18,47%	1,73%	2,17%	1,92%
Strategia culturale e formativa	136,87	192,71	196,90	40,80%	2,17%	43,86%	1,61%	2,32%	2,16%
Amministrazione regionale(1)	527,75	401,06	586,72	-24,01%	46,29%	11,17%	6,20%	4,83%	6,44%
Totale impieghi	8.517,28	8.297,94	9.110,30	-2,58%	9,79%	6,96%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

(1) Gli stanziamenti sono riportati al netto della somma di 500,00 milioni iscritta anche in entrata al fine di compensare, attraverso il fondo di garanzia, eventuali partite a debito o a credito sulle quote di competenza dei tributi erariali spettanti ai sensi del d.lgs. 18 febbraio 2000 n. 56. Gli stessi stanziamenti, inoltre, sono riportati rispettivamente al netto della somma di 500,00 milioni, relativa all'anticipazione di tesoreria, iscritta anche in entrata.

In sede di previsione l'avanzo di amministrazione risultante dal bilancio preventivo 2015 aumenta significativamente rispetto al bilancio preventivo del 2014; in entrambi i casi, comunque, risulterà un disavanzo nel rendiconto.

Il quadro delle previsioni in entrata e in uscita per il 2015 si presenta, dunque, nei termini risultanti dalla tabella e dalle figure che seguono.

Tab. 87 - Quadro riepilogativo delle previsioni iniziali di competenza dei bilanci 2013, 2014 e 2015.

(in milioni)

Entrata	2013	2014	2015
Avanzo di amministrazione	368,30	166,30	293,58
Titolo I - Tributi propri	7.783,51	7.575,07	7.481,24
Titolo II - Trasferimenti correnti stato, ue, altri soggetti (1)	130,84	411,41	473,10
Titolo III - Entrate extratributarie	14,99	12,20	11,74
Titolo IV - Alienazioni, riscossioni crediti e trasferimenti in conto capitale	458,91	68,80	47,09
Titolo V - Ricorso al credito (2)	723,14	711,00	1.618,58
Totale entrata	9.479,69	8.944,78	9.925,33
Spesa	**2013**	**2014**	**2015**
Strategia istituzionale	281,51	191,37	262,04
Strategia sociale	7.036,62	6.848,83	6.684,71
Strategia territoriale	700,28	773,49	1.460,23
Strategia ambientale	135,56	148,61	252,62
Strategia economica	256,10	214,00	208,13
Strategia culturale e formativa	272,97	219,30	291,40
Amministrazione regionale (3)	796,65	549,18	766,20
Totale spesa	9.479,69	8.944,78	9.925,33

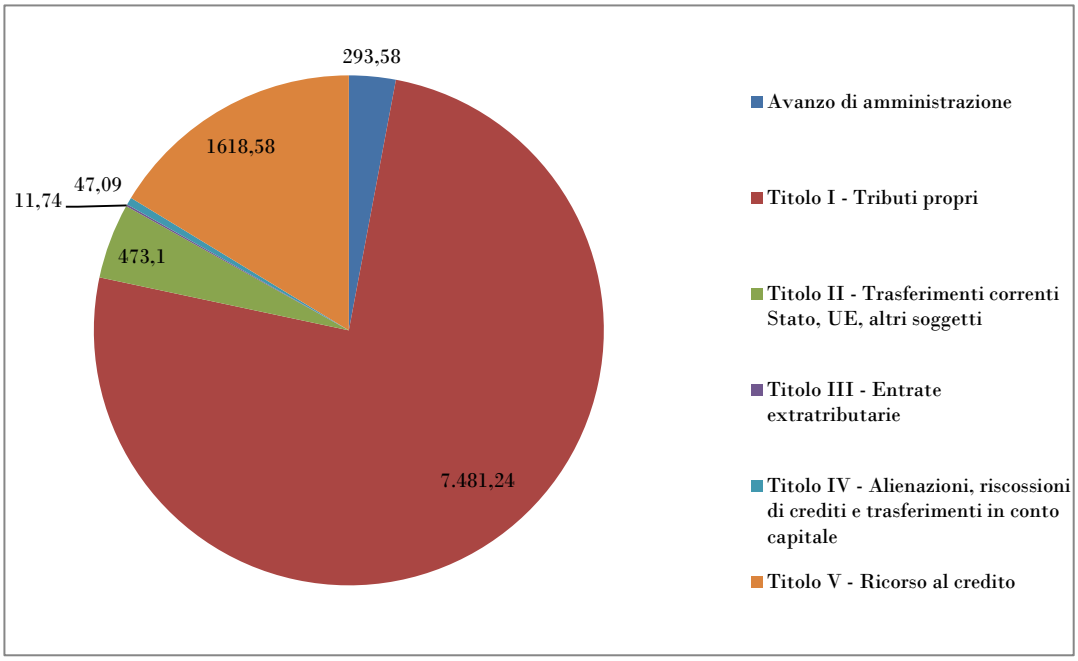
Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

(1) Le previsioni sono riportate al netto della somma di 500 milioni, iscritta in entrata e in uscita al fine di compensare, attraverso il fondo di garanzia, eventuali partite a debito o a credito sulle quote di competenza dei tributi erariali spettanti ai sensi del d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56.

(2) Le previsioni sono riportate al netto della somma relativa all'anticipazione di tesoreria, pari a 500 milioni, iscritta in entrata e in uscita.

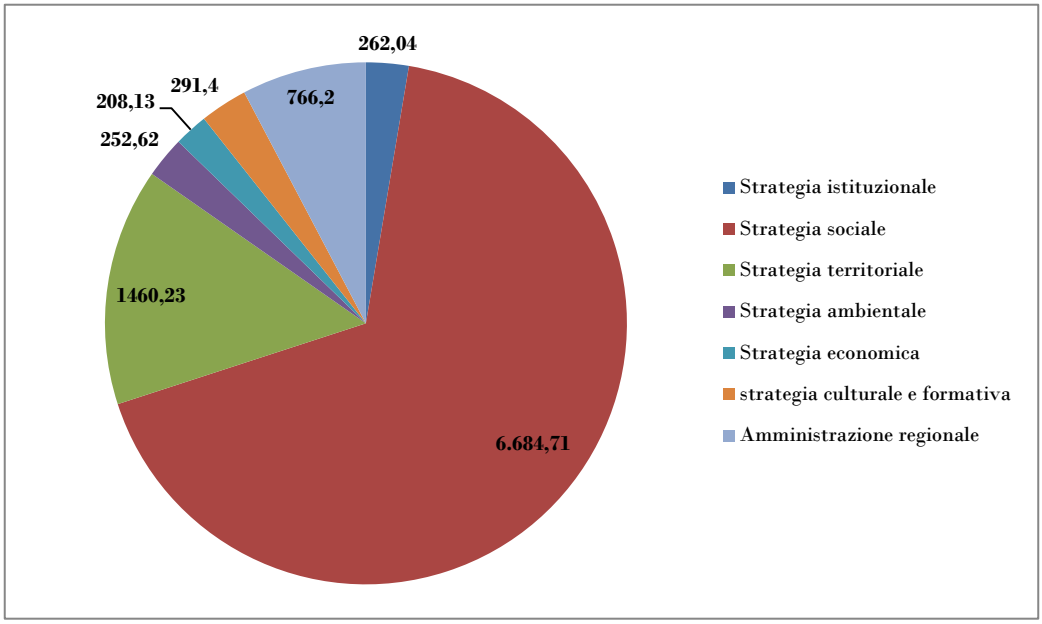
(3) Le previsioni sono riportate al netto della somma di 500 milioni iscritta in entrata e in uscita al fine di compensare, attraverso il fondo di garanzia, eventuali partite a debito o a credito sulle quote di competenza dei tributi erariali spettanti ai sensi del d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56. Le stesse previsioni, inoltre, sono riportate al netto della somma relativa all'anticipazione di tesoreria, pari a 500 milioni, iscritta in entrata e in uscita.

Fig. 18- Previsioni iniziali di entrata di competenza 2015. (in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

Fig. 19 - Previsioni iniziali di spesa di competenza 2015. (in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

La valutazione dei dati di bilancio sulla base della classificazione economica consente una migliore verifica dell'impostazione della spesa.

Le spese correnti aumentano nel raffronto annuale con il 2014 dell'1,07 per cento e dello 0,63 per cento sul triennio. Più consistente l'incremento della spesa in conto capitale (del 103,85 per cento nel confronto con il 2014 e del 28,28 per cento su base triennale).

Nelle previsioni 2015, al netto delle contabilità speciali, gli stanziamenti su base annua aumentano del 9,86 per cento, principalmente a causa dell'aumento della spesa per investimento, come sopra anticipato.

Tab. 88 - Quadro di raffronto degli impieghi previsti nei bilanci 2013, 2014 e 2015: classificazione economica di 1° livello. (in milioni)

Classificazione economica	Previsioni iniziali			Scostamenti		
	2013	2014	2015	2014/13	2015/14	2015/13
Totale titolo i - spese correnti	8.511,52	8.474,35	8.564,80	-0,44%	1,07%	0,63%
Totale titolo ii - spese in conto capitale	1.376,11	865,94	1.765,22	-37,07%	103,85%	28,28%
Totale titolo iii - spese per rimborso mutui e prestiti	592,06	604,49	595,31	2,10%	-1,52%	0,55%
Totale al netto delle spese per contabilità speciali	10.479,69	9.944,78	10.925,33	-5,10%	9,86%	4,25%
Totale titolo iv - spese per contabilità speciali	4.174,41	4.324,42	3.134,17	3,59%	-27,52%	-24,92%
Totale generale della spesa	**14.654,10**	**14.269,20**	**14.059,50**	**-2,63%**	**-1,47%**	**-4,06%**

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

Per quanto riguarda il quadro dei saldi, il bilancio di previsione 2015 espone un saldo positivo del risparmio pubblico (cioè della differenza tra entrate e spese correnti, comprensive degli interessi), in diminuzione rispetto all'anno precedente. Appare positivo che le entrate correnti riescano a coprire le spese correnti, essendo questo un elemento molto significativo per la tenuta dei conti. Al contrario, il saldo netto da finanziare (ossia della differenza tra le entrate, al netto del ricorso al mercato finanziario e delle spese, al netto del rimborso prestiti) e il saldo primario risultano negativi e in nettissimo peggioramento nel triennio. Tale previsioni, come già verificato nel primo paragrafo del presente capitolo, subiscono significative modifiche in sede di rendiconto con un miglioramento del saldo del risparmio pubblico ed un netto peggioramento degli altri saldi.

Tab. 89 - Risultati differenziali in sede di previsione 2013, 2014 e 2015 (art. 17, c. 8, l.r. 6 agosto 2001, n. 36).
(in milioni)

	2013	2014	2015
Risparmio pubblico	85,68	101,45	83,30
Saldo netto da finanziare	-631,08	-606,51	-4.174,93
Saldo primario	-568,75	-528,28	-4.080,41

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

7.3. Le variazioni e le previsioni di bilancio definitive

Le previsioni iniziali hanno subito numerose e importanti variazioni; di queste, quelle apportate con provvedimenti legislativi sono state due[113] e ventitré approvate con delibera di Giunta.

Si rileva che la delibera di Giunta, relativa al riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art.3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011[114] è stata approvata ben oltre il termine del 30 aprile 2016, previsto dal citato decreto legislativo per l'approvazione del rendiconto 2015.

La legge di assestamento del bilancio 2015 ha determinato il saldo finanziario dell'esercizio 2014, che risente anche della gestione degli esercizi precedenti, con un disavanzo accertato di 2.622.466.551,95 euro; pertanto, il disavanzo del 2015, da finanziare

[113] L.r. 30 marzo 2015, n. 38 e l.r. 31 luglio 2015, n. 62.
[114] Decisione n. 9 del 30 maggio 2016.

tramite indebitamento, è divenuto pari a 3.533.960.535,88 euro, in aumento, rispetto al 2014, di oltre il 14 per cento.

Complessivamente, la previsione d'entrata è aumentata, nel totale, del 9 per cento, prevalentemente grazie alle risorse provenienti da soggetti terzi (in particolare, del titolo II e del titolo IV).

Tab. 90 - Entrate proprie e derivate. (in milioni)

	Previsioni iniziali	Previsioni finali	Variazione assoluta	Variazione %
Risorse regionali:				
Titolo I	7.481,24	7.812,73	331,49	4,43%
Titolo III	11,74	16,61	4,87	41,48%
Titolo V (1)	4.270,25	3.876,60	-393,65	-9,22%
Totale risorse regionali	**11.763,23**	**11.705,94**	**-57,29**	**-0,49%**
Risorse di soggetti esterni:				
Titolo II (2)	473,10	1.274,33	801,23	169,36%
Titolo IV	47,09	413,71	366,62	778,55%
Titolo V (3)	0,00	4,34	4,34	
Totale risorse di soggetti esterni	**520,19**	**1.692,38**	**1.172,19**	**225,34%**
Totale generale	**12.283,42**	**13.398,32**	**1.114,90**	**9,08%**

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.
(1) Al netto della somma di 500,00 milioni (previsione iniziale e finale) relativa all'anticipazione di tesoreria, iscritta anche in uscita.
(2) Al netto delle somme di 500,00 milioni (previsione iniziale e finale) iscritta anche in uscita al fine di compensare, attraverso il fondo di garanzia, eventuali partite a debito o a credito sulle quote di competenza dei tributi erariali spettanti ai sensi del d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56.
(3) Trattasi di mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato.

L'incremento complessivo è sempre molto consistente, come rilevato anche negli anni precedenti. Si deve considerare, quindi, che il primo bilancio preventivo non è molto significativo visto l'ammontare delle variazioni nel loro complesso.

Per quanto riguarda la spesa, tra le previsioni iniziali e quelle definitive, si registra un incremento del 29,89 per cento in termini di competenza (con esclusione delle contabilità speciali).

I maggiori aumenti di competenza in termini assoluti si registravano soprattutto per la strategia "Amministrazione regionale", passata da 1.766 milioni a circa 3.665 milioni[115].

[115] Si tenga conto che nella "Strategia Amministrazione Regionale" viene inserita tutta la spesa per il personale regionale.

Appare dunque chiaro, come già sottolineato nelle precedenti relazioni della Corte, che i risparmi ipotizzati in sede di previsioni di spesa vengono, poi, notevolmente corretti con le variazioni di bilancio. Tuttavia, come verificato nel paragrafo relativo alla spesa, le previsioni per l'amministrazione regionale non si convertono in impegni se non in minima parte.

Si rileva, anche, che le variazioni, rispetto alla prima approvazione, non sono oggetto di controllo specifico da parte della Corte dei conti, che esamina solo il primo bilancio preventivo come approvato all'inizio del ciclo[116].

C'è, dunque, anche un effetto di minore trasparenza nella decisione di contenere in modo molto significativo la spesa della strategia "Amministrazione regionale" nella fase previsionale, che risulta poi più che raddoppiata con le variazioni infrannuali.

L'Amministrazione regionale, ha già precisato in passato che la strategia in esame accoglie anche i fondi per la ricostituzione dei residui passivi perenti finanziati mediante avanzo. Gli importi relativi a tali fondi vengono definitivamente accertati in sede di rendiconto ed applicati al bilancio di previsione con la legge di assestamento.

La "Strategia economica", subisce un significativo incremento sia percentuale (+226,47 per cento), sia in termini assoluti (+471,35 milioni). Anche la "Strategia ambientale" e la "Strategia culturale e formativa" risultano più che raddoppiate con le variazioni infrannuali, rispetto alle previsioni iniziali, mentre la "strategia sociale" fa registrare una consistente variazione assoluta (+934,58 milioni).

La componente vincolata dell'avanzo di amministrazione viene correttamente calcolata solo in sede di assestamento, quando la stessa risulta dall'approvazione definitiva del rendiconto ed è pari, nel 2015, a 2.625,38 milioni.

La tabella e le figure che seguono mostrano le variazioni, in valore assoluto e percentuale, intervenute tra le previsioni iniziali e le previsioni definitive di competenza.

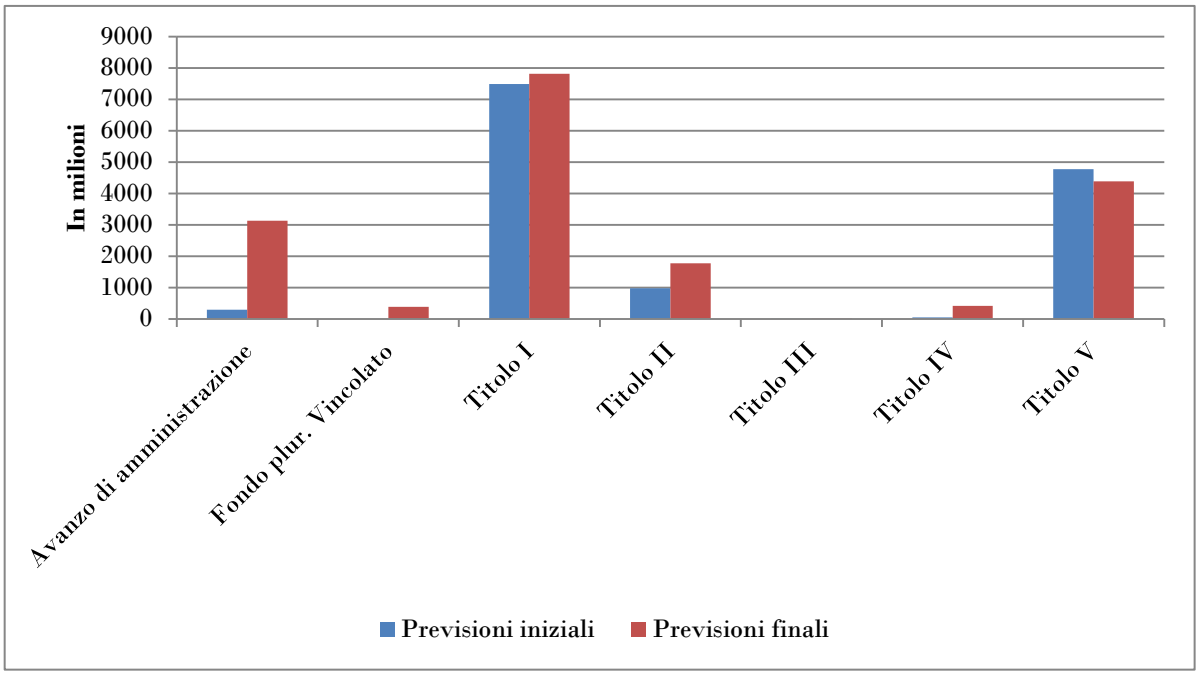
[116]Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, è previsto un controllo sul bilancio preventivo in base ad una relazione presentata dai revisori dei conti sulla base di linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie, ma anche questa relazione si riferisce al primo bilancio preventivo. Per quanto riguarda il bilancio preventivo 2015, il controllo si è concluso con la deliberazione 10 febbraio 2016, n. 13, come illustrato nell'introduzione al presente paragrafo.

Tab. 91 - Bilancio di previsione di competenza 2015 – Previsioni iniziali e definitive. (in milioni)

Entrata	Previsioni iniziali	Previsioni finali	Variazione assoluta	Variazione%
Avanzo di amministrazione	293,58	3.131,85	2.838,27	966,78%
Fondo pluriennale vincolato	0,00	387,67	387,67	
Titolo I	7.481,24	7.812,73	331,49	4,43%
Titolo II	973,10	1.774,33	801,23	82,34%
Titolo III	11,74	16,61	4,87	41,48%
Titolo IV	47,09	413,71	366,62	778,55%
Titolo V	4.770,25	4.380,93	-389,32	-8,16%
Totale	**13.577,00**	**17.917,83**	**4.340,83**	**31,97%**
Titolo VI	3.134,17	3.184,27	50,10	1,60%
Totale entrata	**16.711,17**	**21.102,10**	**4.390,93**	**26,28%**
Spesa	**Previsioni iniziali**	**Previsioni finali**	**Variazione assoluta**	**Variazione%**
Componente negativa dell'avanzo	2.651,67	2.625,38	- 26,29	-0,99%
Strategia istituzionale	262,04	417,66	155,62	59,39%
Strategia sociale	6.684,71	7.619,29	934,58	13,98%
Strategia territoriale	1.460,23	1.506,99	46,76	3,20%
Strategia ambientale	252,62	505,29	252,67	100,02%
Strategia economica	208,13	679,48	471,35	226,47%
Strategia culturale e formativa	291,40	615,87	324,47	111,35%
Amministrazione regionale	1.766,20	3.664,99	1.898,79	107,51%
Totale	**13.577,00**	**17.634,95**	**4.057,95**	**29,89%**
Contabilità speciali	3.134,17	3.467,15	332,98	10,62%
Totale spesa	**16.711,17**	**21.102,10**	**4.390,93**	**26,28%**

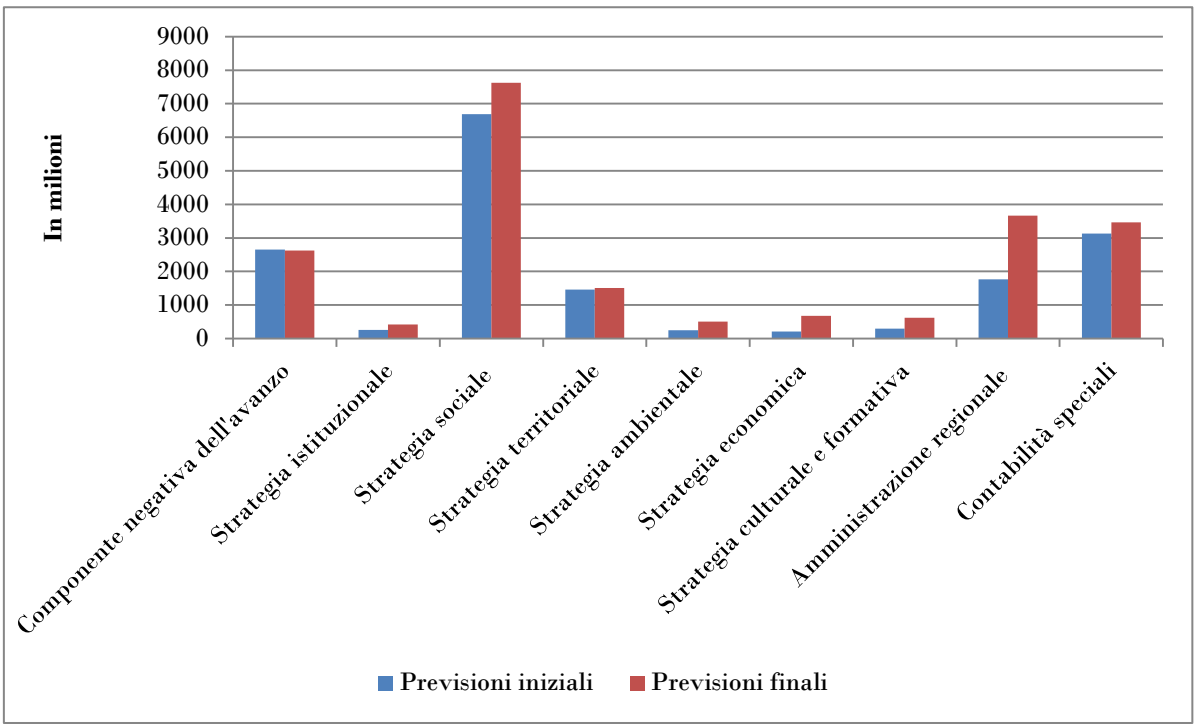
Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione e successive variazioni.

Fig. 20 - Previsioni iniziali e finali di entrata del bilancio 2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio di previsione e successive variazioni.

Fig. 21 - Previsioni iniziali e finali di spesa del bilancio 2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio di previsione e successive variazioni.

Le tabelle successive mostrano l'andamento delle previsioni stesse, in valore assoluto, nel corso dell'esercizio, sia per la competenza che per la cassa, con riferimento alle principali variazioni apportate.

A seguito della prima variazione, il maggior movimento dell'entrata riguarda il decremento (-365 milioni) del titolo V legato alla necessità di diminuire l'autorizzazione all'indebitamento sia per effetto della necessità di garantire la copertura finanziaria per nuove spese di investimento (+5 milioni), sia per effetto di alcuni interventi di spesa alla cui realizzazione la Regione non concorre più attraverso la previsione di ricorso all'indebitamento ma con un sostegno finanziario al pagamento degli oneri di ammortamento sui contratti di finanziamento che verranno stipulati direttamente dagli enti attuatori delle relative opere (-370 milioni). Anche dopo l'assestamento la variazione maggiore per l'entrata si registra nel Titolo V. Nel totale le entrate di competenza aumentano di circa 4,4 miliardi.

Sul fronte della spesa, in sede di prima variazione i maggiori incrementi si registrano nella Strategia sociale e in quella culturale e formativa, mentre in sede di assestamento la strategia relativa all'Amministrazione regionale risulta sostanzialmente raddoppiata, come già anticipato.

Tab. 92 - Bilancio di previsione 2015. Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della competenza.

(in euro)

	Previsione iniziale (1)	Previsione prima della 1^ variazione (2)	Previsione dopo la 1^ variazione (3)	Previsione prima dell'assestamento (4)	Previsione dopo l'assestamento (5)	Previsione definitiva (6)
Avanzo di amm.ne	293.579.175,21	568.570.104,02	568.570.104,02	568.570.104,02	2.375.889.504,23	3.131.852.741,68
Fondo plur. vincolato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	387.669.806,02
Titolo I	7.481.244.097,12	7.481.244.097,12	7.631.244.097,12	7.797.244.097,12	7.797.244.097,12	7.812.730.910,40
Titolo II	973.101.537,52	1.271.959.902,85	1.331.879.312,65	1.374.663.559,42	1.374.960.775,50	1.774.330.741,35
Titolo III	11.739.947,75	12.583.856,79	12.846.856,79	12.901.856,79	12.577.947,57	16.605.856,86
Titolo IV	47.091.670,65	115.990.115,24	115.990.115,24	288.281.832,18	305.748.772,77	413.707.608,10
Titolo V	4.770.247.198,56	4.770.255.452,02	4.405.255.452,02	4.405.255.452,02	4.380.932.919,12	4.380.932.919,12
Totale	**13.577.003.626,81**	**14.220.603.528,04**	**14.065.785.937,84**	**14.446.916.901,55**	**16.247.354.016,31**	**17.917.830.583,53**
Titolo VI	3.134.167.013,04	3.134.167.013,04	3.134.167.013,04	3.134.167.013,04	3.134.167.013,04	3.184.267.013,04
Totale entrata	**16.711.170.639,85**	**17.354.770.541,08**	**17.199.952.950,88**	**17.581.083.914,59**	**19.381.521.029,35**	**21.102.097.596,57**
Componente negativa dell'avanzo	2.651.670.505,48	2.651.670.505,48	2.651.670.505,48	2.651.670.505,48	2.622.466.551,95	2.625.379.743,25
S. Istituzionale	262.039.935,22	284.402.082,76	285.377.182,76	294.361.150,45	330.362.898,74	417.657.687,69
S. Sociale	6.684.710.816,00	6.844.642.343,31	7.002.490.442,96	7.181.207.245,96	7.274.057.519,49	7.619.287.778,77
S. Territoriale	1.460.230.414,73	1.681.613.530,39	1.312.213.530,39	1.312.924.847,64	1.380.174.428,41	1.506.987.869,44
S. Ambientale	252.620.112,49	281.187.554,91	280.787.554,91	281.038.766,91	406.923.587,34	505.290.361,40
S. Economica	208.138.228,86	262.422.361,64	263.470.361,64	443.048.948,25	496.549.160,67	679.483.027,52
S. Culturale e formativa	291.397.356,37	469.766.574,89	472.376.574,89	495.416.532,88	524.158.564,25	615.866.145,63
Amministrazione regionale	1.766.196.257,66	1.744.898.574,66	1.797.399.784,81	1.785.675.851,54	3.211.088.253,02	3.664.991.266,66
Totale	**13.577.003.626,81**	**14.220.603.528,04**	**14.065.785.937,84**	**14.445.343.849,11**	**16.245.780.963,87**	**17.634.943.880,36**
Contabilità speciali	3.134.167.013,04	3.134.167.013,04	3.134.167.013,04	3.135.740.065,48	3.135.740.065,48	3.467.153.716,21
Totale spesa	**16.711.170.639,85**	**17.354.770.541,08**	**17.199.952.950,88**	**17.581.083.914,59**	**19.381.521.029,35**	**21.102.097.596,57**

(1) l.r. 29/12/2014, n. 87.
(2) Comprende le variazioni apportate con delibere di G.R. n. 79 del 2/2/15, n, 82 del 2/2/15, n. 109 del 16/2/15, n. 137 del 16/2/15, n. 194 del 2/3/15, n. 220 del 9/3/15, n. 273 del 16/03/15 e n. 297 del 23/03/15.
(3) Comprende le variazioni apportate con L.R. 30/03/2015, n. 38.
(4) Comprende le variazioni apportate con delibere di G.R. n. 446 del 7/4/2015, n. 609 del 18/5/15 e n. 711 del6/7/15.
(5) Comprende le variazioni apportate con L.R. 31/07/2015, n. 62.
(6) Comprende le variazioni apportate con delibere di G.R. n. 840 del 25/8/15, n. 844 del 1/9/15, n. 849 dell'8/9/15, n. 937 del 6/10/15, n. 1050 del 9/11/15, n. 1119 del 24/11/15, n. 1166 del 30/11/15, n. 1213 del 15/12/15, n. 1214 del 15/12/15, n. 1258 del 21/12/15, n. 1289 del 29/12/15 e decisione di G.R. n. 9 del 30/5/2016.
Fonte: Corte dei conti su dati dei documenti richiamati nelle note alla tabella.

Tab. 93 - Bilancio di previsione 2015 – Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della cassa.

(in euro)

	Previsione iniziale (1)	Previsione prima dell'assestamento (2)	Previsione dopo l'assestamento (3)	Previsione prima della 1^ variazione (4)	Previsione dopo la 1^ variazione (5)	Previsione definitiva (6)
Fondo cassa es. Precedenti	488.146.693,16	488.146.693,16	488.146.693,16	488.146.693,16	247.841.646,96	247.841.646,96
Titolo I	8.400.887.677,44	8.560.037.019,41	8.710.037.019,41	8.876.037.019,41	10.157.460.887,23	10.166.943.932,21
Titolo II	1.998.539.487,86	2.297.397.853,19	2.357.317.262,99	2.400.101.509,76	2.742.049.141,79	3.078.162.873,29
Titolo III	102.493.779,67	103.337.688,71	103.600.688,71	103.655.688,71	107.556.916,90	109.265.354,11
Titolo IV	838.985.421,45	1.023.725.452,88	1.023.725.452,88	1.196.017.169,82	1.617.431.644,98	1.407.141.629,79
Titolo V	2.121.680.357,76	2.121.688.611,22	1.756.688.611,22	1.756.688.611,22	4.385.366.725,81	4.254.518.865,23
Totale	**13.950.733.417,34**	**14.594.333.318,57**	**14.439.515.728,37**	**14.820.646.692,08**	**19.257.706.963,67**	**19.263.874.301,59**
Titolo VI	3.177.846.969,85	3.177.846.969,85	3.177.846.969,85	3.177.846.969,85	3.155.178.913,12	3.205.278.913,12
Totale entrata	**17.128.580.387,19**	**17.772.180.288,42**	**17.617.362.698,22**	**17.998.493.661,93**	**22.412.885.876,79**	**22.469.153.214,71**
S. Istituzionale	397.643.582,16	436.176.854,10	437.151.954,10	446.135.921,79	530.452.283,25	551.228.757,06
S. Sociale	8.087.807.782,47	8.294.213.048,09	8.452.061.147,74	8.630.777.950,74	9.441.176.883,79	9.762.027.583,82
S. Territoriale	1.299.989.388,47	1.683.048.844,40	1.313.648.844,40	1.314.360.161,65	1.855.981.838,16	1.822.120.008,70
S. Ambientale	520.915.607,35	553.353.948,08	552.953.948,08	553.205.160,08	811.475.370,93	761.993.286,98
S. Economica	542.871.924,61	617.150.215,08	618.198.215,08	797.776.801,69	922.047.842,82	904.815.439,86
S. Culturale e formativa	501.889.705,37	706.305.625,89	708.915.625,89	731.955.583,88	838.381.351,27	804.331.686,25
Amministrazione regionale	1.962.116.131,43	1.666.585.487,45	1.719.086.697,60	1.707.362.764,33	3.298.029.139,60	2.815.881.634,34
Totale	**13.313.234.121,86**	**13.956.834.023,09**	**13.802.016.432,89**	**14.181.574.344,16**	**17.697.544.709,82**	**17.422.398.397,01**
Contabilità speciali	3.327.199.572,17	3.327.199.572,17	3.327.199.572,17	3.328.772.624,61	4.715.341.166,97	5.046.754.817,70
Totale spesa	**16.640.433.694,03**	**17.284.033.595,26**	**17.129.216.005,06**	**17.510.346.968,77**	**22.412.885.876,79**	**22.469.153.214,71**

(1) L.R. 29/12/2014, n. 87.
(2) Comprende le variazioni apportate con delibere di G.R. n. 79 del 2/2/15, n. 82 del 2/2/15, n. 109 del 16/2/15, n. 137 del 16/2/15, n. 194 del 2/3/15, n. 220 del 9/3/15, n. 273 del 16/03/15 e n. 297 del 23/03/15.
(3) Comprende le variazioni apportate con L.R. 30/03/2015, n. 38.
(4) Comprende le variazioni apportate con delibere di G.R. n. 446 del 7/4/2015, n. 609 del 18/5/15 e n. 711 del6/7/15.
(5) Comprende le variazioni apportate con L.R. 31/07/2015, n. 62.
(6) Comprende le variazioni apportate con delibere di G.R. n. 840 del 25/8/15, n. 844 del 1/9/15, n. 849 dell'8/9/15, n. 937 del 6/10/15, n. 1050 del 9/11/15, n. 1119 del 24/11/15, n. 1166 del 30/11/15, n. 1213 del 15/12/15, n. 1214 del 15/12/15, n. 1258 del 21/12/15, n. 1289 del 29/12/15 e decisione di G.R. n. 9 del 30 maggio 2016.
Fonte: Corte dei conti su dati dei documenti richiamati nelle note alla tabella.

7.4. Gli equilibri di bilancio e i risultati della gestione

Il bilancio preventivo, sia per la parte di competenza, sia per quella di cassa, rispetta il vincolo giuridico del pareggio finanziario, mostrando entrate pari alle uscite in ogni variazione adottata durante tutto il ciclo gestionale.

Per ciò che attiene alla competenza, l'equilibrio tra il totale delle spese e delle entrate è garantito utilizzando, oltre alle entrate ordinarie, soprattutto quelle da indebitamento, che in sede di rendiconto si azzerano.

Dal lato della cassa, il totale dei pagamenti autorizzati pareggia il totale delle entrate riscosse, sommato al fondo di cassa iniziale.

La presenza di un disavanzo sostanziale, dovuta all'eccedenza dei fondi vincolati rispetto all'avanzo, dovrà trovare nel bilancio preventivo 2016 una diversa copertura rispetto all'autorizzazione all'indebitamento che, sulla base dei principi dell'armonizzazione, dovrà essere estremamente contenuta. Emergerà quindi, come del resto più volte rilevato dalla

Sezione anche nelle precedenti relazioni, la necessità di far fronte al disavanzo sostanziale attraverso ordinarie operazioni di riduzione della spesa corrente e di investimento, o di aumento dell'entrata.

Complessivamente, occorre notare che, in sede di rendiconto, le previsioni non vengono quasi mai confermate. In ragione della riduzione delle entrate, anche le spese devono essere ridotte. Tale riduzione risulta piuttosto sostenuta per quanto riguarda le spese per ricorso al credito e quelle per contabilità speciali. Tuttavia, anche la spesa corrente torna, in occasione del rendiconto, ai livelli delle previsioni iniziali, smentendo in parte quelle definitive.

La spesa in conto capitale è, nel rendiconto, nettamente inferiore rispetto alla previsione iniziale, mentre quella corrente registra un valore lievemente superiore alle previsioni iniziali.

La Sezione continua a ritenere auspicabile che il bilancio di previsione sia adottato considerando le reali capacità di entrata e di spesa della Regione, rilevabili dai dati dei Rendiconti che anno per anno smentiscono i dati previsionali.

Tab. 94 - Equilibri di bilancio – Quadro generale anno 2015. (in euro)

Titoli	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Risultanze rendiconto
Entrate:			
Titolo I - tributi propri	7.481.244.097,12	7.812.730.910,40	7.965.851.673,34
Titolo II - trasferimenti correnti Stato, Ue, altri Soggetti	973.101.537,52	1.774.330.741,35	1.068.794.233,69
Titolo III - entrate extratributarie	11.739.947,75	16.605.856,86	61.047.640,31
Totale entrate correnti	**8.466.085.582,39**	**9.603.667.508,61**	**9.095.693.547,34**
Titolo IV - alienazioni, riscossioni crediti e trasferimenti in conto capitale	47.091.670,65	413.707.608,10	175.530.234,04
Titolo V - ricorso al credito	4.770.247.198,56	4.380.932.919,12	0,00
Totale entrate in conto capitale	**4.817.338.869,21**	**4.794.640.527,22**	**175.530.234,04**
Titolo VI - contabilità speciali	3.134.167.013,04	3.184.267.013,04	1.778.675.800,23
Totale entrate	**16.417.591.464,64**	**17.582.575.048,87**	**11.049.899.581,61**
Avanzo di amministrazione applicato	293.579.175,21	3.131.852.741,68	0,00
Fondo pluriennale vincolato	0,00	387.669.806,02	0,00
Totale generale entrata	**16.711.170.639,85**	**21.102.097.596,57**	**11.049.899.581,61**
Spese:			
Titolo I - spese correnti	8.562.795.236,66	11.016.796.249,28	8.699.355.677,46
Titolo II - spese in conto capitale	1.767.224.600,88	2.717.352.960,02	480.477.213,55
Titolo III - spese per rimborso mutui e prestiti	595.313.283,79	1.275.414.927,81	112.944.190,92
Titolo IV - spese per contabilità speciali	3.134.167.013,04	3.467.153.716,21	2.061.448.637,72
Totale spese	**14.059.500.134,37**	**18.476.717.853,32**	**11.354.225.719,65**
Disavanzo sostanziale applicato	2.651.670.505,48	2.625.379.743,25	0,00
Totale generale uscita	**16.711.170.639,85**	**21.102.097.596,57**	**11.354.225.719,65**
Differenza	0,00	0,00	**- 304.326.138,04**

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione e di rendiconto.

La Regione, come noto, può ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento (art. 3, c. 18, della l. n. 350/2003); inoltre, la somma degli oneri finanziari non può superare il 25 per cento delle entrate tributarie non vincolate dell'ente.

Dall'esame delle Upb indicate nel prospetto allegato alla legge di bilancio, il vincolo relativo alla destinazione delle risorse derivanti da indebitamento appare rispettato.

Anche la disposizione riguardante la percentuale degli oneri finanziari rispetto alle entrate tributarie risulta rispettata, anche se di stretta misura, dato che la residua capacità d'indebitamento ammonta a soli 16,11 milioni, a fronte dei 428,61 del 2014.

Il calcolo viene fatto, già a partire dal 2014, sulla base delle nuove disposizioni per l'armonizzazione, ed in particolare dall'art. 62 del d.lgs. 118/2011, come modificato nel 2014.

Il calcolo, perciò prende in considerazione le entrate tributarie, al netto di quelle destinate alla sanità e di alcune altre voci e determina il 20 per cento come limite all'indebitamento.

Rispetto al metodo di calcolo degli anni precedenti al 2014, perciò, la residua capacità di indebitamento si riduce drasticamente.

D'altra parte, anche negli anni precedenti al 2014 la Sezione aveva calcolato la capacità di indebitamento della Regione utilizzando una metodologia di calcolo più restrittiva di quella applicata dall'Amministrazione e rilevando una capacità di indebitamento positiva ma molto ridotta, pari, ad esempio, a 450,33 milioni nel 2013, quindi ben superiore all'attuale limite di 16,11 milioni.

Tab. 95 - Limiti quantitativi all'indebitamento (previsioni definitive 2015). (in milioni)

Entrate tributarie complessive		7.812,73
Risorse del fondo per il concorso dello stato agli oneri per il trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 16-bis, d.l. 95/2012 conv. Dalla l. 135/2012(1)		434,75
Entrate vincolate alla sanità (2)		6.768,03
Entrate tributarie per calcolo limite indebitamento		1.479,45
Limite 20% (3)		295,89
Oneri di ammortamento:	Importo mutui	Importo rata annua
A) per debito in amm.to al 31/12/2014	-	193,51
B) a copertura dell'equilibrio 2015	-	44,21
C) a copertura del disavanzo 2014 ed esercizi precedenti	-	91,87
D) per il piano pluriennale degli investimenti	-	6,15
E) per investimenti sanitari	-	5,72
F) per debito potenziale	-	46,44
Totale importo mutui/oneri di ammortamento autorizzati	0,00	387,90
G) per debito in ammortamento in deroga al limite di cui all'art. 8 della l.r. 36/2001(4)	-	23,82
H) per debito in ammortamento in deroga ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. 35/2013 convertito in L. 122/2013	-	46,74
I) contributi erariali sulle rate di ammortamento	-	37,56
Totale importo debito/oneri di ammortamento, al netto del debito/oneri sul debito in deroga	0,00	279,78
Residua capacità di indebitamento		16,11

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.
(1) Art. 62, comma 6, d.lgs. n. 118/2011 come modificato dal d.lgs. n. 126/2014.
(2). Importo determinato ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e successive modifiche e integrazioni.
(3) Limite previsto dall'art. 62, comma 6, d.lgs. n. 118/2011 come modificato dal d.lgs. n. 126/2014.
(4) Negli oneri di ammortamento in deroga sono compresi oneri che, nei precedenti prospetti dimostrativi del rispetto dei limiti quantitativi all'indebitamento erano riportati soltanto in nota anziché nella parte tabellare.

CAPITOLO IV
LE POLITICHE REGIONALI

Sommario: 1. Le riforme indotte dalla legislazione statale. - 2. Leggi di riforma settoriale. - 3. La rappresentazione delle politiche e i principi di armonizzazione del bilancio dettati dal d.lgs. n. 118/2011.

Con la conclusione della IX legislatura, nel 2015, sono stati portati a naturale compimento, sia alcuni processi di riforma imposti dalla normativa statale, che quelli compresi nella specifica programmazione regionale, seppure, in riferimento a questi ultimi, in notevole ritardo. L'inizio della X legislatura ha, di fatto, proseguito il programma di riforme iniziato dalla precedente.

1. Le riforme indotte dalla legislazione statale

Nell'ambito del sistema delle autonomie locali, il mutamento del ruolo della regione viene realizzato dalla l.r. n. 22 del 3 marzo 2015 recante "Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della l. n. 56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alla l.r. n. 32/2002, alla l.r. n. 67/2003, alla l.r. n. 41/2005, alla l.r. n. 68/2011 e alla l.r. n. 65/2014". Sono state riordinate le funzioni non fondamentali esercitate finora dalle province e dalla città metropolitana; sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza è stato ridefinito il ruolo della regione e dei suoi rapporti con le autonomie locali, rafforzato il ruolo della città metropolitana quale ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che lo compongono e valorizzate le unioni e le fusioni di comuni. Il trasferimento delle funzioni dalle province alla Regione e ai comuni è stato delineato su un preliminare sistema di accordi, ai quali viene demandata l'individuazione del personale provinciale da trasferire e dei beni, risorse strumentali e rapporti attivi e passivi collegati alle funzioni oggetto del trasferimento. La Regione da ente di indirizzo e programmazione è divenuto anche ente di gestione delle funzioni provinciali non fondamentali.

La complessità e ampiezza dei trasferimenti di funzioni in attuazione della l. n. 56/2014 e i problemi applicativi da essa discendenti hanno reso necessari successivi interventi normativi da parte della Regione, per cui la l.r. n. 22/2015 è stata oggetto di ulteriori

modifiche attuate dalla l.r. n. 64/2015[117], dalla l.r. n. 70/2015[118] e dalla l.r. n. 82/2015 (collegato alla legge di stabilità per il 2016).

Il trasferimento delle funzioni e del personale delle province è avvenuto a partire dal 1° gennaio 2016.

Vi sono, poi, disposizioni discendenti dal trasferimento delle funzioni in materia di occupazione e mercato del lavoro, cui è dedicato il capo II della l.r. n. 82/2015. Per garantire i livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro, il d.lgs. n. 150/2015 ha previsto la stipula tra il Ministero del lavoro e ciascuna regione e provincia autonoma di una convenzione per regolare i rapporti e gli obblighi riguardanti la gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, che la Regione Toscana ha stipulato il 5 novembre 2015. Essa prevede la possibilità di sottoscrivere convenzioni tra Regione e province e la Città metropolitana di Firenze per definire le modalità di svolgimento delle attività connesse all'erogazione dei servizi per l'impiego e delle misure di politica attiva del lavoro, attraverso il ricorso all'avvalimento degli uffici e al comando di personale delle province e della Città metropolitana di Firenze a tempo determinato e non, che si occupa di servizi per l'impiego, compreso il personale del collocamento mirato, appartenente alla qualifica dirigenziale e alle categorie del comparto regioni e autonomie locali alla data del 1° gennaio 2016[119]. In tale ambito, si segnala che la l.r. n. 82/2015 ha previsto, tra l'altro, la sospensione dell'efficacia degli articoli della l.r. n. 32/2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) che disciplinano l'Agenzia regionale del lavoro, nonché l'abrogazione delle disposizioni della l.r. n. 59/2014 che differivano l'efficacia dell'intera disciplina dell'Agenzia regionale del lavoro: da quanto sopra si desume la volontà di voler mantenere ferma la scelta organizzativa della costituzione di un'ulteriore agenzia.

Inoltre, vengono ridefinite le funzioni dell'Agenzia per la promozione economica e il turismo (Apet) che, al contrario delle precedenti previsioni, viene potenziata assumendo funzioni provenienti dalle soppresse agenzie per il turismo; la l.r. n. 22/2015 e successivamente la l.r. n. 22/2016 prevedono la ridefinizione del sistema turistico regionale.

---

[117] Recante "Disposizioni in materia di entrate extratributarie delle province. Modifiche alla legge regionale n. 91/1998 e alla legge regionale n. 22/2015".

[118] Recante "Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alla legge regionale n. 22/2015, alla legge regionale n. 39/2000 e alla legge regionale n. 68/2011".

[119] La possibilità del ricorso all'avvalimento da parte delle regioni, del personale delle province e delle città metropolitane, attraverso apposite convenzioni, è stata prevista dall'art. 1 c. 427, della l. n. 190/2014 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2015".

Infine, con l.r. n. 86/2015, in attuazione della l.r. n. 22/2015, è stato adeguato il nuovo assetto delle competenze previste in materia di gestione dei rifiuti, con particolare riguardo alla normativa regionale sul tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi; le competenze relative all'applicazione del tributo spettano alla Regione che si avvale di Arpat.

2. Leggi di riforma settoriale

Vari interventi normativi hanno riguardato le politiche per il governo del territorio; tra questi ricordiamo la l.r. n. 49/2015[120] conseguente all'approvazione della deliberazione del Consiglio n. 37 del 27 marzo 2015, riguardante l'integrazione del Piano di indirizzo territoriale (Pit) con valenza paesaggistica; la l.r. n. 49/2015, che apporta modifiche alla l.r. n. 65/2014 in materia di governo del territorio, si è resa necessaria per dare attuazione ad alcune parti del piano del paesaggio[121]. Sempre in tema di governo del territorio, si evidenzia la l.r. n. 30/2015, in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico e ambientale che comprende profili relativi alla tutela ambientale, alla pianificazione delle aree tutelate, alla programmazione e sviluppo economico delle aree tutelate, ai nuovi assetti istituzionali per la gestione delle aree protette, alla nuova disciplina riguardante i rapporti istituzionali con le comunità locali. La legge ha realizzato una semplificazione normativa attraverso l'abrogazione di leggi regionali regolanti la materia ed una semplificazione amministrativa prevedendo nuovi meccanismi procedurali. La riorganizzazione prevede infatti solo due tipologie di aree protette: i parchi regionali e le riserve naturali; viene introdotta una nuova tipologia di piano denominato "Piano integrato del Parco".

Sul fronte della tutela dell'ambiente si ricorda la l.r. n. 17/2015 con cui si interviene nel settore della geotermia, recentemente liberalizzato dal d.lgs. n. 22/2010. La liberalizzazione ha provocato un forte aumento delle richieste di permessi di ricerca, generando rischi per la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori coinvolti. La Regione ha pertanto ridefinito i criteri per la concessione dei permessi di ricerca e, nelle more di tali adempimenti,

[120] Recante "Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 - (Norme per il governo del territorio)".
[121] Una funzione introdotta dalla legge è quella relativa alla verifica degli effetti economici ed occupazionali delle prescrizioni del piano paesaggistico riferito alle attività estrattive nelle Alpi Apuane, con particolare riferimento alle escavazioni svolte oltre i 1.200 metri d'altezza.

ha disposto la sospensione per non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge, dei procedimenti autorizzatori in corso[122].

Sempre con riguardo al tema della tutela dell'ambiente, si segnala la l.r. n. 44/2015 che disciplina la coltivazione di anidride carbonica prevedendo che, fino al completo recupero dell'anidride carbonica prodotta dalle centrali geotermoelettriche presenti in Toscana, è vietato il rilascio di permessi di ricerca e di nuove concessioni per la coltivazione mineraria di anidride carbonica con estrazione di gas dal sottosuolo.

Nell'ambito delle politiche per lo sviluppo economico, uno degli interventi legislativi più rilevanti è rappresentato dalla l.r. n. 35/2015 in materia di cave, con cui la Regione ha dettato una nuova disciplina per le cave di proprietà privata, gli agri marmiferi e i beni estimati[123].

Nel settore delle infrastrutture ricordiamo la l.r. n. 48/2015 che ha istituito il sistema informativo del catasto delle infrastrutture di rete, con cui vengono disciplinate le modalità con cui la Regione Toscana assicura la disponibilità in modalità digitale dei dati relativi alle infrastrutture di rete del territorio.

Infine, si segnala un ulteriore intervento normativo di grande impatto, riguardante la riforma del sistema sanitario, già introdotta dalla l.r. n. 28/2015, successivamente abrogata dalla l.r. n. 84/2015, alla cui analisi si rimanda nell'ambito del capitolo relativo alle politiche sanitarie.

3. La rappresentazione delle politiche e i principi di armonizzazione del bilancio dettati dal d.lgs. n. 118/2011

I principi di armonizzazione del bilancio prevedono che, a partire dal 2015, gli attuali modelli di bilancio vengano affiancati da nuovi schemi aventi valenza conoscitiva, in attesa

---

[122] Per tale motivo la l.r. n. 17/2015 è stata impugnata dal Governo ritenendo che la prevista sospensione determinerebbe una dilatazione del termine stabilito dal legislatore statale per la definizione delle procedure di autorizzazione alla costruzione degli impianti, con violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

[123] L'art. 32, comma 2, della l.r. 35/2015 è stato impugnato per profili di illegittimità costituzionale per violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile". Esso annovera tra i beni inclusi nel patrimonio indisponibile comunale anche i c.d. "beni estimati", di cui all'editto della Duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del l febbraio 1751. Nonostante consistenti elementi potrebbero far ritenere tali beni come oggetto di proprietà privata, la disposizione regionale impugnata colma una lacuna nell'ordinamento civile italiano. Tuttavia, questa operazione deve ritenersi rimessa alla potestà legislativa esclusiva statale, quindi la disposizione censurata viola l'articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione. In attesa della decisione della Corte costituzionale il predetto articolo 32 è stato modificato dalla l.r dell'11 dicembre 2015, n. 75, che ha rinviato il termine previsto dal comma 2 del sopracitato articolo per l'effettuazione della ricognizione dei beni da parte del comuni di Massa e Carrara.

della loro definitiva adozione, a partire dal 2016, in cui gli stessi assumeranno funzione autorizzatoria.

Pertanto si prevede il passaggio della rappresentazione delle poste di bilancio, dal lato della spesa, dalla classificazione in strategie e funzioni obiettivo, a missioni e programmi e, dal lato delle entrate, da titoli e categorie, a titoli e tipologie.

La nuova rappresentazione dovrebbe consentire una più agevole lettura delle politiche adottate; infatti lo schema di bilancio finora utilizzato, per strategie e funzioni obiettivo, rendeva necessario, per la comprensione delle varie azioni, il riferimento a piani e programmi, dal momento che le politiche risultavano trasversali alle diverse strategie e, conseguentemente, alle numerose funzioni obiettivo.

Nei capitoli che seguono verranno effettuati degli approfondimenti sulle politiche sociali, ambientali e territoriali, considerando i dati resi disponibili dal bilancio conoscitivo ed individuando specifici programmi nell'ambito di determinate missioni.

CAPITOLO IV.1

APPROFONDIMENTI SULLE POLITICHE DELLA SALUTE

Sommario: 1. La riforma del sistema sanitario toscano. - 1.1 La programmazione. - 1.2. Ulteriori elementi di novità- 1.2.1 Nuovi aspetti finanziari - 1.2.2 Strutture regionali di governo clinico. -1.2.3 Formazione sanitaria - 1.2.4 Organizzazione. – 1.2.5 Dipartimento della prevenzione. - 1.2.6 I dipartimenti delle aziende sanitarie locali. - 1.2.7 Conclusioni. – 2. La programmazione sanitaria. – 3. Analisi della spesa sulla politica sanitaria. Gli andamenti nel quinquennio. – 4. La gestione sanitaria accentrata (G.S.A.). - 5. La spesa farmaceutica. - 5.1 Il *pay back* farmaceutico. - 6. La situazione dei pagamenti ai fornitori. - 7. Le Case della Salute. – 8. I soggetti attuatori nel comparto sanitario. - 9. L'Ente di Supporto tecnico-amministrativo regionale (Estar). - 9.1. La struttura organizzativa e il personale. 9.2. I dati di bilancio. - 9.3. L'acquisto di farmaci. - 9.4. L'attività contrattuale di Estar. - 10. Gli investimenti in sanità. - 10.1 La nuova programmazione degli investimenti sanitari. - 10.2 I piani degli investimenti 2015-2017 delle aziende sanitarie.

1. La riforma del sistema sanitario toscano

La l.r. 28 dicembre 2015, n. 84 "Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. n. 40/2005", realizza il ridisegno del servizio sanitario regionale, iniziato con la l.r. 16 marzo 2015 n. 28 "Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale". L'art. 96 della l.r. n. 84/2015, disponendo l'abrogazione alla data del 31 dicembre 2015 della l.r. n. 28/2015, ha dato l'assetto normativo alla riforma, i cui punti cardine sono rappresentati da una drastica, improvvisa, riduzione delle aziende Usl da 12 a 3, dal rafforzamento della programmazione di area vasta, dall'organizzazione del territorio e dalla revisione dei processi di *"governance"*. La portata della riforma è di straordinario rilievo, in quanto crea di colpo entità gestionali di dimensioni finanziarie mai esistite fino ad oggi a livello regionale, scardina e ricompone il collegamento tra aziende sanitarie e territorio – creando nell'amministrazione regionale direttori di programmazione di area vasta e comitati di coordinamento – e mira a semplificare i processi decisionali nonché a ridurre costi gestionali e amministrativi. Stupisce tuttavia la celerità estrema con la quale ci si è dedicati a un cambiamento davvero profondo, coraggioso, radicale, tanto da ridurre nel corso del dibattito consiliare il numero di articoli dell'originario progetto pur di giungere a una immediata approvazione, anche di aspetti parziali immediatamente attuabili. Una riforma di questa rilevanza non può essere valutata sulla carta, ma solo dopo un congruo periodo di effettiva applicazione. Segnaliamo solo di passaggio che la repentinità del cambiamento ha

creato certamente momenti di discontinuità nei flussi informativi delle singole ex aziende ai fini del controllo che, nel tempo, saranno certamente colmati.

Un effetto non del tutto secondario dell'approvazione solo parziale dell'articolato di riforma da parte del Consiglio regionale è relativo proprio alla definizione del perimetro esatto delle nuove aziende sanitarie. In riferimento alla riduzione delle aziende USL da 12 a 3, si osserva come, l'art. 8 della l.r. n. 28/2015, che circoscriveva l'istituzione delle nuove Aziende (Nord ovest, Centro e Sud est) definendone gli ambiti territoriali a partire da quelle già esistenti, non sia stato riprodotto nella nuova legge. Tale costituzione non risulta neanche dall'allegato A della l.r. n. 40/2005, che riproduce il precedente assetto (12 ASL e 4 Aziende ospedaliere) e che non è stato sostituito dalla nuova normativa[124]. L'art. 7 della l.r. n. 84/2015 si limita, a tale proposito, a definire la sola nozione di Area Vasta riferendola alle nuove aziende unità sanitarie locali che, non sono altrove individuate. L'art. 83, tra le disposizioni transitorie e finali, sancisce la soppressione al 31 dicembre 2015 delle 12 aziende USL e il subentro "con successione a titolo universale in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi delle aziende unità sanitarie locali soppresse, comprese nell'ambito territoriale di competenza" a decorrere dal 1° gennaio 2016. L'ambito territoriale di competenza, come detto, non è stato però individuato dalle nuove norme, se non nei termini di cui sopra. Il paradossale risultato deriva dallo stralcio di 57 articoli dei 151 che componevano la riforma[125].

1.1. La programmazione

La recente riforma sanitaria ha integrato ulteriormente i livelli e gli strumenti di programmazione.

Nella programmazione regionale, vengono aggiunti il Piano sanitario e sociale integrato regionale e gli atti di programmazione di area vasta, gli atti della programmazione della rete pediatrica regionale nonché l'atto regionale di definizione delle linee annuali di programmazione e individuazione degli obiettivi.

A livello di programmazione locale, ai piani integrati di salute, ai piani attuativi delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliero-universitarie, si aggiunge un

[124] In sede di controdeduzioni, la Regione ha comunicato, con riferimento all'individuazione dell'ambito territoriale delle aziende di nuova istituzione, che è stato posto rimedio con legge regionale in corso di pubblicazione.

[125] In particolare lo stralcio riguarda gli articoli che vanno dall'80 al 135, e il 143. E' allo studio un intervento normativo correttivo.

sistema annuale di budget aziendale, in linea con gli obiettivi definiti con l'atto regionale di nuova introduzione.

Con riguardo all'articolazione territoriale, la programmazione di area vasta, già definita nella precedente formulazione della norma (peraltro in maniera più puntuale, poiché il nuovo testo normativo è privo della definizione delle nuove aziende sanitarie), viene ora modificata nella parte in cui l'azienda ospedaliero-universitario Meyer partecipa alla programmazione delle tre aree vaste, assumendo una valenza di tipo regionale per le funzioni specifiche di rete pediatrica.

Le aree vaste sono così individuate:

a) Area vasta Toscana centro, comprendente l'azienda unità sanitaria locale Toscana centro nonché l'Azienda ospedaliero-universitaria Careggi;

b) Area vasta Toscana nord-ovest, comprendente l'azienda unità sanitaria locale nord-ovest, nonché l'azienda ospedaliera universitaria Pisana;

c) Area vasta Toscana sud-est, comprendente l'azienda unità sanitaria locale sud est, nonché l'azienda ospedaliero universitaria Senese.

Ruoli specifici nella programmazione vengono dati alla Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica che partecipa alle attività di programmazione dell'area vasta nord-ovest e ai dipartimenti interaziendali della medesima area vasta.

L'azienda ospedaliero-universitaria Meyer partecipa, in relazione alla funzione di riorganizzazione e coordinamento operativo della rete pediatrica regionale, alla programmazione delle tre aree vaste. Analogamente, l'Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica (Ispo) partecipa, alla programmazione delle tre aree vaste, con riferimento al settore oncologico.

In ciascuna area vasta è nominato, dal Presidente della Giunta regionale, il direttore per la programmazione di area vasta, figura di nuova istituzione, che opera sulla base delle direttive impartite dalla Giunta regionale al fine di garantire l'attuazione della programmazione strategica regionale.

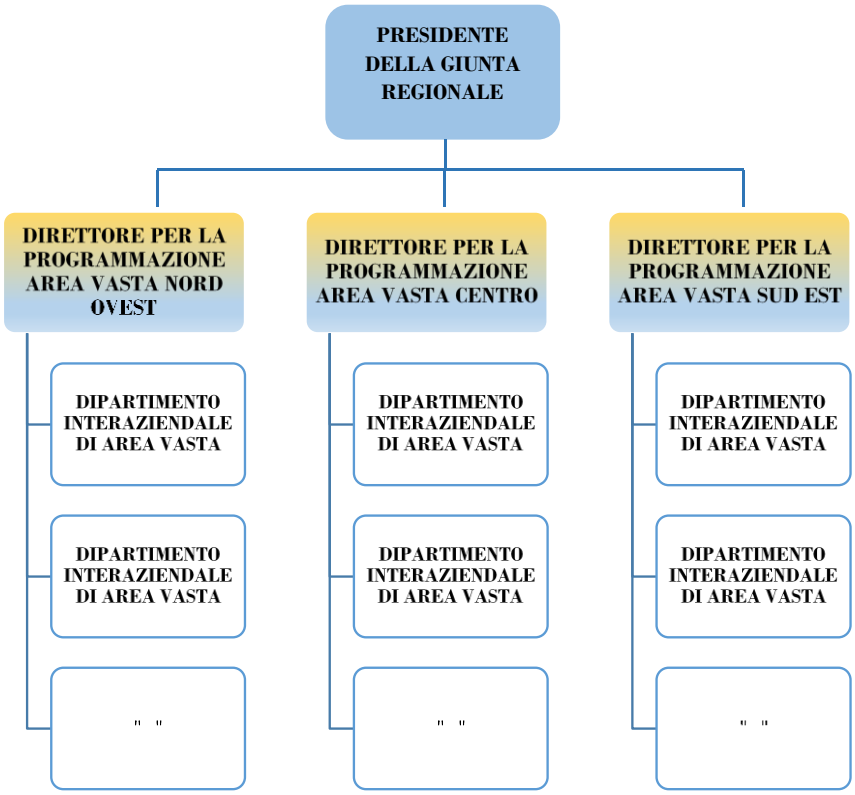
Il direttore per la programmazione di area vasta predispone, in attuazione del piano sanitario e sociale integrato regionale, secondo le direttive impartite dalla Giunta regionale e d'intesa con i direttori delle aziende sanitarie dell'area vasta, la proposta di piano di area vasta, previa intesa con la conferenza aziendale dei sindaci e con il Rettore dell'Università; individua, sulla base delle proposte dei dipartimenti interaziendali di area vasta, il

fabbisogno formativo; monitora le iniziative assunte dalle aziende sanitarie in attuazione della programmazione di area vasta; elabora la relazione annuale sullo stato di attuazione dei piani di area vasta e la inoltra alla direzione regionale competente in materia di diritto alla salute, per la sua approvazione.

Viene prevista l'attivazione di nuovi dipartimenti interaziendali di area vasta[126], quale strumento di coordinamento tecnico professionale finalizzato a supportare la programmazione strategica di area vasta. I dipartimenti interaziendali di area vasta sono individuati, sulla base del criterio del percorso assistenziale e tenuto conto delle reti cliniche già attive, su proposta dei direttori per la programmazione di area vasta, con specifica deliberazione di Giunta regionale; non viene così regolata dalla norma la loro organizzazione, se non nei termini generici di cui sopra.

I direttori per la programmazione di area vasta si avvalgono, inoltre, per le funzioni di supporto alla programmazione, all'attività di verifica e monitoraggio e all'attività tecnico amministrativa di un unico nucleo tecnico appositamente costituito con personale messo a disposizione dal servizio sanitario regionale.

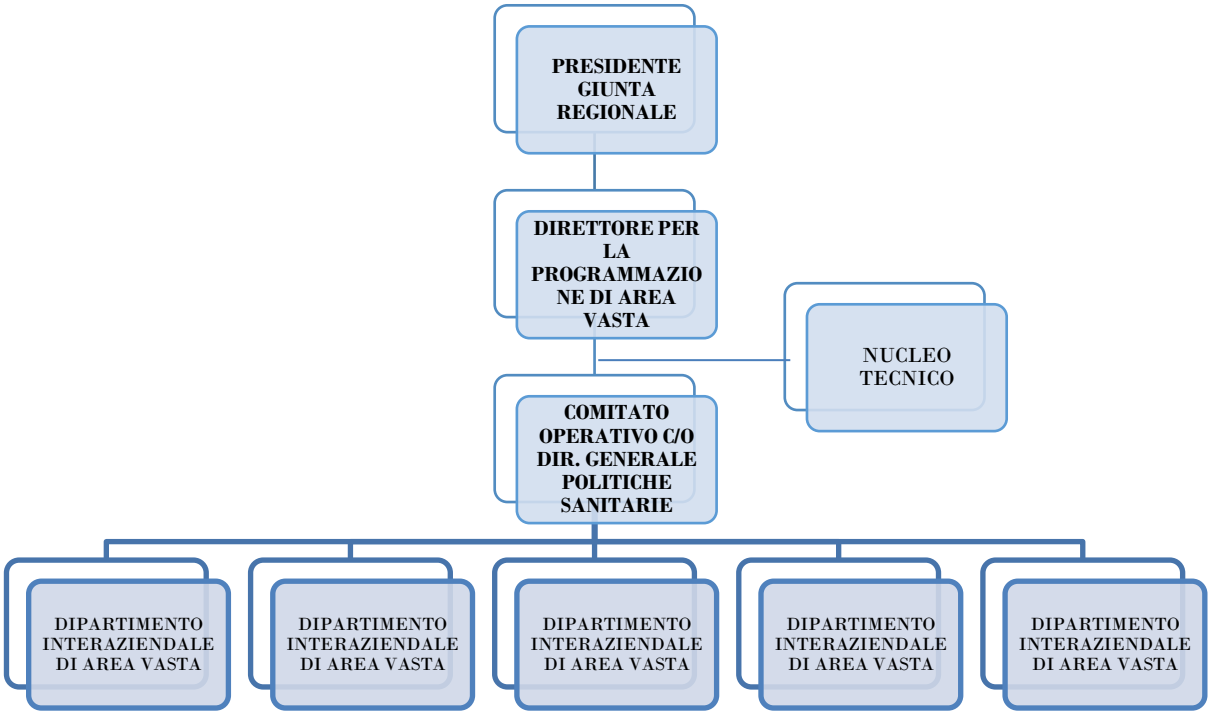
Fig. 22 - La struttura della programmazione regionale.



Fonte: elaborazione Corte dei conti.

[126] Nella precedente formulazione erano previsti in via sperimentale.

Fig. 23 - Dettaglio struttura programmazione.



Fonte: elaborazione Corte dei conti.

I provvedimenti connessi o conseguenti alle attività del direttore per la programmazione di area vasta sono adottati, su proposta dello stesso, mediante appositi atti della Giunta regionale o del direttore della direzione regionale competente in materia di diritto alla salute. Conseguentemente, tale figura assume un ruolo di collegamento diretto con il vertice politico, che fa propri i provvedimenti. Viene nominato dal Presidente della Giunta regionale tra soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 3 *bis*, c. 3, del d.lgs. n. 502/1992[127] e il suo incarico ha una durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni e il trattamento economico lordo è pari a quello previsto per il direttore della direzione regionale competente in materia di diritto alla salute.

Infine, presso la direzione regionale competente è costituto un Comitato operativo con funzioni di supporto ai direttori per la programmazione di area vasta per quanto attiene l'elaborazione della proposta di piano. Il comitato operativo è composto dai direttori generali delle aziende sanitarie e dal direttore generale dell'Estar.

[127] Recante "Direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario".

Un ulteriore organo di nuova istituzione, è il Comitato regionale di coordinamento delle programmazioni di area vasta con funzioni di coordinamento e monitoraggio delle attività dei direttori per la programmazione di area vasta. E' costituito dal direttore della direzione regionale in materia di diritto alla salute, che lo presiede, e dai direttori per la programmazione di area vasta. Ad esso, sono invitati a partecipare, per le rispettive funzioni di valenza regionale, il direttore generale dell'Azienda ospedaliero universitaria Meyer, il direttore generale della Fondazione Toscana Gabriele Monasterio e il direttore generale dell'Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica.

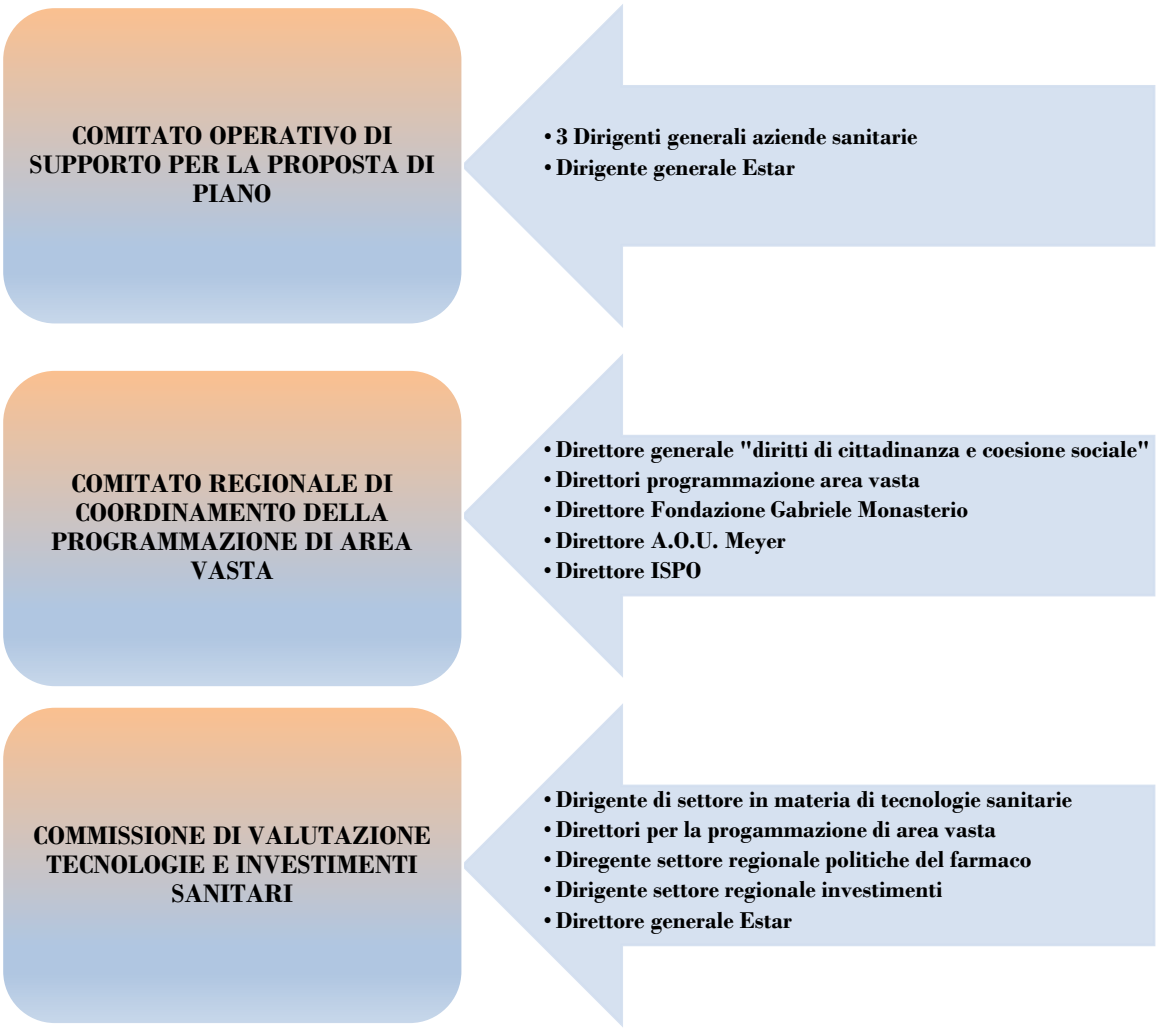
La Giunta regionale approva i piani di area vasta, previa acquisizione del parere della competente commissione consiliare, entro quaranta giorni dal ricevimento.

Il piano di area vasta viene definito dalla nuova normativa, come lo strumento attraverso il quale si armonizzano e si integrano, su obiettivi unitari di salute ed in coerenza con la programmazione regionale, i livelli di programmazione dell'azienda unità sanitaria locale e dell'azienda ospedaliera universitaria. In particolare, coordina l'offerta complessiva dei percorsi assistenziali, definiti attraverso i dipartimenti interaziendali di area vasta, garantendo l'appropriatezza degli interventi, anche tenendo conto delle particolari condizioni delle zone disagiate e montane del territorio.

Infine, un ulteriore organo di nuova costituzione nell'ambito della direzione regionale competente in materia di diritto alla salute, è rappresentato dalla "Commissione di valutazione delle tecnologie e degli investimenti sanitari", con funzioni di valutazione della efficacia delle tecnologie, della loro appropriatezza ed efficienza, dei benefici clinici e organizzativi ad esse legati. E' composta dal dirigente del settore regionale competente in materia di tecnologie sanitarie, con funzioni di coordinamento; dai direttori per la programmazione di area vasta o loro delegati; dal dirigente del settore regionale competente in materia di politiche del farmaco; dal dirigente del settore regionale competente in materia di investimenti; dal direttore dell'Estar o suo delegato.

Le modalità di funzionamento della Commissione di valutazione delle tecnologie sanitarie sono definite dalla Giunta regionale con specifico atto. Per lo svolgimento dei propri compiti la Commissione può avvalersi di esperti individuati all'interno del servizio sanitario regionale, del Consiglio sanitario regionale, della Commissione terapeutica regionale e degli organismi di governo clinico della Regione.

Fig. 24 - Gli organi all'interno della Direzione generale "Diritti di cittadinanza e coesione sociale".



Fonte: elaborazione Corte dei conti.

1.2. Ulteriori elementi di novità

1.2.1. Nuovi aspetti finanziari

Ulteriori elementi di novità sono stati introdotti con riguardo agli aspetti finanziari.

La Giunta regionale provvede annualmente all'assegnazione del fondo ordinario di gestione, ripartendolo tra le aziende secondo i criteri definiti dal Piano sanitario e sociale integrato regionale, ed anche assicurando un'equa ripartizione delle risorse in funzione delle diverse condizioni socio ambientali del territorio delle aziende stesse.

Di particolare rilievo è l'integrazione al comma 1 dell'art. 30 bis della l.r. n. 40/2005 riferita alla capacità di indebitamento delle aziende e dell'Estar; la predetta norma che già sanciva la possibilità di indebitamento per le aziende, previa autorizzazione, fino ad un massimo di trenta anni per il finanziamento di spese di investimento e fino ad un ammontare complessivo delle relative rate per capitale ed interessi non superiore al 15 per cento delle

entrate proprie correnti, prevede oggi che "la determinazione delle poste del valore della produzione che compongono le entrate proprie correnti" sia affidata a deliberazioni della Giunta regionale. Si rileva come l'ammontare della predetta componente divenga determinante ai fini della contrazione di nuovi mutui e quindi di nuovo indebitamento da parte delle aziende sanitarie.

Inoltre, unitamente alla possibilità, già prevista[128], di attivare rapporti in forma societaria con soggetti privati, allo scopo di introdurre nell'organizzazione delle prestazioni elementi di innovazione, economicità ed efficienza, le aziende sanitarie, potranno attivare convenzioni, previa sperimentazione, con soggetti privati "nel rispetto degli indirizzi della programmazione sanitaria e sociale integrata regionale e relativamente alle attività in essa indicate".

1.2.2. Strutture regionali di governo clinico

Integrazioni hanno riguardato le strutture regionali di governo clinico: il "Centro regionale di riferimento per le criticità relazionali"; il "Centro regionale di riferimento per la verifica esterna di qualità" (VEQ); il "Centro di coordinamento regionale per la salute e la medicina di genere", sono di nuova istituzione.

La legge demanda a provvedimenti di Giunta la disciplina delle loro funzioni e compiti, il rimborso dei costi connessi al loro funzionamento, la corresponsione delle indennità e dei rimborsi spese spettanti ai componenti delle strutture e degli organismi di governo clinico, determinandone gli importi, i criteri e le modalità di erogazione; l'importo delle indennità è determinato tenendo conto della funzione di ciascun organismo, della complessità degli atti che è chiamato ad assumere, dell'impegno richiesto ai componenti e delle conseguenti responsabilità.

1.2.3. Formazione sanitaria

Novità importanti e certamente di grande interesse sono state introdotte nel il settore della formazione sanitaria all'art.51 della l.r. n. 40/2005.

La Giunta regionale, infatti, istituisce la rete formativa del servizio sanitario regionale per la formazione continua. La rete è costituita dal sistema delle aziende sanitarie e dell'Estar, dalle società della salute, dall'Ars, dagli enti di ricerca e dagli istituti di ricovero

[128] L'art. 34 della l.r. n. 40/2005, nella precedente formulazione recava "Sperimentazioni gestionali – Costituzione di società miste".

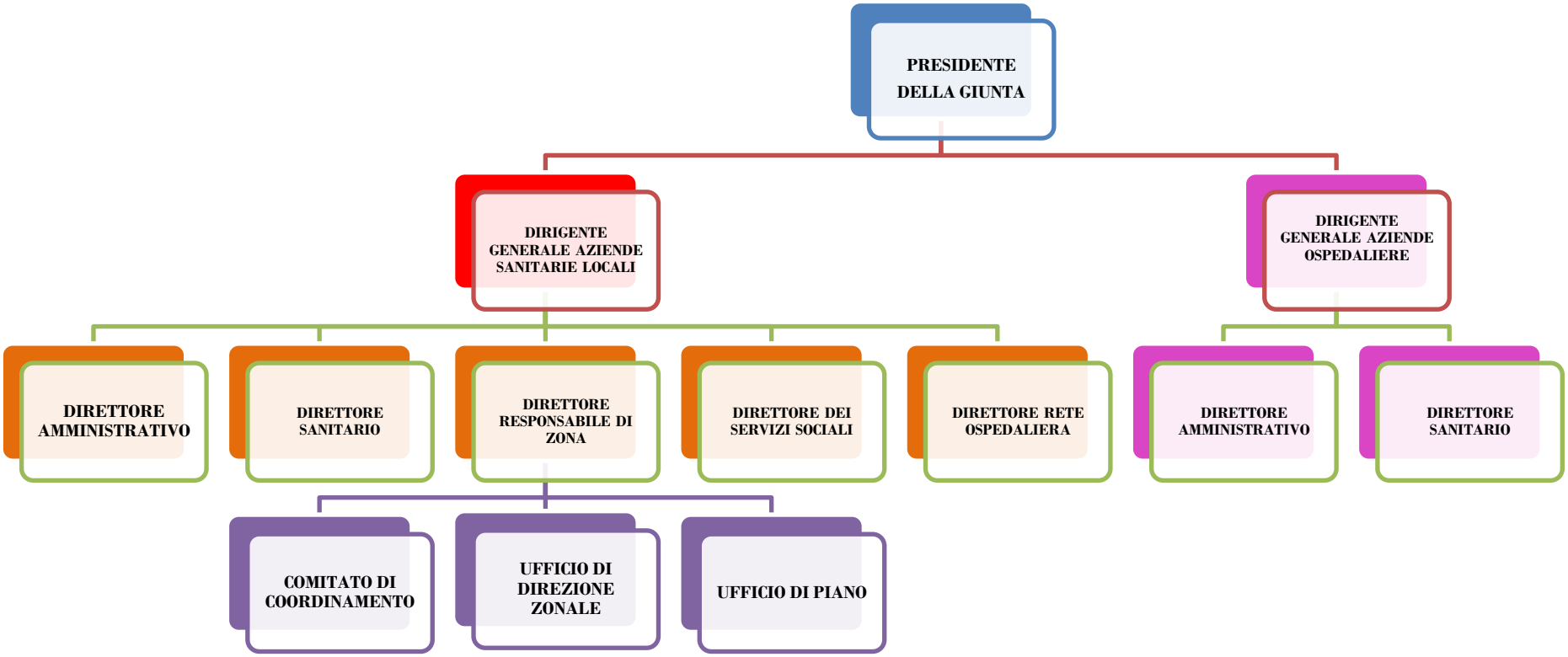
e cura a carattere scientifico, dall'Ispo e dalle altre strutture che effettuano attività formativa di livello regionale. La rete si avvale della collaborazione delle università toscane e degli ordini e collegi professionali della regione. Viene attribuita alla Giunta regionale la funzione di promuovere l'accreditamento delle agenzie formative e l'implementazione di un'anagrafe formativa regionale. La Giunta, al fine di allineare l'anagrafe formativa regionale con l'anagrafe nazionale, promuove convenzioni, anche a titolo sperimentale, con ordini e collegi e loro consorzi o comunque con i soggetti a cui compete la gestione dell'anagrafe nazionale. L'Osservatorio sulla qualità della formazione sanitaria, già istituito presso la direzione regionale competente in materia di diritto alla salute, effettua *audit* nell'ambito del sistema di accreditamento delle agenzie formative e valuta la qualità della formazione erogata dalle agenzie accreditate. La sua composizione è definita con apposita deliberazione di Giunta, garantendo una adeguata rappresentanza delle professioni interessate e dei responsabili degli uffici per la formazione delle aziende sanitarie.

1.2.4. Organizzazione

L'art. 50 della l.r. n. 40 ha modificato i principi a cui devono ispirarsi lo statuto ed i regolamenti interni con riguardo all'organizzazione aziendale, prevedendo che questi debbano essere conformi non più ai criteri fissati dal Piano sanitario e sociale integrato regionale, ma alle direttive impartite dalla Giunta regionale (previo parere della commissione consiliare competente).

Con riferimento alla "Organizzazione", il titolo V della l.r. n. 40/2005, art. 57, definisce la composizione della direzione aziendale costituita dal direttore generale, dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario con sede presso il centro direzionale dell'azienda sanitaria. Nelle aziende unità sanitarie locali fanno parte della direzione aziendale anche i responsabili di zona, il direttore dei servizi sociali e il responsabile della rete ospedaliera la cui nomina, sospensione e decadenza (quest'ultimo ulteriore componente è stato introdotto dalla riforma), è stata prevista tra le ulteriori funzioni e competenze del direttore generale (art. 36, comma 3, lett. a).

Fig. 25 - Struttura delle direzioni aziendali.



Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Organo di vertice delle aziende unità sanitarie locali è rappresentato dal direttore generale a cui sono riservati i poteri di gestione complessive e la rappresentanza delle aziende sanitarie. In particolare, adotta gli atti di nomina, sospensione e decadenza del direttore amministrativo, del direttore sanitario, del direttore dei servizi sociali e del direttore della rete ospedaliera (figura di nuova istituzione); nomina i membri del collegio sindacale, su designazione delle amministrazioni competenti; nomina i direttori o i responsabili delle strutture e conferisce, sospende e revoca gli incarichi di responsabilità aziendali; adotta lo statuto aziendale, gli atti di bilancio, i piani attuativi, la relazione sanitaria aziendale, i provvedimenti che comportano modifiche del patrimonio immobiliare dell'azienda; costituisce le società di cui all'articolo 34 (sperimentazioni gestionali); approva lo statuto e la convenzione della società della salute.

La riforma sanitaria ha introdotto il "Collegio di direzione", quale organo nelle aziende unità sanitarie locali di cui la direzione aziendale si avvale per la programmazione e la valutazione delle attività tecnico-sanitarie e di quelle ad alta integrazione sanitaria.

E' composto dal direttore sanitario, che lo presiede, i vice presidenti del Consiglio dei sanitari, i direttori dei dipartimenti, un medico di medicina generale eletto fra i coordinatori delle aggregazioni funzionali territoriali (AFT), e un pediatra di libera scelta eletto dal comitato aziendale della pediatria di libera scelta.

Il Collegio di direzione concorre alla formulazione dei programmi di formazione, di ricerca e innovazione, delle soluzioni organizzative per lo svolgimento della attività libero-professionale intramuraria e alla valutazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi clinici; esso supporta la direzione aziendale nell'adozione degli atti di governo clinico dell'azienda con modalità disciplinate dallo statuto; la disciplina prevede la convocazione periodica dell'organismo da parte del direttore sanitario, i provvedimenti soggetti a parere, le modalità di partecipazione del collegio di direzione all'azione di governo.

Presso la competente struttura della Giunta regionale sono istituiti gli elenchi degli aspiranti alla nomina a direttore amministrativo di aziende unità sanitarie locali, aziende ospedaliero-universitarie e Estar, degli aspiranti alla nomina a direttore sanitario di aziende unità sanitarie locali e di aziende ospedaliero-universitarie, degli aspiranti alla nomina a direttore dei servizi sociali di aziende unità sanitarie locali e degli aspiranti alla nomina dei direttori delle società della salute e dei direttori delle zone distretto.

Le strutture organizzative sono state classificate[129] secondo le specifiche funzioni aziendali, distinguendole in aree amministrative, aree tecniche e aree di produzione ed erogazione delle prestazioni assistenziali, nonché staff di direzione, articolato in staff di direzione aziendale e staff di direzione sanitaria.

Per le aziende unità sanitarie locali, costituiscono strutture funzionali di produzione ed erogazione delle prestazioni assistenziali, i dipartimenti della prevenzione e delle aziende, nonché, a livello di zona distretto, le unità per i servizi territoriali di zona-distretto e le unità della prevenzione; per le aziende ospedaliero-universitarie invece, le strutture funzionali sono individuate nei dipartimenti del presidio ospedaliero.

E' stata, inoltre, disciplinata la figura del direttore di zona, presente in ambito di azienda unità sanitaria locale, e individuata una struttura a supporto.

A ciascuna zona-distretto è preposto un direttore di zona, nominato dal direttore generale dell'azienda unità sanitaria locale a seguito di avviso pubblico tra i soggetti in possesso dei requisiti individuati dall'articolo 64-bis. Nelle zone nelle quali sono costituite le società della salute, il direttore generale dell'azienda unità sanitaria locale delega al direttore della società della salute le funzioni di direttore di zona. Le sue funzioni sono così definite: garanzia dei rapporti permanenti di informazione e collaborazione tra l'azienda unità sanitaria locale e gli enti locali e realizzazione delle attività definite dalla programmazione sanitaria e di integrazione socio-sanitaria; coordinamento delle attività tecnico-amministrative a supporto della zona; gestione del budget assegnato alla zona-distretto; raccordo con il direttore del presidio ospedaliero di zona, al fine di garantire, nell'ambito della programmazione aziendale, l'integrazione delle attività specialistiche nelle reti integrate sanitarie e socio-sanitarie territoriali e a supporto dei percorsi di continuità ospedale-territorio, con particolare riguardo alla presa in carico delle cronicità e delle fragilità; attività di monitoraggio, valutazione e controllo dei servizi territoriali; garanzia e promozione della partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni di rappresentanza.

Nel territorio della zona-distretto il direttore di zona è coadiuvato da un Comitato di coordinamento, e, per le funzioni gestionali, è coadiuvato da un Ufficio di direzione zonale.

Il direttore di zona, per le funzioni relative alla programmazione unitaria per la salute e per quelle relative all'integrazione sociosanitaria, è coadiuvato da un apposito Ufficio di piano costituito da personale messo a disposizione dai comuni e dall'azienda unità sanitaria

[129] Art. 63, l.r. n. 40/2005.

locale. L'ufficio di piano supporta anche l'elaborazione del piano di inclusione zonale di cui all'art. 29 della l.r. n. 41/2005 recante "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale".

Per il responsabile di zona, così come per i direttori generali è stato introdotto il limite minimo e massimo della durata del contratto di lavoro: non inferiore a tre anni e non superiore a cinque.

1.2.5. Dipartimento della prevenzione

In ciascuna azienda unità sanitaria locale il dipartimento della prevenzione è la struttura preposta alla tutela della salute collettiva; è costituito dalle seguenti unità funzionali:

a) igiene pubblica e della nutrizione;

b) sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare;

c) prevenzione, igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro;

d) medicina dello sport;

e) ulteriori unità funzionali per settori di alta specializzazione individuati dalla Giunta regionale con proprio atto.

Il direttore del dipartimento della prevenzione è nominato dal direttore generale su proposta del direttore sanitario. Il direttore del dipartimento negozia con la direzione aziendale il budget complessivo del dipartimento della prevenzione e coadiuva la direzione aziendale nella programmazione delle attività per quanto di propria competenza.

1.2.6. I dipartimenti delle aziende unità sanitarie locali

La struttura delle aziende sanitarie è definita dall'art. 69 *bis* recante "Dipartimenti delle aziende unità sanitarie locali"; i dipartimenti sono lo strumento organizzativo ordinario di gestione delle aziende unità sanitarie locali e si distinguono nei seguenti:

a) dipartimenti di tipo ospedaliero;

b) dipartimenti territoriali;

c) dipartimento della medicina generale;

d) dipartimenti delle professioni articolati in:

- dipartimento delle professioni infermieristiche e ostetriche;
- dipartimento delle professioni tecnico sanitarie e della riabilitazione e della prevenzione;
- dipartimento del servizio sociale.

Ogni azienda unità sanitaria locale definisce con lo statuto l'organizzazione dipartimentale, sulla base di specifici indirizzi adottati con deliberazione di Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente.

Nell'ambito di ogni dipartimento, al fine di garantire la multi professionalità, è costituito, ai sensi dell'articolo 17 *bis* del d.lgs. n. 502/1992, il comitato di dipartimento presieduto dal direttore di dipartimento e composto dai responsabili delle unità operative complesse e semplici appartenenti al dipartimento, oltre ai rappresentanti delle altre componenti professionali che partecipano ai percorsi assistenziali del dipartimento stesso. Ogni azienda unità sanitaria locale può prevedere ulteriori componenti del comitato in ragione del proprio modello organizzativo e disciplina le modalità di funzionamento attraverso un apposito regolamento.

E' stato così introdotto l'art. 69 *ter* che definisce il dipartimento ospedaliero come modello ordinario di governo operativo delle attività ospedaliere. Il suo direttore è nominato dal direttore generale tra i dirigenti con incarico di direzione delle unità operative complesse aggregate nel dipartimento; il direttore del dipartimento rimane titolare della unità operativa complessa cui è preposto.

La programmazione delle attività dipartimentali, negoziate con la direzione generale nell'ambito della programmazione aziendale, la loro realizzazione e le funzioni di monitoraggio e di verifica sono assicurate con la partecipazione attiva degli altri dirigenti assegnati al dipartimento.

Con l'introduzione dell'art. 69 *quater* viene definito, invece, il dipartimento territoriale come modello ordinario per il governo clinico delle attività territoriali delle aziende unità sanitarie locali. Ha carattere tecnico professionale e multidisciplinare e coordina l'integrazione dei principali percorsi assistenziali, presidiando l'aggiornamento professionale degli operatori, la qualità, la sicurezza, l'efficienza e l'innovazione organizzativa nel rispetto dell'equità di accesso ai servizi nelle varie articolazioni zonali. Ad esso è preposto un direttore nominato dal direttore generale tra i dirigenti con incarico di direzione delle unità operative complesse aggregate nel dipartimento.

Presso ogni azienda unità sanitaria locale, è istituito, il dipartimento della medicina generale, composto dai coordinatori delle AFT. Esso partecipa alla programmazione aziendale e alla definizione dei percorsi inerenti le cure sanitarie territoriali e la continuità assistenziale ospedale-territorio dell'azienda unità sanitaria locale.

Il dipartimento della medicina generale, sulla base degli obiettivi attribuiti dalla direzione generale per le attività di propria competenza, negozia con la stessa direzione le risorse necessarie nell'ambito dei suddetti percorsi.

Infine, l'art. 69 *quinquies*, ha introdotto i Dipartimenti delle professioni, per cui presso ogni azienda unità sanitaria locale sono costituiti:

a) il dipartimento delle professioni infermieristiche e ostetriche;

b) il dipartimento delle professioni tecnico sanitarie e della riabilitazione e della prevenzione.

c) il dipartimento del servizio sociale.

Questi hanno funzioni programmatorie e funzioni di tipo gestionale, allocativo e operativo; all'interno delle aree organizzative di presidio e delle unità funzionali dei distretti e della prevenzione, organizzano e gestiscono le attività e le risorse assistenziali e umane nel rispetto delle linee guida generali e della programmazione della direzione aziendale.

Il direttore del dipartimento delle professioni infermieristiche e ostetriche e del dipartimento delle professioni tecnico-sanitarie e della riabilitazione e della prevenzione è nominato dal direttore generale, su proposta del direttore sanitario, tra i dirigenti con incarico di direzione delle unità operative complesse aggregate nel dipartimento; il direttore del dipartimento rimane titolare della unità operativa complessa cui è preposto. Il dipartimento del servizio sociale è diretto dal direttore dei servizi sociali.

Con riguardo al dipartimento dell'emergenza urgenza, già previsto dalla previgente normativa, sono state specificate le funzioni allo scopo di garantire il soccorso territoriale, il pronto soccorso, l'osservazione, la medicina e chirurgia di accettazione e d'urgenza e il trasporto fra ospedali nelle patologie tempo dipendenti e traumi.

Vengono poi specificate le attività svolte nell'ambito delle aziende sanitarie da apposita struttura organizzativa professionale, corrispondente alla funzione operativa denominata medicina e chirurgia di accettazione e di urgenza, dedicata in forma stabile alle attività del pronto soccorso e osservazione ospedaliera, soccorso sanitario territoriale, trasporto sanitario, macroemergenza.

1.2.7. Conclusioni

Il processo di riorganizzazione vede tra le sue priorità il contenimento della spesa e la semplificazione del sistema attraverso la riduzione dei livelli apicali. In effetti, tuttavia, alla riduzione dei direttori generali delle 12 aziende unità sanitarie locali, si contrappone l'istituzione di nuovi direttori della programmazione a capo di strutture che saranno definite

ed individuate in una fase successiva con delibere di Giunta. Sembra emergere l'intendimento di una consistente corresponsabilità dei vertici amministrativi regionali sulle scelte delle singole aziende, anche attraverso complessi e molteplici organismi intermedi di coordinamento. Se questo nuovo sistema condurrà al positivo esito di una maggiore consapevolezza e condivisione di scelte operative rilevanti per i cittadini che, fino ad oggi, necessariamente rimanevano nelle aziende sanitarie, o se ciò condurrà invece ad una accentuata verticalizzazione decisionale, non è ancora possibile valutare. Sarà interessante monitorare ogni passaggio dell'attuazione della riforma, e monitorare in particolare anche i singoli comportamenti relativamente ai grandi investimenti avviati negli ultimi anni e non ancora completati.

La riforma interviene anche sull'organizzazione del lavoro dei professionisti che vengono riuniti in *team* multidisciplinari composti da specialisti, medici di famiglia, infermieri, fisioterapisti, operatori sociali, su una nuova modalità di rapporto tra territorio e ospedale, sul coinvolgimento dei pazienti nei processi di cura, sulla partecipazione delle comunità nelle scelte della salute.

Sono state create anche nuove Commissioni e Organi a livello della Direzione regionale "Diritti di cittadinanza e coesione sociale", a garanzia di un maggior controllo e coordinamento.

Solo in una fase successiva si potranno misurare gli effettivi benefici della riforma, che appare, comunque, estremamente complessa nella sua articolazione.

2. La programmazione sanitaria

Il piano sanitario 2011-2015 è finalmente giunto all'approvazione del Consiglio regionale nel novembre 2014. In sostanza l'approvazione della programmazione arriva alla fine del periodo che si intendeva programmare (2012-2015), residuando un solo anno del ciclo. Anche i dati di valutazione dei risultati del precedente periodo di programmazione (2009-2012) appaiono, nel momento dell'approvazione, così datati da essere pressoché irrilevanti; si pensi, solo a titolo di esempio, all'impatto che si reputava possibile in materia di immigrazione nel 2011 e quello effettivamente avvenuto negli anni 2014 e 2015. Appare chiaro che, nel passato triennio, la politica sanitaria regionale si è mossa senza il programma approvato, probabilmente percorrendone comunque le principali linee attraverso delibere di giunta. Occorre chiedersi che senso abbia adottare con così significativo ritardo un

documento che, per la sua complessità, ha certamente richiesto un notevole sforzo per la sua realizzazione.

D'altronde, alcuni aspetti caratterizzanti del documento in esame, come quello dei percorsi integrati per determinate patologie o del sistema ospedaliero integrato, sono stati attuati dalla politica regionale anche in quanto previsti in sede di programmazione ed a prescindere dall'approvazione del Consiglio. Il decorrere del tempo, perciò, ha privato l'organo politico della sua competenza di indirizzo dell'azione politica attribuendo alla Giunta la possibilità di operare scelte strategiche con propri atti.

D'altronde, scelte significative adottate più di recente, come quella di fondere le AUSL in soli tre enti, sono avvenute in totale assenza di un documento di programmazione che prevedesse tale significativo cambiamento, ma sulla base della risoluzione approvata nel novembre 2014 in sede di approvazione del piano, elemento che aggiunge perplessità all'utilità di atti previsionali del tipo di quello in esame.

In sostanza, si arriva troppo tardi perché la programmazione sia efficace, ma contestualmente si procede a impartire input assai significativi sullo sviluppo dell'azione regionale con atti che non avrebbero funzione di programmazione.

La riforma sanitaria approvata alla fine del 2015 affronta anche il problema della programmazione, istituendo funzioni specifiche nell'ambito dell'Area Vasta. Il sistema, sarà probabilmente funzionale a regime, ma al momento attuale rischia di costituire un'ulteriore complicazione del ciclo di programmazione.

Probabilmente, sarebbe opportuno mettere a punto immediatamente un documento transitorio, interinale, che definisca una programmazione più breve e, contestualmente procedere alla programmazione triennale che consenta di giungere all'approvazione dell'atto prima del periodo di relativa applicazione. In sede di controdeduzioni, la Regione ha precisato che nelle more dell'approvazione del Piano Sanitario 2012-2015, la Giunta ha emanato linee programmatiche afferenti la politica sanitaria, in modo da garantire chiarezza di obiettivi e collaborazione sinergica all'intero Servizio Sanitario Regionale. L'approvazione del Piano Sanitario summenzionato, ancorché avvenuta in ritardo, è stata ritenuta, infatti, importante perché in grado di perimetrare l'ambito in cui la politica sanitaria opera e di ribadirne gli obiettivi fondamentali.

Tutto ciò premesso, si ritiene comunque utile osservare quanto veniva previsto in sede di programmazione sui punti che sono anche oggetto dei successivi paragrafi del presente capitolo: Case della salute, spesa farmaceutica, sistema degli acquisti centralizzato.

Per quanto riguarda le Case della salute le stesse sono considerate centrali nella organizzazione integrata della Sanità regionale, e rappresentano la principale risposta alla richiesta di assistenza proveniente dal cittadino. Le Case della salute si configurano "come una struttura polivalente e funzionale in grado di erogare le cure primarie, garantire la continuità assistenziale e le attività di prevenzione, al cui interno opera l'insieme del personale distrettuale (tecnico-amministrativo, infermieristico, della riabilitazione, dell'intervento psicologico e sociale) i medici dell'assistenza primaria e gli specialisti ambulatoriali." Sono dunque la struttura da cui transitano i bisogni "integrati" quali quello della assistenza domiciliare e dei centri per le cure intermedie.

Al momento della programmazione (2012) erano operative 37 strutture, si prevedeva di arrivare a 100-120 strutture entro il 2015 (cfr. successivo paragrafo 7).

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica le principali azioni previste riguardano l'appropriatezza prescrittiva e la relativa attività di vigilanza. In ogni caso, l'aspetto della spesa farmaceutica non rappresenta una parte rilevante dell'attività programmatoria.
Contrariamente a quanto detto circa l'unificazione delle Ausl, la programmazione già prevedeva un percorso di ulteriore fusione degli Estav in un unico soggetto (Estar) valutando positivamente l'ulteriore integrazione del sistema. Del resto le modifiche alla l. n. 40/2015 identificavano un unico ente sin dal 2012.

Infine, con riferimento al quadro finanziario a sostegno della programmazione il riferimento è al periodo 2014/2016 in quanto ultimo bilancio pluriennale approvato prima dell'approvazione del piano.

In termini di risorse ordinarie si può notare che le Upb 252 e 253 (assistenza territoriale ed ospedaliera) concentrano l'80 per cento delle risorse per la parte sanitaria. Ciò implica che è molto difficile dare una valutazione della sostenibilità finanziaria del piano, dal momento che le Upb del bilancio non rispecchiano minimamente la complessità dell'atto di programmazione e le risorse sono concentrate in solo due settori.

In conclusione si osserva che la programmazione 2013-2015 è basata su un documento complesso, composto da centinaia di pagine che illustra decine di azioni differenti, che però viene approvato con due anni di ritardo (su tre complessivi oggetto delle azioni) e che vede le risorse destinate concentrate in due sole voci senza un minimo di dettaglio, perciò l'atto programmatorio non si rispecchia nella destinazione delle risorse.

3. Analisi della spesa sulla politica sanitaria. Gli andamenti nel quinquennio

La tabella che segue mostra il quadro dei costi aggregati, secondo la classificazione economica, nella Regione Toscana.

Un mero commento degli andamenti delle singole voci non sembra significativo a fronte di un Sistema Sanitario regionale in continua modifica in termini organizzativi e di prestazioni offerte. Purtuttavia, appare utile segnalare alcuni elementi di carattere più sistematico.

In generale si osserva una significativa diminuzione dei costi totali fra il 2012 e il 2013, a cui segue un aumento nel 2014 e nel 2015.

Quanto ai costi per il personale, che rappresentano una quota significativa dell'aggregato complessivo, essi presentano un quadro in flessione dal 2011 fino al 2013, cui fa seguito un contenuto rialzo nel 2014 e nel 2015. Si può affermare, a fronte di queste variazioni, che il costo del personale resta abbastanza stabile nel quinquennio considerato, indicando una specifica attenzione a questa voce da parte della Regione. Per gli acquisti di beni, la voce è influenzata dal costo dei farmaci che risultano in forte crescita, sui quali pesano da un lato l'aumento dei prodotti farmaceutici innovativi acquistati dagli ospedali, dall'altro l'accelerazione del ricorso alla distribuzione diretta.

La farmaceutica convenzionata conferma, però, un andamento in riduzione nell'intero arco temporale considerato, sia pure con variazioni progressivamente calanti. Alla significativa riduzione di tale voce è essenzialmente attribuibile, fra il 2012 e il 2014, la diminuzione del macro-aggregato "acquisto di servizi" in convenzione, che si rivela altrimenti, nelle singole voci, meno comprimibile rispetto ai costi della gestione diretta. Il suddetto macro-aggregato risulta, tuttavia, in lieve ripresa nel 2015.

La spesa per acquisto di beni, invece, è in costante e progressivo aumento, addirittura di oltre il 15 per cento tra il 2014 e il 2015.

Il dato deve essere posto in relazione con le norme di *spending review* che hanno caratterizzato gli ultimi anni. Anche in sede di monitoraggio dei bilanci delle AUSL e delle Aziende Ospedaliere (ai sensi dell'art. 1, comma 170, della l. n. 266/2005) la Sezione ha più volte rimarcato il mancato rispetto dei limiti posti dalle norme nazionali all'acquisto di beni. Le diverse irregolarità riscontrate, evidentemente sono il sintomo di una minore attenzione generale all'aggregato, posto che l'acquisto di beni segna un progressivo incremento dei

costi[130]. Al riguardo la Regione, nelle proprie controdeduzioni, ha ribadito, come già aveva fatto in sede di monitoraggio sui bilanci d'esercizio delle Aziende, che la normativa in tema di *spending review* prende in esame solo i costi, senza considerare la correlazione con i ricavi, le prestazioni rese e i risultati raggiunti dal Servizio sanitario regionale, volti a garantire i livelli essenziali di assistenza; tali considerazioni, tuttavia, non appaiono tali da far mutare opinione a questa Sezione, in presenza di una normativa nazionale, come quella relativa alla *spending review*, che fissa precisi parametri da rispettare.

Infine, appare significativo l'andamento dei costi "da privato". Infatti, questi vengono contenuti maggiormente dell'aggregato generale di riferimento (si veda, ad esempio il costo dell'assistenza ospedaliera complessiva e da privato) oppure aumentano ma in misura minore rispetto alla voce generale (cfr. assistenza riabilitativa). Ciò indica che la scelta della Regione di privilegiare la sanità pubblica rispetto al privato convenzionato incide anche sulla relativa dinamica di spesa.

Tab. 96 - I costi del servizio sanitario regionale secondo la classificazione economica. Periodo 2011-2015.

Voce	2011	2012	2013	2014	2015	Var. % 2013/12	Var. % 2014/13	Var. % 2015/14	Var. % 2015/12
Personale	**2.579,68**	**2.516,22**	**2.481,68**	**2.488,04**	**2.495,53**	**-1,37%**	**0,26%**	**0,30%**	**-0,82%**
Acquisto di beni di cui:	**1.244,01**	**1.179,60**	**1.198,60**	**1.270,80**	**1.461,89**	**1,61%**	**6,02%**	**15,04%**	**23,93%**
- prodotti farmaceutici	623,95	632,38	667,58	710,75	877,32	5,57%	6,39%	23,52%	38,73%
Acquisto di servizi	**2.876,24**	**3.134,77**	**3.039,49**	**3.038,44**	**3.067,14**	**-3,04%**	**-0,03%**	**0,94%**	**-2,16%**
(comprese rimanenze) di cui:									
- medicina di base convenzionata	415,43	413,17	408,75	407,33	413,05	-1,07%	-0,35%	1,40%	-0,03%
- farmaceutica convenzionata	580,44	532,32	501,05	486,50	485,69	-5,87%	-2,90%	-0,17%	-8,76%
- assistenza specialistica ambulatoriale	139,96	184,01	161,57	167,40	171,83	-12,20%	3,61%	2,65%	-6,62%
di cui da privato	*128,10*	*139,23*	*112,34*	*112,74*	*119,26*	*-19,31%*	*0,36%*	*5,78%*	*-14,34%*
- assistenza riabilitativa	86,35	84,31	85,00	87,43	88,62	0,81%	2,86%	1,37%	5,11%
di cui da privato	*82,21*	*79,65*	*80,97*	*79,80*	*82,97*	*1,65%*	*-1,44%*	*3,98%*	*4,17%*
- assistenza ospedaliera	369,06	420,06	422,00	426,01	420,99	0,46%	0,95%	-1,18%	0,22%
di cui da privato	*197,32*	*195,96*	*183,50*	*171,78*	*177,45*	*-6,36%*	*-6,39%*	*3,30%*	*-9,44%*
- altri servizi sanitari e non sanitari	1.285,01	1.500,89	1.461,23	1.463,77	1.486,96	-2,64%	0,17%	1,58%	-0,93%
Altri costi	**895,26**	**793,35**	**800,43**	**851,39**	**742,28**	**0,89%**	**6,37%**	**-12,82%**	**-6,44%**
Totale costi	**7.595,18**	**7.623,93**	**7.520,21**	**7.648,67**	**7.766,83**	**-1,36%**	**1,71%**	**1,54%**	**1,87%**
Proventi ed oneri straordinari di cui	**7,09**	**-1,44**	**0,15**	**11,88**	**30,36**	**110,2%**	**7982,3%**	**155,57%**	**2213%**
- componenti straordinarie passive	171,81	83,46	75,14	104,50	15,10	-9,9%	39,07%	-85,55%	-81,91%

Fonte: Regione Toscana - D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.
I dati del 2015 sono ancora provvisori.

[130] Si vedano le delibere di questa Sezione 23 febbraio 2016, n. 17, 18, 19, 20 e 21, che evidenziano il mancato conseguimento dell'obiettivo, posto dall'art. 15, comma 13, lettera b), della l. n. 135/2012 ("*Spending review*), di riduzione del valore dei contratti e delle rispettive forniture di beni e servizi in misura pari al 10 per cento, per l'anno 2013 rispetto al 2012.

4. La Gestione Sanitaria Accentrata (G.S.A.)

Il d.lgs. n. 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42) ha dettato, al Titolo II, i principi contabili generali da applicare al settore sanitario per garantire che gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base di principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci.

Gli enti destinatari delle disposizioni del Titolo II del d.lgs. 118/2011 sono:

- le regioni, sia per la parte del bilancio regionale che riguarda il finanziamento e la spesa del relativo servizio sanitario rilevata attraverso scritture di contabilità finanziaria, sia per la parte del finanziamento del servizio sanitario regionale direttamente gestito, rilevata attraverso scritture di contabilità economico-patrimoniale, qualora le stesse abbiano esercitato la scelta di gestire direttamente presso di esse una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario (G.S.A.) e, infine, per il consolidamento dei conti degli enti sanitari;
- gli enti sanitari (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale);
- gli istituti zooprofilattici.

Al fine di promuovere la trasparenza nei flussi di cassa, sono accesi dei conti di tesoreria unica intestati alle singole regioni in cui confluiscono le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard alle stesse, e dei conti correnti intestati alla sanità presso i tesorieri delle regioni in cui confluiscono le ulteriori risorse.

La Regione Toscana ha dato attuazione al titolo II del d.lgs. n. 118/2011 con d.g.r. n. 805 del 10 settembre 2012, provvedendo alla perimetrazione del bilancio regionale inerente l'attività sanitaria e optando per la gestione diretta di una quota del finanziamento del servizio sanitario; è stato così individuato nella propria struttura organizzativa uno specifico centro di responsabilità, denominato Gestione Sanitaria Accentrata (G.S.A.), deputato all'implementazione ed alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale atta a rilevare, in maniera sistematica e continuativa, i rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti fra la singola Regione e lo Stato, le altre Regioni, le

aziende sanitarie, gli altri enti pubblici ed i terzi vari, inerenti le operazioni finanziate con risorse destinate ai rispettivi servizi sanitari regionali.

La Regione Toscana, con propria d.g.r. n. 1139 del 24 novembre 2015 ha provveduto a individuare[131] i seguenti soggetti:

- responsabile della G.S.A.;
- responsabile della predisposizione del bilancio regionale;
- responsabile regionale per la certificazione - Terzo certificatore.

In particolare, il responsabile della G.S.A. è tenuto all'elaborazione e all'adozione del bilancio di esercizio della gestione sanitaria accentrata presso la Regione; alla coerente compilazione, con il bilancio di esercizio della G.S.A. presso la Regione, dei modelli ministeriali conto economico (CE) e stato patrimoniale (SP); alla redazione del bilancio sanitario consolidato mediante il consolidamento dei conti della gestione accentrata stessa e dei conti degli enti del servizio sanitario regionale.

Con riguardo, invece, al Terzo certificatore della G.S.A., le funzioni da espletare risultano essere:

- in sede di rendicontazione trimestrale, la regolare tenuta dei libri contabili e della contabilità, la riconciliazione dei dati della gestione accentrata con le risultanze del bilancio finanziario della regione, la riconciliazione dei dati di cassa, la coerenza dei dati inseriti nei modelli ministeriali di rilevazione dei conti con le risultanze della contabilità;
- in sede di rendicontazione annuale, analoghe funzioni indicate per la rendicontazione trimestrale, nonché la corrispondenza del bilancio alle risultanze della contabilità.

Appare opportuno richiamare i profili di criticità, rilevate dalla Sezione delle autonomie nella "Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni" – Esercizio 2014[132]; una di queste è il ritardo nella definizione del riparto del finanziamento del fondo sanitario nazionale. Per il 2014, i provvedimenti definitivi del Comitato interministeriale per la Programmazione Economica sono stati adottati il 29 aprile 2015 (pubblicati in G.U. il 19 agosto 2015), e per il 2015, non risultano ancora adottati.

Si tratta di risorse che dovrebbero essere individuate e trasferite con congruo anticipo rispetto all'inizio dell'esercizio, per consentire alle Regioni di effettuare un'adeguata programmazione delle stesse e delle attività dei propri servizi sanitari regionali.

---

[131] Con d.g.r. n. 1208 del 22 dicembre 2014 era già stato individuato il Terzo certificatore per gli anni 2012-2014, così come il nucleo tecnico a suo supporto; la nuova delibera individua i soggetti a seguito del nuovo assetto organizzativo effettuato all'avvio della nuova legislatura.

[132] Approvata con delib. n. 7 del 4 febbraio 2016.

Tale criticità viene ulteriormente aggravata dalla incertezza delle somme da iscrivere in bilancio corrispondenti ai ricavi dovuti dalle aziende farmaceutiche, a titolo di *pay back* per il superamento dei tetti della spesa farmaceutica ospedaliera[133].

Con riguardo alla Regione Toscana, ulteriori ritardi sono dovuti, probabilmente, all'attesa per la designazione del Terzo Certificatore[134]; con delibere di Giunta nn. 1172 e 1173 del 9 dicembre 2015, sono stati approvati, rispettivamente, i bilanci d'esercizio della G.S.A. relativi agli anni 2012 e 2013, che chiudono con perdite per 3,08 e 22,05 milioni di euro. Quest'ultimo risultato che inizialmente si prospettava positivo, per 9,95 milioni di euro, è stato rettificato a seguito delle richieste formulate nella seduta del "Tavolo tecnico di monitoraggio" istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze del 25 novembre 2015. Secondo quanto riportato nel decreto dirigenziale di adozione del bilancio[135], è stata ridotta la quota di crediti verso soggetti privati, per *pay back* della spesa farmaceutica ospedaliera contabilizzata nell'esercizio 2013, per renderla coerente con gli importi già accertati nella contabilità finanziaria del bilancio regionale relativamente a tale esercizio finanziario.

Infatti, l'Agenzia Italiana del Farmaco (Aifa) con specifica determinazione in data 30 ottobre 2014, aveva quantificato a favore delle sanità toscana un totale complessivo di rimborsi per *pay back* ospedaliero pari ad euro 50.423.272,00[136]; la suddetta determina Aifa è stata successivamente annullata dalla sentenza n. 04538 del 23 aprile 2015 del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, a seguito di specifico ricorso di alcune aziende farmaceutiche, e pertanto la quantificazione del *pay back* ospedaliero per l'anno 2013 e la sua ripartizione tra le regioni dovrà essere oggetto di una nuova determina Aifa.

Intanto è stato emanato il d.l. n. 179 del 13 novembre 2015, recante "Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle Regioni", nel quale, all'art. 2, si autorizza la contabilizzazione del 90 per cento delle somme provvisoriamente quantificate nell'allegato "A" al d.l. stesso, a titolo di "ripiano dell'eventuale sfondamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera per

[133] Cfr. il successivo paragrafo 5.
[134] Avvenuta con la citata d.g.r. n. 1139 del 24 novembre 2015.
[135] D.d. n. 5841 del 4 dicembre 2015, approvato con d.g.r. n. 1173 del 9 dicembre 2015.
[136] Attribuiti al bilancio con delibera Giunta regionale n. 966 del 2014, ed iscritti da aziende sanitarie nei rispettivi conti economici, a titolo di *pay back* relativo alla spesa farmaceutica ospedaliera, a valere sull'esercizio 2013, per 50.205.713,85 euro, mentre 217.558,15 euro erano stati iscritti nella contabilità della Gestione Sanitaria Accentrata, in quanto di competenza della "Fondazione G. Monasterio".

gli anni 2013-14", nei bilanci 2015 delle regioni, al netto di quanto già contabilizzato negli esercizi precedenti[137].

Da quanto sopra deriverebbe, tra l'altro, il mancato allineamento, rilevato nel corso della seduta del "Tavolo tecnico degli Adempimenti" istituito presso il Ministero dell'economia e finanze, tra il bilancio della Regione Toscana per l'anno 2013[138] (contabilità finanziaria) e le somme iscritte a titolo di *pay back* per la spesa farmaceutica ospedaliera (contabilità economico-patrimoniale della G.S.A. per l'esercizio 2013), così come modificata da tali ultimi atti.

Un ulteriore profilo critico, rilevato anche dalla Sezione delle autonomie, è rappresentato dal mancato approntamento di regole per l'omogenea integrazione dei conti del perimetro sanitario di cui al Titolo II del d.lgs. n. 118/2011, con il bilancio regionale generale disciplinato dallo stesso decreto legislativo.

Con riguardo alla perimetrazione non sono dettate specifiche regole, per cui, relativamente a tale aspetto, i bilanci regionali non presentano uniformità.

La perimetrazione dei conti presenta un notevole impatto se si pensa che tutto ciò che in essa viene incluso è destinato ad essere finanziato con i fondi del SSN.

Con riguardo alla Regione Toscana è stato incluso in tale perimetro, il costo di funzionamento di enti quali l'Agenzia regionale di Sanità (Ars), la Fondazione Toscana Gabriele Monasterio, l'Istituto per la prevenzione oncologica (Ispo), i tre enti di supporto tecnico amministrativo di area vasta (Estav, dal 2015 unificati in un unico ente regionale, denominato Estar) e l'Arpat, che sono stati inclusi nel perimetro della sanità, pur non essendo aziende sanitarie. Di seguito si indicano i contributi assegnati a tali enti, risultanti dal bilancio della G.S.A. per il 2013.

[137] La Regione Toscana, con d.g.r. n. 1119 del 24 novembre 2015, ha iscritto nel bilancio 2015, a tale titolo, la somma complessiva di 90.508.583,31 di euro, di cui 31.693.227,81 relativi all'anno 2013 (al netto dell'importo di 15.376.685,79 di euro già acquisito in bilancio in riferimento all'anno 2013) e 58.815.355,50 di euro relativi all'anno 2014.

[138] Approvato con l.r. n. 40 del 23 luglio 2015.

Tab. 97 - Contributi FSR ad enti e agenzie regionali. (in euro)

Ente o Agenzia	Contributo 2013
Funzionamento dell'A.R.S. – Agenzia regionale di sanità	3.640.000,00
Funzionamento dell'I.S.P.O. – Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica	6.000.000,00
Funzionamento degli E.S.T.A.V. – Enti di supporto tecnico amm.vo di area vasta	58.650.000,00
Funzionamento della Fondazione G. Monasterio	12.186.200,00
Contributo all'A.R.P.A.T. – Agenzia regionale di protezione ambientale	44.387.000,00
Totale per spese di funzionamento ulteriori enti regionali	**124.863.200,00**

Fonte: delibera di Giunta regionale del 9 dicembre 2015, n. 1173.

Si osserva che tra i conti oggetto della perimetrazione sono presenti i costi di funzionamento dell'Arpat, ente regionale di cui questa Sezione ha ampiamente descritto dimensioni, funzioni e costi nelle precedenti relazioni[139]. In particolare, nella relazione relativa al rendiconto 2014 erano stati comparati i trasferimenti all'ente per costi di funzionamento con quelli relativi allo svolgimento di attività istituzionali obbligatorie e non, che, di seguito, si riportano; da tale confronto emergeva che, a fronte di contributi per funzionamento dell'ente per 43,94 milioni di euro, i trasferimenti per lo svolgimento di attività istituzionali obbligatorie risultavano pari a 4,15 milioni, mentre quelle non obbligatorie erano pari a 0,84 milioni. Non appare chiara la ragione per cui l'Agenzia sarebbe stata ricompresa nella perimetrazione G.S.A. Infatti, anche dall'esame delle attività istituzionali non emerge esclusivamente la finalità sanitaria, nonostante la Regione, nelle proprie controdeduzioni, ribadisca che tra le finalità istitutive dell'Agenzia sia compresa la tutela della salute dei cittadini.

Appare evidente come la finalità istitutiva dell'Arpat sia la protezione ambientale che, ovviamente, ha riflessi sulla salute; ma ciò non giustifica, a parere della Sezione, l'inclusione dell'ente nel perimetro sanitario.

[139] Vds. Relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2013 – Vol. III – pag. 171 e ss., pag. 189 e ss.. e Relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2014 – Vol. II – pag. 140 e ss.

Tab. 98 - Arpat - Trasferimenti da Regione per attività obbligatorie e non obbligatorie. (in euro)

ATTIVITÀ ARPAT	ANNO	CAP.	DESCRIZIONI RISORSE	RISORSE
ATTIVITA' ISTITUZIONALI OBBLIGATORIE	2014	26016	"Contributo all'ARPAT"	43.942.000,00
	2014	43062	"ARPAT azioni integrative previste dal PRAA 2007-10 spese correnti"	2.775.098,96
	2014	42098	"Fondo per favorire minore produzione di rifiuti, attività di recupero materie prime ed energia –Trasferimento ad ARPAT"	1.384.381,00
	TOTALE ATTIVITA' OBBLIGATORIE			**48.101.479,96**
ATTIVITA' ISTITUZIONALI NON OBBLIGATORIE REGIONALE	2013	43107	(risorse 2013) dell'Accordo Colline metallifere Dgrt 68/2009	22.000,00
	2013	42423	"Bonifiche di interesse nazionali di cui al DM 468/2001 – Area Strillaie (Gr) – Spese correnti"	25.000,00
	2014	42063	"Monitoraggio dell'inquinamento elettromagnetico, acustico e della radioattività ambientale"	50.000,00
	2014	42231	"Interventi di bonifica – spese correnti"	110.000,00
	2014	42233	"Interventi prevenzione produzione rifiuti, implementazione raccolta differenziata e recupero materiali e per il completamento dell'attuazione dei piani provinciali - spese correnti"	20.000,00
	2013	41098	"Attività di monitoraggio qualità dell'aria eseguite da ARPAT"	200.000,00
	2014	55054	Piano regionale agricolo forestale – Finanziamento degli interventi nel settore della pesca di parte corrente	30.000,00
	2014	42098	"Fondo per favorire minore produzione di rifiuti, attività di recupero materie prime ed energia – trasferimento ad ARPAT"	115.619,00
	2014	43112	"Contributo straordinario per la gestione della laguna di Orbetello"	120.000,00
	2013	42146	(risorse 2013) "Monitoraggio e studi per la tutela delle acque dall'inquinamento (d.lgs. 152/2006) - finanziamento statale	40.000,00
	2014	41049	"Attuazione direttiva habitat e l. r. 56/2000 – azioni per la tutela di habitat, flora, fauna e forme naturali del territorio -trasferimenti ad enti pubblici"	5.000,00
	2014	43061	"Azioni di sostegno alle attività di promozione delle politiche ambientali"	5.000,00
	2014	42393	"Spese di gestione della rete di rilevamento della qualità dell'aria di cui all'art. 5, comma 4 l.r. 9/2010"	50.000,00
	2013	42395	"Monitoraggio e studi per la tutela delle acque marine dall'inquinamento"	45.000,00
	TOTALE ATTIVITA' NON OBBLIGATORIE REGIONALI			**837.619,00**
FINANZIAMENTI PER INVESTIMENTI	2014	43063	"ARPAT azioni integrative previste dal PRAA 2007-10 spese di investimento."	550.000,00
	TOTALE FINANZIAMENTI PER INVESTIMENTI			**550.000,00**
TOTALE COMPLESSIVO TRASFERIMENTI				**49.489.098,96**

Fonte: d.g.r. n. 1075 del 9 dicembre 2013.

Ciò che interessa in questa sede è la natura delle attività che si riferiscono principalmente al settore della protezione ambientale, incluse nel bilancio ordinario della Regione (i relativi capitoli di spesa non sono perimetrati nel settore sanitario, essendo classificati tutti nella strategia ambientale). Al contrario, le spese di funzionamento dell'ente che invece svolge le suddette attività, sono state oggetto di perimetrazione e quindi poste a carico del fondo sanitario; per il 2015, i pagamenti all'Arpat ammontano a 46,9 milioni di euro. Tale

inclusione, considerato il settore ambientale cui l'ente appartiene, appare come una erosione di fondi a carico del settore sanitario.

Quanto sopra appare ancora più evidente se si analizzano le fonti di finanziamento ed i relativi importi erogati all'Arpat, in relazione alle attività istituzionali obbligatorie; la tabella che segue mostra, per l'esercizio 2013, la composizione delle stesse.

Tab. 99 - Arpat contributi annualità 2013 per attività istituzionale obbligatoria. (in euro)

Atto/data	Oggetto	Importo assegnato	Importo utilizzato nell'esercizio corrente	% sul totale assegnazione
Vari DD.DD.RT.	Quota fondo sanitario regionale	44.387.000,04	44.387000,04	92%
ddrt n. 2620 del 27/06/2013 (importo originario 2.775.062,39 decurtato da DGRT 831/13 per 63.214,98 euro)	Attività istituzionali obbligatorie di cui all'all. B DGRT Direttive 2013 (Praa 2007-2010 Spese correnti)	2.711.847,41	2.711.847,41	6%
dd.rt n. 2594 del 27/06/2013	Fondo ex ecotassa (DGRT 1089/2012) – annualità 2013	1.384.381,00	1.384.381,00	3%
Totale contributi in c/esercizio		48.483.228,45	48.483.228,45	100%

Fonte: Nota integrativa al bilancio Arpat esercizio 2013.

Il Fondo Sanitario nazionale pertanto finanzia quasi interamente (92 per cento) il funzionamento del suddetto ente, i cui maggiori costi sono rappresentati da quelli per il personale. Infatti, nel 2013, così come era stato rilevato nella relazione di questa Sezione, gli stessi ammontavano a 36,32 milioni di euro (relativi a 713,50 unità di personale, dei quali 92 dirigenti). Anche nella relazione dello scorso anno la Sezione aveva ribadito la necessità di un ridimensionamento dell'ente in tal senso.

Tornando al bilancio 2013 della G.S.A. ed alla comparazione dei conti con l'esercizio precedente, primo anno della sua costituzione, emergono poi ulteriori elementi da segnalare.

Con riguardo ai ricavi, quelli da mobilità sanitaria extraregionale nel 2013 risultano pari a 9,48 milioni di euro, registrando un calo del 29,1 per cento rispetto a quelli rilevati nel 2012 pari a 13,37 milioni. Tale diminuzione nella mobilità extraregionale si riferisce ai soli enti inclusi nella G.S.A. ed appartenenti al settore sanitario, quali Fondazione G. Monasterio e Ispo.

Con riferimento ai componenti straordinari, si registrano, rispetto al bilancio 2012, sia incrementi di costi, riguardo alle sopravvenienze passive per mobilità extraregionale per 5,61 milioni di euro, sia proventi straordinari, che, peraltro, risultano in forte calo rispetto al 2012, che registrava tale voce per 9,57 milioni a fronte di 0,4 milioni del 2013. In relazione

a tale ultima riduzione nulla viene spiegato nella delibera di approvazione del bilancio stesso, né nella nota integrativa.

Per quanto concerne il versante dei costi, si evidenzia come la voce economica "acquisti di servizi" corrisponda alla somma dei contributi assegnati nell'esercizio, a soggetti diversi dalle Aziende Sanitarie, afferenti i capitoli del bilancio regionale che rientrano nel perimetro sanitario. Si tratta dei contributi di funzionamento di Arpat, dei tre Enti di Supporto Tecnico-Amministrativo di area Vasta, dell'Agenzia Regionale di Sanità (Ars), oltre che alle quote di Fondo Sanitario attribuite ad Ispo e alla Fondazione Monasterio.

In particolare, in relazione agli acquisti di servizi sanitari, si osserva un incremento degli stessi per assistenza ospedaliera da aziende pubbliche extraregionali per 3,48 milioni, così come un incremento della spesa (del 2013 rispetto al 2012), si rileva negli acquisti di servizi sanitari a rilevanza sanitaria da enti pubblici della regione, per 4,82 milioni; con riguardo ai medesimi acquisti da privato, si rileva che nonostante non emergano incrementi di costi, viene specificato che in taluni casi si sono verificati disallineamenti tra il valore fatturato dalla struttura privata ed il budget autorizzato dalla regione, senza tuttavia specificare le azioni intraprese dalle aziende in tal senso, o individuare gli importi.

Infine, si evidenzia come vi sia una preponderanza di acquisti di servizi non sanitari rispetto a quelli sanitari, in contrasto rispetto ai costi tipici delle aziende sanitarie locali, proprio perché essi includono il costo totale del funzionamento dei predetti enti. Infatti, comparando la composizione dei costi di servizi (sanitari e non) delle aziende sanitarie con quelli della G.S.A., si osserva un forte disallineamento di tali incidenze, come evidenzia la tabella che segue.

Tab. 100 - Raffronto spese per acquisti sanitari e non nelle ASL e nella G.S.A. (in euro)

Aziende sanitarie	Acquisti servizi sanitari	Acquisti servizi non sanitari	Totale acquisti di servizi	% acquisti non sanitari sul totale
ASL 1	161.228.016,00	26.025.620,00	187.253.636,00	13,90%
ASL 2	168.446.000,00	25.555.000,00	194.001.000,00	13,17%
ASL 3	215.080.797,00	25.431.437,00	240.512.234,00	10,57%
ASL 4	188.691.250,00	26.227.425,00	214.918.675,00	12,20%
ASL 5	336.146.000,00	43.815.000,00	379.961.000,00	11,53%
ASL 6	247.343.000,00	39.848.000,00	287.191.000,00	13,88%
ASL 7	288.935.021,00	27.438.749,00	316.373.770,00	8,67%
ASL 8	273.296.775,00	43.838.679,00	317.135.454,00	13,82%
ASL 9	159.668.000,00	26.851.000,00	186.519.000,00	14,40%
ASL 10	863.716.430,00	60.677.648,00	924.394.078,00	6,56%
ASL 11	181.461.679,00	19.728.186,00	201.189.865,00	9,81%
ASL 12	136.128.000,00	15.232.000,00	151.360.000,00	10,06%
G.S.A.	95.804.361,00	152.983.620,00	248.787.981,00	61,49%

Fonte: elaborazione della Corte dei conti, su dati di bilancio delle aziende sanitarie toscane.

Nelle aziende sanitarie infatti la percentuale di acquisti di servizi non sanitari sul totale degli acquisti, oscilla tra il 7 e il 14 per cento, mentre con riguardo alla G.S.A., gli stessi raggiungono il 61 per cento. Ciò è dovuto al fatto che tali voci economiche rappresentano, i costi di funzionamento di grossi enti tra cui l'Arpat, che non svolgono, principalmente, funzioni sanitarie; il risultato, pertanto, viene ad essere fortemente disallineato rispetto a quello conseguito dalle Asl.

Un'ulteriore voce di spesa con forte incidenza su quanto sopra esposto, è rappresentata dai costi di funzionamento degli Estav, che saranno trattati in un successivo paragrafo dedicato ai soggetti attuatori.

5. La spesa farmaceutica

La spesa farmaceutica è soggetta a vincoli, distinti per le due componenti – spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera - che sono oggi fissati dal d.l. n. 95/2012 rispettivamente all'11,35 per cento e al 3,5 per cento del fabbisogno riconosciuto a titolo di fondo sanitario ordinario. Conseguentemente, il valore massimo complessivo della spesa finanziata a carico del servizio sanitario è pari al 14,85 per cento.

Nel 2015, la Regione Toscana ha rispettato il tetto della spesa farmaceutica territoriale, ma ha superato in misura molto rilevante quello della spesa farmaceutica ospedaliera[140].

Infatti, la spesa farmaceutica territoriale[141] è stata pari a 760,5 milioni di euro, corrispondente ad una percentuale dell'11,12 per cento sul fabbisogno (-16,05 milioni in termini di scostamento assoluto rispetto al tetto dell'11,35 per cento). La spesa ospedaliera (al netto del *payback* versato dalle aziende farmaceutiche) è risultata invece pari a 436 milioni, evidenziando uno sforamento di 196,5 milioni rispetto alla soglia normativa del 3,5 per cento, che è il più elevato a livello nazionale, anche in valore percentuale (6,37 per cento).

Nel complesso, il disavanzo rispetto ai livelli di spesa programmata è di oltre 180 milioni, che la situazione di equilibrio dei conti della sanità regionale consente tuttavia di riassorbire senza sanzioni.

L'andamento della spesa nel 2015 è influenzato dall'aumento del valore medio netto delle ricette (che passa da 19,23 euro nel 2013 a 20,26 euro nel 2015), a fronte di un calo del loro numero (da 38,6 milioni di ricette nel 2013 e nel 2014 a 37,5 milioni nel 2015): in altre parole, mentre diminuisce il numero delle prescrizioni, vengono erogati a carico del SSR farmaci di costo più elevato.

Tale aumento è conseguenza del minore impatto, nel 2015, dei medicinali generici con brevetto scaduto (che hanno un costo medio notevolmente inferiore a quello dei farmaci "di marca"), delle trattenute imposte alle farmacie e delle misure applicate a livello regionale (distribuzione diretta dei medicinali, monitoraggio sui livelli di appropriatezza delle prescrizioni terapeutiche e appesantimento della compartecipazione a carico dei cittadini), che necessitano, evidentemente, di un più attento monitoraggio, da parte della Regione e delle aziende sanitarie, nella fase relativa alla loro applicazione.

Ulteriori misure di contenimento della farmaceutica convenzionata, da monitorare con maggiore attenzione, sono affidate soprattutto all'incremento dell'appropriatezza prescrittiva della MMG (che rappresenta una funzione di filtro rispetto alla domanda impropria di farmaci), oltre che all'ulteriore aumento della distribuzione diretta. I dati del MES relativi alle abitudini prescrittive dei MMG evidenziano ancora margini di miglioramento, ad esempio sulla domanda di medicinali antiipertensivi e di statine, che fanno registrare i maggiori consumi e che impattano in modo più significativo sulla spesa.

---

[140] Vedi tabella n. 6.

[141] La spesa farmaceutica territoriale soggetta al tetto comprende sia la spesa farmaceutica convenzionata "pura" (al netto del *pay-back*), sia la spesa per la distribuzione diretta.

Per quanto riguarda l'ospedale, l'aumento dipende invece dall'impatto dei farmaci innovativi, di maggior costo rispetto a quelli tradizionali. Sul risultato della Toscana incide, naturalmente, la scelta di un assetto essenzialmente pubblico della funzione ospedaliera (la spesa per i farmaci erogati nelle strutture ospedaliere private figura infatti alla voce "assistenza ospedaliera convenzionata"). Miglioramenti dell'appropriatezza prescrittiva sono tuttavia da ritenersi possibili e urgenti anche in questo settore, che fa registrare, come già accennato in precedenza, la peggior *performance* tra le regioni italiane, in termini di entità della spesa.

L'amministrazione regionale, in sede di controdeduzioni, ha assicurato che proseguirà le attività di monitoraggio periodico e di emissione di indirizzi e linee guida, nell'ottica di coadiuvare le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale nel contenere la spesa farmaceutica.

Tab. 101 - Spesa farmaceutica. Periodo 2013-2015. (in milioni)

		2013	2014	2015	Var. % 2014/2013	Var. % 2015/2014
Tetto dell'11,35%						
a) Farmaceutica convenzionata netta (*)		490,7	476,7	469,4	-2,9%	-1,5%
b) Distribuzione diretta (**)		252,6	262,7	339,0	4,0%	29,0%
c) Totale spesa farmaceutica territoriale		743,3	739,4	760,5	-0,5%	2,9%
Fabbisogno		6.740,0	6.888,0	6.842,3		
% della spesa farmaceutica territoriale sul fabbisogno		**11,0%**	**10,7%**	**11,1%**		
Numero ricette erogate in regime di assistenza farmaceutica convenzionata		38.648.389	38.612.159	37.538.316	-0,1%	-2,8%
Quota prezzo di riferimento più ticket		61,1	65,3	69,3	6,9%	6,0%
Costo medio dei farmaci		19,23	19,14	20,26	-0,5%	5,9%
Tetto del 3,5%						
d) Farmaceutica ospedaliera		351,5	372	436	5,8%	17,2%
Fabbisogno		6.740,0	6.888,0	6.842,3		
% della spesa farmaceutica ospedaliera sul fabbisogno		**5,2%**	**5,4%**	**6,4%**		
Tetto del 14,85%						
e) Spesa farmaceutica totale (c+d)		1.094,8	1.111,4	1.196,5	1,5%	7,7%
Fabbisogno		6.740,0	6.888,0	6.842,3		
Scostamento assoluto		86,9	88,7	180,5		
% della spesa farmaceutica totale sul fabbisogno	**Toscana**	**16,2%**	**16,1%**	**17,5%**		
	Italia	**15,6%**	**15,6%**	**16,6%**		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA.
(*) Al netto del ticket fisso per ricetta e della quota prezzo di riferimento.
(**) Per il 2015, al netto delle risorse, non comprese nel tetto dell'11,35%, stanziate con il fondo dei farmaci innovativi, di cui al d.m. 9 ottobre 2015 e del *pay back* a carico delle aziende farmaceutiche.

5.1. Il *pay back* farmaceutico

Il meccanismo del *pay back* è collegato al sistema di tetti sulla spesa farmaceutica introdotto con l. n. 222/2007, di conversione del decreto fiscale collegato alla Finanziaria per il 2008 e regolato, attualmente, dal d.l. n. 95/2012.

Con l'attivazione di tale sistema è stata offerta la possibilità alle aziende farmaceutiche di chiedere all'Agenzia Italiana del Farmaco (Aifa) la sospensione della riduzione dei prezzi del cinque per cento (introdotta con determina Aifa n. 26 del 27 settembre 2006), a fronte del contestuale versamento in contanti (*pay back*) del relativo valore su appositi conti correnti individuati dalle regioni. La motivazione di tale scelta risiede nella volontà da parte delle istituzioni di venire incontro alle esigenze di una maggiore flessibilità del mercato farmaceutico, consentendo, da un lato, l'erogazione di risorse economiche alle regioni a sostegno della loro spesa farmaceutica e, dall'altro, l'opportunità per le aziende farmaceutiche di effettuare scelte rispetto ai prezzi dei farmaci sulla base delle proprie strategie di intervento sul mercato.

Inoltre le aziende farmaceutiche, sulla base di tabelle approvate dall'Aifa e definite per ogni singola regione, corrispondono alle regioni stesse un importo pari all'1,83 per cento sul prezzo di vendita al pubblico, al netto dell'iva dei medicinali erogati in regime di Ssn.

A partire dal 2013, infine, le aziende farmaceutiche vengono chiamate a ripianare, oltre allo sforamento del tetto di spesa farmaceutica territoriale, anche quello della spesa farmaceutica ospedaliera, nella misura del 50 per cento del superamento, mentre il restante 50 per cento rimane a carico delle Regioni.

In particolare, le aziende farmaceutiche versano gli importi dovuti direttamente alle Regioni in cui si è verificato lo sforamento, in proporzione al superamento del tetto di spesa regionale.

La Toscana è tra le regioni che hanno fatto registrare il maggior superamento del suddetto tetto di spesa e, pertanto, è tra quelle che beneficiano, in maggior misura, dei rimborsi da *pay back* provenienti dalle aziende farmaceutiche.

Le tabelle sottostanti mostrano, infatti, che la Regione Toscana ha beneficiato, nel 2013, di versamenti da parte delle aziende farmaceutiche, a titolo di ripiano della spesa ospedaliera, pari 50,38 milioni. La tabella relativa al 2014 non espone l'entità del ripiano, in quanto la Regione non dispone ancora del dato definitivo, ma la versione preliminare della relazione sul monitoraggio della spesa farmaceutica, a cura dell'Aifa, stima che l'importo di cui beneficerà la Regione Toscana sarà pari ad almeno 65,3 milioni.

L'importo del *pay back* relativo alla farmaceutica territoriale passa, invece, dai 33,91 milioni del 2012 ai 25,65 milioni del 2014.

I criteri regionali di ripartizione del *pay back* tra le Aziende sono basati, sostanzialmente, sulla ripartizione proporzionale in base ai volumi di spesa effettivamente sostenuti dalle stesse Aziende.

Tab. 102 - Riparto rimborsi per spesa farmaceutica. Anno 2012. (in euro)

Azienda	Pay back 5%	Pay back 1,83% (1° semestre 2012)	Pay back 4,2% (2° semestre 2012)	Eccedenza tetti 2012	Totale
AUSL 1 di Massa Carrara	789.717	294.827	685.670	17.377	**1.787.591**
AUSL 2 di Lucca	841.780	316.561	739.266	38.847	**1.936.454**
AUSL 3 di Pistoia	1.063.289	426.626	971.484	34.410	**2.495.809**
AUSL 4 di Prato	979.794	281.825	630.577	49.506	**1.941.702**
AUSL 5 di Pisa	1.262.276	464.571	1.052.297	119.772	**2.898.916**
AUSL 6 di Livorno	1.361.369	489.280	1.137.127	56.616	**3.044.392**
AUSL 7 di Siena	716.449	383.152	862.976	15.404	**1.977.981**
AUSL 8 di Arezzo	1.316.330	492.559	1.114.358	39.949	**2.963.196**
AUSL 9 di Grosseto	769.409	311.396	718.767	23.556	**1.823.128**
AUSL 10 di Firenze	2.959.173	1.222.284	2.662.997	209.727	**7.054.181**
AUSL 11 di Empoli	732.936	302.903	688.196	58.205	**1.782.240**
AUSL 12 di Viareggio	636.717	225.581	536.285	27.139	**1.425.722**
AO Pisana	714.933	-	-	983	**715.916**
AO Senese	602.705	-	-	22.124	**624.829**
AO Careggi	1.168.525	-	-	82.221	**1.250.746**
AO Meyer	139.261	-	-	279	**139.540**
Fondazione Monasterio	48.023	-	-	-	**48.023**
Totale	**16.102.683**	**5.211.565**	**11.800.000**	**796.115**	**33.910.363**

Fonte: Regione Toscana – D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

Tab. 103 - Riparto rimborsi per spesa farmaceutica. Anno 2013. (in euro)

Azienda	Pay back 5%	Pay back 1,83%	Eccedenza tetti 2013	Ripiano ospedaliera	Totale
AUSL 1 di Massa Carrara	712.218	550.280	579.091	1.862.675	**3.704.264**
AUSL 2 di Lucca	875.466	588.239	651.572	2.607.098	**4.722.375**
AUSL 3 di Pistoia	987.734	789.936	822.247	2.455.402	**5.055.318**
AUSL 4 di Prato	1.029.167	545.339	627.739	3.780.914	**5.983.159**
AUSL 5 di Pisa	1.290.440	847.457	996.224	3.294.093	**6.428.215**
AUSL 6 di Livorno	1.288.239	906.153	986.817	3.585.094	**6.766.303**
AUSL 7 di Siena	649.212	693.489	669.481	846.489	**2.858.671**
AUSL 8 di Arezzo	1.199.776	900.097	958.700	3.136.655	**6.195.229**
AUSL 9 di Grosseto	771.143	577.015	613.317	1.984.312	**3.945.787**
AUSL 10 di Firenze	2.946.839	2.192.727	2.362.283	7.332.633	**14.834.482**
AUSL 11 di Empoli	694.005	554.844	612.706	1.481.615	**3.343.169**
AUSL 12 di Viareggio	595.504	427.606	451.283	1.677.854	**3.152.246**
AO Pisana	702.113		117	5.315.103	**6.017.333**
AO Senese	626.644		102.469	3.730.724	**4.459.837**
AO Careggi	962.097		-	6.019.395	**6.981.491**
AO Meyer	153.221		15.154	1.095.657	**1.264.033**
Fondazione Monasterio	26.776		460	179.025	**206.261**
Totale	**15.510.594**	**9.573.181**	**10.449.661**	**50.384.739**	**85.918.175**

Fonte: Regione Toscana – D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

.

Tab. 104 - Riparto rimborsi per spesa farmaceutica. Anno 2014. (in euro)

Azienda	Pay back 5%	Pay back 1,83%	Eccedenza tetti 2014	Totale
AUSL 1 di Massa Carrara	729.047	544.430	34.318	**1.307.795**
AUSL 2 di Lucca	887.866	592.644	52.714	**1.533.224**
AUSL 3 di Pistoia	978.110	793.715	66.739	**1.838.563**
AUSL 4 di Prato	1.041.675	567.908	34.381	**1.643.963**
AUSL 5 di Pisa	1.235.953	862.931	81.863	**2.180.747**
AUSL 6 di Livorno	1.285.782	902.345	82.146	**2.270.272**
AUSL 7 di Siena	636.073	692.574	44.745	**1.373.392**
AUSL 8 di Arezzo	1.214.215	893.765	51.822	**2.159.802**
AUSL 9 di Grosseto	797.004	574.339	46.530	**1.417.872**
AUSL 10 di Firenze	2.925.365	2.164.764	134.790	**5.224.918**
AUSL 11 di Empoli	698.772	555.343	25.080	**1.279.195**
AUSL 12 di Viareggio	610.761	426.586	24.393	**1.061.740**
AO Pisana	739.649		805	**740.455**
AO Senese	611.512		41	**611.553**
AO Careggi	823.085		1.986	**825.071**
AO Meyer	141.600		2.187	**143.787**
Fondazione Monasterio	42.255		8	**42.264**
Totale	**15.398.723**	**9.571.342**	**684.547**	**25.654.613**

Fonte: Regione Toscana – D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

I meccanismi applicativi del *pay back* si sono, finora, dimostrati inadeguati al raggiungimento degli obiettivi di fondo previsti dalla normativa istitutiva, in particolare quelli relativi alla flessibilità del mercato farmaceutico e quelli relativi all'erogazione delle risorse alle regioni, a sostegno di una migliore programmazione della spesa farmaceutica delle stesse.

Sul primo versante, le aziende farmaceutiche hanno lamentato vari profili di illegittimità amministrativa concernenti gli atti e i provvedimenti adottati dall'Aifa in esecuzione della normativa qui analizzata: tali doglianze sono state accolte da parte della Sezione Terza *quater* del Tar del Lazio la quale, a partire dalla sentenza n. 4358 del 25 marzo 2015[142], ha censurato la metodologia di calcolo adottata dall'Aifa e ha fornito importanti indicazioni relative ai correttivi da adottare per garantire sia la tutela dei diritti e degli interessi delle aziende farmaceutiche, sia il contenimento della spesa farmaceutica ospedaliera. In estrema sintesi, nelle sentenze citate, il Tar ha ritenuto illegittime, per la loro inidoneità a garantire la necessaria trasparenza dell'azione amministrativa e l'altrettanto necessaria partecipazione al procedimento delle aziende farmaceutiche, le seguenti scelte metodologiche adottate dall'Aifa: mancata considerazione del *pay back* al cinque per cento relativo ai farmaci di fascia A consumati in ospedale; l'utilizzo di un dato aggregato per la distribuzione diretta e per conto dei farmaci; l'utilizzo di una procedura di stima per la quantificazione delle somme versate dalle aziende nelle procedure di rimborsabilità condizionata[143]; l'utilizzo di una procedura di stima per l'assegnazione di un valore economico ai medicinali non valorizzati dalle aziende farmaceutiche.

I meccanismi applicativi del *pay back* sono risultati, dunque, estremamente complicati e farraginosi, ed hanno avuto pesanti ripercussioni negative anche sul versante che qui più interessa, quello relativo al sostegno della spesa farmaceutica regionale ed alla programmazione della stessa.

Per quanto riguarda la programmazione relativa alla spesa farmaceutica, le difficoltà applicative della normativa sul *pay back*, unite alla circostanza che i relativi dati sono interamente gestiti da Aifa, senza alcuna partecipazione da parte delle regioni, hanno impedito alla Regione Toscana di ancorare la programmazione annuale della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera ai relativi tetti di spesa; ne consegue che gli obiettivi

[142] Si segnalano anche le sentenze n. 5274, 5276, 5280, 5561, 5583, 6153, 6402, 7704, 7731, 7977, 7978, 7984, 8038, 8042 e 8091, tutte del 2015.
[143] Si tratta delle procedure di *risk sharing*, *cost sharing* e *payement by result*.

di spesa attribuiti alle Aziende sanitarie e ospedaliere con delibera di Giunta regionale 7 aprile 2015, n. 450 rischiano, come avvenuto negli esercizi precedenti[144], di essere disattesi da parte delle Aziende stesse.

Devono essere considerati, inoltre, i forti ritardi della Regione Toscana nell'approvare i bilanci di previsione ed i bilanci d'esercizio delle Aziende sanitarie e ospedaliere, a partire dal 2013, dovuti, anch'essi, alle criticità applicative dell'impianto normativo e regolamentare relativo al *pay back*. Infatti, i bilanci d'esercizio 2013 sono stati approvati dalla Regione Toscana in data 25 maggio 2015, con delibera di giunta n. 697, mentre i bilanci d'esercizio 2014 non risultano ancora approvati[145]; i bilanci di previsione 2015 sono stati approvati alla fine dell'esercizio di riferimento, in data 9 dicembre 2015, con delibera di giunta n. 1210.

La situazione sopra rappresentata ha, evidentemente, ripercussioni non positive sull'intera attività programmatica e gestionale della Regione in ambito sanitario.

E' auspicabile, dunque, a livello normativo nazionale, una revisione dell'impianto normativo e regolamentare relativo al *pay back*, che renda l'applicazione di tale istituto più chiara, semplice e rispettosa dei principi di trasparenza e partecipazione al procedimento amministrativo.

Una prima risposta, da parte del legislatore nazionale, è di recente arrivata con l'emanazione del d.l. 24 giugno 2016, n. 113 *"Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio"*, che fissa precise regole per il *pay back*, rendendo possibile una migliore programmazione dal lato delle risorse disponibili.

6. La situazione dei pagamenti ai fornitori

Come già evidenziato nella relazione di questa Sezione sul rendiconto 2014 della Regione Toscana, nel corso del suddetto anno è stato avviato e portato a regime il sistema di monitoraggio che trimestralmente mette in evidenza: a) lo stock del debito scaduto e a scadere; b) l'anzianità media del debito; c) il tempo medio di pagamento nel trimestre; d) il

[144] Si vedano le delibere di questa Sezione 23 febbraio 2016, n. 17, 18, 19 e 20, relative al controllo-monitoraggio dei bilanci d'esercizio 2013 delle Aziende sanitarie e ospedaliere, ai sensi dell'art. 1, comma 170, della l. n. 266/2005, che evidenziano il mancato rispetto degli obiettivi di spesa assegnati dalla Regione Toscana alle aziende.

[145] L'assegnazione definitiva delle risorse finanziarie alle Aziende, ai fini della chiusura dei bilanci d'esercizio, è avvenuta in data 29 dicembre 2015, con delibera di giunta n. 1342.

valore delle fatture pagate nel trimestre; e) i *Days of Sales Outstanding* (DSO), calcolati da Assobiomedica.

Si riporta di seguito una tabella riassuntiva relativa all'anno 2014 e ai quattro trimestri del 2015.

Tab. 105 - Monitoraggio debiti scaduti (oltre 90 giorni dalla fattura). Anno 2015.

AZIENDE SANITARIE	31/12/2015	30/09/2015	30/06/2015	31/03/2015	31/12/2014
Debito fatture (milioni)	1.123	988	671	675	948
Debito fatture scadute (milioni)	811	710	519	475	679
Debito fatture scadute autorizzate (milioni)	336	289	151	71	295
Anzianità media (gg)	186	208,5	153	201,7	162,9
Fatture pagate nel trimestre (milioni)	865	678	700	744	836
Tempo medio pagamento fatture nel trimestre (gg)	119,1	97	103,4	114,4	231,7
ESTAR	**31/12/2015**	**30/09/2015**	**30/06/2015**	**31/03/2015**	**31/12/2014**
Debito fatture (milioni)	299	265	392	286	401
Debito fatture scadute (milioni)	186	184	274	246	268
Debito fatture scadute autorizzate (milioni)	179	180	251	215	252
Anzianità media (gg)	104,9	96,6	196	225,7	156,6
Fatture pagate nel trimestre (milioni)	322	226	252	275	429
Tempo medio pagamento fatture nel trimestre (gg)	198,8	153,6	151,6	144,3	142,5
Tempo DSO Assobiomedica (gg)	158	156	149	158	169

Fonte: Regione Toscana - D.G. Diritti di cittadinanza e Coesione sociale.

La tabella indica, con riferimento all'Estar, che tutti gli elementi oggetto di verifica hanno conseguito nel corso del 2015 un miglioramento, ad eccezione del tempo medio di pagamento fatture.

Per quanto riguarda le Aziende sanitarie, gli stessi elementi mostrano nel corso del 2015 un peggioramento, con l'unica eccezione del tempo medio di pagamento fatture.

In un anno, il debito complessivo delle Aziende sanitarie è salito, infatti, da 948 a 1.123 milioni, mentre quello scaduto è passato da 679 milioni a fine 2014 a 811 milioni a fine 2015. L'ammontare delle fatture pagate nel trimestre è, anch'esso, incrementato (da 836 a 865 milioni), sia pure con oscillazioni nel periodo.

È in diminuzione, invece, il debito dell'Estar, che presenta un'anzianità media di fatture elevata, ma in misura minore rispetto alle Aziende sanitarie. L'importo delle fatture pagate dall'Estar nel trimestre diminuisce sensibilmente rispetto al valore registrato alla fine del 2014, ma tende a risalire alla fine dell'anno 2015.

Il tempo medio di pagamento delle fatture passa invece da 232 a 119 giorni, per le Aziende, mentre sale da 142 a 199 giorni per l'Estar.

In compenso, il tempo medio ponderato di pagamento del sistema sanità (calcolato come DSO da Assobiomedica) si è leggermente ridotto fra il 2014 e il 2015: il ritardo è infatti passato da 169 giorni al 31 dicembre 2014 a 158 giorni al 31 dicembre 2015. Tuttavia, i valori rilevati appaiono, nonostante i miglioramenti osservati nel breve periodo, ancora critici.

Si riportano di seguito i dati aziendali relativi all'indice di tempestività dei pagamenti 2015 (ai sensi dell'art. 1, d.p.c.m. 22 settembre 2014):

Tab. 106 - Indice di tempestività dei pagamenti.

Soggetti	Indice di tempestività (giorni)	Importo pagato (milioni)
Aziende sanitarie		
USL 1 Massa Carrara	7,5	274
USL 2 Lucca	73,2	157
USL 3 Pistoia	7,6	160
USL 4 Prato	50,8	187
USL 5 Pisa	24,0	189
USL 6 Livorno	86,1	197
USL 7 Siena	38,0	97
USL 8 Arezzo	9,2	243
USL 9 Grosseto	89,0	68
USL 10 Firenze	5,3	639
USL 11 Empoli	-2,7	129
USL 12 Viareggio	29,5	103
Aziende ospedaliero-universitarie		
AOU Pisana	72,3	170
AOU Senese	123,3	106
AOU Careggi	48,4	256
AOU Meyer	5,9	44
Totale AUSL + AOU	**30,8**	**3.018**
Altri soggetti		
Fondazione Monasterio	102,0	39
ISPO	44,9	7
ESTAV	**72,4**	**1.076**
Regione Toscana		
Bilancio regionale	14,07	
Gestione ordinaria	17,59	
Gestione sanitaria accentrata GSA[146]	-39,46	

Fonte: Regione Toscana - D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

La successiva tabella riporta, infine, la situazione del debito delle Aziende sanitarie della Toscana, distinto tra debito scaduto e non scaduto. Convenzionalmente è definito debito scaduto l'importo delle fatture con data fattura superiore a 60 giorni.

.

[146] L'anomalia del dato relativo alla GSA (-39,46 giorni) dipende prevalentemente da un vecchio contratto con un fornitore che prevede un pagamento a 120 giorni, ma che è usualmente liquidato nei due mesi precedenti alla scadenza in quanto ciò permette un significativo sconto commerciale.

Tab. 107 - Debito del Servizio sanitario regionale della Toscana. (in euro)

Azienda	Totale debito al 31/12/2015	Di cui scaduto	Di cui non scaduto	Percentuale debito scaduto su totale	Percentuale debito non scaduto su totale
AUSL 1 di Massa Carrara	64.833.761	39.250.684	25.583.077	60,54	39,46
AUSL 2 di Lucca	76.546.223	56.959.415	19.586.807	74,41	25,59
AUSL 3 di Pistoia	63.934.857	44.247.619	19.687.238	69,21	30,79
AUSL 4 di Prato	91.948.995	72.568.104	19.380.891	78,92	21,08
AUSL 5 di Pisa	84.397.873	62.494.810	21.903.063	74,05	25,95
AUSL 6 di Livorno	111.813.046	88.797.141	23.015.906	79,42	20,58
AUSL 7 di Siena	43.532.425	31.562.874	11.969.551	72,50	27,50
AUSL 8 di Arezzo	78.239.864	53.706.433	24.533.431	68,64	31,36
AUSL 9 di Grosseto	64.714.984	56.862.701	7.852.283	87,87	12,13
AUSL 10 di Firenze	115.440.216	61.190.499	54.249.718	53,01	46,99
AUSL 11 di Empoli	35.074.342	14.783.949	20.290.393	42,15	57,85
AUSL 12 di Viareggio	34.202.080	21.661.816	12.540.264	63,33	36,67
AO Pisana	80.161.840	60.441.792	19.720.048	75,40	24,60
AO Senese	55.284.153	52.533.995	2.750.158	95,03	4,97
AO Careggi	115.333.594	90.220.135	25.113.459	78,23	21,77
AO Meyer	7.667.227	3.267.545	4.399.682	42,62	57,38
Totale	**1.123.125.482**	**810.549.512**	**312.575.970**	**72,17**	**27,83**

Fonte: Regione Toscana - D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

Per alcune aziende l'importo elevato è riconducibile a contenziosi con i singoli fornitori, al momento non transabili.

La Regione, in sede di controdeduzioni, ha precisato, con riferimento alla complessiva situazione finanziaria del Servizio Sanitario Regionale, che la stessa dipende anche dalle rimesse ministeriali e dal ritardo nello sblocco delle ulteriori risorse di Fondo Sanitario connesse al passaggio del Tavolo degli Adempimenti Ministeriali.

7. Le Case della salute

Prosegue il percorso di sviluppo del sistema organizzativo sanitario regionale che individua nelle "case della salute" uno dei modelli di riferimento per l'espletamento dei servizi, delle prestazioni e delle altre attività inerenti l'assistenza primaria e per lo sviluppo e la diffusione dei moduli della sanità di iniziativa. Come già evidenziato[147], alla luce del decreto Balduzzi (d.l. 13 settembre 2012, n. 158 convertito in l. 8 novembre 2012, n. 189) e dell'accordo integrativo regionale con la medicina generale (cfr. delibera 28 dicembre 2012, n. 1231), i modelli organizzativi dei servizi territoriali di assistenza primaria distinguono due tipologie aggregative: le Aggregazioni funzionali territoriali (Aft, forme organizzative mono-professionali) e le Unità complesse di cure primarie (Uccp, forme organizzative multi-professionali).

La Regione Toscana, nel rispetto della normativa nazionale, richiamata anche dal Patto della salute 2014-2016, ha provveduto alla creazione di una capillare rete di Aft e allo sviluppo delle Uccp, queste ultime identificate in alcune tipologie di strutture tra le quali sono ricomprese anche le case della salute, così come precisato anche nel Piano sanitario regionale 2012-2015 (Pssir).

Il processo di riorganizzazione generale dei servizi e delle strutture sanitarie, avviato con le delibere n. 754 dell'8 agosto 2012[148] e n. 1235 del 28 dicembre 2012, ha previsto, tra le azioni prioritarie del programma, il potenziamento dell'assistenza sul territorio, con il coinvolgimento dei medici di medicina generale (MMG), e il consolidamento delle modalità assistenziali extra-ospedaliere.

La casa della salute rappresenta, pertanto, un punto di accesso unitario nell'ambito della zona territoriale dove sono svolte attività integrate attraverso le quali si realizza la presa in carico del cittadino, la continuità assistenziale sanitaria e sociosanitaria.

L'opportunità di adottare "nuove forme erogative di cure primarie da affiancare a strumenti già esistenti"[149], ha visto la Toscana sperimentare il sistema, che è stato incentivato dall'istituzione del fondo per il cofinanziamento di progetti regionali previsto dalla l.f. 27 dicembre 2006, n. 296[150]. La legge finanziaria del 2008 (art. 2, comma 374, l. n.

---

147 Cfr. al riguardo § 4.2.1. "La sanità di iniziativa" della "Relazione al Consiglio Regionale sul rendiconto generaledella Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2014".
148 Allegato B - nel quadro degli obiettivi e azioni coordinate è prevista la "Razionalizzazione assetto organizzativo e strutturale dei servizi delle zone distretto e aziende Usl con classificazione dei distretti/case della salute in base alla popolazione residente.
149 Patto della salute 2006.
150 Art. 1, commi 805 e 806.

244/2007) ha confermato lo stanziamento[151], già previsto dall'art. 1, comma 806, l. n. 296/2006 per il triennio 2007-2009 ed ha modificato ed integrato gli ambiti di intervento prioritari e attraverso l'uso di risorse relative alle cure primarie (legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, comma 34 e 34 bis).

I criteri di accesso al fondo, contenuti per la prima annualità nel d.m. del 10 luglio 2007[152], riguardano distinte linee di intervento e sono legati alla presentazione di specifici progetti, che devono contenere di tutti gli elementi atti a verificarne la fattibilità, i costi e i tempi di realizzazione.

Il primo progetto pilota approvato dalla Regione[153] nel 2008 ha riguardato la realizzazione delle case della salute di Castiglion Fiorentino, Empoli e Quarrata[154] per un costo complessivo di 6,09 milioni, finanziato in parte da fondi statali (3,00 milioni) e per la restante parte da fondi regionali (3,09 milioni). Il cofinanziamento ottenuto dal Ministero della salute pari a 1,27 milioni[155], più che dimezzato rispetto alla richiesta iniziale, non è stato integrato per la quota restante in quanto ritenuto non necessario alla conclusione del progetto.

Nell'ambito Psn 2006/2008 ed in particolare al fine di realizzare gli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale previsti, con riferimento alle cure primarie, sono state ripartite le risorse assegnate alla Regione sulla base dell'Accordo Stato-regione del 25 marzo 2009, destinandole per 73 milioni alla realizzazione del modello assistenziale "casa delle salute" (25,00 milioni per l'anno 2008[156] e 48 milioni per l'anno 2009[157]).

Nel biennio 2009-2010 con successive delibere[158], la Giunta ha approvato numerosi progetti,[159] per l'attuazione della linea progettuale 1 "Sperimentazione del modello assistenziale case della salute". Dei progetti approvati, molti non sono stati finanziati o finanziati solo in parte, mentre sugli altri gravano modifiche progettuali, tempi tecnici per l'acquisto, la ristrutturazione dei locali, che ne hanno sensibilmente ritardato la realizzazione. Inoltre, per taluni progetti sussistono ancora problemi di valutazione del sito

---

[151] 60,5 milioni di euro all'anno.
[152] Per le annualità di Fondo 2008 e 2009 vedi d.m. 23 dicembre 2008 e d.m.14 ottobre 2009.
[153] Delibera G.R. 25 febbraio 2008, n. 139.
[154] La casa della salute di Quarrata, peraltro non risulta a tutt'oggi realizzata.
[155] Cfr. decreto dirigenziale 553/2010.
[156] Delibere G.R. 25/05/2009, n. 441 per 25,00 milioni.
[157] Delibera G.R. 25/05/2009, n. 442 per 48,00 milioni.
[158] Delibera G.R. 3 giugno 2009, n. 465 per 43,09 milioni e delibera G.R. 10 maggio 2010, n. 507 per 43,96 milioni.
[159] Complessivamente 87,05 milioni di cui 55,51 di finanziamenti statali e 31,54 a carico del fondo sanitario regionale.

prescelto, come accaduto, ad esempio, per le case della salute di Tavarnuzze, Pontassieve, San Francesco Pelago, Piombino, Portoferraio e Massa Marittima.

Nel 2013 ulteriori fondi regionali[160] (8,55 milioni), sono stati assegnati alle Aziende Usl toscane in base a precisi criteri di riparto, che oltre ad assegnare una quota uguale a tutte le aziende sanitarie (5,5 milioni), prevedevano una ulteriore quota capitaria calcolata sulla base all'indice di accesso al Fsr (2,4 milioni), oltre ad una quota forfettaria destinata alla rimodulazione di piccoli ospedali in base ai posti letti assegnati (0,7 milioni). Infine, nel 2014[161], nell'ambito del Piano degli investimenti sanitari 2014-2015, risultano stanziati altri 5,71 milioni, con una previsione di impegno, per il 2015, di un altro milione (in totale 6,71 milioni) da destinare alla progettazione, realizzazione e potenziamento di nuove strutture.

Sono dunque in itinere circa 38 case della salute, molte delle quali dovrebbero aprire tra il 2016 e il 2017, mentre risultano attivate 52 strutture distribuite nell'ambito delle zone distretto.

Fino al 2015 i contributi erogati alle Aziende sanitarie dalla Regione su fondi di provenienza statale e regionale per la realizzazione e l'implementazione della "casa della salute" ammontano a circa 28 milioni.

La tabella che segue evidenzia la distribuzione delle risorse erogate alle Aziende sanitarie per la realizzazione dei progetti, suddivise per tipologia di finanziamento:

Tab. 108 - Contributi erogati per la realizzazione delle Case della salute.

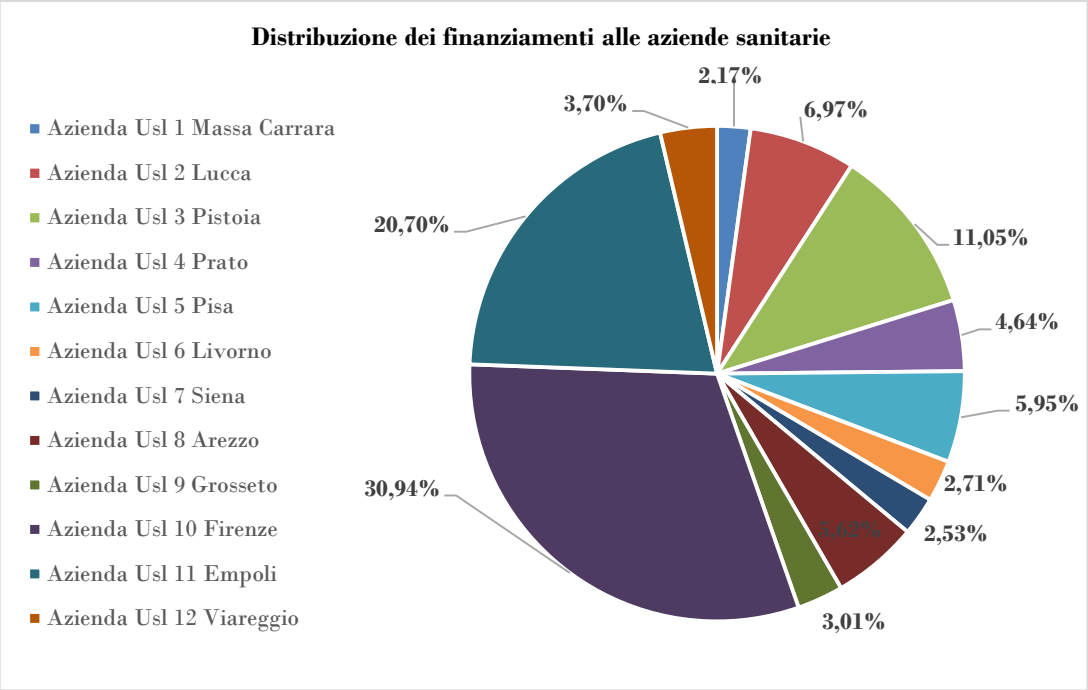
	Finanziamento statale	Finanziamento regionale	Totale finanziato
Azienda Usl 1 Massa Carrara		607.297,3	607.297,33
Azienda Usl 2 Lucca	1.278.182,00	667.732,09	1.945.914,09
Azienda Usl 3 Pistoia	2.372.994,36	714.018,19	3.087.012,85
Azienda Usl 4 Prato	666.878,00	629.540,53	1.296.418,53
Azienda Usl 5 Pisa	926.219,00	736.009,69	1.662.228,69
Azienda Usl 6 Livorno		757.249,69	757.249,69
Azienda Usl 7 Siena		705.212,89	705.212,89
Azienda Usl 8 Arezzo	875.920,00	694.796,53	1.570.716,89
Azienda Usl 9 Grosseto		839.457,96	839.457,96
Azienda Usl 10 Firenze*	7.635.379,00	1.005.800,53	8.641.179,53
Azienda Usl 11 Empoli	5.163.226,36	617.996,53	5.781.222,89
Azienda Usl 12 Viareggio	457.288,00	574.887,73	1.032.175,73
Totale	**19.376.086,72**	**8.549.999,36**	**27.926.087,07**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione.

[160] Delibere G.R. 29 gennaio 2013, n. 47; 6 maggio 2013 n. 334.
[161] Delibere G.R. 22 dicembre 2014, n. 1242 e 23 marzo 2015, n. 330.

Come evidenziato dalla successiva figura le risorse più consistenti sono state erogate all'azienda Usl 10 di Firenze, all'Azienda 11 di Empoli e alla Azienda Usl 3 di Pistoia.

Fig. 26 - Distribuzione dei finanziamenti alle aziende sanitarie.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione.

Tuttavia, occorre segnalare che, nonostante l'ingente quantitativo di risorse spese, solo nel 2015[162] sono state approvate specifiche linee di indirizzo per le aziende sanitarie riguardanti le case della salute, definendo gli obiettivi prioritari di tale strutture (accesso ai servizi territoriali, accoglienza e orientamento ai servizi sanitari e sociosanitari, erogazione delle prestazione previste dai Lea per l'assistenza primaria, attività diagnostica di primo livello, sanità di iniziativa) e classificandole secondo precisi criteri in moduli, sulla base di requisiti minimi predeterminati. In particolare, sono individuate tre tipologie di case: base, standard e complessa in relazione alle attività e ai servizi erogati, al numero del personale medico e paramedico in servizio, alla dotazione strumentale, all'orario giornaliero e settimanale di apertura ed altre indicazioni di tipo tecnico.

In attesa della prevista classificazione delle case della salute in moduli, i dati strutturali-organizzativi, forniti dalla Regione, consentono di valutare taluni elementi caratterizzanti dell'attività, quali il numero degli MMG assegnati, il bacino di utenza di riferimento di ciascuna struttura, il volume e le caratteristiche delle prestazioni erogate.

[162] Delibera G.R. 16 febbraio 2015, n. 117.

Come già detto, nel 2015, risultano attive 52 case della salute, distribuite in 24 delle 34 Zone distretto (6 in più rispetto al 2014). Complessivamente la popolazione assistita è aumentata nel 2015 rispetto all'anno precedente passando da circa 401.000 a 434.000, i medici di medicina generale coinvolti crescono fino a 344 unità (erano 326 nel 2014), riducendosi corrispondentemente il numero di assistiti per medico da 1.223 del 2014 a 1.176 nel 2015.

Tab. 109 - Case della salute attive - Anno 2014 e 2015.

Zona	Anno 2014				Anno 2015			
	Casa della Salute	N° MMG	n. Ass. MMG	n. assisti per MMG	Casa della Salute	N° MMG	N° Ass. MMG	n. assisti per MMG
Apuane	2	15	19.393	1.293	3	20	24.943	1.247
Lunigiana	2	7	9.227	1.318	2	7	9.227	1.318
Piana di Lucca	2	17	18.080	1.064	2	17	18.080	1.064
Valle del Serchio	1	5	5.622	1.124	1	5	5.622	1.124
Pistoiese	3	12	12.068	1.006	3	12	12.068	1.006
Val di Nievole	2	20	26.750	1.338	2	20	9.200	460
Alta Val di Cecina	2	13	16.277	1.252	2	13	16.277	1.252
Val d'Era	1	15	19.488	1.299	2	36	46.451	1.290
Bassa Val di Cecina	2	9	12.150	1.350	2	9	11.925	1.325
Val di Cornia					1	3	4.177	1.392
Amiata senese e Val d'Orcia	2	11	12.093	1.099	2	10	13.353	1.335
Val di Chiana senese	1	8	9.000	1.125	1	8	10.426	1.303
Aretina	3	21	24.843	1.183	3	21	24.843	1.183
Casentino	2	8	9.552	1.194	2	8	9.552	1.194
Val di Chiana aretina	2	20	25.751	1.288	2	20	25.751	1.288
Val tiberina	1	4	4.350	1.088	2	8	8.476	1.060
Valdarno	1	7	7.486	1.069	1	7	7.486	1.069
Amiata grossetana	1	17	16.390	964	1	16	16.390	1.024
Colline dell'Albegna					2	9	9.936	1.104
Fiorentina	1	2	2.395	1.198	1	3	3.331	1.110
Fiorentina Nord-Ovest	2	16	22.973	1.436	2	16	22.973	1.436
Empolese	5	46	58.214	1.266	5	46	58.214	1.266
Valdarno inferiore	2	11	14.387	1.308	2	11	14.387	1.308
Versilia**	6	44	54.591	1.241	6	44	50.977	1.159
Totale	46	328	401.080	1.223	52	369	434.065	1.176

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione.
* I dati del 2014 sono stati aggiornati rispetto alla tabella inserita nella "Relazione al rendiconto generale della Regione Toscana per il 2014" con riferimento alle zone Apuane, Val di Chiana Aretina.
** l'azienda ha anche precisato che 2 MMG sono presenti sia nella CdS di Pietrasanta sia in quella di Serravezza e che per entrambi, gli assistiti sono stati portati totalmente in tutte e due le strutture.

Come evidenzia la successiva tabella, la maggior parte delle case della salute svolgono un orario H24 o H12; in quest'ultima fascia oraria l'orario del sabato risulta ridotto in numerose strutture.

Relativamente poi ai giorni di apertura oltre la metà delle strutture effettua il servizio 7 giorni su 7, mentre la restante parte articola il proprio orario su 6 o 5 giorni.

Tab. 110 - Modalità di apertura.

Durata di apertura	H24	H12	Altri orari articolati	n.r.
n. CdS	21	23	5	3
Giorni di apertura	**7 gg su 7**	**6 gg su 7**	**5 gg su 7**	
n. CdS	28	15	9	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione.

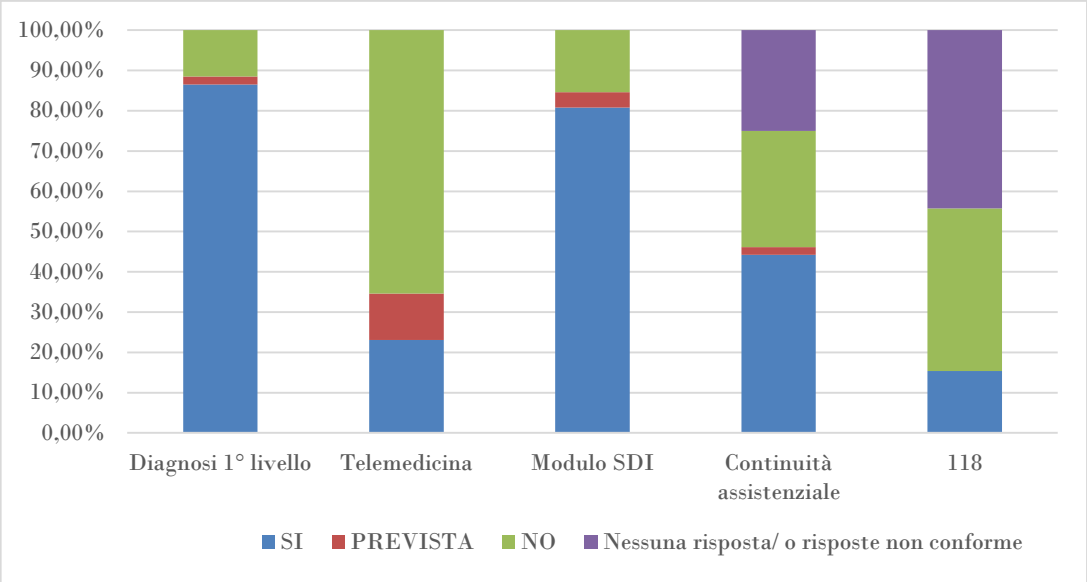
Le case della salute in cui sono attivati i servizi relativi alla diagnosi di primo livello e il modulo di sanità di iniziativa (Sdi) rappresentano in termini percentuali oltre l'80 per cento del totale, mentre non raggiungono il 50 per cento le strutture che svolgono servizi relativi alla continuità assistenziale. Il servizio 118 è presente in 8 strutture. Poco sviluppato risulta altresì il servizio di telemedicina attivato solo in 12 delle 52 case operanti sul territorio.

Tab. 111 - Confronto dei servizi attivati.

	Diagnosi 1° livello		Telemedicina		Modulo SDI		Continuità assistenziale		118	
SI	45	86,54%	12	23,08%	42	80,77%	23	44,23%	8	15,38%
NO	6	1,92%	34	11,54%	8	3,85%	15	1,92%	21	0,00%
Previste	1	11,54%	6	65,38%	2	15,38%	1	28,85%		44,24%
NR/o risposte non conforme		0,00%		0,00%		0,00%	13	25,00%	23	40,38%
	52	100,00%	52	100,00%	52	100,00%	52	100,00%	52	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione.

Fig. 27 - Servizi attivi.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione.

In assenza di una contabilità separata, peraltro non prevista dalla normativa in vigore, la gestione delle case della salute è inserita all'interno del bilancio dell'unità sanitaria locale, pertanto risulta difficile una valutazione oggettiva dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi attesi. E' pur vero che alcune strutture sono state realizzate presso presidi preesistenti e pertanto i costi aggiuntivi sia in relazione ai servizi erogati che ai costi di funzionamento sono alquanto circoscritti e riguardano, in particolare, progetti speciali dei Mmg, in aggiunta quindi ai servizi previsti in convenzione, costi relativi alle prenotazioni Cup affidati ai Mmg come prestazioni straordinarie. I ricavi sono determinati dal recupero degli affitti degli ambulatori convenzionati agli stessi Mmg e ai pediatri di libera scelta (Pls). Quasi tutte le strutture sono gestite direttamente e ubicate in edifici appartenenti alle Aziende sanitarie o concessi dai comuni in comodato d'uso gratuito. L'unica struttura i cui servizi risultano esternalizzati è la casa della salute di Querceta, con un costo annuo di 225 mila euro.

Si rileva, infine, che è stato previsto, ma solo dal 2015 il monitoraggio specifico a livello regionale (con il contributo di Ars e della Scuola superiore S. Anna di Pisa), sulla valutazione dell'impatto delle strutture in termini di copertura territoriale, assistenziale, di costi/benefici e per la rilevazione dei dati fisici e organizzativi di ciascuna struttura. Occorre altresì sottolineare la tardiva inclusione delle case della salute nei sistemi di rilevazione dei flussi informativi regionali ed in particolare di quelli relativi alle Aziende sanitarie, considerato che solo con delibera di Giunta, 16 febbraio 2015, n. 117, sono state impartite le prime indicazioni in merito.

8. I soggetti attuatori del comparto sanitario

I trasferimenti erogati dalla Regione nell'ambito del settore sanitario, in termini di pagamenti complessivi, sono destinati in misura prevalente agli enti afferenti il comparto delle Amministrazioni locali, così come individuati dall'Istat ai sensi dell'art. 1, c. 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196[163].

In particolare, a fronte di pagamenti totali (in competenza ed in conto residui) per 8.015

[163] L'elenco delle amministrazioni pubbliche è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 227 del 30 settembre 2015. Secondo l'impianto classificatorio del Sec 2010, il sottosettore delle "Amministrazioni locali" comprende gli enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Città Metropolitane, Comuni, Unioni di Comuni) nonché le istituzioni senza scopo di lucro controllate dagli stessi, vale a dire gli enti del servizio sanitario nazionale, gli enti e agenzia regionali, le Comunità montane, le Camere di commercio e altri enti pubblici locali produttori di servizi economici, assistenziali (esclusi gli enti previdenziali), ricreativi e culturali.

milioni, quelli destinati agli enti delle Amministrazioni locali risultano pari a 6.703 milioni, ovvero l'83,64 per cento del totale.

La tabella seguente riporta il dettaglio degli enti compresi nel comparto delle Amministrazioni locali che hanno beneficiato, nel corso dell'esercizio 2015, di trasferimenti del settore sanitario, come definito mediante apposita perimetrazione del bilancio della Regione[164]. Tali enti rappresentano, pertanto, i principali soggetti attuatori delle politiche sanitarie regionali.

Tab. 112 - Amministrazioni locali beneficiarie di trasferimenti del comparto sanitario – Pagamenti totali 2015. (in euro)

Tipologia Ente beneficiario	Pagamenti totali 2015
Aziende USL	4.686.269.436
Aziende ospedaliere	1.229.555.526
Estar - Ente di supporto tecnico amministrativo regionale	606.631.548
Fondazione toscana Gabriele Monasterio	70.699.750
a.r.p.a.t. - Agenzia regionale protezione ambientale per la toscana	46.872.277
Società della Salute	26.852.241
Consorzi Società della Salute	8.179.564
I.s.p.o. - Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica	7.954.157
A.r.s. - Agenzia regionale di sanità	5.792.313
Università e scuole	6.695.695
A.r.t.e.a. - Agenzia regionale toscana erogazioni in agricoltura	3.630.373
Comuni	3.041.347
Istituto zooprofilattico sperimentale Lazio e Toscana	529.870
Unioni di comuni	440.996
Cnr - Consiglio nazionale ricerche	191.820
Amministrazioni provinciali	79.098
Altre regioni	45.879
Aziende Usl extra regione	20.000
Enti parco	3.640
Totale complessivo	**6.703.485.529**
Pagamenti totali comparto sanitario	**8.014.784.023**
% Trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali su pagamenti totali del comparto	**83,64%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto della Regione Toscana.

I dati evidenziano come i trasferimenti regionali riferiti al settore sanitario siano destinati in particolare a due tipologie di enti, ovvero le Aziende sanitarie locali, beneficiarie complessivamente di 4.686 milioni e le Aziende ospedaliere, che ricevono 1.229 milioni, con

[164] Per favorire la trasparenza dei conti sanitari e la finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali, l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 ha previsto un'esatta perimetrazione, nell'ambito del bilancio di ciascuna Regione, delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario.

un'incidenza dei relativi trasferimenti sul totale del comparto pari rispettivamente al 70 per cento ed al 18 per cento.

In particolare, i principali beneficiari risultano essere, fra le Aziende sanitarie, le Aziende Usl di Firenze (1.037 milioni), Arezzo (475 milioni), Livorno (445 milioni) e Pistoia (370 milioni). Fra le Aziende ospedaliere, sono destinatarie dei maggiori trasferimenti Careggi (502 milioni) e l'Aou pisana (406 milioni).

Nel complesso, rispetto al precedente esercizio, le risorse destinate alle Aziende sanitarie risultano in diminuzione, passando dai 5.187 milioni del 2014 ai 4.686 milioni del 2015, mentre quelle risorse dedicate alle Aziende ospedaliere sono in linea nei due anni considerati (1.265 milioni nel 2014 e 1.229 nel 2015).

La diminuzione dei pagamenti verso le Aziende sanitarie locali, pari a più di 500 milioni rispetto al 2014, dipende, in primo luogo, dall'assenza dei trasferimenti disposti ai sensi dell'art. 3 comma 1, lett. a) del d.l. n. 35/2013 e destinati alla ricapitalizzazione delle Aziende sanitarie stesse, che nel 2014 ammontavano a 243 milioni (cui si aggiungono 35 milioni erogati per le medesime finalità alle Aziende ospedaliere).

In secondo luogo, la diminuzione sconta il mancato finanziamento della quota di fondo sanitario, riferita agli esercizi precedenti, destinata a obiettivi di carattere prioritario del Piano sanitario nazionale (finanziamento che nel 2014 valeva 82 milioni in termini di pagamenti). Inoltre, si registrano minori trasferimenti correnti verso gli enti del servizio sanitario regionale, che passano da 135 milioni nel 2014 a 25 milioni nel 2015 nonché minori risorse, per circa 74 milioni, a favore di interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale del settore.

L'altro principale destinatario di risorse regionali è rappresentato dall'Ente di supporto tecnico amministrativo regionale (Estar), istituito a decorrere dal 1 ottobre 2014 in sostituzione dei precedenti Estav[165], con l'obiettivo di ottimizzare la spesa regionale destinata ai beni sanitari. L'Estar, la cui attività ha inizio dal 1 gennaio 2015, è stato beneficiario in tale anno di trasferimenti regionali per 606 milioni, di cui 55,3 destinati al finanziamento delle relative spese di funzionamento. Il precedente esercizio 2014 era stato caratterizzato, a sua volta, da trasferimenti erogati a favore dei tre Estav allora esistenti per complessivi 683 milioni di cui 58,7 milioni per spese di funzionamento degli stessi. Pertanto, l'ammontare di risorse destinate al funzionamento della struttura risulta

[165] I tre Estav di Area Vasta Centro, Area Vasta Nord Ovest e Area Vasta Sud Est precedentemente esistenti sono stati sostituiti da un unico Estar, a decorrere dal 1° ottobre 2014, ai sensi della l.r. 23 maggio 2014, n. 26.

pressoché in linea con il 2014, con una riduzione netta di 3,7 milioni, nonostante l'avvenuto accorpamento degli Estav in un unico ente e l'obiettivo di ottimizzazione della spesa perseguito con tale operazione.

La netta diminuzione dei trasferimenti registrata rispetto al 2014 dipende piuttosto dalla riduzione (-74,4 milioni rispetto al 2014) delle risorse messe a disposizione sui capitoli regionali riferiti al finanziamento dei livelli di assistenza territoriale, ospedaliera e di prevenzione collettiva. Tale tipologia di trasferimenti si riferisce a una quota dei rimborsi dovuti ad Estar dalle Aziende sanitarie per l'acquisto di beni per conto delle Aziende stesse, ed anticipata dalla Regione a causa del ritardo nei pagamenti da parte di queste ultime. Come sopra accennato, si registra un andamento decrescente di tale importo tra il 2014 (618 milioni considerando complessivamente i tre Estav operanti fino a tale esercizio) ed il 2015 (543,8 milioni), indice di un miglioramento dei tempi di pagamento delle Aziende sanitarie; tuttavia si registra un peggioramento se si considera il dato del 2013 (534,6 milioni).

I trasferimenti per il finanziamento dei livelli di assistenza territoriale e ospedaliera rappresentano, peraltro, le due principali tipologie di spesa erogate dalla Regione nel settore sanitario, registrando pagamenti complessivi rispettivamente per 3.097 milioni e per 2.454 milioni, per un ammontare totale pari a 5.551 milioni. Tali importi sono in linea con il 2014, anno in cui sono stati erogati per le medesime finalità 5.553 milioni. Tuttavia, rispetto al precedente esercizio, si riscontra una diversa redistribuzione tra i due capitoli di spesa, a causa di una maggiore concentrazione di risorse sulla spesa destinata all'assistenza territoriale (+19 milioni rispetto al 2014) compensata da una riduzione di analogo ammontare sull'assistenza ospedaliera.

Tali trasferimenti correnti, erogati ai sensi della l. r. n. 40/2005 recante disciplina del servizio sanitario regionale[166], sono suddivisi tra le aziende sanitarie locali, beneficiarie di pagamenti per 4.128 milioni, le aziende ospedaliere (906 milioni) ed Estar, che riceve 517 milioni.

---

166 La l.r. n. 40 definisce all'art. 26 le modalità di erogazione dei trasferimenti alle aziende sanitarie, affidando alla Giunta regionale il compito di stimare il fabbisogno finanziario del servizio sanitario regionale per il triennio successivo, in base a specifici parametri definiti dalla norma stessa, nonché in base alla ripartizione del fondo sanitario regionale ed all'emanazione di apposite direttive per la formazione dei bilanci da parte delle aziende sanitarie e di Estar. Le modalità di trasferimento delle risorse regionali sono diverse, a seconda che si tratti di aziende sanitarie locali o di aziende ospedaliere: le prime ricevono risorse ripartite in base alla quota capitaria pesata, secondo i criteri definiti dal Piano sanitario e sociale integrato regionale (art. 27), mentre il finanziamento delle aziende ospedaliero-universitarie è commisurato al volume delle prestazioni erogate, computate sulla base delle tariffe massime fissate dalla Regione, ovvero sulla base delle valorizzazioni concordate tra le aziende, nell'ambito di specifiche intese e accordi stipulati in attuazione degli strumenti di programmazione regionale (art. 28).

Il confronto con l'esercizio 2014 evidenzia, oltre alla diminuzione delle risorse trasferite ad Estar già descritta in precedenza, un aumento di erogazioni verso le aziende ospedaliere (+112 milioni rispetto al 2014) ed in particolare verso l'azienda ospedaliera di Careggi (+61 milioni), a scapito delle Aziende USL.

Ai sensi della citata l.r. n. 40/2005 vengono inoltre trasferite agli enti pubblici sanitari (ed in particolare alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere) risorse destinate ad interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale (31 milioni a fronte dei 105 liquidati nel 2014), al finanziamento di specifiche funzioni, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività (175 milioni), all'assistenza e prevenzione collettiva (292 milioni), alla remunerazione della mobilità sanitaria extraregionale (139 milioni).

Ulteriori trasferimenti di ingente ammontare non disciplinati dalla citata l.r. n. 40/2005, pari complessivi 118 milioni, riguardano quelli destinati a spese correnti, programmate nell'anno, per il conseguimento degli obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale e per l'assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, nonché i costi riferiti all'indennità di esclusività del personale dirigente ed altre spese finanziate con la quota vincolata del fondo sanitario.

Sussistono inoltre erogazioni effettuate ai sensi della l.r. n. 66/2008, che istituisce il fondo regionale per la non autosufficienza, al fine di sostenere ed estendere il sistema pubblico dei servizi sociosanitari integrati a favore delle persone non autosufficienti, disabili e anziane. Le risorse trasferite dalla Regione ai sensi di tale norma, finanziate dal fondo sanitario nazionale, ammontano a circa 99,6 milioni e sono destinati in prevalenza alle Aziende USL. Si evidenzia al riguardo il notevole incremento che ha caratterizzato tale tipologia di spesa rispetto al 2014, anno in cui la stessa si assestava a 53 milioni. L'aumento risulta influenzato in particolare dall'impennata dei pagamenti verso l'Azienda sanitaria di Firenze, che passano da 1 milione nel 2014 a 35,7 milioni nel 2015, a causa dell'avvenuta liquidazione, nel corso dell'anno, delle quote riferite al biennio 2014-2015 da destinare alle Residenze sanitarie assistenziali (Rsa). Tali risorse, aggiuntive rispetto all'importo ordinario erogato nell'ambito del fondo per la non autosufficienza, valgono per l'Azienda Usl di Firenze più di 11 milioni l'anno, a fronte di una media di circa 1 milione destinato alle altre Aziende sanitarie regionali. Il 2015 è stato pertanto caratterizzato da pagamenti a tale titolo per circa 22 milioni, in quanto comprensivi della quota 2014.

Per le medesime finalità di sostegno alla non autosufficienza, la Regione mette inoltre a disposizione, ai sensi della l.r. n. 40/2005, circa 6,6 milioni, a cui si aggiungono ulteriori erogazioni di provenienza statale, ai sensi della l. n. 296/2007, per 3,6 milioni.

Il complesso delle risorse riservate a politiche di sussidio per la non autosufficienza, come sopra quantificate, è destinato, oltre che alle aziende sanitarie locali ed alle aziende ospedaliere, anche alle Società della Salute.

Queste ultime rappresentano soggetti pubblici senza scopo di lucro, costituiti per adesione volontaria dei comuni di una stessa zona-distretto e dell'Azienda Usl territorialmente competente, per l'esercizio associato delle attività sanitarie territoriali, socio-sanitarie e sociali integrate. Nel corso del 2015, tali enti, unitamente ai relativi consorzi, sono stati beneficiari complessivamente di 35 milioni, destinati per la quasi totalità (34 milioni) proprio ai servizi a favore delle persone non autosufficienti. Tale quota risulta notevolmente inferiore rispetto a quanto ricevuto nel 2014 (70 milioni). La riduzione registrata nel biennio risente delle minori risorse liquidate dallo Stato ai sensi della l. n. 296/2007, oltre che da minori trasferimenti per l'assistenza sociale.

Tra gli altri enti pubblici, si evidenzia la presenza della Fondazione Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica, che riceve risorse regionali per 71 milioni, di cui 51 riferite ai servizi per mobilità sanitaria extraregionale (a fronte dei 39 milioni registrati nel 2014) e 18 milioni per il finanziamento di funzioni e programmi di alta specialità.

Infine, si registrano trasferimenti verso Arpat per 46,8 milioni relativi, per la quasi totalità (43,9 milioni), al contributo ordinario annuale per spese di funzionamento previsto dalla l.r. n. 30/2009 che disciplina l'agenzia. I pagamenti erogati a tale titolo nel 2014 risultavano pari a 40,3 milioni. Gli ulteriori trasferimenti afferenti al comparto sanitario, pari a 2,9 milioni, riguardano azioni previste dal Praa (Piano Regionale di Azione Ambientale), finanziate dal fondo sanitario nazionale.

Si evidenzia inoltre la presenza di una quota ulteriore trasferita ad Arpat per azioni non ricomprese tra le politiche sanitarie, pari a 1,8 milioni, che porta il totale dei trasferimenti verso tale ente a 48,6 milioni. L'ammontare complessivo è in linea con quello registrato nel 2014 (48,4 milioni); tuttavia, la natura delle risorse trasferite risulta diversa nei due anni considerati. In particolare, il 2014 è caratterizzato da trasferimenti per 42,5 milioni ricompresi nel perimetro sanitario e per 5,9 riferiti a spese ordinarie; il 2015 vede un maggiore ammontare di risorse destinate a politiche sanitarie (46,8 milioni) a fronte di 1,8 milioni per spese ordinarie.

9. L'Ente di Supporto tecnico-amministrativo regionale (E.S.T.A.R.)

L'art. 100 della l.r. n. 40/2005 (Disciplina del servizio sanitario regionale), come modificato dall'art. 13 c. 1, l.r. n. 26/2014, prevede l'istituzione dell'Ente per l'esercizio di funzioni tecniche, amministrative e di supporto di aziende sanitarie, enti del servizio sanitario regionale e società della salute, a decorrere dal 1° ottobre 2014. Precedentemente tali funzioni venivano esercitate da tre Estav *(enti di supporto tecnico-amministrativo di area vasta)*, aventi competenza, ciascuno, per area vasta: nord ovest, centro e sud est[167].

L'Estar è ente del servizio sanitario regionale, dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile, gestionale e tecnica, attraverso il quale la Regione attua le proprie strategie di intervento nel servizio sanitario regionale per le seguenti funzioni, individuate dall'art. 101, c. 1 della l.r. n. 40/2005:

a) approvvigionamento di beni e servizi;

b) gestione magazzini e logistica distributiva;

c) gestione tecnologie dell'informazione e della comunicazione;

d) gestione tecnologie sanitarie;

e) gestione procedure concorsuali e selettive per il reclutamento del personale;

f) gestione processi per il pagamento delle competenze economiche del personale afferente al servizio sanitario regionale;

g) gestione delle procedure di gara per la manutenzione, alienazione, concessione e locazione del patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie.

La Giunta regionale, con propria deliberazione, può prevedere il conferimento all'Estar di ulteriori funzioni tecnico-amministrative delle aziende sanitarie. Inoltre, l'Estar può, previa stipula di apposite convenzioni, prestare i suoi servizi anche a favore di altri soggetti pubblici del servizio sanitario nazionale.

Con le ultime modifiche apportate dalla citata l.r. n. 26/2014 alla l. n. 40/2005, Estar opera quale centrale di committenza ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE) e dell'art. 1, c. 455, della l. n. 296 del 27 dicembre 2006, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007"), per conto delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliero-

[167] Con d.g.r. n. 1021 del 17 ottobre 2005, veniva dato corso alla costituzione degli Estav dalla data del 17 ottobre 2005 e veniva disciplinato il subentro degli Estav ai Consorzi di Area vasta.

universitarie ed è pertanto soggetto a tutte le disposizioni nazionali e regionali che disciplinano gli acquisti delle aziende stesse.

Con d.g.r. n. 63 del 26 gennaio 2015, successivamente aggiornata con d.g.r. n. 718 del 14 luglio 2015, è stato approvato il disciplinare per l'organizzazione ed il funzionamento del soggetto aggregatore regionale, ed è stato contestualmente approvato lo schema di convenzione per regolare il rapporto di avvalimento di Estar[168]. Pertanto, in relazione alle procedure di gara svolte dal Soggetto aggregatore regionale sono obbligati a ricorrere ad esso, tutte le strutture della Giunta regionale, gli enti e agenzie regionali istituite ai sensi dell'articolo 51 dello Statuto e le aziende ed enti del servizio sanitario regionale.

9.1. La struttura organizzativa e il personale

L'organizzazione dell'Estar prevede:

a) un dipartimento di supporto tecnico-amministrativo per la gestione interna dell'ente;

b) dipartimenti di livello regionale per la gestione delle funzioni proprie:

1. Acquisizione beni e servizi;
2. Farmaceutica e logistica;
3. Tecnologie informatiche e sanitarie;
4. Gestione servizi al personale;

c) sezioni territoriali di area vasta, cui afferiscono le articolazioni territoriali dei diversi dipartimenti di livello regionale, di cui al precedente punto b).

Si rileva come le sezioni territoriali presentino un'ulteriore frammentazione e specificità rispetto alla struttura dei dipartimenti descritta di livello regionale.

A ciascun dipartimento di livello regionale è preposto un direttore che assicura l'attuazione del programma di attività per la funzione per la quale gli è attribuita la direzione.

A ciascuna sezione territoriale di area vasta è preposto un referente del direttore generale, individuato fra i dirigenti dell'ente, che garantisce il coordinamento organizzativo delle funzioni gestite dall'ente nel territorio e rappresenta la direzione aziendale nel contesto di riferimento, assicurando l'interfaccia con il coordinamento di area vasta, le aziende sanitarie e gli enti del servizio sanitario regionale.

[168] Oltre al C.e.t. "Consorzio energia Toscana", società partecipata da AA.SS. ed Estar, che si occupa di acquisti di energia.

Secondo quanto previsto dall'art.107, c. 1 della l.r. n. 40/2005, l'organizzazione ed il funzionamento dell'Estar sono disciplinati da apposito regolamento generale; lo schema generale del regolamento viene trasmesso alla Giunta regionale, che esprime il proprio parere entro sessanta giorni dalla data di ricevimento.

Con d.g.r. n. 612 del 18 maggio 2015 la Giunta regionale ha espresso parere favorevole sullo schema di regolamento di organizzazione dell'Estar, approvato in via definitiva dal direttore generale con la deliberazione n. 166 del 25 maggio 2015, successivamente modificata, nella parte dedicata alla disciplina del Dipartimento farmaceutica e logistica[169].

Di fatto l'unificazione dei tre Estav in un unico Estar, ha ridotto i livelli apicali, anche se permane l'esigenza di mantenere tre referenti per ciascuna area vasta; inoltre l'articolazione sul territorio, appare immutata se non per la ripartizione in tre macro aree del Dipartimento Acquisti beni e servizi. Infatti, da quanto è emerso in sede istruttoria, una ripartizione delle funzioni conseguente all'unificazione dei tre Estav, è stata realizzata con riguardo al solo Dipartimento Acquisti di beni e servizi, in cui i contratti sono gestiti per materia, in tre diverse sedi:

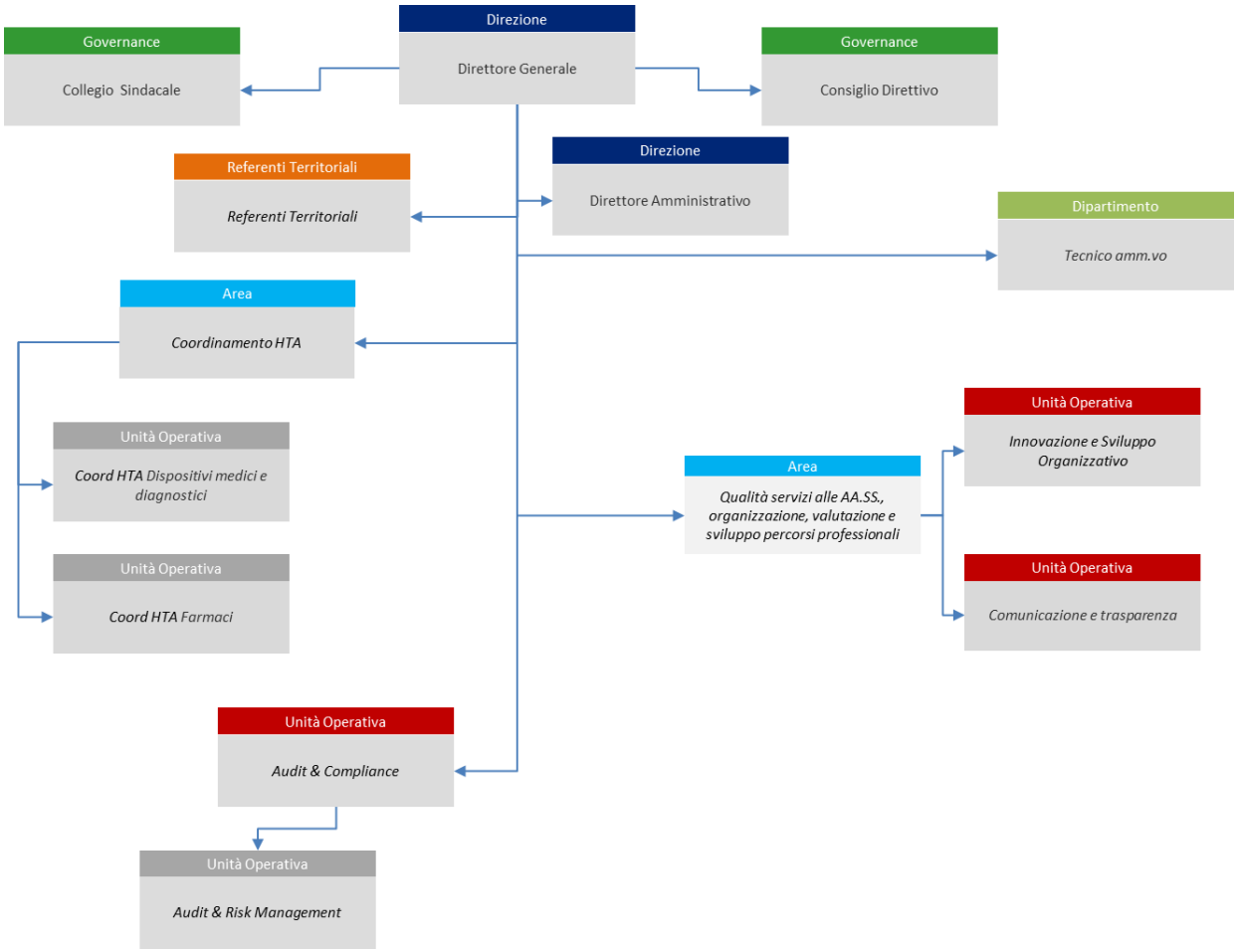
- Sede di Firenze: farmaci, diagnostici e dispositivi medici;
- Sede di Pisa: Servizi e beni economali;
- Sede di Siena: Attrezzature informatiche e sanitarie.

Gli altri dipartimenti continuano ad avere articolazioni su tutto il territorio.

L'organigramma dell'ente viene riportato nelle figure che seguono.

[169] Approvata con d.g.r. n. 44 del 2 febbraio 2016.

Fig. 28 - Direzione aziendale e strutture di *staff*.



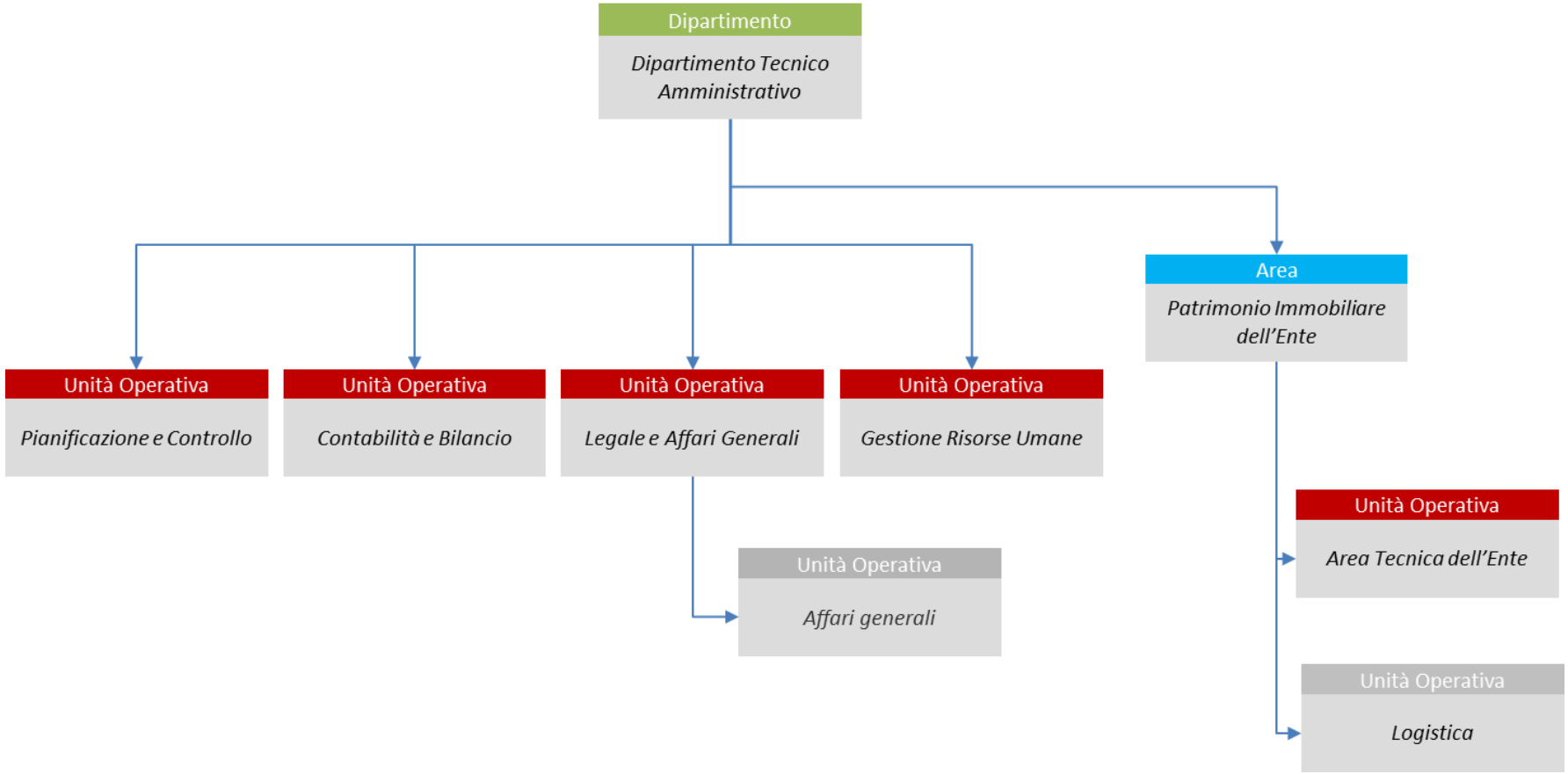
Fonte: Estar.

La struttura di vertice, appare molto articolata soprattutto per la presenza di numerose strutture di *staff*, nonché aree di coordinamento, corredate da diverse unità operative.

Direttamente inserito nell'ambito della direzione aziendale è il dipartimento tecnico amministrativo che svolge funzioni interne all'ente, anche con riguardo alla gestione del patrimonio immobiliare.

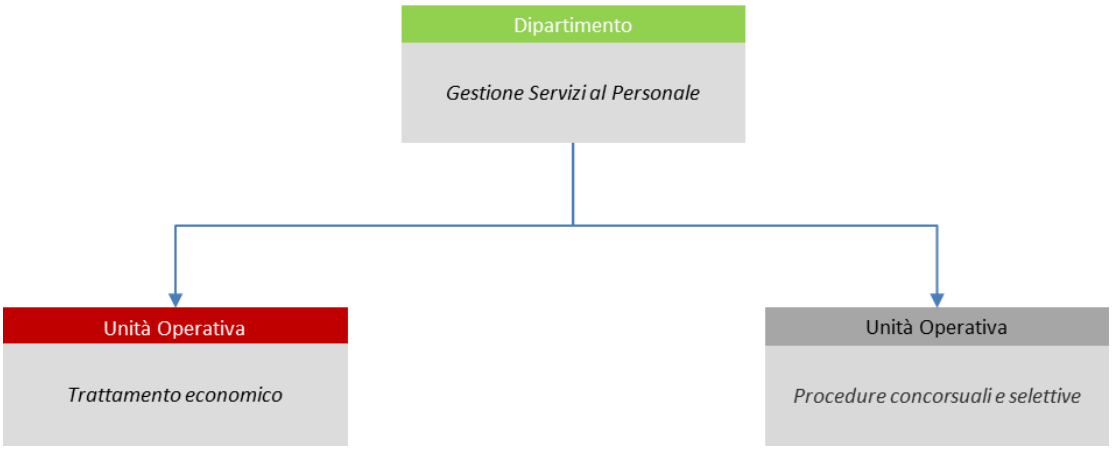
A tale ultimo proposito, si evidenzia come la funzione prevista dall'art. 101 c. 1 lett. g) della l.r. n. 40/2005, "gestione delle procedure di gara per la manutenzione, alienazione, concessione e locazione del patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie", non sia stata ancora trasferita ad Estar; le AA.SS. infatti, continuano a bandire gare per le suddette funzioni. Ciò comporta una duplicazione di uffici e personale che si riproduce in ciascuna delle ex 12 AA.SS. i cui numeri potranno essere riassorbiti in tempi molto lunghi. La Sezione seguirà l'evoluzione di tali passaggi, considerato il numero consistente di dipendenti presenti in Estar.

Fig. 29 - Dipartimento tecnico-amministrativo.



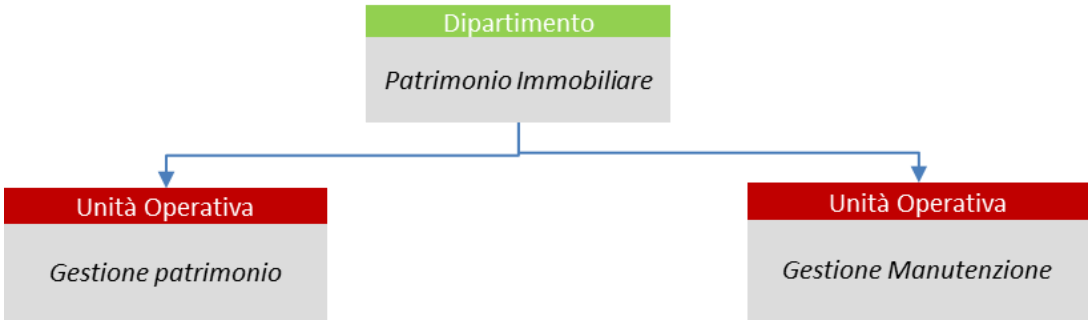
Fonte: Estar.

Fig. 30 - Dipartimento gestione servizi al personale.



Fonte: Estar.

Fig. 31 - Dipartimento patrimonio immobiliare.



Fonte: Estar.

Con riguardo al Dipartimento del patrimonio immobiliare, si richiamano, di seguito, i magazzini attualmente gestiti dall'Estar in considerazione delle dismissioni e attivazioni previste: 6 magazzini attivi, di cui 5 in dismissione nel biennio 2016/2017 e 1 nuovo magazzino da attivare entro l'anno corrente. In tutto saranno mantenuti 2 magazzini di dimensioni maggiori (tra i 10.000 e i 15.000 mq).

Magazzini gestiti da Estar.

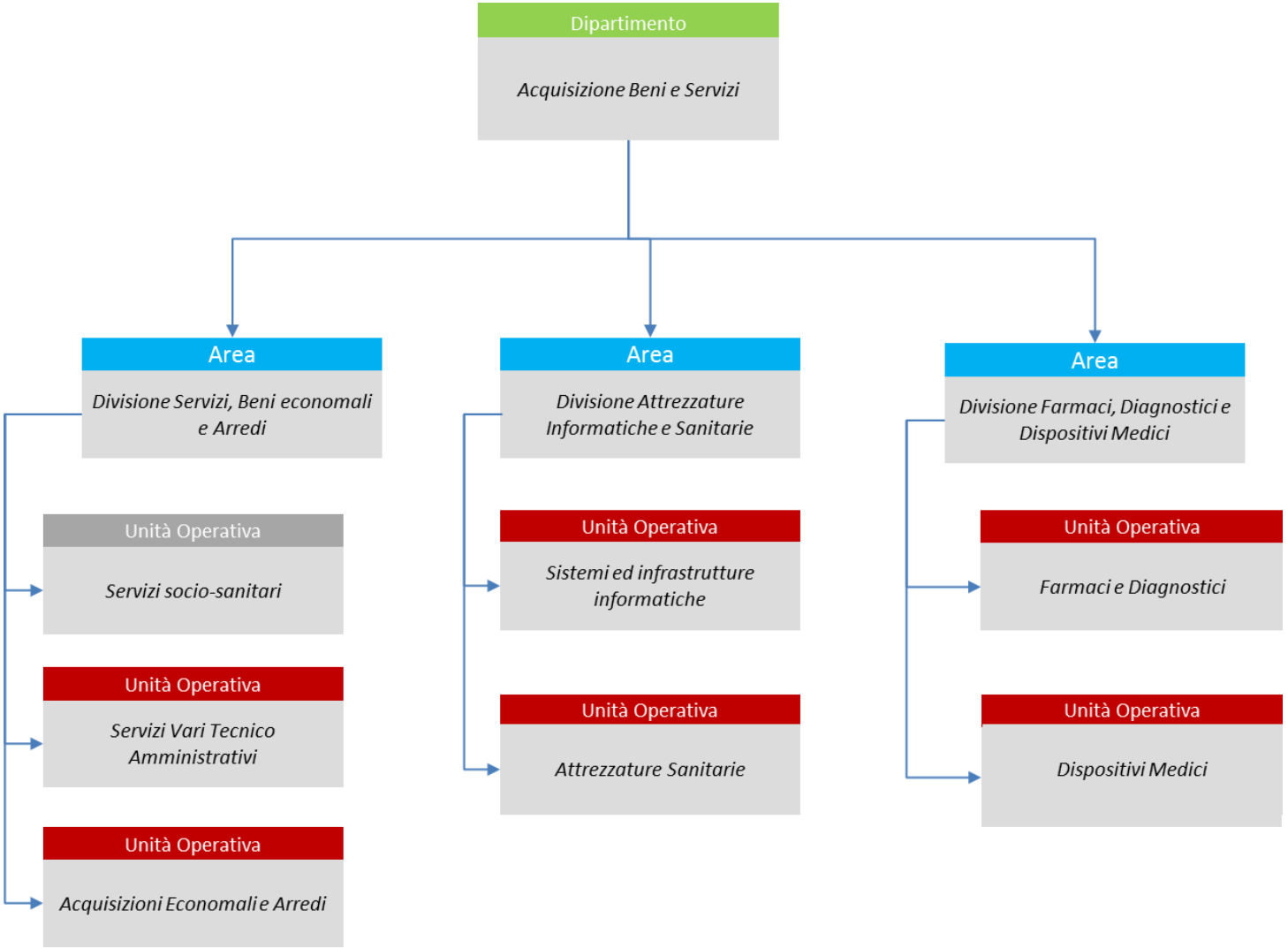
Nome	Dimensioni (stima mq)	Località	Operatività	Categorie merceologiche gestite	Aree territoriali servite
MAV Centro	10.000	Prato	ATTIVO (dismissione prevista dicembre 2016)	Farmaci, Dispositivi Medici, Diagnostici, Beni Economali	Area Vasta Centro
Nuovo MAV Centro	15.000	Calenzano (FI)	NON ATTIVO (attivazione prevista novembre 2016)	Farmaci, Dispositivi Medici, Diagnostici, Beni Economali	Area Vasta Centro e Area Vasta Sud Est
MAV Nord Ovest	10.000	Vecchiano (PI)	ATTIVO	Farmaci, Dispositivi Medici, Diagnostici, Beni Economali	Area Vasta Nord Ovest
Magazzino farmaceutico Siena	1.800	Siena	ATTIVO (dismissione prevista febbraio 2017)	Farmaci, Dispositivi Medici, Diagnostici	AOU Senese, Zona Senese e Alta Val d'Elsa
Magazzino farmaceutico Arezzo	1.800	Arezzo	ATTIVO (dismissione prevista aprile 2017)	Farmaci, Dispositivi Medici, Diagnostici	Prov. Arezzo, Zona Valdichiana Senese e Amiata/Val d'Orcia
Magazzino farmaceutico Grosseto	1.200	Grosseto	ATTIVO (dismissione prevista maggio 2017)	Farmaci, Dispositivi Medici, Diagnostici	Prov. Grosseto
Magazzino economale Poggibonsi	1.300	Poggibonsi (SI)	ATTIVO (dismissione prevista maggio 2017)	Beni Economali	Area Vasta Sud Est

Fonte: Estar.

Con riguardo al Dipartimento acquisizione beni e servizi, rappresentato nella figura che segue, si ricorda che esso è l'unico ad avere una ripartizione territoriale poiché ciascuna area è dislocata in sedi diverse: Firenze (farmaci, diagnostici e dispositivi medici), Pisa (servizi e beni economali), Siena (attrezzature informatiche e sanitarie).

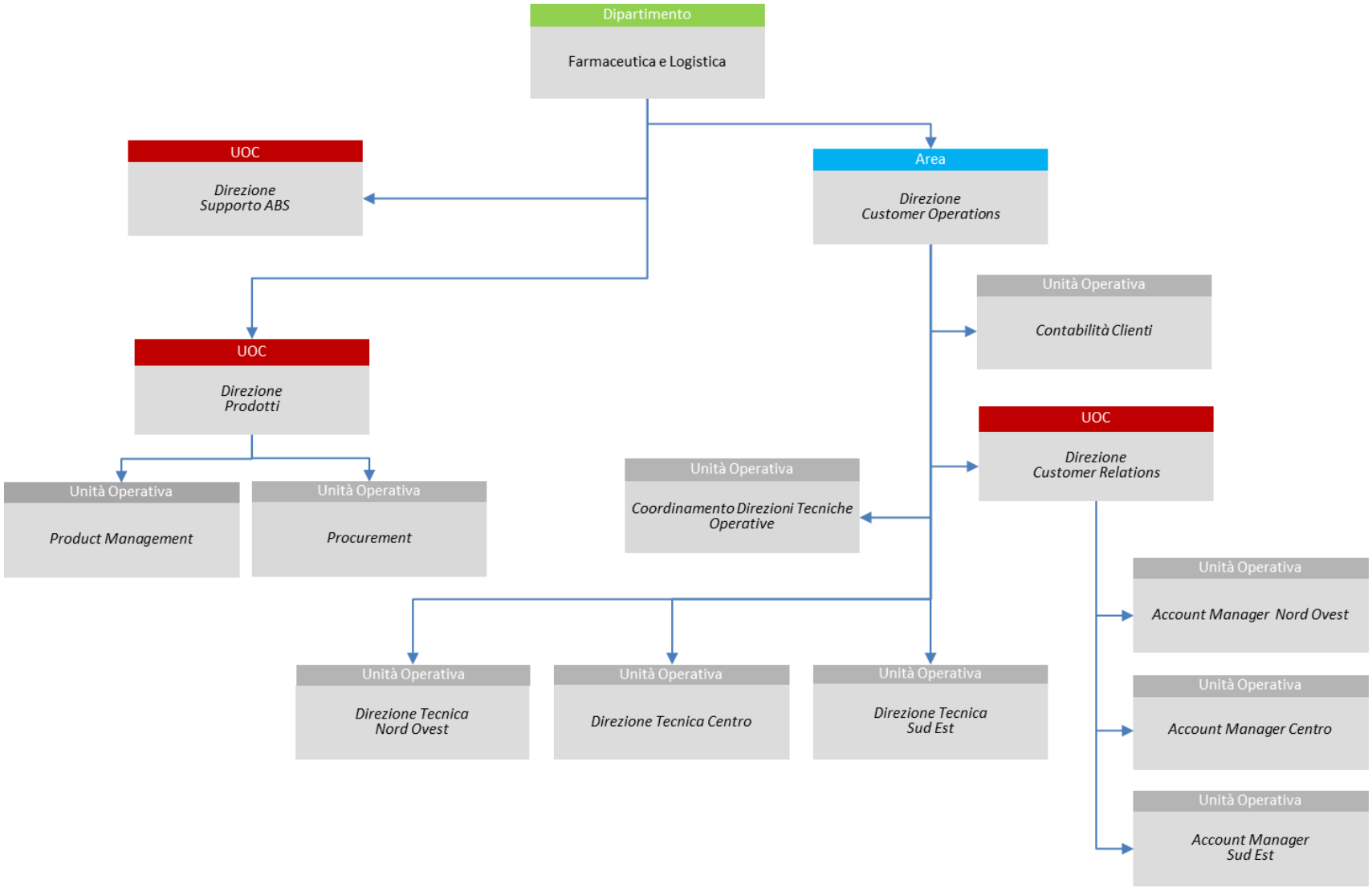
Gli altri dipartimenti, continuano ad avere ramificazioni nelle tre ex aree vaste.

Fig. 33 - Dipartimento acquisizione beni e servizi.



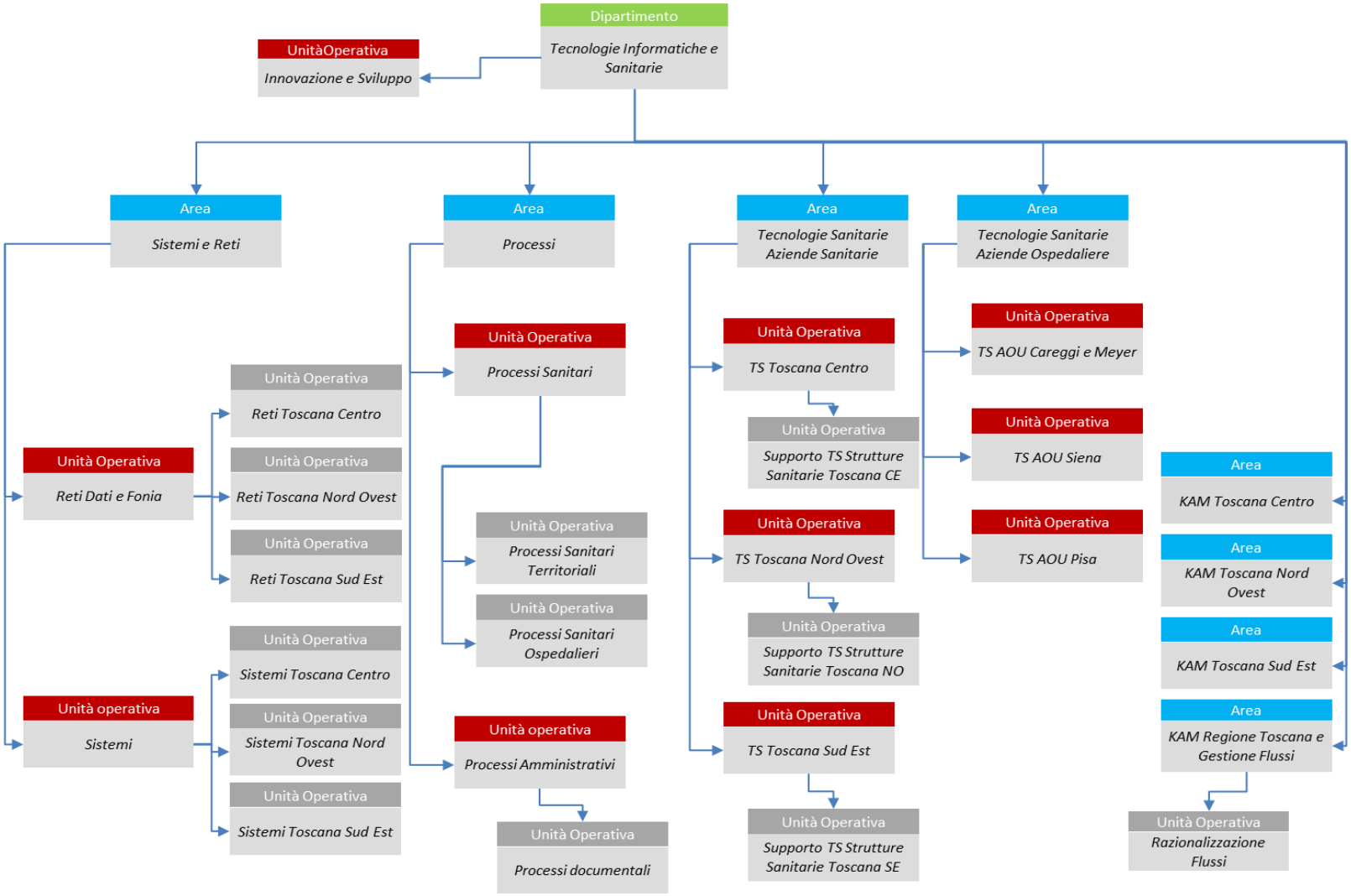
Fonte: Estar.

Fig. 34 - Dipartimento farmaceutica e logistica.



Fonte: Estar.

Fig. 35 - Dipartimento tecnologie informatiche e sanitarie.



Fonte: Estar.

Un ente di tali proporzioni, presenta un organico altrettanto consistente. Estar ha dichiarato di aver proceduto, a seguito dell'unificazione, ad una riduzione delle strutture che sono passate da 110 a 83, delle quali 47 complesse e 36 semplici. Con riguardo al personale, Estar conta 963 dipendenti; nel 2014 erano 1020.

Le tabelle che seguono, mostrano la composizione del personale, suddiviso per categorie, nel biennio 2014-2015. Il personale dirigente ha subito una lieve riduzione pari all'8 per cento, passando da 106 a 98 unità.

Tab. 113 - Personale dirigente Estar.

DIRIGENTI	31.12.2014	31.12.2015	Variazione	Variaz. %
Dirigente analista	27	22	-5	-19%
Dirigente statistico	2	2	0	0%
Dirigente sociologo	4	3	-1	-25%
Dirigente amministrativo	24	25	1	4%
Dirigente farmacista	30	27	-3	-10%
Dirigente ingegnere	18	18	0	0%
Dirigente professionale	1	1	0	0%
TOTALE	**106**	**98**	**-8**	**-8%**

Fonte: Estar.

La composizione del personale del comparto, descritta dalla tabella che segue, nel corso del 2015, vede una riduzione più esigua, pari al 4 per cento, passando da 890 a 856 unità.

Tab. 114 - Personale di comparto Estar.

COMPARTO	31.12.2014	31.12.2015	Variaz.	Variaz. %
Coll. prof. san. esp. Fisioterapista - DS	0	1	1	
Coll. prof. san. esp. Infermiere - DS	1	1	0	0%
Coll. tecnico professionale esperto cat. DS	67	66	-1	-1%
Collaboratore tecnico professionale cat. D	175	176	1	1%
Coll. amm.vo profess. esp. - cat. DS	88	82	-6	-7%
Collaboratore amm.vo profess. Cat. D	141	134	-7	-5%
Assistente tecnico/programmatore cat C	74	69	-5	-7%
Oper. tecnico specializzato esperto cat C	25	21	-4	-16%
Assistente amm.vo cat. C	156	147	-9	-6%
Operatore tecnico specializzato cat BS	30	28	-2	-7%
Coadiutore amm.vo esperto cat. BS	16	16	0	0%
Operatore tecnico cat B	95	91	-4	-4%
Coadiutore amministrativo cat. B	21	23	2	10%
Ausiliario spec.to cat. A	1	1	0	0%
TOTALE	**890**	**856**	**-34**	**-4%**

Fonte: Estar.

Con riguardo alle altre tipologie di lavoro, residuali, presenti in Estar, si evidenziano le seguenti riduzioni.

Tab. 115 - Personale varie tipologie Estar.

Altre tipologie di lavoro	31.12.2014	31.12.2015	Variazione	Variaz. %
Co.co.co	1	0	-1	-100%
Incarichi libero professionali	4	1	-3	-75%
Lavoratori ex interinali	19	8	-11	-58%
TOTALE	**24**	**9**	**-15**	**-63%**

Fonte: Estar.

In sintesi, la riduzione del personale di Estar risulta essere riassunta nella seguente tabella, che evidenzia una riduzione del solo 6 per cento permanendo in Estar dopo la preannunciata riduzione dei costi, 963 unità di personale.

Tab. 116 - Personale Estar.

Personale Estar	31.12.2014	31.12.2015	Variazione	Variaz. %
Totale dirigenza	106	98	-8	-8%
Totale comparto	914	865	-49	-5%
TOTALE	**1020**	**963**	**-57**	**-6%**

Fonte: Estar.

Con riguardo al costo relativo al suddetto personale, esso rappresenta la principale voce di costo di funzionamento dell'ente; nel 2015 la Regione Toscana ha impegnato e liquidato, per spese di funzionamento, 55,3 milioni di euro dei quali 43,01 sono costituiti dalla spesa per il personale.

In sede istruttoria l'ente ha peraltro dichiarato che i sistemi adottati per la razionalizzazione del personale dalla Regione Toscana e dagli enti ed agenzie regionali, mediante il ricorso al prepensionamento, hanno dato, nel caso di Estar, scarsi risultati.

9.2. I dati di bilancio

L'analisi che segue pone a confronto i dati più significativi del bilancio nel biennio precedente alla fusione in un unico Ente; verranno considerati i dati più indicativi del conto economico dei tre Estav nel biennio 2013-2014; gli stessi verranno aggregati, per essere posti a confronto con quelli forniti dall'Estar alla data del 18 marzo 2016, definiti dall'ente "proiezioni 2015"[170]; i dati divergono notevolmente da quelli del bilancio preventivo[171] ed il consuntivo non è ancora stato approvato.

Dall'esame dei conti economici dei tre Estav per gli esercizi 2013-2014, si rileva come la quasi totalità dei contributi provenga da finanziamenti della Regione per quota del fondo

[170] Il bilancio non è stato ancora oggetto di approvazione.
[171] Approvato con d.g.r. n. 1210 del 9 dicembre 2015.

sanitario; nel 2015, questi, appaiono in leggera flessione, dopo una sostanziale stabilità registrata nel biennio precedente in cui sono aumentati dell'1 per cento circa.

Tab. 117 - Voci da bilancio 2013-2014 degli Estav e proiezione dati bilancio Estar 2015.

	Estav nord ovest		Estav centro		Estav sud est		Totale Estav			Estar	
Dati da conti economici ESTAV	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	Variazioni % del 2014 su 2013	Proiezione bilancio 2015	Variazione % del 2015 su 2014
Valore della produzione	**316.332.373,00**	**292.961.410,00**	**471.339.157,00**	**438.309.989,00**	**248.400.452,00**	**235.457.438,00**	**1.036.071.982,00**	**966.728.837,00**	**7,17%**	**1.189.500.830,00**	**14,81%**
di cui:											
a) Contributi in c/esercizio da Regione per quota F.S. reg.le	23.576.229,00	23.376.129,00	21.939.490,00	21.539.490,00	16.772.627,00	16.772.627,00	62.288.346,00	61.688.246,00	0,97%	60.440.620,00	-2,97%
b) Contributi in c/esercizio - extra fondo da Regione	18.300,00	55.050,00	907.937,00	2.083.293,00			926.237,00	2.138.343,00	-56,68%		
Altri ricavi e proventi	288.030.859,00	266.097.548,00	446.394.971,00	413.529.941,00	228.579.862,00	215.904.458,00	963.005.692,00	895.531.947,00	7,53%	1.117.392.000,00	16,03%
Costi della produzione	**313.282.403,00**	**291.082.728,00**	**471.085.328,00**	**438.265.332,00**	**246.948.074,00**	**234.626.689,00**	**1.031.315.805,00**	**963.974.749,00**	**6,99%**	**1.184.447.670,00**	**14,85%**
1) Acquisti di beni	287.400.956,00	273.240.521,00	446.006.186,00	407.408.563,00	228.880.102,00	212.774.594,00	962.287.244,00	893.423.678,00	7,71%	1.119.961.973,00	16,39%
di cui:											
a) Acquisti di beni sanitari	282.558.968,00	268.316.434,00	442.155.269,00	403.908.311,00	226.324.717,00	210.354.854,00	951.038.954,00	882.579.599,00	7,76%	1.109.283.681,00	16,64%
b) Acquisti di beni non sanitari	4.841.988,00	4.924.087,00	3.850.917,00	3.500.252,00	2.555.385,00	2.419.740,00	11.248.290,00	10.844.079,00	3,73%	10.678.292,00	-5,07%
2) Acquisti di servizi sanitari	16.045,00	6.146,00	12.142,00	14.407,00	11.395,00	15.853,00	39.582,00	36.406,00	8,72%		
3) Acquisti di servizi non sanitari	3.832.057,00	3.294.503,00	6.068.006,00	5.293.255,00	3.510.406,00	3.686.493,00	13.410.469,00	12.274.251,00	9,26%	13.820.450,00	3,06%
di cui:											
a) Servizi non sanitari	3.762.433,00	3.157.545,00	5.525.461,00	4.896.956,00	3.119.940,00	3.121.012,00	12.407.834,00	11.175.513,00	11,03%		
b) Consulenze, collaborazioni interinale, altre prest. lavoro non san.	25.728,00	118.673,00	507.120,00	377.585,00	370.910,00	542.905,00	903.758,00	1.039.163,00	-13,03%		
c) Formazione	43.896,00	18.285,00	35.425,00	18.714,00	19.556,00	22.576,00	98.877,00	59.575,00	65,97%		
4) Manutenzione e riparazione	581.983,00	431.912,00	381.736,00	336.772,00	296.868,00	240.626,00	1.260.587,00	1.009.310,00	24,90%	1.145.728,00	-9,11%
5) Godimento di beni di terzi	1.345.625,00	1.047.355,00	1.302.673,00	1.351.161,00	184.536,00	221.755,00	2.832.834,00	2.620.271,00	8,11%	2.250.309,00	-20,56%
6) Costi del personale	**16.652.413,00**	**16.954.662,00**	**15.972.439,00**	**16.134.929,00**	**11.046.341,00**	**10.750.913,00**	**43.671.193,00**	**43.840.504,00**	**-0,39%**	**43.010.820,00**	**-1,51%**
di cui:											
b) Personale dirigente e ruolo sanitario non medico	1.026.762,00	982.172,00	655.685,00	651.996,00	810.268,00	771.704,00	2.492.715,00	2.405.872,00	3,61%		
c) Personale comparto ruolo sanitario	61.403,00	57.990,00					61.403,00	57.990,00	5,89%		
d) personale dirigente altri ruoli	3.013.593,00	3.146.650,00	2.662.778,00	2.635.845,00	1.808.256,00	1.746.674,00	7.484.627,00	7.529.169,00	-0,59%		
e) Personale comparto altri ruoli	12.550.655,00	12.767.850,00	12.653.976,00	12.847.088,00	8.427.817,00	8.232.535,00	33.632.448,00	33.847.473,00	-0,64%		
7) Oneri diversi di gestione	2.926.154,00	3.178.541,00	986.501,00	1.233.583,00	372.890,00	469.779,00	4.285.545,00	4.881.903,00	-12,22%	3.013.761,00	-29,68%
Proventi e oneri finanziari	**- 2.309.701,00**	**- 1.509.414,00**	**- 18.552,00**	**67.722,00**	**- 1.419.568,00**	**- 824.838,00**	**- 3.747.821,00**	**- 2.266.530,00**	**65,36%**	**- 5.328.585,00**	**42,18%**
1) Interessi attivi e altri prov. finanz.	768,00	3.502,00	2.312.937,00	1.075.256,00	1,00	10,00	2.313.706,00	1.078.768,00	114,48%		
2) Interessi passivi e altri oneri fin.	2.310.469,00	1.512.916,00	2.331.489,00	1.007.534,00	1.419.569,00	824.848,00	6.061.527,00	3.345.298,00	81,20%		
Proventi e oneri straordinari	**442.482,00**	**1.032.402,00**	**659.105,00**	**1.069.040,00**	**1.263.748,00**	**1.755.173,00**	**2.365.335,00**	**3.856.615,00**	**-38,67%**	**2.046.301,00**	**-13,49%**
1) Proventi straordinari	1.272.233,00	1.528.871,00	4.795.863,00	3.909.361,00	2.246.306,00	2.206.162,00	8.314.402,00	7.644.394,00	8,76%	6.465.805,00	-22,23%
2) Oneri straordinari	829.751,00	496.469,00	4.136.758,00	2.840.321,00	982.558,00	450.989,00	5.949.067,00	3.787.779,00	57,06%	4.419.504,00	-25,71%
Utile (perdita) di esercizio	**58.688,00**	**46.470,00**	**37.831,00**	**881,00**	**43.955,00**	**3.575,00**	140.474,00	50.926,00	175,84%		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio Estav 2013-2014 e Estar su dati 2015.

Oltre ai predetti contributi che afferiscono al funzionamento dell'ente, la voce più consistente, sul fronte dei ricavi è quella registrata nel conto "Altri ricavi e proventi" che accoglie i rimborsi dalle AA.SS., per gli acquisti di beni e servizi effettuati per loro conto. In particolare le attività dell'ente si riferiscono alla ricezione, stoccaggio, al trasporto e consegna ai presidi ospedalieri e territoriali aziendali dell'area vasta di competenza. Nell'aggregato sono quindi evidenziati i ricavi derivanti da fatturazione per la consegna dei beni sanitari ed economali alle AA.SS. delle tre aree vaste secondo i principi enunciati nella nota esplicativa al bilancio di previsione 2015:

- "La valorizzazione dei beni da consegnare alle AA.SS. viene effettuata senza nessun ricarico sul costo di acquisto degli stessi;
- l'importo delle vendite è inteso al netto dell'Iva."

Nel bilancio di previsione 2015, tale aggregato pari a 1.002.847.000,00 euro, teneva conto della previsione dei prodotti a scorta ed in transito che si stimava di gestire a livello delle tre aree vaste; tale dato, inoltre, teneva conto della percentuale di intermediazione, per ogni tipologia di beni prevista per l'anno 2015. Dunque, l'Estar, nonostante dichiari che i beni vengono valorizzati senza nessun ricarico sul costo di acquisto degli stessi, di fatto, pone a carico delle AA.SS. un ulteriore costo rispetto al prezzo effettivamente sostenuto, costituito dalla percentuale per la propria intermediazione. A tal proposito, la Regione, nelle controdeduzioni, ha tenuto a precisare quanto segue: "Estar non opera un ricarico sul costo di acquisto dei beni e tale ricarico non è *costituito dalla percentuale per la propria intermediazione*. In realtà, la *percentuale di intermediazione* misura la capacità di Estar di intercettare tutte le richieste di beni da parte delle Aziende Sanitarie in modo da farle transitare tramite proprio magazzino (sia come prodotto a scorta sia come prodotto in transito o in conto deposito e così via). In sostanza questo indicatore denota la capacità di Estar di ricoprire a pieno il ruolo di *grossista* di beni sanitari e di impedire, di conseguenza, che siano i fornitori a consegnare direttamente alle Aziende stesse (tranne i casi comunque "intermediati", come i beni in transito)".

Appare opportuno ricordare che le informazioni sul dato "Altri ricavi e proventi" sono tratte testualmente dalla nota esplicativa al bilancio di previsione di Estar e che, comunque, tale "capacità di intercettare le richieste di beni" da parte dell'ente, non è altro che una quota di ricavo corrispondente ad un costo sostenuto dalle Aziende sanitarie per l'attività da questo svolta.

La previsione per l'anno 2015 di tali poste era stata effettuata tenendo conto dei volumi di vendita del bilancio preconsuntivo 2014, oltre agli oneri derivanti dal programma di prevenzione per l'eradicazione dell'epatite cronica "C" nella popolazione toscana (con un onere totale stimato nel triennio 2015-2017 pari a 60 milioni di euro[172]); inoltre era stato stimato l'effetto dovuto alla campagna antimeningococco "C", con riguardo agli oneri derivanti dalle tariffe dovuti ai MMG per la somministrazione dei vaccini[173], ed infine erano stati considerati, gli incrementi delle vendite dovuti all'aumento della capacità intermediativa dei prodotti gestiti dal magazzino di Migliarino Pisano.

Le proiezioni prodotte dall'ente prevedono, invece, un valore superiore a quello stimato in sede di previsione, pari a 1.117,39 milioni.

Tale voce risulta essere in costante aumento attestandosi al 7,53 per cento nell'ultimo biennio riferito agli Estav (2014 su 2013) ed arrivando al 16,39 per cento nel biennio dell'unificazione in Estar (2015 su 2014). Come accennato nel paragrafo relativo ai "Soggetti attuatori", parte dei pagamenti che si riferiscono a tale voce di bilancio, vengono anticipati dalla Regione Toscana; nel 2015 ammontano a 543,8 milioni di euro (pari al 49 per cento del totale) a causa della mancanza di liquidità da parte delle AA.SS., che genera forti ritardi nei pagamenti.

Andamento analogo viene seguito dal totale dei ricavi dato dal "valore della produzione" per il quale l'incremento è maggiore nel primo anno di unificazione delle centrali di acquisto (2015) essendo pari al 14,81 per cento; nell'anno precedente si registrava, infatti, un incremento del valore della produzione paria al 7,17 per cento. La costante crescita degli acquisti da parte delle AA.SS. (e conseguentemente di Estar) appare in linea con quanto rilevato dalla Sezione in sede di monitoraggio delle AA.SS. che, nella quasi totalità dei casi[174], si è pronunciata sul mancato conseguimento dell'obiettivo, posto dall'art. 15, comma 13, lettera b), della l. n. 135/2012 *("Spending review")*, di riduzione del valore dei contratti e delle rispettive forniture di beni e servizi in misura pari al 10 per cento, per l'anno 2013 rispetto al 2011. La norma, nel prevedere tale riduzione, indica le modalità per conseguirla attraverso una rimodulazione di prezzi e quantità; se sulla prima modalità l'ente deputato

[172] D.g.r. n. 647 del 18 maggio 2015

[173] D.g.r. n. 582 del 4 maggio 2015.

[174] Sono state oggetto di pronuncia da parte di questa Sezione, per superamento dei limiti di spesa per acquisto di beni e servizi, l'A.O.U Careggi (deliberazione n. 53/2016), l'A.O.U. Meyer (deliberazione n. 54/2016), le ex AA.SS.LL. n. 7 Siena, n. 8 Arezzo e n. 9 Grosseto (deliberazione n. 57/2016); le ex Aziende sanitarie locali n. 2 Lucca, n. 5 Pisa e n. 12 Viareggio (deliberazione n. 58/2016), le ex AA.SS.LL. n. 3 Pistoia, n. 4 Prato, n. 10 Firenze, n. 11 Empoli (deliberazione n. 59/2016).

ad agire è la centrale di committenza, anche a seguito dell'unificazione dei tre Estav in un unico ente regionale ha un maggior potere di fissare i prezzi, le AA.SS.LL. possono intervenire sulle quantità; il *trend* che ne deriva appare però contrario ai principi di revisione della spesa.

Andamento pressoché analogo, è quello seguito dai "costi della produzione", che costituiscono la parte prevalente dei componenti negativi di reddito, che nel 2015 subirebbero un aumento del 14,85 per cento; più contenuto appariva l'incremento nel 2014 poiché non raggiungeva il 7 per cento.

Tale tendenza riflette quella dell'aggregato "acquisti di beni" che è la voce preponderante dei costi della produzione: l'incremento nel 2015 è pari al 16,39 per cento, mentre l'incremento registrato nel 2014 era pari al 7,71 per cento; in tale ambito più contenuta appare la crescita degli acquisti di beni non sanitari per i quali nel 2015 si prevede una riduzione del 5 per cento, al contrario dell'anno precedente che registrava una crescita, del 3,73 per cento.

Le poste di bilancio sin qui analizzate si prestano ad ulteriori analisi; se combinate tra loro, i margini che ne derivano, offrono ulteriori spunti di riflessione.

Un primo *trend* nel triennio, che si osserva, è relativo alla differenza tra il "valore della produzione" e "altri ricavi e proventi" che isola le componenti positive provenienti da soggetti diversi dalle AA.SS.LL. (si tratta, per la quasi totalità, di contributi provenienti dalla Regione Toscana); l'andamento crescente nel primo biennio è seguito da un'inversione nei valori del 2015, in linea con quanto rilevato nel paragrafo relativo ai soggetti attuatori, riguardanti i trasferimenti da parte della Regione a favore dell'Estar, che appaiono in leggera flessione nel 2015.

La differenza tra "Valore della produzione" e "Costi della produzione", in costante crescita, rivela il margine con cui vengono remunerate le altre componenti negative di reddito non facenti parte della gestione caratteristica dell'ente; tali ultime componenti negative risultano essere in crescita come verrà confermato più avanti.

Infine si rileva un andamento negativo nel triennio riguardo al margine esistente tra "altri ricavi e proventi" e gli "acquisti di beni"; tale differenza, in costante crescita, rivelerebbe un costante aumento di acquisti di beni propri da parte di Estar, superando nel 2015 i 2,56 milioni di euro.

Tab. 118 - Margini su componenti varie di bilancio. (in euro)

Margini calcolati su varie poste di bilancio	2013	2014	2015
Differenza tra "Valore della produzione" e "Altri ricavi e proventi"	71.196.890,00	73.066.290,00	72.108.830,00
Differenza tra "Valore della produzione" e "Costi della produzione"	2.754.088,00	4.756.177,00	5.053.160,00
Differenza tra "Altri ricavi e proventi" e "Acquisti di beni"	2.108.269,00	718.448,00	-2.569.973,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio Estav e dati provvisori Estar.

Per quanto concerne i costi per l'acquisto di servizi, si evidenzia come questi si riferiscano tutti a costi di funzionamento di Estar; in particolare la voce "acquisto di servizi sanitari", accoglie i costi per le visite fiscali di controllo ed eventuali altri accertamenti effettuati dalle AA.SS. a favore degli Estav; nel 2014 tali costi, risultavano in crescita rispetto al 2013, per l'8,72 per cento.

La voce "Acquisti di servizi non sanitari" si riferisce, invece, ad acquisti quali lavanderia, pulizia, mensa, riscaldamento, servizi di assistenza informatica, servizi trasporti (non sanitari), smaltimento rifiuti, utenze telefoniche ed elettricità, altre utenze, premi di assicurazione ed altri servizi non sanitari da pubblico (Aziende sanitarie pubbliche della Regione); in essa sono comprese consulenze, collaborazioni, interinale, altre prestazioni di lavoro non sanitarie e, infine, la formazione. Si tratta di costi per i quali si rileva un costante aumento pari al 9,26 per cento nel 2014 rispetto all'anno precedente; per il 2015, le proiezioni, che peraltro si riferiscono alla voce aggregata "acquisti di servizi", forniscono un incremento, più contenuto, pari al 3 per cento.

In sede istruttoria è stato confermato che i costi di tutti gli acquisti di servizi (sanitari e non), si riferiscono all'Ente, diversamente dagli acquisti di beni effettuati per conto delle AA.SS. e che includono anche quelli di Estar. Nel caso degli acquisti di servizi, Estar provvede ad effettuare le procedure di affidamento degli stessi, rimanendo i costi di acquisto di servizi a carico di ciascuna Azienda sanitaria. Per tali motivi, permangono dei dubbi sulla parziale quantificazione degli stessi, tra i costi di funzionamento per soli 4 milioni di euro, rispetto ai 13,8 milioni indicati come "proiezioni 2015".

Con riguardo alle voci di spesa che le proiezioni danno in diminuzione, nonostante i dati di bilancio del 2014 mostrino notevoli incrementi rispetto all'anno precedente, si evidenziano: costi di manutenzione e riparazione (diminuzione prevista pari al 9,11 per cento), quelli per godimento beni di terzi (diminuzione del 20,56 per cento) ed, infine, i costi del personale per i quali la decrescita prevista pari all'1,51 per cento, è superiore a quella

registrata nel biennio precedente (0,39 per cento). Si tratta tuttavia di risparmi relativi a voci di spesa di modesta entità.

A tal proposito è utile soffermarsi sulla spesa del personale, pari a 43 milioni di euro, considerata una delle voci più consistenti di risparmio attesa a seguito dell'unificazione delle centrali di acquisto. In effetti la Regione Toscana, già nel 2014 aveva avviato un piano per la riduzione dei dipendenti degli enti con l'applicazione delle norme per il pensionamento anteriori alla c.d. riforma Fornero; con riguardo ad Estar nel 2014, si rileva una diminuzione dello 0,39 per cento, corrispondente a 169.311,00 euro.

Come descritto nel paragrafo precedente, in tutto i dipendenti Estar sono 963; nel 2014 erano 1020.

Le proiezioni di spesa per il 2015, registrerebbero un risparmio di 660.373,00 euro riferendosi alla riduzione di 57 dipendenti impiegati nell'Estar, dei quali 8 appartenenti al ruolo dei dirigenti, 34 unità di personale di comparto, ed ulteriori 15, appartenenti ad altre tipologie (co.co.co, incarichi libero professionali e lavoratori ex interinali).

In sede istruttoria Estar ha precisato che la riduzione della spesa del personale deve considerarsi maggiore e quindi pari a 986.748,00 euro; tale risultato si otterrebbe incrementando la spesa del personale per l'anno 2014, di 326.375 euro corrispondenti alle retribuzioni dei vertici aziendali (direttore generale e direttore amministrativo) contabilizzate, prima del 2015, tra gli oneri diversi di gestione; il dato fornito per il 2015 includerebbe, infatti, tali voci di costo. In effetti non si comprende questa diversa modalità di computo, considerato che anche nel bilancio di previsione 2015, i compensi dei vertici aziendali sono stati contabilizzati tra gli "oneri diversi di gestione" esattamente come avveniva negli anni pregressi. Tale motivazione, pertanto, non risulta convincente, anche in considerazione del fatto che, nel dimostrare tale riduzione, è stato modificato il valore della proiezione 2015 della posta "oneri diversi di gestione" (da 3.013.761 a 3.959.170).

Ritornando all'esame delle voci riguardanti la gestione extra caratteristica, si evidenziano, nell'ultimo biennio considerato, incrementi di componenti negativi di reddito e riduzioni di quelli positivi; infatti, si registra un continuo incremento del saldo (negativo) tra oneri e proventi finanziari che passa da 3,7 a 5,3 milioni, ed una variazione del saldo (positivo) tra proventi e oneri straordinari che risulta essere lievemente in diminuzione passando da 2,3 a 2 milioni.

In generale, si osserva una generale crescita delle componenti negative di reddito legate sia alla gestione caratteristica (si pensi al margine negativo richiamato a proposito della

copertura di acquisti beni per conto delle AA.SS.), che alla gestione non caratteristica appena ricordata.

I dati disponibili, non permettono di individuare il risparmio di 3,2 milioni di euro dichiarato dall'ente; le incongruenze rilevate sui dati forniti in sede di contraddittorio, che peraltro si riferiscono a proiezioni 2015, potranno essere risolte solo in presenza del bilancio 2015; la Sezione si riserva pertanto di esprimere un giudizio definitivo, in sede di consuntivo regolarmente approvato.

9.3. L'acquisto di farmaci

Come osservato nel precedente paragrafo, gli acquisti di beni sanitari hanno subito un incremento complessivo pari al 16,64 per cento e rappresentano il segmento meno sotto controllo di tutto il comparto sanitario toscano. Viene pertanto rivolto un approfondimento agli acquisti di farmaci ed al relativo andamento nel corso del triennio 2013-2015.

La tabella che segue riproduce la spesa per farmaci ad uso umano, con codice AIC (numero di autorizzazione in commercio), contraddistinti da un codice ATC (sistema di classificazione dei farmaci) articolato in un 1° livello che si riferisce al gruppo anatomico principale (individuato da una lettera dell'alfabeto: A: apparato gastrointestinale e metabolismo, B: sangue ed organi emopoietici…) ed un ATC di 2° livello che si riferisce, invece, al gruppo terapeutico principale (contraddistinto da un numero di due cifre: A01, stomatologici; B01, antitrombotici…).

Tab. 119 - Spesa per farmaci nel triennio. (in euro)

Farmaci suddivisi per atc 2° livello (*) (iva inclusa)	2013	2014	2015	Incremento 2014 su 2013	Incremento 2015 su 2014	Incidenza sul totale 2013	Incidenza sul totale 2014	Incidenza sul totale 2015
J: antimicrobici generali per uso sistemico	**117.594.710**	**119.766.220**	**278.738.371**	**1,85%**	**132,7%**	**17,72%**	**16,88%**	**31,05%**
J01: antibatterici per uso sistemico	17.259.740	18.131.699	17.234.470	5,05%	-4,9%	2,60%	2,56%	1,92%
J02: antimicotici per uso sistemico	8.115.416	9.384.646	9.465.120	15,64%	0,9%	1,22%	1,32%	1,05%
J04: antimicobatterici	173.640	168.338	209.938	-3,05%	24,7%	0,03%	0,02%	0,02%
J05: antivirali per uso sistemico	57.540.584	59.580.908	192.546.858	3,55%	223,2%	8,67%	8,40%	21,45%
J06: sieri immuni ed immunoglobuline	13.915.633	12.437.415	17.248.234	-10,62%	38,7%	2,10%	1,75%	1,92%
J07: vaccini	20.589.698	20.063.213	42.033.752	-2,56%	109,5%	3,10%	2,83%	4,68%
L: farmaci antineoplastici ed immunomodulatori (oncologici)	**265.470.335**	**298.222.554**	**317.906.950**	**12,34%**	**6,6%**	**40,00%**	**42,03%**	**35,42%**
L01: antineoplastici	132.368.145	150.302.162	159.731.895	13,55%	6,3%	19,94%	21,18%	17,80%
L02: terapia endocrina	14.558.945	17.629.610	21.572.929	21,09%	22,4%	2,19%	2,48%	2,40%
L03: immunostimolanti	29.332.248	29.661.325	23.159.604	1,12%	-21,9%	4,42%	4,18%	2,58%
L04: immunosoppressori	89.210.997	100.629.456	113.442.522	12,80%	12,7%	13,44%	14,18%	12,64%
A: apparato gastrointestinale e metabolismo	**39.131.690**	**40.192.812**	**43.848.279**	**2,71%**	**9,1%**	**5,90%**	**5,67%**	**4,88%**
A01: stomatologici	67.771	70.842	71.471	4,53%	0,9%	0,01%	0,01%	0,01%
A02: farmaci per disturbi correlati all'acidita'	1.080.094	1.367.691	890.599	26,63%	-34,9%	0,16%	0,19%	0,10%
A03: farmaci per disturbi della funzione gastrointestinale	207.619	203.187	242.669	-2,14%	19,4%	0,03%	0,03%	0,03%
A04: antiemetici ed antinausea	1.115.200	1.093.020	1.054.728	-1,99%	-3,5%	0,17%	0,15%	0,12%
A05: terapia biliare ed epatica	49.628	56.185	72.480	13,21%	29,0%	0,01%	0,01%	0,01%
A06: lassativi	640.486	664.459	680.614	3,74%	2,4%	0,10%	0,09%	0,08%
A07: antidiarroici, antinfiammatori ed antimicrobici intestinali	174.979	327.357	393.087	87,08%	20,1%	0,03%	0,05%	0,04%
A08: farmaci contro l'obesita', esclusi i prodotti dietetici	1.364	1.313	1.057	-3,76%	-19,5%	0,00%	0,00%	0,00%
A09: digestivi, inclusi gli enzimi	198.135	217.493	250.719	9,77%	15,3%	0,03%	0,03%	0,03%
A10: farmaci usati nel diabete	23.041.204	23.160.812	25.297.543	0,52%	9,2%	3,47%	3,26%	2,82%
A11: vitamine	702.395	795.091	872.876	13,20%	9,8%	0,11%	0,11%	0,10%
A12: integratori minerali	115.317	126.625	142.867	9,81%	12,8%	0,02%	0,02%	0,02%
A13: tonici	6.426	6.666	5.024	3,75%	-24,6%	0,00%	0,00%	0,00%
A14: anabolizzanti sistemici	-	-	-			0,00%	0,00%	0,00%
A15: stimolanti dell'appetito	-	-	-			0,00%	0,00%	0,00%
A16: altri farmaci dell'apparato gastrointest. E del metabolismo	11.731.071	12.102.071	13.872.546	3,16%	14,6%	1,77%	1,71%	1,55%

Segue …

Farmaci suddivisi per atc 2° livello (*) (iva inclusa)	2013	2014	2015	Incremento 2014 su 2013	Incremento 2015 su 2014	Incidenza sul totale 2013	Incidenza sul totale 2014	Incidenza sul totale 2015
B: sangue ed organi emopoietici	**101.241.710**	**103.569.367**	**104.019.532**	**2,30%**	**0,4%**	**15,25%**	**14,60%**	**11,59%**
B01: antitrombotici	39.636.110	43.992.726	47.070.532	10,99%	7,0%	5,97%	6,20%	5,24%
B02: antiemorragici	34.366.767	31.470.059	31.079.642	-8,43%	-1,2%	5,18%	4,44%	3,46%
B03: farmaci antianemici	16.933.710	17.433.745	15.338.461	2,95%	-12,0%	2,55%	2,46%	1,71%
B05: succedanei del sangue e soluzioni perfusionali	9.813.774	10.038.561	9.885.405	2,29%	-1,5%	1,48%	1,41%	1,10%
B06: altri agenti ematologici	491.350	634.277	645.491	29,09%	1,8%	0,07%	0,09%	0,07%
C: sistema cardiovascolare	**16.299.611**	**19.007.477**	**20.970.522**	**16,61%**	**10,3%**	**2,46%**	**2,68%**	**2,34%**
C01: terapia cardiaca	5.415.229	6.634.872	7.302.770	22,52%	10,1%	0,82%	0,94%	0,81%
C02: antipertensivi	9.578.010	10.620.861	11.128.120	10,89%	4,8%	1,44%	1,50%	1,24%
C03: diuretici	537.471	566.931	763.744	5,48%	34,7%	0,08%	0,08%	0,09%
C04: vasodilatatori periferici	7.668	6.373	6.713	-16,89%	5,3%	0,00%	0,00%	0,00%
C05: vasoprotettori	55.967	56.144	47.000	0,32%	-16,3%	0,01%	0,01%	0,01%
C07: betabloccanti	189.069	275.512	407.137	45,72%	47,8%	0,03%	0,04%	0,05%
C08: calcio-antagonisti	125.121	132.990	148.818	6,29%	11,9%	0,02%	0,02%	0,02%
C09: sostanze ad azione sul sistema renina-angiotensina	166.574	153.238	271.063	-8,01%	76,9%	0,03%	0,02%	0,03%
C10: sostanze modificatrici dei lipidi	224.502	560.554	895.157	149,69%	59,7%	0,03%	0,08%	0,10%
D: dermatologici	**1.757.717**	**1.756.599**	**1.723.736**	**-0,06%**	**-1,9%**	**0,26%**	**0,25%**	**0,19%**
D01: antimicotici per uso dermatologico	40.297	35.570	32.102	-11,73%	-9,7%	0,01%	0,01%	0,00%
D02: emollienti e protettivi	33.301	29.518	38.514	-11,36%	30,5%	0,01%	0,00%	0,00%
D03: preparati per il trattamento di ferite ed ulcerazioni	281.772	280.456	387.632	-0,47%	38,2%	0,04%	0,04%	0,04%
D04: antipruriginosi, inclusi antiistaminici, anestetici, ecc.	3.323	1.944	4.799	-41,52%	146,9%	0,00%	0,00%	0,00%
D05: antipsoriasici	4.481	4.109	3.616	-8,30%	-12,0%	0,00%	0,00%	0,00%
D06: antibiotici e chemioterapici per uso dermatologico	501.058	478.306	362.976	-4,54%	-24,1%	0,08%	0,07%	0,04%
D07: corticosteroidi, preparati dermatologici	100.957	96.629	92.605	-4,29%	-4,2%	0,02%	0,01%	0,01%
D08: antisettici e disinfettanti	653.493	696.028	696.100	6,51%	0,0%	0,10%	0,10%	0,08%
D09: bendaggi medicati	-	1	2		100,0%	0,00%	0,00%	0,00%
D10: preparati antiacne	4.440	4.468	2.532	0,64%	-43,3%	0,00%	0,00%	0,00%
D11: altri preparati dermatologici	134.596	129.572	102.859	-3,73%	-20,6%	0,02%	0,02%	0,01%

Segue …

Farmaci suddivisi per atc 2° livello (*) (iva inclusa)	2013	2014	2015	Incremento 2014 su 2013	Incremento 2015 su 2014	Incidenza sul totale 2013	Incidenza sul totale 2014	Incidenza sul totale 2015
G: sistema genito-urinario ed ormoni sessuali	**9.481.671**	**10.356.995**	**10.623.598**	**9,23%**	**2,6%**	**1,43%**	**1,46%**	**1,18%**
G01: antimicrobici ed antisettici ginecologici	8.038	8.221	4.439	2,28%	-46,0%	0,00%	0,00%	0,00%
G02: altri ginecologici	759.801	918.443	872.597	20,88%	-5,0%	0,11%	0,13%	0,10%
G03: ormoni sessuali e modulatori del sistema genitale	5.682.288	6.032.090	6.149.483	6,16%	1,9%	0,86%	0,85%	0,69%
G04: urologici	3.031.544	3.398.241	3.597.079	12,10%	5,9%	0,46%	0,48%	0,40%
G51: antimicrobici e antisettici per uso intrauterino	-	-	-			0,00%	0,00%	0,00%
G52: prodotti per capezzoli e mammella	-	-	-			0,00%	0,00%	0,00%
H: preparati ormonali sistemici, escl. ormoni sessuali e insuline	**23.530.865**	**25.544.200**	**25.684.080**	**8,56%**	**0,5%**	**3,55%**	**3,60%**	**2,86%**
H01: ormoni ipofisari, ipotalamici ed analoghi	16.298.299	17.302.031	17.314.620	6,16%	0,1%	2,46%	2,44%	1,93%
H02: corticosteroidi sistemici	1.737.969	1.784.135	1.792.452	2,66%	0,5%	0,26%	0,25%	0,20%
H03: terapia tiroidea	52.395	52.016	34.136	-0,72%	-34,4%	0,01%	0,01%	0,00%
H04: ormoni pancreatici	28.226	25.043	27.641	-11,28%	10,4%	0,00%	0,00%	0,00%
H05: calcio omeostatici	5.413.976	6.380.975	6.515.231	17,86%	2,1%	0,82%	0,90%	0,73%
M: sistema muscolo-scheletrico	**5.513.629**	**4.449.439**	**4.532.374**	**-19,30%**	**1,9%**	**0,83%**	**0,63%**	**0,50%**
M01: farmaci antiinfiammatori ed antireumatici	256.684	246.467	246.266	-3,98%	-0,1%	0,04%	0,03%	0,03%
M02: farmaci per uso topico per dolori articolari e muscolari	29.035	29.694	28.945	2,27%	-2,5%	0,00%	0,00%	0,00%
M03: miorilassanti	1.750.662	1.949.245	1.721.582	11,34%	-11,7%	0,26%	0,27%	0,19%
M04: antigottosi	45.117	47.640	46.372	5,59%	-2,7%	0,01%	0,01%	0,01%
M05: farmaci per il trattamento delle malattie delle ossa	3.265.341	1.949.761	2.268.965	-40,29%	16,4%	0,49%	0,27%	0,25%
M09: altri farmaci per le affezioni del sistema muscolo-scheletri	166.790	226.632	220.244	35,88%	-2,8%	0,03%	0,03%	0,02%
N: sistema nervoso	**48.980.296**	**49.264.321**	**50.025.443**	**0,58%**	**1,5%**	**7,38%**	**6,94%**	**5,57%**
N01: anestetici	4.547.311	4.764.849	3.620.025	4,78%	-24,0%	0,69%	0,67%	0,40%
N02: analgesici	2.227.293	2.727.945	2.303.877	22,48%	-15,5%	0,34%	0,38%	0,26%
N03: antiepilettici	11.891.604	12.656.919	12.444.050	6,44%	-1,7%	1,79%	1,78%	1,39%
N04: antiparkinsoniani	4.639.154	5.181.112	5.803.217	11,68%	12,0%	0,70%	0,73%	0,65%
N05: psicolettici	15.506.492	15.681.606	16.614.819	1,13%	6,0%	2,34%	2,21%	1,85%
N06: psicoanalettici	8.899.715	6.707.047	4.941.985	-24,64%	-26,3%	1,34%	0,95%	0,55%
N07: altri farmaci del sistema nervoso	1.268.726	1.544.844	4.297.470	21,76%	178,2%	0,19%	0,22%	0,48%

Segue …

Farmaci suddivisi per atc 2° livello (*) (iva inclusa)	2013	2014	2015	Incremento 2014 su 2013	Incremento 2015 su 2014	Incidenza sul totale 2013	Incidenza sul totale 2014	Incidenza sul totale 2015
P: farmaci antiparassitari, insetticidi e repellenti	**42.860**	**64.585**	**64.777**	**50,69%**	**0,3%**	**0,01%**	**0,01%**	**0,01%**
P01: antiprotozoari	37.491	48.307	41.408	28,85%	-14,3%	0,01%	0,01%	0,00%
P02: antielmintici	1.917	3.068	3.284	60,06%	7,0%	0,00%	0,00%	0,00%
P03: ectoparassiticidi, compresi antiscabbia, insettic.e repell.	3.452	13.209	20.085	282,68%	52,1%	0,00%	0,00%	0,00%
R: sistema respiratorio	**6.410.007**	**6.892.889**	**8.060.431**	**7,53%**	**16,9%**	**0,97%**	**0,97%**	**0,90%**
R01: preparati rinologici	274.268	300.055	288.121	9,40%	-4,0%	0,04%	0,04%	0,03%
R02: preparati per il cavo faringeo	-					0,00%	0,00%	0,00%
R03: farmaci per disturbi ostruttivi delle vie respiratorie	4.520.002	4.944.229	5.465.488	9,39%	10,5%	0,68%	0,70%	0,61%
R05: preparati per la tosse e le malattie da raffreddamento	563.894	639.078	696.850	13,33%	9,0%	0,08%	0,09%	0,08%
R06: antistaminici per uso sistemico	515.407	441.771	162.762	-14,29%	-63,2%	0,08%	0,06%	0,02%
R07: altri preparati per il sistema respiratorio	536.435	567.755	1.447.210	5,84%	154,9%	0,08%	0,08%	0,16%
S: organi di senso	**8.733.015**	**9.783.052**	**11.153.230**	**12,02%**	**14,0%**	**1,32%**	**1,38%**	**1,24%**
S01: oftalmologici	8.730.748	9.780.851	11.148.531	12,03%	14,0%	1,32%	1,38%	1,24%
S02: otologici	2.267	2.200	4.696	-2,97%	113,5%	0,00%	0,00%	0,00%
S03: preparati oftalmologici ed otologici	-	1	2		100,0%	0,00%	0,00%	0,00%
V: vari	**19.520.977**	**20.620.343**	**20.262.448**	**5,63%**	**-1,7%**	**2,94%**	**2,91%**	**2,26%**
V01: allergeni	490.742	645.159	663.298	31,47%	2,8%	0,07%	0,09%	0,07%
V03: tutti gli altri prodotti terapeutici	8.111.842	8.761.510	8.387.084	8,01%	-4,3%	1,22%	1,23%	0,93%
V04: diagnostici	2.340.510	2.449.517	2.435.934	4,66%	-0,6%	0,35%	0,35%	0,27%
V06: agenti nutrizionali	30.554	27.736	23.669	-9,22%	-14,7%	0,00%	0,00%	0,00%
V07: tutti gli altri prodotti non terapeutici	620.335	630.885	631.897	1,70%	0,2%	0,09%	0,09%	0,07%
V08: mezzi di contrasto	7.358.250	7.446.951	7.291.650	1,21%	-2,1%	1,11%	1,05%	0,81%
V09: radiofarmaceutici diagnostici	568.745	658.584	799.133	15,80%	21,3%	0,09%	0,09%	0,09%
V10: radiofarmaceutici terapeutici	-	-	29.783			0,00%	0,00%	0,00%
V20: medicazioni chirurgiche	-	-	-			0,00%	0,00%	0,00%
Totale complessivo	**663.709.093**	**709.490.852**	**897.613.770**	**6,90%**	**26,5%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Estar.

In generale la spesa presenta un *trend* crescente nel triennio partendo da un ammontare complessivo di 663,71 milioni nel 2013, per arrivare a 897,61 milioni di euro nel 2015; l'incremento è di gran lunga superiore nel 2015 rispetto all'anno precedente attestandosi al 26,5 per cento; nel biennio precedente questo infatti, risultava pari al 6,9 per cento. E' opportuno individuare i principali fattori di crescita della spesa che, generalmente, vengono attribuiti al fabbisogno crescente di farmaci innovativi della categoria degli oncologici, particolarmente onerosi.

In effetti, i suddetti farmaci (antineoplastici ed immunomodulatori) presentano, nel triennio, la maggiore incidenza sul totale della spesa farmaceutica. L'andamento è però altalenante essendo pari nel 2013 al 40 per cento, per poi passare al 42,03 per cento nel 2014 e, infine, subire una flessione nel 2015 con il 35,42 per cento ed una corrispondente riduzione di spesa di quasi 20 milioni di euro.

La seconda consistente voce di spesa farmacologica, di poco inferiore alla precedente, è rappresentata dal gruppo anatomico principale J "Antimicrobici generali per uso sistemico" che raggiungono nel 2015 il 31,05 del totale della spesa; diversamente che per i farmaci oncologici, l'incidenza è praticamente raddoppiata nel 2015 presentando nel 2014 una percentuale del 16,88 per cento e, a ritroso, nel 2013 del 17,72 per cento. L'incremento della spesa di tale categoria, infatti, nel 2015 è stato pari al 132,7 per cento, diversamente dal biennio precedente in cui era pari all'1,85 per cento. In particolare, nell'ambito di tale categoria il solo gruppo terapeutico principale J 05 "Antivirali per uso sistemico" rappresenta il 21,45 per cento di tutta la spesa farmaceutica attestandosi al vertice delle singole categorie di farmaci con una spesa pari a 192,54 milioni di euro. Si osserva, a tal proposito, che, nel 2015, nessuna delle categorie di farmaci oncologici, raggiunge tali grandezze (gli antineoplastici, L01, si attestano a 159,73 milioni e gli immunosoppressori, L04, a 113,44 milioni di euro). Si evidenzia, inoltre, che tale gruppo farmacologico è quello il cui incremento è stato maggiore nel 2015, sia in termini di percentuale attestandosi al 223,2 per cento, che in termini assoluti essendo pari a 132,96 milioni di euro.

9.4. L'attività contrattuale di Estar

Estar si pone l'obiettivo di razionalizzare l'attività contrattuale dei precedenti tre Estav. Una prima azione dichiarata in tale direzione, è quella di porre fine al sistema di proroghe che riguardano numerosissimi contratti in essere. Nel corso del 2015, l'ente ha definito 1.022 procedure così distribuite: 11 adesioni a Consip, 71 indizioni, 209 aggiudicazioni, 162

privative, 168 estensioni, 203 proroghe delle quali 2 sole presentano una contestuale indizione, 66 rinnovi e 132 procedure classificate come varie, che presentano variazioni, subentri o altro.

Come si evince, infatti, dalla nota prot. n. 42102 del 21 luglio 2015 del Direttore del Dipartimento Acquisizione Beni e Servizi, con la quale prende avvio il ciclo della programmazione 2016-2018, l'ente ha proceduto alla definizione di una "programmazione stralcio 2015" finalizzata alla conclusione delle procedure già attivate e "unicamente a quelle cui può essere attribuito un carattere di priorità elevata e media, tenuto conto delle proroghe già in essere e delle scadenze contrattuali anteriori al 30 giugno 2016".

Con gli atti citati, l'ente individua dunque i criteri di programmazione, stabilendo tre livelli di priorità, elevata-media e ordinaria, anche in relazione "alle sollecitazioni provenienti dall'Organo di controllo". Oltre alle procedure di gara finalizzate alla riduzione dei costi ed alle attività non differibili necessarie a garantire "l'operatività delle nascenti Aziende Sanitarie di Area Vasta" nonché "il consolidamento del nuovo modello organizzativo" dell'ente stesso, hanno priorità elevata "le procedure di gara funzionali ad interrompere il protrarsi delle proroghe contrattuali o ad evitarne o a superare precedenti affidamenti in esclusiva e non procrastinabili".

Da un esame generale dell'attività sinora posta in essere, emerge un quadro di estrema criticità delle procedure attivate in precedenza dagli Estav, attenuata solo in parte dalla peculiarità delle forniture relative ad attrezzature sanitarie, farmaci, diagnostici e dispositivi medici, per le quali, in molti casi, si deve ricorrere a normative particolari che tutelano la qualità dei prodotti e che costituiscono il presupposto per l'acquisizione tramite procedure ristrette o dirette.

Analoghe considerazioni valgono, tuttavia, anche per le prosecuzioni adottate da Estar nel 2015 e per l'attività che l'ente ha in programma nei prossimi anni. Sebbene, infatti, l'ente abbia finalizzato la sua attività ad un obiettivo di razionalizzazione, che, necessariamente, avrà tempi lunghi di realizzazione, deve evidenziarsi che la regolamentazione adottata in materia non sembra supportare il superamento delle rilevate criticità proprio con riferimento ai predetti istituti derogatori.

Infatti, il "Regolamento dell'attività contrattuale per l'acquisizione di beni e servizi e per le acquisizioni in economia", approvato dall'ente con deliberazione del Direttore generale n. 191 del 28 maggio 2015, - redatto su proposta del Responsabile della UOC Audit e Compliance, in collaborazione con i Responsabili dell'Area ABS, condiviso, "sotto il profilo

legale, con la UOS Affari Generali e Societari e inviato al Consiglio Direttivo per il previsto parere", non appare rigorosamente in linea con le disposizioni generali sugli appalti, soprattutto con riguardo agli articoli 17 (Opzioni dei contratti), 57 (Variazione della prestazione) e 63 (Rinnovo e proroga contrattuale).

In particolare, al comma 1 dell'art. 17 si dispone che "Salvo quanto previsto all'art. 57 del d.lgs. n. 163/06 Estar inserisce nei propri bandi opzioni di variazione e nei propri capitolati d'Appalto/Accordi quadro/Convenzioni clausole di variazione, adesione, integrazione ed estensione contrattuale". I successivi commi 4 e 5 prevedono poi, rispettivamente, che "Estar prevede, ordinariamente, nei contratti di appalto clausole di estensione per un importo comunque non superiore al 100 per cento del valore contrattuale o del quadro economico. Si può derogare a tale limite per motivate e contingenti esigenze" e che "I capitolati di gara possono prevedere, per ogni convenzione o accordo quadro aggiudicati ad un livello di aggregazione diverso da quello regionale, la possibilità di ampliare il quadro economico, nei medesimi limiti di cui al paragrafo precedente, in modo da consentire la eventuale adesione a tutte le Aziende Sanitarie del SSR ed agli Enti per cui la legge regionale o nazionale lo consenta".

Il comma 4 dell'art. 57 dispone, inoltre, che "Estar prevede ordinariamente negli atti di gara, in coerenza con quanto previsto all'art. 17 del presente regolamento, opzioni contrattuali di estensione in percentuale massima predeterminata e riferita all'importo contrattuale complessivo previsto, da esercitare eventualmente previa rinegoziazione dei corrispettivi o secondo quote di incremento prestabilite".

Infine, i commi 3 e 4, primo periodo, dell'art. 63 prevedono, rispettivamente, che "Il rinnovo, ammesso soltanto se previsto dal contratto in scadenza o da specifiche disposizioni di legge, per un periodo complessivamente non eccedente la durata originaria, può essere proposto da Estar alla ditta appaltatrice, qualora sia ritenuto opportuno e conveniente, tenuto conto dei prezzi di riferimento e del costo di una nuova procedura. La controparte è tenuta a comunicare la propria disponibilità a rinnovare il contratto entro trenta giorni dalla proposta Estar" e che "Estar può disporre la proroga del rapporto contrattuale per il tempo necessario all'individuazione del nuovo contraente".

Tali istituti, regolando fattispecie derogatorie agli ordinari sistemi di affidamento, devono essere regolati in modo puntuale e devono risultare circoscritti alle ipotesi consentite dalla normativa di riferimento comunitaria e nazionale; diversamente, si configurano non solo come violazioni delle norme e dei principi costantemente richiamati dalla

giurisprudenza (libera concorrenza, par condicio, trasparenza) ma anche come sistemi di elusione dei diversi limiti, posti in relazione al valore stimato dell'appalto (quali, ad es., soglie di rilevanza comunitaria, ricorso a procedure negoziate con e senza bando, acquisizioni in economia), il quale, ai sensi dell'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016, recante il nuovo codice degli appalti, "è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'IVA, valutato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore. Il calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara".

Tale Regolamento, peraltro, per quel che è dato conoscere, non è stato sottoposto al parere preventivo della Giunta regionale e ciò, anche se non espressamente previsto dalla legge istitutiva dell'ente, sarebbe stato oltremodo opportuno, attesa la rilevanza dell'attività contrattuale posta in essere dall'ente, che opera, come detto, non solo quale centrale di committenza per tutte le strutture sanitarie del territorio toscano ma anche come Soggetto aggregatore di cui si avvale, obbligatoriamente, la Regione Toscana, gli enti e le agenzie.

Con particolare riferimento agli istituti della proroga e del rinnovo, è significativo il recente Comunicato del 4 novembre 2015, con il quale il Presidente dell'Anac ha concluso un'indagine sulle "motivazioni dell'utilizzo di proroghe sviluppata su un campione significativo di 39 stazioni appaltanti che fanno parte di vari servizi sanitari regionali e relativa a contratti di lavanolo, pulizie e ristorazione".

Le proroghe rilevate sono state classificate in "gruppi di motivazioni", riferibili principalmente a "proroghe concesse in regime previgente alla entrata in vigore del Codice dei contratti o più propriamente del divieto esplicito di rinnovo dei contratti di cui al comma 2 dell'art. 23 della legge n. 62/2005" e a "proroghe tecniche" derivanti da: eventi interni all'ente, mutamento delle esigenze, dei luoghi, dei quantitativi; ritardi nell'aggiudicazione definitiva derivanti da contenziosi o da atti di autotutela; modifiche della redazione degli atti di gara per nuova normativa nazionale o per processi di riorganizzazione determinati da normativa regionale di carattere generale; mancata conclusione di gare centralizzate.

In sintesi, continua il Comunicato, "l'analisi dei dati riportati ed ancor più la lettura degli atti autorizzativi delle proroghe, ha consentito di individuare un utilizzo distorto delle proroghe "tecniche" così come previste dalla elaborazione giurisprudenziale e dall'Autorità".

Oltre ad evidenziare l'utilizzo della proroga tecnica quale "ammortizzatore pluriennale di inefficienze" e quale conseguenza di scelte organizzative, l'Autorità si è poi espressa sugli istituti della proroga e del rinnovo, nei seguenti termini:

- "l'Autorità è intervenuta in numerosi casi; con la deliberazione n. 34/2011, ha chiarito che la proroga - oggetto di numerose pronunce da parte della giustizia amministrativa - è un istituto assolutamente eccezionale ed, in quanto tale, è possibile ricorrervi solo per cause determinate da fattori che comunque non coinvolgono la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice… la proroga dei contratti pubblici costituisce una violazione dei principi enunciati all'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006 e, in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza…
- Quanto al rinnovo, è stato chiarito che a seguito dell'intervento abrogativo dell'art. 23 della l. n. 62/2005 (c.d. legge comunitaria 2004), nei confronti della l. n. 537/1993, l'orientamento giurisprudenziale maggioritario attribuisce al divieto di rinnovo dei contratti di appalto scaduti una valenza generale e preclusiva sulle altre e contrarie disposizioni della normativa nazionale che consentono di eludere il divieto di rinnovazione dei contratti pubblici.
- Tuttavia, l'Autorità ha rilevato residuali margini di applicabilità del rinnovo espresso a determinate condizioni e nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza e par condicio alla base dell'evidenza pubblica. In particolare, l'art. 57 comma 5 lett. b) del d.lgs. n. 163/2006 (ora art. 63 del d.lgs. n. 50/2016, ndr) ripristina indirettamente la possibilità di ricorrere al rinnovo dei contratti, ammettendo la ripetizione dei servizi analoghi, purché tale possibilità sia stata espressamente prevista e stimata nel bando e rientri in determinati limiti temporali…. Ma, soprattutto, condizione inderogabile per l'affidamento diretto dei servizi successivi è che il loro importo complessivo stimato sia stato computato per la determinazione del valore globale del contratto iniziale, ai fini delle soglie di cui all'art. 28 del citato d.lgs. 163 (ora art. 35 del citato d.lgs. n. 50/2016, ndr) e degli altri istituti e adempimenti che la normativa correla all'importo stimato dell'appalto".

Considerato, inoltre, che dal riscontro delle procedure concretamente attuate, effettuato a campione sugli atti consultabili dal sito, è emerso un quadro non sempre chiaro in ordine alla corretta applicazione dei predetti istituti (si cita, ad esempio, il capitolato di cui alla deliberazione D.G. n. 96/2015 che prevede una proroga "fino a nuova aggiudicazione", senza indicare un termine di scadenza), appare necessario intervenire sul predetto Regolamento,

tenuto conto, altresì, che lo stesso, dovrà essere (prima possibile) adeguato al nuovo codice degli appalti, di cui al d.lgs. n. 50/2016, già in vigore dal 19 aprile 2016.

10. Gli investimenti in sanità

L'esercizio 2014 si è chiuso con l'assegnazione delle risorse di cui alla l. r. n. 77/2013 agli enti del SSN, con deliberazione della Giunta n. 1272/2014. Si tratta di una ulteriore *trance* di risorse regionali per il finanziamento degli investimenti delle Aziende sanitarie, come previsto dalle leggi 66/2012 e 77/2013.[175]

Le risorse sono state distribuite coerentemente agli obiettivi stabiliti dai suddetti provvedimenti legislativi, confermati dal Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2012-2015 (Pssir)[176] e secondo le modalità di riparto di cui all'art. 15 della l.r. n. 65/2010. I finanziamenti ammontavano complessivamente a 86 milioni per l'anno 2014, di cui 5,71 per interventi sugli impianti antincendio (finanziamento statale). Inoltre sono stati assegnati 3,2 milioni all'Estar per l'anno 2015 destinati allo sviluppo di infrastrutture di telecomunicazione (ponte radio) sempre finanziati dallo Stato. A fronte dei finanziamenti di cui alla d.g.r.t. n. 1272/2014 le aziende hanno aggiornato i piani degli investimenti approvati in sede di bilancio preventivo pluriennale 2014-2016 e dalla Giunta con delibera n. 190/2014. La Regione, con atti n. 42 del 19 gennaio 2015 e 334 del 23 marzo 2015 ha attivato gran parte dei predetti finanziamenti (rispettivamente 23 e 51,44 milioni).

La legge finanziaria per il 2015 (l.r. n. 86/2014) ha confermato sostanzialmente lo *stock* di finanziamenti già previsti a sostegno degli investimenti in sanità, che passano da 150 a 160,1 milioni[177]. Nel corso del 2015 sono state approvate le rimodulazioni dei piani degli investimenti dell'Azienda 5 Pisa (d.g.r. n. 475), 8 Arezzo (d.g.r. n. 476), Fondazione Monasterio (d.g.r. n. 512) e AOU Senese (d.g.r. n. 513), peraltro prive di risorse aggiuntive rispetto a quelle assegnate. Sempre nel 2015 sono state anche attivate ulteriori risorse di cui

---

[175] Complessivamente 301,5 milioni di cui 150 per ogni anno del biennio 2014 e 2015 e 1,5 milioni per il 2016.

[176] Il Piano prevede in particolare al punto 9.2.2 i seguenti obiettivi strategici:

- Completamento della costruzione dei nuovi ospedali per il riammodernamento della rete ospedaliera;
- Riconversione di parte degli immobili esistenti per la realizzazione di strutture destinata alle case della salute e alle Cure intermedie, al fine del completamento della rete territoriale;
- Consolidamento infrastrutturale della rete dell'emergenza-urgenza;
- Innovazione tecnologico-strutturale;
- Riqualificazione e sviluppo delle aziende ospedaliero-universitarie (Careggi, Pisana e Senese) in poli clinico-assistenziali ad orientamento europeo, al fine anche di favorire la mobilità attiva extraregionale ed europea e quali possibili nodi di networking europeo.

[177] Revocando, peraltro, la quota di 1,5 milioni, precedentemente imputata al 2016.

alla l.r. n. 77/2013 per circa 29 milioni a favore delle aziende 1 Massa Carrara, 4 Prato, 3 Pistoia, dell'Estar e della Fondazione Monasterio.

Inoltre, con atto n. 590 del 4 maggio 2015 è stato erogato un finanziamento aggiuntivo di 10 milioni all'Azienda 1 Massa Carrara per interventi di "miglioramento sismico, adeguamento statico, accreditamento e riorganizzazione del Monoblocco Carrara e Padiglioni Monterosso". Tale finanziamento ha così portato il totale delle assegnazioni 2015 a 39 milioni.

Infine, con deliberazione n. 1169 del 30 novembre 2015 sono stati assegnati altri 36,3 milioni a fronte dei piani pluriennali aziendali degli investimenti 2015-2017, approvati con deliberazione della giunta n. 1210 del 9 dicembre 2015. Tale assegnazione porta il totale delle risorse attivate a 75,338 milioni, come indicato nella tabella 25.

Il finanziamento degli investimenti si avvale, a partire dal 2015, anche dello sblocco di parte dei finanziamenti del riparto 2008 relativi all'art. 20 della legge n. 67/1988, per 74,3 milioni. Come già indicato nel referto 2014, la quota di riparto a favore della Toscana, disposta dalla determinazione Cipe n. 97 del 18 dicembre 2008, fu pari a 203,5 milioni. Nel corso del 2009 furono elaborati i programmi di intervento per un importo complessivo di 248,4 milioni di cui 44,8 di risorse regionali[178]. Nel gennaio del 2013 il Ministero della salute comunicava la riduzione del finanziamento statale da 203,5 a 129,3 milioni, per cui, nel marzo dello stesso anno fu sottoscritto il relativo accordo di programma per la realizzazione degli investimenti rimodulati per tener conto del taglio dei finanziamenti statali.

A seguito dello sblocco delle risorse e dunque delle relative disponibilità aggiuntive, la Regione ha confermato una parte degli interventi previsti dagli atti già approvati, aggiornandone altri tenuto conto del tempo trascorso dall'originaria approvazione e, in alcuni casi, delle mutate esigenze. In particolare, a fronte dei 74,3 milioni di risorse statali da trasferire, sono stati confermati interventi per 32 milioni e variati investimenti per 42,3 milioni. Tali variazioni risultano comunque compatibili con le linee programmatiche già approvate a suo tempo dal Ministero e dal relativo Nucleo di valutazione. Con tale ultima assegnazione, a saldo del riparto 2008 dei fondi di cui alla l. n. 67/1988, le risorse per gli investimenti sanitari ammontano, nel quinquennio 2011-2015, a quasi 980 milioni, di cui solo il 21 per cento (209 milioni) di origine statale, come mostrato dalla tabella seguente.

[178] Il programma fu approvato con d.g.r. n. 182 del 16 marzo 2009.

Tab. 120 - Finanziamento degli investimenti sanitari. Anni 2011-2015. Ripartizione alle Aziende. (in milioni)

Aziende sanitarie/ospedaliere	L.r. n. 65/2010	Art.20 Legge 67/1988 riparto 2008		Assegnazioni l. r. 66/2011, 77/2013 e 86/2014		Assegnazione residuo riparto 2008 legge 67/1988	Totali
		2012	2013	2014	2015	2015	
ASL 1 Massa Carrara	53,940		2,975	29,661	13,000	0,950	100,526
ASL 2 Lucca	59,547		1,150	3,600	0,497	17,450	82,244
ASL 3 Pistoia	37,516			3,000	10,083		50,599
ASL 4 Prato	45,336		1,904	18,000	6,000	1,364	72,604
ASL 5 Pisa	10,361		2,423	2,200	1,565	11,699	28,248
ASL 6 Livorno	20,408	1,618	15,553	3,300	2,320		43,199
ASL 7 Siena	21,597		6,755	10,700	1,515	7,038	47,605
ASL 8 Arezzo	14,312	1,906	0,000	2,502	3,770	10,000	32,490
ASL 9 Grosseto	11,920	1,235	10,000	4,000			27,155
ASL 10 Firenze	40,580		6,000	19,000	13,251		78,831
ASL 11 Empoli	24,457			5,700			30,157
ASL 12 Viareggio	3,684	0,950	2,800	1,000	0,350	1,000	9,784
AOU Careggi	62,967		47,000	1,000	2,045	8,000	121,012
AOU Meyer	6,297			0,800	0,142	11,150	18,389
AOU Pisana	90,768		10,100	34,000	9,600	0,900	145,368
AOU Senese	16,360		22,605	9,000		4,750	52,715
ESTAV Centro	24,000						24,000
ISPO	0,640			0,500			1,140
Fondazione Monasterio				2,500	8,000		10,500
ESTAR					3,200		3,200
Totali	**544,690**	**5,709**	**129,265**	**150,463**	**75,338**	**74,301**	**979,766**

Fonte: Regione Toscana.

Con la deliberazione della Giunta n. 1344 del 29 dicembre 2015 è stato approvato lo schema di accordo di programma per la prosecuzione degli interventi, con l'elenco degli stessi e le relative fonti di finanziamento. In particolare la copertura finanziaria degli investimenti prevede la partecipazione per circa il 10 per cento del costo da parte delle aziende, nessun impegno finanziario regionale ed è distribuito nel quinquennio 2016-2020 come indicato nella tabella che segue.

Tab. 121 – Art. 20 L. n. 67/1988. Assegnazione residua. Programmazione 2016-2020. (in milioni)

Anno	Fonte finanziaria			
	Stato	Regione	Aziende	Totale
2016	8,713	0	0,766	9,479
2017	23,548	0	1,476	25,024
2018	29,35	0	3,306	32,656
2019	10,711	0	0,938	11,649
2020	1,979	0	0,893	2,872
Totale	74,301	0	7,379	81,68

Fonte: d.g.r. n. 1344/2015.

10.1. La nuova programmazione degli investimenti sanitari

La Toscana aveva esaurito la programmazione degli investimenti finanziati dalla l. n. 67/1988, anche con la sostituzione di parte dei finanziamenti non trasferiti da parte dello Stato con risorse regionali. Lo sblocco dell'ultima *trance* dei finanziamenti statali ha richiesto nuova programmazione soprattutto per gli interventi non confermati dell'originario programma di cui alla deliberazione n. 182/2009.

Con riferimento agli obiettivi prioritari della nuova programmazione, del resto confermati anche dal nuovo Piano Sanitario e Sociale Integrato, la tabella che segue dà conto della continuità degli interventi, ponendo a confronto le quote degli stessi imputate ai singoli obiettivi nella programmazione del 2009, rispetto al nuovo accordo di programma per la conclusione degli interventi finanziati a valere sulla l. n. 67/1988.

Tab. 122 – Ripartizione delle risorse della l. n. 67/1988 per obiettivo. (in milioni)

Obiettivo	Risorse l. n. 67/1988 - accordo programma 8.3.2013 - 129,3 mln.				Risorse l. n. 67/1988 - accordo programma 2016 - 74,3 mln.			
	Stato	ASL	Totali	%	Stato	ASL	Totali	%
Riqualificazione della rete ospedaliera	27,3	6,1	33,4	22%	18,9	1,2	20,1	25%
Riqualificazione aziende ospedaliere	54,9	8,6	63,5	41%	10,6	0,6	11,2	14%
Ammodernamento tecnologico	36,8	8,4	45,2	30%	10,6	0,7	11,3	14%
Piano miglioramento pronto soccorso	6	0,35	6,35	4%	9,5	2,7	12,2	15%
Ammodernamento sistemi informatici	1,2	0,07	1,27	1%	1,5	0,08	1,58	2%
Completamento rete territoriale	3,1	0,25	3,35	2%	23,2	2,1	25,3	31%
Totali	**129,3**	**23,8**	**153,07**	**100%**	**74,3**	**7,38**	**81,68**	**100%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su atti regionali.

Come mostra la tabella, a fronte di risorse pressoché invariate in termini percentuali a favore dell'obiettivo "Riqualificazione della rete ospedaliera", cui sono assegnate il 22 per cento delle risorse nel primo e il 25 nel secondo riparto, si registra un vistoso calo dei finanziamenti per l'obiettivo "Riqualificazione aziende ospedaliero-universitarie, che passa dal 41 al 14 per cento. Lo stesso dicasi per il programma "Ammodernamento tecnologico" che riceve meno della metà dei finanziamenti rispetto al primo riparto (il 14 contro il 30 per cento).

In sostanza, mentre la programmazione precedente si era concentrata principalmente sull'edilizia ospedaliera ed in particolare sulla riorganizzazione degli ospedali portanti delle aziende sanitarie e sulla riqualificazione delle aziende ospedaliere universitarie, dal 2015 vengono invece favoriti, quale precisa scelta strategica, l'adeguamento delle strutture sanitarie esistenti, soprattutto i pronto-soccorsi ed il potenziamento della rete territoriale, con la realizzazione degli *hospice* di Arezzo e Siena. Le risorse destinate a tale ultimo obiettivo crescono infatti dal 2 al 30 per cento tra la vecchia e la nuova programmazione.

Per ciò che concerne i singoli interventi oggetto del nuovo accordo di programma, a fronte dei 23 progetti d'investimento stralciati nel 2013 a causa della riduzione del finanziamento statale, 10 vengono riconfermati, per 32,1 milioni, mentre sono 13 i nuovi interventi, per il complessivo importo di 42,2 milioni, che, peraltro, insistono nelle stesse aree nelle quali erano originariamente programmati. Il dettaglio degli interventi finanziati dall'assegnazione residua di cui alla l. n. 67/1988 è descritto nella tabella che segue.

Tab. 123 - Riparto fondi residui art. 20 l. n. 67/1988. Dettaglio interventi finanziati. (in milioni)

INTERVENTO	FINANZIAMENTO		
	STATO	AZIENDE	TOTALE
Cittadella salute ex ospedale Carrara	0,95	0,210	1,160
Totale ASL 1	**0,950**	**0,210**	**1,160**
Rinnovo tecnologico sanitario lotto 1	1,965	0,135	2,100
Prosecuzione interventi protocollo Valle Serchio	5,700	0,300	6,000
Implementazione e rinnovo attrezzature informatiche lotto 1	0,950	0,050	1,000
Adeguamento Gallicano 2 lotto	2,375	0,125	2,500
Acquisto immobili Distretto Lucca	2,185	0,115	2,300
Adeguamento strutturale e funzionale CSS Turchetto - Montecarlo	0,950	0,050	1,000
Adeguamento normativo e funzionale Plesso Villetta San Romano	1,425	0,075	1,500
Adeguamento normativo e funzionale Poliambulatorio Capannori	1,900	0,100	2,000
Totale ASL 2	**17,450**	**0,950**	**18,400**
Lavori risanamento conservativo coperture lignee ex PO Misericordia e Dolce	1,364	0,126	1,490
Totale ASL 4	**1,364**	**0,126**	**1,490**
Interventi ristrutturazione e dialisi PO Pontedera	3,167	0,173	3,340
Acquisto tecnologie sanitarie presidi ospedalieri e territoriali	2,000	0,110	2,110
Realizzazione nuovo distretto comune Ponsacco	6,533	0,867	7,400
Totale ASL 5	**11,700**	**1,150**	**12,850**
Realizzazione nuovo Hospice di Siena	5,529	0,400	5,929
Adeguamento pronto soccorso PO Montepulciano	1,509	0,693	2,202
Totale ASL 7	**7,038**	**1,093**	**8,131**
PO S. Donato. Ristrutturazione per realizzazione Hospice, centro trasfusionale, dialisi ed adeguamento climatizzazione	2,640	0,410	3,050
PO S. Donato. Ristrutturazione sale operatorie e blocco parto	7,360	0,389	7,749
Totale ASL 8	**10,000**	**0,799**	**10,799**
Interventi di adeguamento impiantistico e tecnologico	1,000	0,100	1,100
Totale ASL 12	**1,000**	**0,100**	**1,100**
Chirurgia generale DEAS edificio F	8,000	2,000	10,000
Totale A.O Careggi	**8,000**	**2,000**	**10,000**
Attrezzature, arredi e impianti audiovisivi e multimediali aula magna e polivalente	0,522	0,028	0,550
Acquisto immobile per ampliamento PO	10,628	0,572	11,200
Totale A.O Meyer	**11,150**	**0,600**	**11,750**
Acquisto e installazione gamma camera	0,900	0,100	1,000
Totale A.O Pisana	**0,900**	**0,100**	**1,000**
Realizzazione sala operatoria robotica nuovo DEA	4,750	0,250	5,000
Totale A.O Pisana	**4,750**	**0,250**	**5,000**
TOTALI	**74,302**	**7,378**	**81,680**

Fonte: Regione Toscana.

Peraltro anche gli investimenti in sanità, se realizzati con finanziamenti regionali sono soggetti, dal 2015, alle regole del pareggio di bilancio. Conseguentemente i trasferimenti possono essere impegnati e liquidati solo compatibilmente con gli equilibri di competenza e di cassa. Infatti gli impegni per spese di investimento in sanità crollano nel 2015, rispetto al

triennio precedente, assommando a 115,72 milioni, contro i 673 del 2014, i 652 ed i 510, rispettivamente per il 2013 e 2012. D'altra parte l'eventuale impegno finanziario delle singole aziende nella realizzazione di investimenti potrebbe essere libero da tali vincoli, ma lo stesso è limitato sia per la circostanza che le nuove regole sull'armonizzazione di cui al d.lgs. n. 118/2011 lo rende più oneroso per via della corrispondente iscrizione in bilancio delle quote di ammortamento, sia per il costo degli oneri per il rimborso. Inoltre molte aziende rischierebbero lo sforamento del limite di indebitamento. A tal proposito la Regione, nelle proprie controdeduzioni, ha precisato che "la scarsità di risorse statali relative agli investimenti ha costretto la Regione Toscana a sostenere i piani di investimento delle proprie Aziende Sanitare tramite contributi in conto capitale e tramite l'autorizzazione all'indebitamento". La Regione, inoltre, ha dichiarato di avere in corso una revisione degli aspetti relativi alla composizione delle fonti finanziarie da porre a copertura degli impieghi indicati nei piani di investimento. In particolare, in un momento di limitate risorse finanziarie, la Regione ha affermato di voler indirizzare le Aziende verso la contrazione di mutui, sfruttando i margini della loro capacità di indebitamento.

10.2. I Piani degli investimenti 2015-2017 delle Aziende sanitarie

I programmi pluriennali di investimento delle Aziende sono allegati ai relativi bilanci 2015-2017 e sono stati approvati con deliberazione della Giunta n. 1210 del 9 dicembre 2015. La tabella che segue sintetizza i dati finanziari a livello di singola azienda, evidenziando le componenti di spesa e le relative coperture previste.

Tab. 124 - Piani degli investimenti delle aziende sanitarie 2015-2017. (in milioni)

Azienda	ASL 1 MASSA	ASL 2 LUCCA	ASL 3 PISTOIA	ASL 4 PRATO	ASL 5 PISA	ASL 6 LIVORNO	ASL 7 SIENA	ASL 8 AREZZO	ASL 9 GROSSETO	ASL 10 FIRENZE
Investimenti										
1- Fabbricati	132,712	21,530	27,698	11,711	36,437	64,259	22,458	15,734	56,660	108,585
2 - Attrezzature sanitarie	6,761	3,572	1,045	9,301	9,614	12,625	10,763	10,845	27,603	38,157
3 - Altri beni (mobili, arredi, HW, SW, automezzi)	3,245	2,840	0,126	9,399	2,601	5,418	2,150	5,400	3,035	11,898
Totale investimenti	142,718	27,942	28,869	30,411	48,652	82,302	35,371	31,979	87,298	158,640
Coperture										
A - Autofinanziamento	0,420		0,000	0,000	2,188	4,352	1,159	0,004	1,951	45,083
B - Mutui		4,043	0,000	3,341	1,943	0,000	2,566	6,466	8,328	24,72
C - Contributi Stato	6,088	1,952	1,220	1,778	0,000	17,650	7,730	4,424	32,770	37,02
D- Contributi Regione	49,322	2,604	24,711	16,692	10,129	22,643	8,979	0,000	8,169	34,727
E - Altri contributi (privati, project)	8,207	0,000	0,000	0,000	0,877	0,000	0,057	0,242	1,331	0,436
F - Alienazioni	13,681	15,792	2,938	4,400	0,231	9,259	4,536		11,691	1,612
Totale coperture	77,718	24,391	28,869	26,211	15,368	53,904	25,027	11,136	64,240	143,598
G - Fabbisogno non coperto	65,000	3,551	0,000	4,200	33,284	28,398	10,344	20,843	23,058	15,042

Segue sotto

Azienda	ASL 11 EMPOLI	ASL 12 VIAREGGIO	AOU CAREGGI	AOU PISANA	AOU SENESE	AOU MEYER	FONDAZIONE MONASTERIO	ISPO	ESTAR	TOTALE	% di colonna
Investimenti											
1- Fabbricati	47,768	4,244	148,932	131,814	25,374	14,906	11,451	0,000	6,214	888,487	76,6%
2 - Attrezzature sanitarie	2,412	2,522	19,306	17,483	14,590	1,402	1,763	0,896	0,000	190,660	16,4%
3 - Altri beni (mobili, arredi, HW, SW, automezzi)	4,369	1,876	11,000	11,977	0,415	1,384	0,053	1,102	1,851	80,139	6,9%
Totale investimenti	54,549	8,642	179,238	161,274	40,379	17,692	13,267	1,998	8,065	1.159,286	100,0%
Coperture											
A - Autofinanziamento	5,200	1,007	3,000	24,921	0,492	0,000	0,000	0,396	0,000	90,173	7,8%
B - Mutui	0,000	0,000	63,875	6,449	0,000	1,116	0,000	0,000	5,383	128,230	11,1%
C - Contributi Stato	5,071	3,750	55,533	25,550	24,680	2,999	0,000	0,000	0,000	228,215	19,7%
D- Contributi Regione	22,851	0,813	16,705	88,723	15,207	7,057	13,267	1,602	1,221	345,422	29,8%
E - Altri contributi (privati, project)	9,525	0,000	0,000	0,000	0,000	0,395	0,000	0,000	1,461	22,531	1,9%
F - Alienazioni	11,762	3,072	0,000	5,631	0,000	1,331	0,000	0,000	0,000	85,936	7,4%
Totale coperture	54,409	8,642	139,113	151,274	40,379	12,898	13,267	1,998	8,065	900,507	77,7%
G - Fabbisogno non coperto	0,140	0,000	40,125	10,000	0,000	4,794	0,000	0,000	0,000	258,779	22,3%

Fonte: Bilanci preventivi pluriennali ASL 2015-2017.

La programmazione 2015-2017 necessita di risorse per 1.159 milioni, di cui ne risultano coperte circa 900 (il 77,7 per cento). Il 29,8 per cento sono risorse regionali, mentre a meno del 20 per cento ammontano quelle statali previste. Si aggiungono risorse per circa il 26,3 per cento degli impieghi suddivise tra autofinanziamento delle aziende (7,8 per cento), mutui (11,1 per cento) e proventi di alienazioni del patrimonio (7,4 per cento). A meno di un rinnovato impegno da parte dello Stato nel finanziamento degli investimenti in sanità[179], il finanziamento della quota non coperta, pari ad oltre il 22 per cento degli impieghi, non potrà che far riferimento al bilancio regionale, peraltro gravato, anche nel 2015, da nuovi tagli di risorse, salvo un ridimensionamento degli interventi programmati. In più gli interventi programmati beneficiano di oltre 85 milioni di finanziamenti rinvenienti da alienazioni patrimoniali delle aziende che, come noto, richiedono procedure e tempi di realizzazione spesso divaricati da quelli dei relativi investimenti[180]. Crescono, al contempo, gli impegni del fondo di anticipazione alla Aziende sanitarie di risorse provenienti da alienazioni, arrivati, a fine 2014, a 319,2 milioni[181], a conferma delle crescenti difficoltà nelle alienazioni del patrimonio sanitario dismesso.

Gli investimenti più rilevanti previsti per il triennio sono quelli delle Aziende sanitarie di Massa, Livorno e Grosseto, insieme alle Aziende Ospedaliere Careggi e Pisana (651 milioni pari ad oltre la metà di quelli programmati per l'intero sistema). Le risorse stanziate ammontano, peraltro, a meno di 500 milioni, risultando prive di finanziamento opere per 166 milioni.

E' stata completata, nel 2015, la realizzazione del nuovo ospedale delle Apuane (NOA), aperto a fine anno, con l'impegno di quasi 50 milioni nell'esercizio, oltre ai 9,1 necessari per l'adeguamento del presidio di Carrara.

Per l'Azienda 9 Grosseto il piano degli investimenti 2015 prevede l'impegno di oltre 14 milioni per la realizzazione del nuovo Blocco per alta intensità di cura dell'Ospedale della Misericordia di Grosseto.

Nell'ambito dell'Azienda Ospedaliera Careggi si è concluso, nel 2015, il progetto di sviluppo del polo dell'emergenza urgenza, con l'accorpamento dei quattro pronto soccorso,

---

[179] Peraltro il contributo statale agli investimenti previsto per il triennio 2015-2017 risulta in linea rispetto al precedente quinquennio 2011-2015, durante il quale, come detto, si assestava intorno al 21 per cento.
[180] I proventi previsti dalle alienazioni patrimoniali sono comunque in diminuzione, considerato che valevano circa 76 milioni nei piani deli investimenti delle aziende per il solo esercizio 2014. Cfr. tabella n. 27 pag. 76 vol. II, della Relazione sul rendiconto 2014 delle Regione Toscana.
[181] Fonte: rapporto generale di monitoraggio strategico 2015.

con interventi strutturali e acquisizione di alte tecnologie. L'investimento è stato di oltre 55 milioni.

Rilevanti investimenti sono previsti nel triennio anche per l'Azienda Ospedaliera Pisana, particolarmente per lo spostamento del Polo Santa Chiara a Cisanello, che richiederà risorse per 16,5 milioni nel 2015, 53,4 nel 2016 ed oltre 76 milioni nel 2017.

CAPITOLO IV.2

APPROFONDIMENTI SULLE POLITICHE DEL TERRITORIO

Sommario: 1. Premessa. - 2. I dati di rendiconto. - 2.1 Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel triennio 2013-2015. - 2.2. La gestione del territorio nel bilancio armonizzato. - 3. Il Piano Regionale Integrato Infrastrutture e Mobilità e le principali azioni di intervento. - 3.1 Il trasporto pubblico locale. - 3.1.1. Il trasporto su gomma. - 3.1.2 Il trasporto su ferro. - 3.1.3 La viabilità.

1. Premessa

Il sistema di riferimento normativo e gli strumenti di pianificazione relativi al governo del territorio sono stati oggetto di importanti mutamenti nel corso del biennio 2014-2015.

Con la legge regionale 10 novembre 2014, n. 65[182], la regione ha ridisegnato il quadro normativo in materia di edilizia, urbanistica e tutela del paesaggio. Gli obiettivi fondamentali della riforma hanno riguardato la valorizzazione del patrimonio territoriale e paesaggistico attraverso la riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio esistente e la tutela del territorio rurale, ponendo la riduzione del consumo del territorio quale elemento fondante dell'intero processo di rinnovamento.

La norma è stata più volte modificata[183], in ultimo dalla l.r. 20 aprile 2015, n. 49, che, di seguito all'approvazione delle integrazione al Pit con valenza paesaggistica da parte del Consiglio regionale[184], per consentire l'attuazione di alcune parti del piano, introduce, tra l'altro, la commissione per la valutazione della compatibilità ambientali delle attività estrattive.

Alle disposizioni sul governo del territorio, si collega anche la legge regionale del 19 marzo 2015, n. 30 recante "Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. n. 24/1994, alla l.r. n. 65/1997, alla l.r. n. 24/2000 ed alla l.r. n. 10/2010", che disciplina la programmazione e lo sviluppo delle aree tutelate e definisce i nuovi assetti istituzionali per la gestione delle aree protette.

---

[182] La Corte Costituzionale, con sentenza n. 233/2015, ha dichiarato incostituzionali, per violazione dell'art.117, terzo comma, Cost. gli artt. 207 e 208 della l.r. n. 65/2014, riguardanti le sanzioni per opere e interventi edilizi abusivi. La disciplina è ritenuta afferente la materia del "governo del territorio", sottratta alla competenza legislativa regionale.

[183] L.r. n. 22/2015, l.r. n. 35/2015.

[184] Deliberazione del Consiglio regionale 27 marzo 2015, n. 37.

Di interesse generale, ma con rilevanti ricadute sulle politiche del territorio, è la l.r. n. 22/2015 e ss.mm., in materia di riordino delle funzioni provinciali e di attuazione della legge n. 56/2014.

Con tale normativa la Regione ha ridisegnato le funzioni proprie, della Città metropolitana, delle Provincie, dei Comuni e delle Unioni di Comuni, tra l'altro, in importanti ambiti in materia di ambiente, in materia di energia, in materia di viabilità regionale, per quest'ultima, limitatamente alla progettazione e costruzione delle opere relative alle strade regionali, previste nella programmazione del Priim e individuate con delibera di Giunta Regionale, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della l.r. n. 55/2011, istitutiva del Piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità.

Per la complessità e rilevanza del processo avviato con la riassunzione da parte della Regione di importanti competenze, l'anno 2016, sicuramente, sarà di grande impatto anche sulle politiche del territorio, sia in termini organizzativi che finanziari e gestionali.

Il tempo limitato a disposizione per l'analisi dei dati di rendiconto, a causa del notevole ritardo nell'approvazione da parte della Giunta dello schema di legge di approvazione del rendiconto, ha consentito solo una sommaria e parziale descrizione della strategia.

2. I dati di rendiconto

2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel triennio 2013-2015

Come già indicato nella parte generale della spesa, la riforma contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011 ed in particolare l'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata ha comportato un cambiamento radicale nella fase di gestione delle entrate e delle spese.

L'esposizione dei dati nel rendiconto risente del nuovo sistema di imputazione contabile e delle conseguenti operazioni di revisione previste dal d.lgs. n. 118/2011 (riaccertamento straordinario dei residui e costituzione del fondo pluriennale vincolato), meccanismi che condizionano necessariamente il confronto con gli esercizi pregressi.

Nel 2015, per espressa previsione normativa[185] gli schemi del bilancio regionale sono quelli in vigore nel 2014, pertanto la suddivisione delle spese resta strutturata per strategie, funzioni obiettivo e upb. La norma prevede altresì che si affianchino, a fini conoscitivi, gli

[185] Art. 11, comma 12, del d.lgs. n. 118/2011.

schemi di bilancio previsti dagli allegati n. 9 e n. 10 al decreto legislativo n. 118 del 2011, che introducono una nuova classificazione delle entrate e delle spese.

L'analisi finanziaria che segue, risulta pertanto ancorata alla struttura del bilancio vigente all'esercizio 2015, che articola la strategia territoriale in quattro funzioni obiettivo: Modernizzazione delle infrastrutture (31); Efficienza del sistema regionale dei trasporti (32); Sistema abitativo e riqualificazione urbana(33), Attività generali per il territorio (34).

Le risorse assegnate alla strategia territoriale sono pari a 1.506,99 milioni, di cui 122,34 milioni è l'importo del fondo pluriennale vincolato relativo alla strategia al 31/12/2015. Per rendere comparabili i dati con gli esercizi precedenti occorre considerare gli stanziamenti al netto del suddetto fondo che, pertanto, risultano pari a 1.384,65 milioni. A fronte di tali risorse gli impegni complessivi sono pari a 684 milioni; la capacità di impegno si riduce di oltre 6 punti percentuali rispetto al 2014, passando dal 56,21 per cento al 49,40 per cento. I pagamenti effettuati nell'esercizio in esame sono pari a 505,11 milioni; la velocità di pagamento registra un lieve miglioramento e si assesta al 73,84 per cento (era 69,94 per cento nel 2014).

I dati complessivi relativi alla strategia risultano tutti in crescita rispetto al 2014. Tale aumento può essere in parte attribuibile agli effetti dei nuovi principi contabili applicati al bilancio. In particolare, per la strategia territoriale, l'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in sede di riaccertamento straordinario dei residui, ha determinato la cancellazione e reimputazione di impegni nel bilancio 2015 di oltre 70 milioni di euro (71,72 milioni reimputati al 2016 e 17,41 al 2017).

Questi impegni, unitamente alle somme impegnate nel 2015, sono state, a seguito del riaccertamento ordinario dei residui, rimodulate e rinviate agli esercizi successivi per 122,34 milioni di euro, confluendo nel fondo pluriennale vincolato.

Le tabelle che seguono riportano il quadro complessivo delle risultanze contabili e dei relativi indicatori, suddivisi tra le funzioni obiettivo della strategia.

Tab. 125 - Strategia territoriale - Periodo 2013-2015. (in milioni)

Funzioni obiettivo		Stanziamenti					Impegni			Pagamenti		
		2013	2014	2015	di cui fondo	2015 al netto FPV	2013	2014	2015	2013	2014	2015
31	Modernizzazione delle infrastrutture	166,29	208,28	411,78	*41,69*	370,09	89,22	57,83	60,13	27,38	20,7	29,55
32	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	871,88	683,77	763,60	*48,12*	715,49	536,61	596,33	594,98	350,45	441,5	467,47
33	Sistema abitativo e riqualificazione urbana	305,66	273,45	295,59	*26,48*	269,12	28,92	4,6	24,45	9,27	4,02	4,70
34	Attività generali per il territorio	30,26	23,05	36,005	*6,04*	29,96	11,8	9,34	4,49	1,02	1,09	3,38
Totale		**1.374,09**	**1.188,55**	**1.506,99**	***122,34***	**1.384,65**	**666,56**	**668,1**	**684,05**	**388,12**	**467,3**	**505,11**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto.

Tab. 126 - Strategia territoriale. Percentuale funzione obiettivo sul totale.

Funzioni obiettivo		% sul totale stanziamento			% sul totale impegni			% sul totale pagamenti		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
31	Modernizzazione delle infrastrutture	12,10%	17,52%	26,73%	13,39%	8,66%	8,79%	7,05%	4,43%	5,85%
32	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	63,45%	57,53%	51,67%	80,50%	89,26%	86,98%	90,29%	94,48%	92,55%
33	Sistema abitativo e riqualificazione urbana	22,24%	23,01%	19,44%	4,34%	0,69%	3,57%	2,39%	0,86%	0,93%
34	Attività generali per il territorio	2,20%	1,94%	2,16%	1,77%	1,40%	0,66%	0,26%	0,23%	0,67%
		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Tab. 127 - Strategia territoriale - Indicatori finanziari 2013-2015.

funzione obiettivo		capacità di impegno			velocità di pagamento		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015
31	Modernizzazione delle infrastrutture	53,65%	27,77%	16,25%	30,69%	35,79%	49,14%
32	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	61,55%	87,21%	83,16%	65,31%	74,04%	78,57%
33	Sistema abitativo e riqualificazione urbana	9,46%	1,68%	9,09%	32,05%	87,39%	19,22%
34	Attività generali per il territorio	39,00%	40,52%	14,99%	8,64%	11,67%	75,28%
		48,51%	**56,21%**	**49,40%**	**58,23%**	**69,94%**	**73,84%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Nel 2015 la funzione obiettivo "Efficienza del sistema regionale dei trasporti" assorbe oltre il 51 per cento (715,49 milioni) delle risorse stanziate nella strategia, mentre a livello di impegni tale percentuale è pari all'86,98 per cento (594,98 milioni). Segue la funzione obiettivo "Modernizzazione delle infrastrutture" i cui stanziamenti (370,09 milioni) rappresentano circa il 27 per cento del totale complessivo e risultano in crescita rispetto al 2014 per gli investimenti programmati sulla rete ferroviaria, di cui si tratterà nel paragrafo

successivo. Gli impegni di quest'ultima funzione obiettivo rappresentano solo l'8,79 per cento del totale (60,13 milioni).

La successiva tabella evidenzia l'andamento degli impegni, distinti tra spesa corrente e in conto capitale.

Tab. 128 - Impegni di spesa per funzione obiettivo. Triennio 2013-2015. (in milioni)

			Impegni			% sul totale			Variazioni	
			2013	2014	2015	2013	2014	2015	2014/ 2013	2015/ 2014
31	Modernizzazione delle infrastrutture	Spese correnti	3,51	4,13	6,40	3,93%	7,13%	10,64%	17,52%	54,90%
		Spese c/capitale	85,71	53,7	53,73	96,07%	92,87%	89,36%	-37,35%	0,06%
		Totale	**89,22**	**57,83**	**60,13**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**-35,19%**	**3,98%**
32	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	Spese correnti	497,43	537,46	529,76	92,70%	90,13%	89,04%	8,05%	-1,43%
		Spese c/capitale	39,19	58,87	65,22	7,30%	9,87%	10,96%	50,21%	10,79%
		Totale	**536,61**	**596,33**	**594,98**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**11,13%**	**-0,23%**
33	Sistema abitativo e riqualificazione urbana	Spese correnti*	0	0	0,00	0,00%	0,06%	0,01%		
		Spese c/capitale	28,92	4,59	24,45	100,00%	99,94%	99,99%	-84,12%	432,58%
		Totale	**28,92**	**4,6**	**24,45**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**-84,11%**	**431,49%**
34	Attività generali per il territorio	Spese correnti	1,75	1,75	2,15	26,44%	18,70%	47,89%	-43,99%	22,93%
		Spese c/capitale	8,68	7,6	2,34	73,56%	81,30%	52,11%	-12,47%	-69,20%
		Totale	**11,8**	**9,34**	**4,49**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**-20,81%**	**-51,90%**
SPESE CORRENTI			504,07	543,34	538,31	75,62%	81,33%	78,69%	7,79%	-0,93%
SPESE C/CAPITALE			162,5	124,76	145,74	24,38%	18,67%	21,31%	-23,23%	16,82%
TOTALE STRATEGIA TERRITORIALE			**666,56**	**668,1**	**684,05**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**0,23%**	**2,39%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Come risulta dalla tabella sopra riportata, la spesa corrente è di 538,31 milioni e costituisce il 78,69 per cento degli impegni relativi alla strategia territoriale. Gli impegni di parte corrente sono concentrati principalmente nella funzione "Efficienza del sistema regionale dei trasporti e presentano un lieve decremento (1,43 per cento) rispetto al 2014, che incide sulla riduzione in termini complessivi della spesa corrente (0,93 per cento) della strategia.

Nel 2015 gli impegni di spesa in conto capitale ammontano a 145,74 milioni, in crescita rispetto al precedente esercizio. I maggiori incrementi sono riconducibili essenzialmente alle funzioni obiettivo "Modernizzazione delle infrastrutture" e "Sistema abitativo e riqualificazione urbana". Quest'ultima funzione obiettivo registra addirittura un incremento di oltre il 400 per cento.

La tabella seguente rileva i capitoli di spesa con le movimentazioni contabili più importanti.

Gli impegni di maggior rilievo riguardano i finanziamenti correnti per il trasporto pubblico su gomma e il trasporto ferroviario. La spesa in conto capitale riporta impegni consistenti per il rinnovo del parco autobus e del materiale rotabile.

Tab. 129 - Principali capitoli di spesa relativi alla strategie territoriale. Anno 2015. (in milioni)

Capitolo	Funzione obiettivo	Descrizione capitolo	Tipologia	impegni	pagamenti
32064	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	Finanziamento del trasporto pubblico locale - spesa corrente	Spese correnti	193,87	193,87
32074	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	Finanziamento del trasporto pubblico ferroviario (ex art. 9 d.lgs 422/1997) - spesa corrente	Spese correnti	192,13	141,85
32032	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	Fondo regionale trasporti spese di esercizio per servizi ferroviari.	Spese correnti	62,85	0,00
32068	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	Acquisto materiale rotabile per linee non elettrificate	Spese in conto capitale	37,23	37,23
32073	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	Risorse regionali per garantire i servizi minimi di tpl in toscana	Spese correnti	23,64	23,18
32077	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	Finanziamento del trasporto pubblico locale - spesa corrente - trasferimenti a imprese	Spese correnti	21,24	21,24
32065	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	Fas 2007/2013 asse 3 linea 3.2 mobilità sostenibile - risorse per il rinnovo del materiale rotabile del t.p.l. su gomma	Spese in conto capitale	18,29	9,68
32075	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	Finanziamento del trasporto pubblico ferroviario (ex art. 8 d.lgs 422/1997) - spese correnti - acquisto beni e prestazione di servizi	Spese correnti	15,38	11,05
32062	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	Risorse relative al contratto di servizio inerente la copertura degli oneri di servizio pubblico per l'attivita' di trasporto di cabotaggio marittimo atta a garantire la continuita' territoriale con l'arcipelago toscano.	Spese correnti	13,01	13,01
32066	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	L.58/2005. Programma per il miglioramento della qualita' dell'aria.intervento per il rinnovo del parco autobus t.p.l. dm 16/10/2006	Spese in conto capitale	7,24	7,24
31095	Modernizzazione delle infrastrutture	Raddoppio della linea ferroviaria pistoia-montecatini	Spese in conto capitale	17,50	0,00
31014	Modernizzazione delle infrastrutture	Interventi sulla viabilita' regionale compresi studi, programmi e progetti.	Spese in conto capitale	12,04	12,04
31103	Modernizzazione delle infrastrutture	Rafforzamento del sistema dei collegamenti ferroviari tra rete principale, linee secondarie e piattaforma logistica costiera	Spese in conto capitale	10,00	0,00
31012	Modernizzazione delle infrastrutture	Programma pluriennale investimenti: interventi sulla viabilita' di interesse regionale.	Spese in conto capitale	6,10	5,74
31091	Modernizzazione delle infrastrutture	Interventi sulla viabilita' regionale - spesa corrente	Spese correnti	3,05	3,05
33058	Sistema abitativo e riqualificazione urbana	Finanziamento di progetti speciali di recupero in aree ad alta criticita' abitativa finalizzati a potenziare l'offerta di abitazioni in locazione in favore delle fasce deboli nonche' a superare situazioni critiche di emergenza abitativa - trasferimenti ad	Spese in conto capitale	6,44	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

2.2. La gestione del territorio nel bilancio armonizzato

L'adozione dei nuovi schemi di bilancio comporta una nuova classificazione della spesa per missione e programmi che privilegia una rappresentazione funzionale della spesa allo scopo di assicurare una maggiore trasparenza e migliore evidenza alla destinazione delle risorse pubbliche.

Le politiche del territorio nel nuovo bilancio sono gestite sostanzialmente attraverso due missioni: la n. 8 "Assetto del territorio e edilizia abitativa" e la n. 10 "Trasporti e diritto alla mobilità".

La tabella che segue riporta le risultanze contabili della gestione delle spese secondo la classificazione per missioni e programmi. I dati complessivi risultano coerenti con quelli riportati nella strategia territoriale, anche se non perfettamente coincidenti.

Le classificazioni diverse sono confrontabili solo per voci macro.

Tab. 130 - Le politiche del territorio riclassificate per missioni - Anno 2015. (in milioni)

Missioni	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Velocità di pagamento
08 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	317,43	25,39	5,40	8,00%	21,25%
10 - Trasporti e diritto alla mobilità	1.209,58	658,53	493,80	54,44%	74,99%
Totale	***1.527,01**	**683,92**	**499,2**	**44,79%**	**72,99%**

*Gli stanziamenti riportati sono al lordo del fondo pluriennale vincolato che in base alla nuova classificazione del bilancio risulta per i due programmi pari a 128,36 milioni.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Tab. 131 - Le politiche del territorio per missione e programmi. (in milioni)

Missioni	Programmi		stanziamenti	fpv	stanziamenti al netto	impegni	pagamenti	% del programma sul totale	% programma su totale	% sul programma sul totale	Capacità di impegno	Velocità di cassa
Assetto del territorio ed edilizia abitativa	801	Urbanistica e assetto del territorio	21,33	5,08	16,25	0,66	0,41	5,68%	2,61%	7,68%	4,07%	62,61%
	802	Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare	295,60	26,48	269,12	24,45	4,70	94,14%	96,28%	87,06%	9,08%	19,22%
	803	Politica regionale unitaria per l'assetto del territorio e l'edilizia abitativa (solo per le Regioni)	0,50	-	0,50	0,28	0,28	0,17%	1,12%	5,26%	57,22%	100,00 %
Totale			**317,43**	**31,56**	**285,86**	**25,39**	**5,40**	**100,%**	**100,%**	**100,%**	**8,88%**	**21,25%**
Trasporti e diritto alla mobilità	1001	Trasporto ferroviario	451,15	40,86	410,30	336,06	190,91	36,88%	51,03%	38,66%	81,91%	56,81%
	1002	Trasporto pubblico locale	319,74	14,92	304,82	243,80	242,42	27,40%	37,02%	49,09%	79,98%	99,44%
	1003	Trasporto per vie d'acqua	46,57	2,09	44,48	21,13	19,51	4,00%	3,21%	3,95%	47,51%	92,33%
	1004	Altre modalità di trasporto	15,01	8,57	6,45	1,63	1,27	0,58%	0,25%	0,26%	25,32%	78,10%
	1005	Viabilità e infrastrutture stradali	296,75	21,20	275,55	32,22	25,13	24,77%	4,89%	5,09%	11,69%	77,98%
	1006	Politica regionale unitaria per i trasporti e il diritto alla mobilità (solo per le Regioni)	80,36	9,35	71,01	23,68	14,56	6,38%	3,60%	2,95%	33,36%	61,48%
Totale			**1.209,58**	**96,98**	**1.112,60**	**658,53**	**493,80**	**100%**	**100%**	**100%**	**59,19%**	**74,99%**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto.

La distribuzione delle risorse risulta maggiormente dettagliata con la classificazione per programmi.

La missione "Assetto del territorio ed edilizia abitativa", a fronte di stanziamenti pari a 285,86 milioni (al netto del Fpv), rileva impegni per 25,39 milioni. In particolare, oltre il 94 per cento delle risorse sono allocate nel programma "Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare", peraltro la capacità di impegno risulta essere di poco superiore al 9 per cento.

La missione "Trasporti e diritto alla mobilità" presenta stanziamenti per 1.112,60 milioni (al netto del Fpv), a fronte dei quali risultano impegni per 658,53 milioni.

I programmi a cui sono destinati maggiori stanziamenti sono il trasporto ferroviario, con impegni per 336,06 milioni e pagamenti pari a 190,91, il trasporto pubblico locale, con impegni per 243,80 milioni e pagamenti per 242,42 e la viabilità regionale, seppure in misura molto inferiore rispetto agli altri programmi, con impegni pari a 32,22 milioni e pagamenti per 25,13 milioni.

3. Il Piano Regionale Integrato Infrastrutture e Mobilità (Priim) e le principali azioni di intervento

Il Priim, istituito con la l.r. n. 55/2011, rappresenta il documento strategico e di programmazione delle politiche del territorio, che ha avuto la sua prima attuazione nel 2014.

Gli obiettivi del piano sono rivolti essenzialmente: alla realizzazione di una rete integrata e qualificata di infrastrutture e servizi di trasporto pubblico per assicurare la mobilità sostenibile di persone e merci, al miglioramento delle condizioni di sicurezza stradale e ferroviaria, alla promozione e diffusione di strumenti di comunicazione e informazione su un sistema di trasporto integrato.

Nell'esercizio 2015 le risorse si sono concentrate nelle azioni del Piano relative a: trasporto pubblico su gomma, trasporto ferroviario e alla viabilità.

Di queste azioni si segnaleranno i fatti e dati finanziari più rilevanti.

3.1 Il trasporto pubblico locale

3.1.1. Il trasporto su gomma

Il percorso di efficientamento e modernizzazione del sistema di Trasporto pubblico locale intrapreso dalla Regione Toscana, declinato nel Prs 2011-2015, poi nel Primm, e ridefinito

con delibera di Giunta del 27 febbraio 2013 n. 129, a seguito del riassetto e della stabilizzazione delle risorse finanziarie da parte dello Stato e del mutato contesto[186], ha subito notevoli rallentamenti rispetto agli obiettivi programmati.

In particolare, la riforma del trasporto pubblico locale su gomma, per le difficoltà, già segnalate nella relazione al rendiconto del precedente anno, connesse allo svolgimento della gara a lotto unico per l'affidamento del servizio, non è ancora stata attuata.

La procedura di gara, avviata nel 2012, si è conclusa solo nel 2016 con l'aggiudicazione definitiva del servizio, per la durata di 9 anni più 2 anni di proroga, alla società Autolinee Toscana S.p.A per l'importo netto di euro 2.692.500.515,00+191.118.181,82 per il rinnovo del materiale rotabile.[187] Il Tar Toscana[188] ha respinto la richiesta di sospensiva del decreto di aggiudicazione avanzata dalla impresa concorrente, rinviando la decisione sul merito all'udienza del 21 settembre, ma consentendo nel frattempo tutte le operazioni propedeutiche all'inizio del servizio.

Nel 2015, a causa del prolungarsi dei tempi della procedura di gara (dovuta ad alcuni contenziosi riguardanti aspetti procedurali della gara), la regione ha potuto unicamente deliberare[189] lo slittamento dei termini contrattuali di affidamento del servizio (dal 1 gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2026) e la rimodulazione delle risorse destinate ai servizi fuori lotto per le aree a domanda debole, riprogrammandole in avanti di una annualità[190].

Resta fermo quanto già segnalato da questa Sezione nella relazione allegata al rendiconto 2014, in ordine al ricorso alle reiterate proroghe senza gara dei contratti di servizio in essere[191] e ai rischi connessi.

Inoltre, il protrarsi della procedura di gara ha determinato, anche per il 2015, la necessità di risorse aggiuntive per far fronte agli oneri relativi ad alcuni servizi di trasporto pubblico locale, ricompresi nel progetto di rete del lotto unico. In particolare sono stati erogati contributi agli enti locali per l'istituzione, il potenziamento di speciali collegamenti urbani

---

[186] D.p.c.m. 11 marzo 2013" Definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione del Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario nelle regioni a statuto ordinario"
[187] Decreto dirigenziale del 2 marzo 2016, n. 973.
[188] Tar Toscana - ordinanza del 5 maggio 2016.
[189] Delibera Giunta regionale 4 maggio 2015, n. 578.
[190] Cfr. delibera Giunta regionale 12 maggio 2014, n. 391.
[191] Pronuncia di incostituzionalità dell'art. 2 della l.r. n. 64/2012, nella parte in cui consentiva agli enti locali di prorogare i contratti in essere in attesa della gara. La copertura normativa del legislatore nazionale con l'art. 13, comma 1 del d.l. n. 150 /2013, convertito dalla l. n. 15/2014, ha consentito la proroga fino al 31/12/2014 dei contratti di servizi pubblici locali, ove fossero state già avviate le procedure di gara. Per il 2015 l'art. 68 della l.r. n. 77/ 2013, non impugnata, e gli artt. 4 e 5 del regolamento CE n. 1370/2007 danno copertura normativa agli obblighi di servizio imposti ai gestori dei servizi prorogati.

e suburbani[192] e finanziamenti per l'integrazione tariffaria e modale sulla tratta ferroviaria-automobilistica "direttrice Campiglia Marittima – Piombino".[193]

3.1.2. Il trasporto su ferro

Per il trasporto ferroviario, la Regione, all'interno di un disegno integrato sulla mobilità, ha intrapreso un percorso finalizzato alla riprogrammazione dei servizi ferroviari, al potenziamento delle linee ferroviarie e del materiale rotabile, al miglioramento delle condizioni di sicurezza. Nel 2014 è stata sottoscritta con Trenitalia l'Intesa preliminare per il rinnovo del contratto di servizio per il periodo 2015-2019[194], in cui sono stati definiti i diversi contenuti, nelle more dell'espletamento della procedura di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizio dal 2020. A fine 2014 è stato sottoscritto fra Regione Toscana, Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. e Trenitalia S.p.a. il "Protocollo d'Intesa per la realizzazione di un sistema di informazione integrata sui servizi ferroviari regionali".

Nel 2015 è stata siglata l'intesa preliminare all'Accordo quadro con il gestore della rete Rfi[195]; il precedente accordo, risalente al 2003, impostato secondo i contenuti previsti dal d.lgs. 188/2003, non rispondeva più alle esigenze regionali di programmazione e sviluppo.

L'intesa precontrattuale è stata parzialmente modificata con delibera di Giunta 29 dicembre 2015, n. 1.299, nella quale sono stati impartiti nuovi indirizzi in ordine all'ammontare degli investimenti (che dagli 80 milioni inizialmente previsti passano a 169 milioni), alla durata del rinnovo contrattuale, che in virtù dei maggiori investimenti si prolunga da 5 anni a 6 anni più 3, (con decorrenza dal 1 gennaio 2015) ed infine alla determinazione di un corrispettivo annuale fisso a partire dal 2017.

Con successivi decreti dirigenziali[196] è stato reiterato l'affidamento del servizio a Trenitalia, in attesa della stipula del contratto, che, peraltro, a maggio 2016[197] non risulta ancora sottoscritto, mentre ad aprile 2016 è stato sottoscritto l'Accordo quadro.

L'intesa fissa gli impegni assunti da Rfi in base alle priorità e agli obiettivi stabiliti dalla Regione, partendo dall'analisi delle criticità presenti, individuando gli interventi e gli

---

[192] Delibera Giunta regionale del 9 novembre 2015, n. 1052. I contributi hanno riguardato il finanziamento per il collegamento urbani/suburbani per gli ospedali di Pisa, Pistoia, Prato, Massa Carrara, Lucca e Siena (0,76 milioni), il collegamento con tra stazione e aeroporto di Pisa in attesa della conclusione del progetto *People mover* (0,34 milioni).
[193] Delibera Giunta regionale 24 novembre 2015, n. 1121.
[194] Delibera Giunta regionale 8 agosto 2014, n. 703.
[195] Delibera Giunta regionale del 7 maggio 2015, n. 445.
[196] Decreto dirigenziale 29 giugno 2015 n. 2921, 31 dicembre 2015 n. 6486, 16 febbraio 2016 n. 522.
[197] Decreto dirigenziale 25 maggio 2016, n. 3311.

investimenti necessari sia per modernizzare la rete ferroviaria regionale che per superare i conflitti tra servizi di trasporto a lunga percorrenza e servizi regionali. Tra gli interventi programmati figurano il potenziamento di alcune linee ferroviarie (Pistoia-Lucca-Viareggio/Pisa e Firenze-Pisa), l'innalzamento delle banchine, il miglioramento del servizio di informazione al pubblico e il potenziamento tecnologico del nodo di Firenze. Gli investimenti complessivi a carico di Rfi ammontano a 375 milioni, cui si aggiungono ulteriori 48 milioni destinati alla soppressione dei passaggi a livello. Anche la Regione si è impegnata a destinare risorse proprie per la realizzazione di importanti progetti quali il raccordo ferroviario del Porto di Livorno (42 milioni), il primo stralcio del raddoppio della Pistoia-Lucca (235 milioni), il ripristino della linea Porrettana (500 milioni) e infine per l'acquisto di treni diesel Swing (48 milioni)[198]

L'acquisto di detto materiale, previsto nel 2014, per complessivi 48,00 milioni (l.r. 24 dicembre 2013, n. 78) è stato traslato per 43 milioni[199] all'esercizio 2015, con le criticità, già segnalate da questa Sezione nel referto sul rendiconto della Regione del 2014, legate al rispetto del patto di stabilità. Nel bilancio di esercizio 2015 risultano impegnati solo 37,22 milioni sul capitolo 32068, mentre la somma residuale risulta reimputata al 2017 e coperta in sede di riaccertamento ordinario dal Fondo pluriennale vincolato.

Il materiale rotabile (11 convogli diesel+2 opzionali), acquisito mediante gara dal soggetto gestore del servizio, così come previsto dall'art. 84-bis della l.r. 29 dicembre 2010, n. 65, è stato registrato nel patrimonio regionale, come disposto dalla convezione stipulata tra la Regione e Trenitalia.[200]

Pertanto, gli investimenti di maggior rilievo nell'esercizio 2015 hanno riguardato l'acquisto di nuovo materiare rotabile con un impegno di 46 milioni e la realizzazione del primo stralcio funzionale del raddoppio della linea ferroviaria Pistoia-Lucca per complessivi 35 milioni, di cui 5 milioni impegnati nel 2014, in favore di Rfi[201].

Nel 2015, sul capitolo 31095 "Raddoppio della linea ferroviaria Pistoia Montecatini", sono stati impegnati 17,00 milioni (non risultano peraltro pagamenti) e sono stati

---

198 Cap. 32068 "Efficienza del sistema regionale dei trasporti acquisto materiale rotabile per linee non elettrificate".
199 Delibera Giunta regionale 7 aprile 2015, n. 516.
200 Delibera Giunta regionale 7 aprile 2015, n. 516.
201 Cfr. convenzione Attuativa dell'Atto Integrativo al Protocollo d'Intesa del 17/11/2008 per l'aggiornamento delle opere relative al potenziamento della linea ferroviaria Pistoia-Lucca, sottoscritta tra Regione Toscana e Rfi S.p.a. in data 20/04/2015.

reimputati a seguito del riaccertamento ordinario 6 milioni al 2018 e 6,5 milioni agli esercizi successivi al 2018, finanziati mediante il Fpv.

Inoltre, per quest'ultima opera, l'art. 21 della l.r. 27 marzo 2015, n. 37[202], sostitutivo dell'art. 33 della legge finanziaria regionale 2015[203], prevede il concorso della Regione al finanziamento della stessa, attraverso l'erogazione di contributi straordinari (pari a 12,5 milioni di parte corrente, dal 2017 al 2036), per sostenere gli oneri di ammortamento derivanti dalla contrazione dei finanziamenti necessari da parte di Rfi. Restano altresì a carico del bilancio regionale il finanziamento delle spese necessarie all'eliminazioni di passaggi a livello e delle altre opere complementari nel tratto Pistoia-Montecatini e di quelle previste dal d.l. 12 settembre 2014 n. 133, convertito con modificazione dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Come già evidenziato nel paragrafo 4.1 del capitolo IV, l'operazione di trasformazione, con la modifica apportata con la l.r. n. 37/2015, dei contributi straordinari, quali spesa d'investimento, in sostegni finanziari di parte corrente al rimborso degli oneri di ammortamento per la contrazione di mutui da parte di RFI, presenta molte ambiguità, anche per i possibili risvolti elusivi dei vincoli sul pareggio di bilancio e dei vincoli sull'indebitamento, di cui all'art. 10 l. n. 243/2012 e all'art. 62, comma 6 del d.lgs. n. 118/2011.

Sempre in ambito di interventi destinati alla interconnettività del trasporto pubblico locale è stato approvato l'Accordo tra Rfi, Autorità portuale di Livorno, Interporto A. Vespucci e Regione Toscana per la realizzazione del collegamento ferroviario tra porto di Livorno e Interporto A. Vespucci[204].

Infine, occorre sottolineare che, nell'anno 2015, a causa delle criticità emerse in sede di monitoraggio eseguito dall'Osservatorio regionale per la mobilità ed i trasporti (art. 21, l.r. n. 42/1998), la Giunta regionale ha deliberato,[205] a decorrere dal 2016, un aumento del 3 per cento (comprensivo dell'incremento tariffario adeguato al tasso di inflazione programmata) del prezzo medio delle tariffe per il servizio ferroviario, al fine di assicurarsi l'intera quota di premialità del Fondo nazionale trasporti, legata alla crescita del rapporto tra ricavi/ricavi+corrispettivo-costi infrastruttura.

---

[202] Recante "Disposizioni di carattere finanziario. Modifiche alle leggi regionali 42/1998, 6/2000, 40/2005, 38/2007, 66/2008, 73/2008, 59/2009, 77/2012, 45/2013, 77/2013, 86/2014, 1/2015. della l.r. 29 dicembre 2014, n. 86 (legge finanziaria 2015)".
[203] l.r. 29 dicembre 2014, n. 86.
[204] Delibera Giunta regionale 9 novembre 2015, n. 1054.
[205] Delibera Giunta regionale 23 novembre 2015, n. 1106.

3.1.3. Viabilità

In materia di viabilità, come già accennato, la l.r. 22/2015[206] ha riallocato presso la Regione le funzioni di progettazione e costruzione delle opere riguardanti le strade regionali, programmate e indicate in specifiche delibere della Giunta Regionale.

Con le leggi regionali di integrazione e modifica della l.r. n. 22/2015, n. 70/2015 e n. 9/2016, pur nella conferma del disegno iniziale sulle competenze in materia di viabilità regionale attribuite alle Province e alla Città metropolitana, si è accelerato il processo di subentro della Regione nella titolarità della conduzione di opere strategiche in corso, al fine di evitare ritardi.

La Giunta regionale[207], infatti, aveva dettato disposizioni transitorie al fine di garantire la necessaria continuità amministrativa, ridefinendo gli ambiti di competenza delle funzioni, lasciando in capo alle Province e alla Città metropolitana di Firenze, le funzioni di manutenzione e gestione delle strade regionali, nonché le procedure di gara già avviate.

Nel 2015 sono state trasferite alle province e alla città metropolitana risorse per 11,96 milioni[208] per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade regionali, in leggera diminuzione rispetto al 2014. I maggiori contributi sono stati assegnati alla Citta' Metropolitana di Firenze (quasi 2,9 milioni), alla Provincia di Pisa (1,7 milioni) e di Siena (1,7 milioni). Inoltre, sono stati effettuati trasferimenti complessivi 6,22 milioni a favore di Artea e della provincia di Arezzo per le opere relative al 1° e 2° lotto della Srt 69 variante in riva destra dell'Arno, i cui pagamenti ammontano a 6,02 milioni (azione 1.1.3. del Priim).

Sono state, inoltre, previste interventi per il miglioramento delle sicurezza stradale (azione 3.2.1. del Priim) con una stanziamento di 8,4 milioni, di cui 4,47 milioni impegnati nel 2015, a seguito del bando espletato dalla Regione a fine 2014, per la messa in sicurezza di strade provinciali, comunali e di ambito urbano e interventi su strade regionali nelle tratte interne ai centri abitati. La Regione ha erogato nel 2015 per un importo ridotto (0,08 milioni) in favore dei soggetti beneficiari essendo il termine per l'inizio dei lavori fissato entro maggio del 2016.

La Giunta ha inoltre stanziato altri 3,4 milioni per altri 3 interventi sulle tratte extraurbane delle strade regionali Sr 70 della Consuma, Sr 68 di Val di Cecina e SR 258 Marecchia.

---

[206] Art. 2 comma 1 lett. g).
[207] Delibera Giunta regionale 29 dicembre 2015, n. 1336.
[208] Delibera Giunta regionale 26 gennaio 2015, n. 44.

CAPITOLO IV.3
APPROFONDIMENTI SULLE POLITICHE AMBIENTALI

Sommario: 1. I dati del rendiconto. - 1.1. - Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel triennio 2013-2015 - 1.2. La gestione dell'ambiente nel bilancio armonizzato. - 2. Lo stato attuale dell'affidamento ai gestori dei servizi. - 2.1. ATO Toscana Sud. - 2.2. ATO Toscana Centro. - 2.3. ATO Toscana Costa. - 3. I principali atti della Giunta in materia di rifiuti.

1. I dati del rendiconto

1.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel triennio 2013-2015

Come detto nel paragrafo 2.1 del presente capitolo, gli schemi di bilancio nel 2015, sono quelli in vigore nel precedente esercizio, conseguentemente la suddivisione delle spese resta strutturata per strategie, funzioni obiettivo e upb.

La strategia ambientale si articola in tre funzioni obiettivo: Recupero e valorizzazione delle risorse naturali ambientali (41); Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti (42); Attività generali per l'ambiente (43). Le risorse assegnate alla strategia ambientale sono pari a 505,29 milioni delle quali 85,36 milioni reimputate al fondo pluriennale vincolato; pertanto a fronte di stanziamenti per 419,93 milioni risultano impegni per 72,76 milioni. I pagamenti effettuati nell'anno sono 51,28 milioni. Diversamente che nella strategia territoriale, rispetto al 2014, i dati che risultano in crescita sono solo quelli riferibili agli stanziamenti, che risultano influenzati – come ha osservato la Regione in corso di istruttoria – dall'entrata in vigore del divieto di finanziare spesa in conto capitale con mutui che poi non vengono contratti, a partire dall'anno in corso; ciò ha determinato la necessità per l'amministrazione di accrescere gli stanziamenti così finanziati nell'ultimo anno in cui ciò era possibile; gli impegni risultano essere tutti in diminuzione, soprattutto per effetto della preponderanza, nell'ambito della strategia, di spese in conto capitale. Ciò consegue quindi all'applicazione dei nuovi principi contabili discendenti dalla riforma. Un ulteriore effetto del d.lgs. n. 118/2011, riguarda il generale aumento della capacità di pagamento conseguente alla contiguità degli impegni rispetto ai relativi pagamenti.

Le tabelle che seguono riportano il quadro complessivo delle risultanze contabili e dei relativi indicatori, suddivisi per funzioni obiettivo.

Tab. 132 - Strategia ambientale – Periodo 2013 - 2015. (in milioni)

Funzioni obiettivo		Stanziamenti				Impegni				Pagamenti		
		2013	2014	2015	di cui fondo	2015 al netto FPV	2013	2014	2015	2013	2014	2015
41	Recupero e valorizzazione delle risorse naturali ambientali	50,58	33,17	61,14	17,58	43,56	13,75	10,32	8,56	3,99	5,20	5,69
42	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	285,46	276,23	417,54	67,03	350,51	73,58	104,68	59,17	7,01	38,5	41,04
43	Attività generali per l'ambiente	28,54	25,70	26,62	0,75	25,87	7,57	9,15	5,03	1,54	3,75	4,55
Totale		**364,58**	**335,10**	**505,29**	**85,36**	**419,93**	**94,90**	**124,15**	**72,76**	**12,54**	**47,41**	**51,28**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

La distribuzione delle risorse fra le singole funzioni obiettivo è pressoché analogo a quella degli anni precedenti, sia con riguardo agli stanziamenti che agli impegni.

Tab. 133 – Strategia ambientale – Funzione obiettivo sul totale strategia.

Funzioni obiettivo		% sul totale stanziamenti			% sul totale impegni			% sul totale pagamenti		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
41	Recupero e valorizzazione delle risorse naturali ambientali	13,87%	9,90%	10,37%	14,49%	8,31%	11,76%	31,82%	10,97%	11,10%
42	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	78,30%	82,43%	83,47%	77,53%	84,32%	81,33%	55,90%	81,12%	80,04%
43	Attività generali per l'ambiente	7,83%	7,67%	6,16%	7,98%	7,37%	6,91%	12,28%	7,91%	8,87%
Totale		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

Nel 2015 la funzione obiettivo "Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti" accoglie infatti l'83,47 per cento degli stanziamenti, mantenendo una percentuale analoga a quella del biennio precedente. Analoghe considerazioni si possono far valere con riguardo agli impegni che, pur fortemente ridotti, per i motivi sopra indicati, vedono una distribuzione delle risorse fra le diverse funzioni obiettivo, del tutto analoga a quella del biennio che lo precede, con una maggiore concentrazione nella predetta funzione obiettivo "Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti" oggetto di impegni per l'81,33 per cento dell'intera strategia.

Tab. 134 - Strategia ambientale - Indicatori finanziari 2013-2015.

Funzioni obiettivo		Capacità di impegno			Velocità di pagamento		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015
41	Recupero e valorizzazione delle risorse naturali ambientali	27,18%	31,11%	19,64%	29,02%	50,39%	66,50%
42	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	25,78%	37,90%	16,88%	9,53%	36,74%	69,36%
43	Attività generali per l'ambiente	26,52%	35,60%	19,45%	20,34%	40,98%	90,41%
Totale		**26,03%**	**37,05%**	**17,33%**	**13,21%**	**38,19%**	**70,48%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

Nel 2015 la capacità di impegno, come già osservato, appare ulteriormente ridotta; andamento inverso viene invece assunto dall'indice relativo alla velocità di pagamento.

La successiva tabella evidenzia l'andamento degli impegni, distinti tra spesa corrente e in conto capitale.

Tab. 135 - Impegni di spesa per funzione obiettivo. Triennio 2013-2015. (in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO			Impegni			% sul totale			Variazioni	
			2013	2014	2015	2013	2014	2015	2014/2013	2015/2014
41	Recupero e valorizzazione risorse naturali ambientali	Spese correnti	4,10	5,74	5,16	29,82%	55,62%	60,26%	40,00%	-10,18%
		Spese c/capitale	9,65	4,58	3,40	70,18%	44,38%	39,74%	-52,54%	-25,75%
		Totale	13,75	10,32	8,56	100,00%	100,00%	100,00%	-24,95%	-17,09%
42	Tutela dell'ambiente riduzione dell'inquinamento	Spese correnti	8,22	8,13	4,36	11,17%	7,77%	7,37%	-1,09%	-46,40%
		Spese c/capitale	65,36	96,54	54,81	88,83%	92,22%	92,63%	47,71%	-43,22%
		Totale	73,58	104,68	59,17	100,00%	100,00%	100,00%	42,27%	-43,47%
43	Attività generali per l'ambiente	Spese correnti	5,96	4,25	4,77	78,73%	46,45%	94,84%	-28,69%	12,27%
		Spese c/capitale	1,61	4,91	0,26	21,27%	53,66%	5,16%	204,97%	-94,71%
		Totale	7,57	9,15	5,03	100,00%	100,00%	100,00%	20,87%	-45,02%
SPESE CORRENTI			18,28	18,12	14,28	19,26%	14,60%	19,63%	-0,88%	-21,16%
SPESE C/CAPITALE			76,62	106,02	58,47	80,74%	85,40%	80,37%	38,37%	-44,85%
TOTALE STRATEGIA AMBIENTALE			**94,90**	**124,14**	**72,76**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**30,81%**	**-41,39%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

Come evidenzia la tabella sopra riportata, la spesa in conto capitale è pari a 58,47 milioni e costituisce l'80 per cento del totale della spesa della strategia ambientale. La funzione obiettivo "Tutela dell'ambiente riduzione dell'inquinamento" presenta la maggior concentrazione di risorse di parte capitale, seppure in forte flessione rispetto all'anno precedente (-43,22 per cento). In generale tutta la strategia risulta in calo del 41,39 per cento. Nel 2015 gli impegni di spesa di parte corrente ammontano a 14,28 milioni; anche queste ultime risorse risultano in calo (-21,16 per cento) rispetto all'anno precedente.

La tabella che segue, mostra i capitoli di spesa relativi alla strategia ambientale che presentano le maggiori movimentazioni contabili. Gli impegni di maggior rilievo riguardano la spesa in conto capitale riferita alla funzione obiettivo 42 "Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti" che finanzia principalmente gli interventi a difesa del suolo, bonifiche, eventi alluvionali.

Tab. 136 - Principali capitoli di spesa relativi alla strategie ambientale. Anno 2015. (in milioni)

Capitolo	Funzione obiettivo	Descrizione capitolo	Tipologia	Impegni	Pagamenti
41031	Recupero e valorizzazione delle risorse naturali ambientali	Promozione interventi finalizzati al risparmio e recupero di energia per le migliori utilizzaz. geotermiche, tutela ambientale territori interess. insediamenti impianti geotermici	Spese in conto capitale	1,15	0,00
41033	Recupero e valorizzazione delle risorse naturali ambientali	Fondo per gli enti parco regionali della Maremma, di Migliarino, S. Rossore, Massaciuccoli, delle Alpi Apuane	Spese correnti	3,51	3,36
42133	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	Programma pluriennale investimenti: interventi per erosione costa/cuneo salino	Spese in conto capitale	16,20	16,20
42234	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	Interventi prevenzione produzione rifiuti, implementazione raccolta differenziata e recupero materiali e per il completamento dell'attuazione dei piani provinciali - spese investimento	Spese in conto capitale	1,00	0,00
42264	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	Bonifica degli spazi e dei terreni al fine di riabilitazione e riuso Por Creo Fesr reg. ce 1083/2006 attività 2.1 - quota C.E. e Stato	Spese in conto capitale	6,49	1,78
42302	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	Fas 2007/2013 linea 3.4.1 - difesa del suolo dal rischio idrogeologico. (Delibera Cipe 166/2007)	Spese in conto capitale	2,08	2,08
42409	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	Accordo ai sensi del dm 16 ottobre 2006 - programma di finanziamento per il miglioramento della qualità dell'aria - spese in conto capitale	Spese in conto capitale	2,14	0,00
42475	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	Fondo per il finanziamento degli interventi di cui al documento annuale per la difesa del suolo	Spese in conto capitale	6,37	1,73
42483	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	Eventi alluvionali gennaio-febbraio 2014. Piano degli interventi di cui all'o.c.d.p.c. n. 157/2014. Risorse da trasferire al commissario delegato	Spese in conto capitale	3,19	1,00
42525	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	Risorse da trasferire alla contabilità speciale n. 5868 ai sensi dall'art. 3 comma 3 dell'ocdpc n. 215/2014	Spese in conto capitale	4,60	4,60
42526	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	Eventi alluvionali ottobre-novembre 2014. o.c.d.p.c. n. 215/2014. Risorse da trasferire al commissario delegato	Spese in conto capitale	7,90	7,90
43138	Attività generali per l'ambiente	Arpat azioni integrative previste dal Praa 2007-2010 - fondo sanitario - spese correnti	Spese correnti	2,78	2,64

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Con riguardo alla funzione obiettivo 43 "Attività generali per l'ambiente", si richiama il cap. 43138 "Arpat azioni integrative previste dal Praa 2007-2010 - fondo sanitario - spese

correnti" che pur classificato nella strategia ambientale e di competenza della Direzione "Ambiente ed energia", si riferisce ad attività dell'Arpat e risulti, così come le spese di funzionamento della stessa Agenzia, a carico del Fondo sanitario. Ciò rappresenta un elemento di novità rispetto all'anno precedente in cui tutte le attività svolte dall'Agenzia non assorbivano ancora ulteriori risorse del fondo sanitario[209].

Al capitolo 42234 "Interventi prevenzione produzione rifiuti, implementazione raccolta differenziata e recupero materiali e per il completamento dell'attuazione dei piani provinciali - spese investimento", che accoglie risorse finalizzate alla realizzazione di investimenti pubblici volti al miglioramento e alla mitigazione ambientale connessi con la gestione dei rifiuti e le bonifiche dei siti inquinati, e che presenta, rispetto ai 22,34 milioni di stanziamento 1 milione di impegni, non pagati, si farà riferimento nel paragrafo dedicato ai principali atti della Giunta in materia di rifiuti.

1.2. La gestione dell'ambiente nel bilancio armonizzato

In considerazione dei nuovi schemi di bilancio, è stata riportata la nuova classificazione della spesa per missioni e programmi, che comporta una rappresentazione funzionale e assicura maggiore trasparenza e dà evidenza alla destinazione delle risorse pubbliche.

Le politiche dell'ambiente, nel nuovo bilancio, sono gestite sostanzialmente attraverso due missioni: la missione: n. 900 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" e la missione n. 1100 "Soccorso civile".

La tabella che segue riporta le risultanze contabili della gestione delle spese secondo la classificazione per missioni. I dati complessivi, diversamente rispetto a quanto osservato nella strategia territoriale, non risultano coerenti con quelli riportati nella strategia ambientale, pur considerando che si tratta di classificazioni diverse confrontabili solo per macroaggregati.

Tab. 137 - Le politiche per l'ambiente riclassificate per missioni. Anno 2015. (in milioni)

Missioni	Stanziamenti	di cui FPV	Stanziamenti al netto del FPV	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Velocità di pagamento
900 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	489,46	78,56	410,90	64,81	45,98	15,77%	70,93%
1100 - Soccorso civile	73,13	12,87	60,26	27,83	23,69	46,19%	85,12%
Totale	**562,59**	**91,43**	**471,16**	**92,65**	**69,67**	**19,66%**	**75,20%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio 2015.

[209] Si veda il paragrafo relativo alla G.S.A. del capitolo dedicato alle politiche sanitarie.

La distribuzione delle risorse risulta maggiormente dettagliata dalla classificazione per programmi.

Tab. 138 - Le politiche dell'ambiente per missioni e programmi. Anno 2015. (in milioni)

Missioni		Programmi		stanziamenti	FPV	stanziamenti al netto del FPV	impegni	pagamenti	% del programma su totale stanziamento	% del programma sul totale impegni	% pagamenti sul totale missione	Capacità di impegno	Velocità di pagamento
900	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	901	Difesa del suolo	246,55	30,69	215,86	30,91	22,13	52,53%	47,69%	48,13%	14,32%	71,59%
		902	Tutela, valorizzazione e recupero ambientale	32,29	5,75	26,53	2,34	1,88	6,46%	3,61%	4,10%	8,81%	80,61%
		903	Rifiuti	29,99	0,95	29,04	2,61	1,36	7,07%	4,03%	2,96%	9,00%	52,09%
		904	Servizio idrico integrato	41,27	4,68	36,59	0,38	0,38	8,90%	0,58%	0,82%	1,03%	100,00%
		905	Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione	12,57	0,04	12,54	4,36	3,71	3,05%	6,73%	8,07%	34,80%	85,05%
		906	Tutela e valorizzazione delle risorse idriche	54,91	12,67	42,25	0,24	0,21	10,28%	0,37%	0,46%	0,57%	86,99%
		907	Sviluppo sostenibile territorio montano piccoli Comuni	4,61	2,64	1,98	0,82	0,34	0,48%	1,27%	0,75%	41,66%	41,82%
		908	Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento	27,69	0,29	27,40	12,54	10,06	6,67%	19,35%	21,88%	45,76%	80,24%
		909	Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e l'ambiente (solo per le Regioni)	39,57	20,86	18,71	10,61	5,90	4,55%	16,36%	12,82%	56,67%	55,59%
	Totale			**489,46**	**78,56**	**410,90**	**64,81**	**45,98**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**15,77%**	**70,93%**
1100	Soccorso civile	1101	Sistema di protezione civile	9,21	0,05	9,16	4,09	4,02	15,20%	14,71%	16,95%	44,71%	98,06%
		1102	Interventi a seguito di calamità naturali	63,92	12,82	51,10	23,74	19,68	84,80%	85,29%	83,05%	46,46%	82,89%
	Totale			**73,13**	**12,87**	**60,26**	**27,83**	**23,69**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**46,19%**	**85,12%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio 2015.

In primo luogo si osserva che riguardo alla missione 900 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" che presenta stanziamenti importanti, pari a 410,90 milioni, siano stati impegnati solo 64,81 milioni, rivelando una modestissima capacità di impegno (15,77 per cento). Il 47,69 per cento degli impegni della missione, risulta allocato presso il programma "Difesa del suolo" che, a fronte di stanziamenti per 215,86 milioni presenta impegni per 30,91 milioni. Segue, in ordine di impegni di spesa, il programma "Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento" che presenta impegni per 12,54 milioni.

Infine, si osserva come al programma "Rifiuti" che presenta stanziamenti per 29,04 milioni, corrispondano impegni davvero minimi per 2,61 milioni e al programma "Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione" a fronte di stanziamenti per 12,54 milioni corrispondano impegni per soli 4,36 milioni.

Con riguardo alla missione 1100 "Soccorso civile", il programma "Interventi a seguito di calamità naturali" destinatario dell'84,80 per cento delle risorse stanziate, presenti una capacità di impegno pari al 46,46 per cento. Si rileva come la bassa capacità di impegno caratterizzi entrambi i programmi; ad essa si contrappone una maggiore velocità di pagamento, in linea con i nuovi principi del bilancio armonizzato.

2. Lo stato attuale dell'affidamento ai gestori dei servizi

Nella relazione dello scorso anno era stato descritto l'assetto delineato dalla recente normativa in materia di rifiuti, con particolare riguardo allo stato dell'affidamento dei servizi di gestione rifiuti nei tre ambiti territoriali in cui è stata ripartita la regione.

Le tipologie di affidamento del servizio risultavano tra loro differenti così come i tempi di realizzazione degli stessi.

2.1. ATO Toscana Sud

L'unica procedura di affidamento del servizio di gestione rifiuti portata a conclusione riguarda l'ATO Toscana Sud, in cui la procedura di appalto si era conclusa con l'affidamento ventennale del servizio alla società SEI Toscana s.r.l., appositamente costituita ed operativa già dal 1° gennaio 2014. La Sezione aveva, in quella sede, espresso delle perplessità in relazione ai requisiti di partecipazione alla gara che apparivano piuttosto stringenti e che di fatto avevano limitato le offerte a tre sole, due delle quali si erano successivamente ritirate, determinando così l'aggiudicazione alla soc. SEI Toscana s.r.l. Sulla procedura di gara sono in corso delle indagini da parte della Procura della Corte dei conti.

2.2. ATO Toscana Centro

Con riguardo all'affidamento del servizio da parte dell'ATO Toscana Centro, la procedura ristretta ad evidenza pubblica, aveva portato alla presentazione di due sole offerte[210], così individuate:

un primo raggruppamento tra imprese così composto:

- Cooperativa Lavoratori Ausiliari del Traffico L.A.T. (mandataria);
- Siena Ambiente s.p.a. (mandante);
- SEI Toscana s.r.l. (mandante);
- CFT società cooperativa (mandante).

[210] Il termine stabilito era il giorno 7.11.2014.

Un secondo costituendo raggruppamento tra imprese così costituito:

- Quadrifoglio s.p.a. (mandataria);
- Publiambiente s.p.a. (mandante);
- ASM s.p.a. (mandante);
- CIS s.r.l. (mandante).

Con determina del Direttore generale n. 81 del 16 settembre 2015 è stato escluso[211] dalla procedura di gara il primo concorrente, che ha presentato ricorso al TAR Toscana con contestuale richiesta di sospensiva, notificato ad ATO Toscana Centro in data 9 ottobre 2015. Il Tar Toscana Sezione Prima[212], ha respinto la domanda cautelare e rinviato la discussione del merito al 18 maggio 2016.

Intanto, la Commissione giudicatrice aveva proposto l'aggiudicazione provvisoria in favore del secondo concorrente, riservandosi di procedere all'accertamento del possesso in capo allo stesso dei requisiti di ordine generale[213] e dei requisisti di idoneità professionale e di capacità economico-finanziaria e tecnica richiesti con bando di gara[214], con conseguente procedura di aggiudicazione definitiva. La verifica ha dato però esiti negativi in ragione dell'accertata irregolarità fiscale e della relativa dichiarazione non veritiera di cui all'art 38, c. 1, lett. g), del d.lgs. n. 163/2006 resa dalla società mandante CIS s.r.l. Quest'ultima, infatti, risultava destinataria da parte dell'Agenzia delle entrate di Pistoia di un avviso di accertamento relativo all'anno 2009, notificato in data 16 aprile 2014, per un valore complessivo pari a 122.730,00 euro, oltre sanzioni, non opposto. Da una successiva richiesta di chiarimenti rivolta alla società CIS s.r.l. è emerso che la stessa era stata oggetto di ulteriori tre accertamenti d'imposta, relativi agli anni 2006, 2007 e 2008, tutti fondati sullo stesso presupposto e tutti ritualmente impugnati dinnanzi alla Commissione Tributaria Provinciale e da questa annullati, con decisioni confermate dalla Commissione Tributaria Regionale, con sentenza n. 1210 del 2 luglio 2015, passata in giudicato; per l'accertamento relativo all'anno 2009 era stata, invece, presentata istanza di autotutela, rigettata con provvedimento del 15 dicembre 2015, e poi proposta nuova istanza di autotutela in data 13 gennaio 2016, in corso di valutazione. Intanto la società CIS s.r.l., in data 5 aprile 2016, ha provveduto, senza rinunciare alla richiesta di autotutela e con richiesta di rimborso, al

[211] Le motivazioni alla base dell'esclusione relative sarebbero relative alla "Qualità del modello gestionale proposto".
[212] Con ordinanza n. 01613/2015 Reg. Ric. depositata in segreteria in data 21.10.2015.
[213] Ex art. 38 del d.lgs. n. 163/2006 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".
[214] A norma dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006.

pagamento dell'importo di cui all'avviso di accertamento relativo all'anno 2009. E' intervenuta la nota dell'Agenzia delle entrate di Pistoia che, per effetto dell'intervenuto pagamento del 5 aprile 2016 relativo all'accertamento n. 258/2009, certificava la regolarità fiscale ai sensi dell'art. 38, c. 1, lett. g), del d.lgs. n. 163/2006 della società CIS s.r.l. alla data del 5 aprile 2016. ATO Toscana Centro, riferendosi all'univoco orientamento giurisprudenziale, secondo cui il requisito della regolarità fiscale deve essere posseduto alla data di presentazione dell'offerta e deve essere mantenuto per tutto l'arco di svolgimento della gara, fino al momento dell'aggiudicazione, restando irrilevante un eventuale adempimento tardivo degli obblighi fiscali, per violazione della *par condicio*, ha escluso il concorrente costituendo RTI con impresa mandataria Quadrifoglio s.p.a. in ragione dell'accertata irregolarità fiscale e della relativa dichiarazione non veritiera[215] resa dalla mandante CIS s.r.l., revocando l'aggiudicazione provvisoria disposta con determina del Direttore generale n. 112 del 31 dicembre 2015.

A chiusura dell'istruttoria e relativa conclusione della fase del contraddittorio, quando non risultava alcun affidamento del servizio, la Regione Toscana, ha fatto pervenire un atto che invertiva gli esiti delle azioni intraprese fino ad allora dall'ATO Toscana Centro.

Con deliberazione n. 67 dell'8 luglio 2016[216], il Direttore dell'Autorità ha disposto infatti *"l'aggiudicazione definitiva della gara avente ad oggetto: "Procedura ristretta per l'affidamento in concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilai-4 […], comprensivo della realizzazione dei lavori strumentali" […], al "Concorrente 2" (costituendo R.T.I. con mandataria Quadrifoglio S.p.A.), classificatosi al primo posto della graduatoria, per la prevista durata ventennale, in conformità ai verbali della Commissione Giudicatrice approvati dalla stazione appaltante, ed alle condizioni economiche sintetizzate nell'allegato "A" parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, in quanto offerta valida, congrua e conveniente"*.

La decisione sarebbe conseguente alla presa d'atto dell'annullamento effettuato da parte dell'Agenzia delle entrate di Pistoia dell'accertamento n. 258/2014 relativo all'annualità d'imposta 2009 emesso nei confronti della Società CIS s.r.l. e del possesso del requisito di regolarità fiscale di cui all'art. 38, c. 1, lett. g), del d.lgs. n. 163/2006 dalla mandante CIS s.r.l., alla luce delle certificazioni rilasciate dalla medesima Agenzia delle entrate, che attesterebbero l'esistenza del requisito della regolarità fiscale non avendo la CIS s.r.l. commesso alcuna grave violazione della normativa tributaria; conseguentemente l'ATO

[215] Di cui all'art. 38, c. 1, lett. g), del d.lgs. n. 163/2006.
[216] Fatta pervenire dalla Regione Toscana in data 15 luglio 2016.

Centro ha disposto anche l'annullamento in autotutela della propria determina n. 43 del 17 maggio 2016[217].

Vista la tempistica della trasmissione che non permette di valutare le successive revoche degli atti adottati dall'Autorità, la Sezione fa riserva, di valutare in una prossima occasione, il cambio di indirizzo intrapreso dagli organi coinvolti.

2.3. ATO Toscana Costa

La procedura di affidamento del servizio di gestione rifiuti in corso nell'ATO Toscana Costa, era finalizzata alla gestione unica del servizio in tutta l'area vasta (comuni dei territori di Massa Carrara, Lucca, Pisa e Livorno) da parte di un soggetto misto pubblico-privato.

I 95 comuni del comprensorio avevano provveduto alla costituzione della società RetiAmbiente s.p.a., prevedendo una gara per l'individuazione di un socio privato di minoranza gestore del servizio.

Tali procedure registravano un certo ritardo e l'approvazione di un Piano straordinario aggiornato[218], cui la Regione aveva apposto il parere di conformità rispetto al Piano regionale sui rifiuti, sarebbe stato il presupposto per la conclusione della fase di "dialogo competitivo" a seguito del quale presentare le offerte definitive da sottoporre a valutazione da parte dell'ATO. L'Assemblea dei Sindaci con deliberazione n. 11 del 6 luglio 2015 ha approvato, in via definitiva, l'aggiornamento del Piano Straordinario dei Rifiuti per l'ATO Toscana Costa dopo che in data 3 luglio 2015 era stato siglato, con le Organizzazioni sindacali, il protocollo d'intesa per il passaggio del personale a RetiAmbiente s.p.a., futuro gestore unico del servizio rifiuti nell'ATO Toscana Costa.

Intanto, il 19 novembre 2015, ha avuto inizio la fase di dialogo competitivo conclusa l'11 febbraio 2016, volta a un confronto con i concorrenti per individuare le migliori soluzioni tecnico organizzative per la gestione integrata sul territorio; sono state concluse le valutazioni di stima dei beni da conferire, da parte dei comuni, in RetiAmbiente (ad eccezione di quella relativa al comune di Livorno che non ha trasmesso la documentazione

---

[217] Per effetto di ciò, è stato demandata al Responsabile del procedimento l'adozione dei provvedimenti conseguenti all'annullamento dell'atto del direttore generale n. 43/2016 quali:
- la revoca della segnalazione all'ANAC nei confronti della società CIS s.r.l., in quanto le dichiarazioni rilasciate dal legale rappresentante della società CIS s.r.l. alla luce degli atti dell'Agenzia delle entrate di Pistoia sono veritiere;
- il non procedere all'incameramento della cauzione provvisoria depositata in sede di gara dal "Concorrente 2".

[218] Avvenuta con deliberazione assembleare n. 13 del 1° dicembre 2014.

per le valutazioni); infine in data 28 dicembre 2015, è stato deliberato l'aumento di capitale sociale di RetiAmbiente s.p.a., sottoscritto mediante conferimento delle partecipazioni delle società operative Geofor s.p.a., Esa s.p.a., Ascit s.p.a., Ersu s.p.a. e mediante il conferimento, da parte di alcuni singoli comuni, di mezzi ed attrezzature funzionali al servizio di raccolta Rsu.

Ma il percorso sembra progressivamente allungarsi, poiché, intanto, è stato proposto dall'ATO Toscana Costa, ricorso al Tar contro il Comune di Livorno[219] per chiedere l'annullamento della delibera 225 votata dal Consiglio comunale il 23 dicembre 2015, con cui il consiglio invitava a fermare il percorso intrapreso dalla precedente amministrazione[220], che voleva far confluire la municipalizzata Aamps (società *in house* del comune di Livorno, gestore dei rifiuti) nella società mista pubblico-privata Reti Ambiente.

Infine, si segnala che la Sezione fallimentare del Tribunale di Livorno il 3 marzo 2016, ha accolto l'istanza di concordato preventivo in bianco presentato dai vertici dell'azienda Aamps.

3. I principali atti della Giunta in materia di rifiuti

Nel corso del 2015, gli atti rilevanti in tale materia riguardano varie convenzioni stipulate in ambito regionale tra ATO Toscana Centro e ATO Toscana Costa, nonché quelle in ambito interregionale tra Toscana da una parte, Liguria e Calabria dall'altra.

La prima convenzione[221], discende dalla l.r. n. 25/1998 - "Norme per la gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati". L'art. 25 recante "Autosufficienza - Atti di indirizzo regionali Sistemi d'A.T.O. Poteri regionali" prevede, al comma 1, che nei casi in cui il principio del perseguimento della autosufficienza nella gestione dei rifiuti in ciascun ambito non sia interamente perseguibile per carenza di capacità degli impianti, il Consiglio regionale, con propria deliberazione, formuli gli indirizzi per la sottoscrizione di una convenzione tra le autorità per il servizio di gestione rifiuti urbani, finalizzata allo smaltimento in un ATO diverso da quello di provenienza. Tale principio di cui al c.1 dell'art. 25 può essere derogato, così come previsto dallo stesso c. *2 bis*[222]: "In caso di eventi eccezionali e contingenti, le

[219] Il Comune vorrebbe mantenere l'affidamento "*in house*" dei servizi di gestione dei rifiuti e igiene ambientale o comunque prevedere la gestione esclusivamente pubblica dei rifiuti urbani, arrivando alla costituzione di un consorzio tra i comuni dell'Ato Costa.
[220] Delibera del Consiglio comunale n. 151 del 30 novembre 2011.
[221] D.g.r. n. 413 del 7 aprile 2015.
[222] Introdotto dall'art. 18 c. 3 della recente l.r. n. 61/2014.

autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani interessate possono sottoscrivere convenzioni per lo smaltimento dei rifiuti in un ATO diverso da quello di provenienza, anche in assenza degli indirizzi di cui al comma 1, previa acquisizione del parere della Giunta regionale".

L'evento eccezionale in questo caso si riferiva all'esaurimento anticipato della volumetria della discarica di Firenzuola, per la quale erano previsti lavori di ampliamento che avrebbero dovuto garantire, con un primo lotto, l'utilizzo per il 2016. Le criticità rilevate nei lavori di ampliamento ed emersi negli incontri tenuti tra maggio e novembre 2014 tra Herambiente s.p.a. (società gestore della discarica), Provincia e ATO Toscana Centro hanno comportato la necessità di richiedere lo smaltimento dei rifiuti in discariche di un diverso ambito (Peccioli e Rosignano) con l'attivazione della procedura d'urgenza e l'intervento della Giunta. L'accordo ha previsto un quantitativo massimo di rifiuti pari a 100.000 t, per un periodo pari ad un anno decorrente dalla stipula dell'accordo. Peraltro il Piano dell'ATO Toscana Centro approvato con propria delibera[223] per gli anni 2015-2016 prevede il conferimento di circa 53.000 t/a presso gli impianti di discarica dell'ATO Toscana Sud[224] e 110.000 t/a presso la discarica di Firenzuola. Quest'ultima veniva designata quale discarica a servizio di tutto l'ATO Toscana Centro, per la quale sarebbe stato previsto un ampliamento di 900.000 mc di cui il primo lotto avrebbe dovuto assicurare l'autosufficienza di ambito, secondo le previsioni del piano stesso.

Conseguenza dell'accordo è la prenotazione di risorse[225] (e conseguente impegno[226]) per il 2015 pari a 1 milione[227] quale contributo ambientale per il conferimento dei rifiuti urbani e dei rifiuti, del loro trattamento in impianti di smaltimento ubicati in ambiti territoriali ottimali diversi da quello di produzione; tali risorse vengono assegnate alle Autorità per il servizio di gestione integrata per destinarle alle province e ai comuni sedi di impianti di smaltimento rifiuti urbani e dei rifiuti del loro trattamento, prodotti in altri ambiti; i contributi sono finalizzati alla realizzazione di investimenti pubblici volti al miglioramento e alla mitigazione ambientale connessi con la gestione dei rifiuti e le bonifiche dei siti inquinati[228].

---

[223] Delibera Assembleare n. 2 del 7 febbraio 2014.
[224] Dei quali circa 13.000 t/a provenienti dal Valdarno Fiorentino e dalla Val di Sieve e circa 40.000 t/a dal resto di ATO Toscana Centro.
[225] D.g.r. n. 1149 del 30 novembre 2015.
[226] D.D. n. 6325 del 3 dicembre 2015.
[227] Si richiama la tab. n. 136, capitolo 42234.
[228] Art. 25 *bis* della l.r. n. 25/1998.

Con riguardo, invece, agli accordi interregionali, si segnala l'approvazione in data 4 agosto 2015[229], di due distinti schemi di accordo con le Regioni Liguria e Calabria aventi ad oggetto lo smaltimento di rifiuti urbani non pericolosi provenienti dalle suddette regioni, secondo le previsioni dell'art. 182 c. 3 del d.lgs. n. 152/2006. Tali accordi, si legge nelle rispettive delibere, non avrebbero ricadute sul bilancio regionale, né in termini di entrata, né di spesa.

Il quantitativo di rifiuti conferibile complessivamente negli impianti toscani, con riguardo alla Regione Liguria, è stato stabilito fino ad un massimo di 25.000 tonnellate per un anno, mentre per la Regione Calabria, il conferimento di rifiuti è stato fissato in quantità pari a 600 t/giorno (con eventuale picco di 800 t/giorno) per un periodo di circa 2 mesi e comunque con scadenza al 30 settembre 2015.

[229] D.g.r. n. 816 e n. 817.

CAPITOLO IV.4

IL FINANZIAMENTO DELLE POLITICHE DI COESIONE. I FONDI EUROPEI E IL FONDO SVILUPPO E COESIONE

Sommario: 1. L'avanzamento complessivo della programmazione 2007-2013 in Toscana. Il raffronto con il contesto nazionale. - 2. L'avvio della programmazione 2014-2020. - 3. Il FESR. - 3.1 La nuova programmazione FESR 2014-2020. – 4. Il FSE. - 4.1 La nuova programmazione FSE 2014-2020. – 5. Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS). - 6. Il FEASR. - 6.1 La nuova programmazione FEASR 2014-2020. – 7. Il programma Garanzia Giovani (2014-2015).

1. L'avanzamento complessivo della programmazione 2007-2013 in Toscana. Il raffronto con il contesto nazionale

Il 2015 è stato un anno cruciale per l'attuazione delle politiche di coesione, stante la sovrapposizione di due cicli di programmazione, l'accelerazione determinata dalla scadenza, a fine dicembre, del termine ultimo per effettuare spesa rendicontabile a valere sul bilancio europeo e la definizione di un nuovo assetto di governance regionale, per quanto riguarda sia il presidio di coordinamento che le strutture di gestione dei fondi.

Il presente capitolo analizza la fase conclusiva della programmazione co-finanziata con risorse europee nel ciclo 2007-2013 e l'avvio della nuova programmazione 2014-2020 (in continuità con gli interventi già finanziati a carico del bilancio regionale, in anticipazione, nel corso del 2014[230]); esamina, inoltre, l'utilizzo delle risorse nazionali aggiuntive a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), oggi Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)[231]; dà conto, infine, delle realizzazioni del programma Garanzia Giovani 2014-2015, specificamente destinato a contrastare la disoccupazione giovanile.

La spesa strutturale per la coesione si realizza attraverso programmi operativi regionali (POR), che si inscrivono in un quadro strategico unitario di livello nazionale. Nel ciclo 2007-2013, vengono in rilievo per la Toscana i seguenti programmi: Por CReO e Programma Transfrontaliero Italia–Francia Marittimo (co-finanziati dal Fondo europeo di sviluppo

[230] Nelle more dell'approvazione dei programmi operativi del nuovo ciclo (avvenuta tra fine 2014 e inizi 2015), la Regione ha garantito, con risorse regionali per un ammontare di 82 milioni, la liquidità necessaria per dare immediato avvio ai programmi dei tre fondi FESR, FSE e FEASR evitando soluzioni di continuità nel flusso dei finanziamenti.

[231] V. l'art. 4 del d.lgs. n. 88 del 2011.

regionale – FESR); POR CRO (co-finanziato dal Fondo sociale europeo – FSE); Piano di Sviluppo Rurale (co-finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – Feasr).

Ad essi si affiancano il programma di attuazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate (PAR FAS), la cui programmazione è integrata con quella dei fondi europei, e il programma Garanzia Giovani 2014-2015, che si avvale di specifiche risorse. La dotazione finanziaria complessiva dei predetti programmi nell'intero periodo ammontava 3.285,1 milioni.

In un contesto di generale contrazione degli investimenti pubblici, tali risorse hanno rappresentato negli ultimi anni la fonte principale di finanziamento della spesa di sviluppo, e il loro pieno e tempestivo utilizzo è stato ritenuto prioritario dalla Regione, così che la garanzia di tempestiva attivazione della quota di co-finanziamento regionale è stata sempre considerata come un imperativo, nonostante i vincoli imposti alla spesa dalle manovre correttive nazionali[232].

I flussi finanziari dall'Europa sono regolati da un meccanismo di disimpegno automatico, che prevedeva, nel periodo 2007-2013, la perdita delle risorse non utilizzate nei due anni successivi all'impegno (regola cd. "n+2"), sia per la quota europea, sia per la quota nazionale di co-finanziamento (assoggettata anch'essa alle medesime regole europee)[233].

La data del 31 dicembre 2015 è pertanto il termine finale per effettuare pagamenti rendicontabili alla Commissione nel ciclo 2007-2013[234]. Le richieste di rimborso da parte dei beneficiari devono invece essere presentate entro il 31 dicembre 2016, e la rendicontazione finale da parte dell'Autorità di certificazione regionale entro il 31 marzo 2017[235]. In ragione del peculiare meccanismo che governa l'assistenza attuata attraverso gli Strumenti di Ingegneria Finanziaria, fermo restando l'obbligo di versamento del contributo finanziario dai Por ai vari Strumenti entro il 31.12.2015, è consentito ai destinatari finali del sostegno di effettuare le successive operazioni di investimento fino al 31.12.2016.

---

[232] Cfr. il capitolo VII "I fondi europei e il FAS" della relazione che ha accompagnato la parifica del rendiconto 2014.

[233] Resta escluso dagli obblighi temporali di rendicontazione il Programma FAS, per il quale però la delibera CIPE n. 21/2014 ha ormai imposto di assumere obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2015.

[234] La regola è ormai diventata dell'"n+3" nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

[235] L'erogazione dei contributi pubblici è attivata dalle domande di rimborso (intermedie e finale) che l'Autorità di certificazione regionale fa pervenire alla Commissione (per la quota Ue) ed all'amministrazione nazionale (per la quota Stato) circa le spese ammissibili effettivamente sostenute dai beneficiari finali. La parte di impegni ancora aperti al 31.12.2015 verrà automaticamente disimpegnata qualora la Commissione non riceva le domande di rimborso certificate entro il 31 marzo 2017.

La tabella seguente mostra un quadro complessivo dello stato di avanzamento finanziario dei programmi gestiti dalla Regione Toscana alla data del 31 dicembre 2015, mettendo in luce le variazioni rispetto all'esercizio precedente.

Tab. 139 - Programmazione 2007-2013: avanzamento complessivo dei programmi fra il 2014 e il 2015. (in milioni)

Programma	Piano finanziario	Impegni 2015	Impegni 2014	Differ. 2015-2014	Impegni 2015/piano finanziario (%)	Pagamenti 2015	Pagamenti 2014	Differ. 2015-2014	Pagamenti 2015/piano finanziario (%)	Risorse certificate 2015	Risorse certificate 2014	Differ. 2015-2014	Risorse certificate 2015/Piano finanziario (%)
POR CReO FESR	1.022,9	1.451,0	1.306,5	144,5	141,9	1.167,9	904,2	263,7	114,2	908,1	828,2	79,9	88,78
POR CRO FSE	659,6	644,9	631,6	13,3	97,8	627,3	545,9	81,4	95,1	596,7	521,2	75,5	90,46
Piano di sviluppo rurale - FEASR	870,5	870,5	888,5	-18,0	100,0	870,5	693,5	177,0	100,0	870,5	693,5	177,0	100,00
PO Italia-Francia Marittimo (1)	162,0	164,7	160,9	3,8	101,7	146,5	121,3	25,2	90,4	123,0	121,3	1,7	75,93
PAR FSC	504,0	455,3	587,1	-131,8	90,3	297,0	297,4	-0,4	58,9	221,1	193,3	27,8	43,87
Garanzia Giovani (2)	65,9	47,2	15,0	32,2	71,6	17,5	5,2	12,3	26,6	0,0	0,0	0,0	0,00
TOTALE COMPLESSIVO	**3.284,9**	**3.633,6**	**3.589,6**	**44,0**	**110,6**	**3.126,7**	**2.567,5**	**559,2**	**95,2**	**2.719,4**	**2.357,5**	**361,9**	**82,78**

(1) Il piano finanziario di Garanzia Giovani è aumentato di 996.100 euro nel 2015 (d.g.r. n. 311/2015) per l'assegnazione da parte del MLPS del 70 per cento del progetto "accompagnamento al lavoro" a seguito della rinuncia della Regione Toscana alla collaborazione con Italia lavoro. Il primo target intermedio di Garanzia Giovani è stato fissato dal Ministero del Lavoro con scadenza 30 giugno 2016. E' stato inoltre fissato un target di prefinanziamento all'11 aprile 2016, pari, per la Toscana, a 9.959.289,71 euro. Nell'aprile 2016 la Regione Toscana ha rendicontato 10.611.114 euro.
Fonte: Regione Toscana, D.G. Presidenza.

I dati relativi sia agli impegni che ai pagamenti mostrano nel 2015 una dinamica sostenuta, in particolare per quanto riguarda il POR CReO FESR: +144,5 milioni di nuovi impegni; + 263,7 milioni di nuovi pagamenti, mentre minore è l'incremento della spesa certificata. Fermo restando che il consuntivo della spesa certificata sarà noto soltanto al 31 marzo 2017, il dato più significativo per ora è l'incremento dei pagamenti, che a fine 2015 hanno superato il 100 per cento della dotazione finanziaria, e rendono pertanto credibile una previsione di pieno assorbimento delle risorse europee. Notevole è anche lo sforzo del FEASR, che ha effettuato pagamenti per 177 milioni fra il 2014 e il 2015 (pari, in un solo anno, a circa il 20 per cento dell'intera dotazione finanziaria).

Per il FESR e FSE, la spesa certificata in Toscana è pari rispettivamente all'88,78 per cento e al 90,47 per cento della dotazione totale dei rispettivi Programmi. I dati comparativi rispetto alle altre realtà regionali (cfr. le due tabelle seguenti) mostrano che la Toscana si colloca, anche per l'anno 2015, non solo al di sopra del valore medio nazionale per entrambi i Fondi (rispettivamente 77,81 per cento e 88,56 per cento), ma anche al di sopra dei valori delle sole regioni "competitività", che presentano una media di realizzazioni pari rispettivamente all'87,80 (FESR) e all'87,66 per cento (FSE)[236].

---

[236] Le regioni dell'obiettivo "competitività" (regioni più sviluppate) sono: Toscana, Emilia-Romagna, Provincia di Bolzano, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli, Sardegna, Provincia di Trento, Liguria, Abruzzo, Umbria, Veneto, Marche, Lazio, Molise. Le regioni dell'obiettivo "convergenza" (regioni svantaggiate o in ritardo di sviluppo) sono: Basilicata, Puglia, Sicilia, Calabria, Campania.
Com'è noto, l'attuazione del ciclo di programmazione dei fondi europei per gli anni 2007-2013 ha subito, sul piano nazionale, significativi ritardi, legati a incapacità progettuali e carenze dell'apparato amministrativo di gestione, che hanno indotto il livello centrale a modificare le scelte di investimento iniziali e a riprogrammare le risorse con l'obiettivo di accelerare la spesa e rafforzare l'efficacia degli interventi. Ciò è avvenuto mediante lo strumento del Piano di Azione Coesione (PAC), che si è articolato in cinque successive fasi di programmazione a partire dal 2011. Il Piano ha provveduto alla rimodulazione strategica delle risorse dei programmi operativi caratterizzati dal maggiore ritardo attuativo ed allo spostamento della quota di cofinanziamento nazionale al di fuori dei Programmi stessi, evitando così il disimpegno automatico delle risorse europee non utilizzate. La riprogrammazione delle risorse ha raggiunto nel 2015 l'ammontare di 13,5 miliardi, di cui 11,6 miliardi derivanti dalla riduzione della quota di co-finanziamento nazionale dei Programmi operativi e 2,1 miliardi provenienti dalla riprogrammazione interna dei programmi stessi. Va tuttavia segnalato che la legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 121-122) ha destinato 3,5 miliardi delle risorse PAC, non ancora impegnate, a copertura degli oneri connessi agli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato decorrenti dal 1° gennaio 2015. La dotazione del PAC ammonta pertanto a 8,1 miliardi, cui si sono aggiunti 840.000 euro a seguito di nuove o maggiori adesioni al Piano da parte di talune amministrazioni regionali e del Ministero dell'interno. L'avanzamento delle linee di intervento programmate con la predetta dotazione (come monitorato dalla RGS) registrava al 31 ottobre 2015 impegni per circa 6,5 miliardi (pari all'80 per cento delle risorse programmate) e pagamenti per 1,6 miliardi (pari al 19,2 per cento delle risorse). La Toscana non ha aderito al Piano nazionale.
Secondo i dati della RGS, i pagamenti al 31 dicembre 2015 hanno raggiunto l'importo di 43,4 miliardi, corrispondenti a circa il 93 per cento delle risorse programmate (come ridimensionate a seguito delle riprogrammazioni in favore del PAC). Pertanto, le risorse che risultano non rendicontabili al 31 dicembre 2015 ammontano a circa 3,3 miliardi (di cui circa 3 miliardi nell'area Convergenza). La spesa complessiva certificata all'UE ammonta invece a 37,1 miliardi, pari all'81 per cento della dotazione dei programmi alla medesima data.

Tab. 140 - Spesa certificata dei programmi operativi regionali FESR al 31 dicembre 2015. (in euro)

PROGRAMMA FESR	Area obiettivo UE	Dotazione totale programma post PAC 31.12.2014	Spesa certificata totale 31.12.2014	% spesa certificata su dotazione (2014)	Dotazione totale programma post PAC 31.12.2015	Spesa certificata totale 31.12.2015	% spesa certificata su dotazione (2015)
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	CONV	636.908.886	459.704.417	72,18%	632.645.246	478.072.860	75,57%
POIN Energie rinnovabili e risparmio energ.	CONV	1.071.857.568	805.294.537	75,13%	1.071.857.568	819.536.283	76,46%
PON Governance e assistenza tecnica	CONV	184.127.207	138.743.724	75,35%	184.127.207	153.784.533	83,52%
PON Istruzione	CONV	510.777.108	358.586.223	70,20%	510.777.108	488.688.899	95,68%
PON Reti e mobilità	CONV	1.832.971.855	912.665.546	49,79%	1.832.971.855	988.517.323	53,93%
PON Ricerca e competitività	CONV	4.136.929.095	3.160.516.571	76,40%	4.136.929.095	3.160.516.571	76,40%
PON Sicurezza	CONV	852.080.874	647.283.083	75,96%	772.053.916	589.058.639	76,30%
POR CALABRIA	CONV	1.998.826.702	1.192.478.111	59,66%	1.998.826.702	1.381.893.491	69,14%
POR CAMPANIA	CONV	4.576.530.132	2.550.821.401	55,74%	4.576.530.132	2.957.704.017	64,63%
POR PUGLIA	CONV	4.197.150.605	3.159.510.650	75,28%	3.851.502.909	3.966.840.601	102,99%
POR SICILIA	CONV	4.359.736.734	2.464.604.797	56,53%	4.359.736.734	2.733.473.701	62,70%
POR BASILICATA	CONV	752.186.373	547.606.050	72,80%	601.749.098	619.061.989	102,88%
POR ABRUZZO	CRO	317.772.273	247.411.376	77,86%	308.635.054	267.536.255	86,68%
POR EMILIA ROMAGNA	CRO	383.234.345	298.115.487	77,79%	383.234.345	347.912.035	90,78%
POR FRIULI VENEZIA GIULIA	CRO	233.195.227	190.046.714	81,50%	233.195.227	234.211.325	100,44%
POR LAZIO	CRO	736.934.888	559.462.652	75,92%	736.934.888	620.772.103	84,24%
POR LIGURIA	CRO	525.879.443	416.729.849	79,24%	525.879.443	534.971.016	101,73%
POR LOMBARDIA	CRO	531.752.571	425.221.436	79,97%	531.752.571	483.104.415	90,85%
POR MARCHE	CRO	285.830.711	221.336.464	77,44%	285.830.711	266.214.821	93,14%
POR MOLISE	CRO	147.280.740	118.423.091	80,41%	141.530.482	122.915.977	86,85%
POR PA BOLZANO	CRO	73.934.947	56.595.578	76,55%	73.934.947	64.221.955	86,86%
POR PA TRENTO	CRO	62.477.778	48.661.122	77,89%	62.477.778	48.661.122	77,89%
POR PIEMONTE	CRO	1.068.743.504	814.250.875	76,19%	1.027.820.044	948.775.664	92,31%
POR TOSCANA	**CRO**	**1.023.095.441**	**828.246.223**	**80,95%**	**1.022.947.677**	**908.172.063**	**88,78%**
POR UMBRIA	CRO	296.206.402	228.318.198	77,08%	296.206.402	258.290.242	87,20%
POR VALLE D.AOSTA	CRO	48.522.858	40.900.533	84,29%	48.522.858	48.522.830	100,00%
POR VENETO	CRO	448.417.001	346.845.401	77,35%	448.417.001	401.448.629	89,53%
POR SARDEGNA	CRO	1.361.343.530	963.985.437	70,81%	1.361.343.530	1.019.317.938	74,88%
TOTALE FESR		**32.654.704.798**	**22.202.365.542**	**67,99%**	**32.018.370.528**	**24.912.197.296**	**77,81%**
Totale Regioni ob. competitività FESR	**CRO**	**7.544.621.659**	**5.804.550.434**	**76,94%**	**7.488.662.958**	**6.575.048.389**	**87,80%**

Fonte: www.opencoesione.gov.it.

In risposta alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea del luglio 2015 è stato anche ridefinito il quadro di governance istituzionale per le politiche di coesione, che ha affidato alla neo-istituita Agenzia per la coesione territoriale (sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio) l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e supporto tecnico alle amministrazioni che gestiscono programmi europei.

Tab. 141 - Spesa certificata dei programmi operativi regionali FSE al 31 dicembre 2015. (in euro)

PROGRAMMA FSE	Area obiettivo UE	Dotazione totale programma post PAC 31.12.2014	Spesa certificata totale 31.12.2014	% spesa certificata su dotazione (2014)	Dotazione totale programma post PAC 31.12.2015	Spesa certificata totale 31.12.2015	% spesa certificata su dotazione (2015)
POR CAMPANIA	CONV	788.000.000	579.422.734	73,53%	788.000.000	744.911.987	94,53%
POR CALABRIA	CONV	690.649.167	523.400.109	75,78%	573.665.836	524.565.391	91,44%
POR SICILIA	CONV	1.389.538.866	1.001.528.660	72,08%	1.389.538.866	1.084.978.063	78,08%
POR BASILICATA	CONV	322.365.588	265.481.427	82,35%	322.365.588	297.706.825	92,35%
POR PUGLIA	CONV	1.279.200.000	936.301.736	73,19%	1.230.000.000	1.127.346.858	91,65%
PON Governance e azioni di sistema	CONV	427.981.628	336.142.258	78,54%	427.981.628	377.985.405	88,32%
PON Competenze per lo sviluppo	CONV	1.485.929.492	1.147.206.741	77,20%	1.485.929.492	1.416.426.191	95,32%
POR ABRUZZO	CRO	316.563.222	238.320.005	75,28%	276.639.784	226.554.621	81,90%
POR EMILIA ROMAGNA	CRO	847.204.199	682.894.158	80,61%	847.204.199	784.965.284	92,65%
POR FRIULI VENEZIA GIULIA	CRO	316.635.088	261.752.833	82,67%	316.635.088	282.992.419	89,37%
POR LAZIO	CRO	730.495.407	571.223.923	78,20%	730.495.407	571.223.923	78,20%
POR LIGURIA	CRO	391.654.038	300.086.896	76,62%	391.654.038	333.650.237	85,19%
POR LOMBARDIA	CRO	796.227.352	604.215.067	75,88%	796.227.352	604.215.067	75,88%
POR MARCHE	CRO	278.735.407	220.038.940	78,94%	278.735.407	258.682.597	92,81%
POR MOLISE	CRO	102.897.150	80.433.772	78,17%	102.897.150	90.840.728	88,28%
POR PA BOLZANO	CRO	150.244.846	90.264.200	60,08%	101.382.808	90.271.833	89,04%
POR PA TRENTO	CRO	217.266.246	207.404.819	95,46%	217.266.246	214.217.455	98,60%
POR PIEMONTE	CRO	1.001.100.271	825.532.373	82,46%	1.001.100.271	945.787.559	94,47%
POR TOSCANA	**CRO**	**659.599.355**	**521.216.068**	**79,02%**	**659.599.355**	**596.723.453**	**90,47%**
POR UMBRIA	CRO	227.384.952	173.472.506	76,29%	227.384.952	195.825.890	86,12%
POR VALLE D'AOSTA	CRO	64.278.325	50.064.802	77,89%	64.278.325	54.314.741	84,50%
POR VENETO	CRO	711.589.515	578.409.280	81,28%	711.589.515	676.523.320	95,07%
POR SARDEGNA	CRO	675.053.206	561.866.162	83,23%	675.053.206	603.365.893	89,38%
PON Azioni di sistema	CRO	147.313.634	57.906.859	39,31%	147.313.634	84.467.090	57,34%
TOTALE FSE		**14.017.906.954**	**10.814.586.326**	**77,15%**	**13.762.938.147**	**12.188.542.832**	**88,56%**
Totale Reg. ob. competitività	**CRO**	**7.634.242.213**	**6.025.102.661**	**78,92%**	**7.545.456.737**	**6.614.622.112**	**87,66%**

Fonte: www.opencoesione.gov.it

2. L'avvio della programmazione 2014-2020

Il nuovo ciclo di programmazione ha preso avvio con la definizione dell'Accordo di partenariato, approvato dalla Commissione europea il 29 ottobre 2014, che reca l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi tematici della programmazione nazionale finanziata dai Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE).

Complessivamente, l'Accordo di partenariato per l'Italia dispone di risorse, europee e nazionali a titolo di co-finanziamento, per 73 miliardi, di cui circa 51 per programmi operativi dei due fondi FESR e FSE (la sola quota UE a valere sui due fondi è pari a oltre 31,5 miliardi).

L'Accordo sviluppa le strategie su 11 obiettivi tematici[237]: il FESR finanzia tutti gli obiettivi, con priorità per quelli da 1 a 4 mentre per il FSE sono prioritari gli obiettivi da 8 a 11 (ma il Fondo finanzia anche quelli da 1 a 4).

[237] 1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2) Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
3) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);

I Programmi operativi, sia nazionali che regionali, recano le concrete priorità di investimento, corredate di obiettivi chiari e misurabili. Le nuove regole accentuano infatti la misurabilità dei risultati, attraverso indicatori e cronoprogrammi ("quadri di performance", definiti in termini di realizzazioni e di risultati, nonché di tappe di avvicinamento ai risultati previsti. È altresì prevista la sussistenza di condizioni-quadro programmatiche, regolatorie e operative necessarie ad assicurare l'efficacia degli investimenti (cd. "condizionalità ex ante").

I nuovi Por toscani[238] per il FESR, il FSE e il FEASR sono stati approvati, rispettivamente, con decisione della Commissione europea C(2015) 930-del 12 febbraio 2015, C(2014) 9913 del 12 dicembre 2014 e C(2015) 3507-del 27 maggio 2015.

Le risorse complessivamente stanziate per i Por ammontano a circa 2,7 miliardi di euro, come riportato nella tabella seguente:

Tab. 142 - Por Regione Toscana 2014-2020. (in milioni)

POR 2014-2020	Totale POR	Quota Regione	Quota Stato	Quota UE
FESR	792,44	118,87	277,35	396,22
FSE	732,96	109,94	256,54	366,48
FEASR	961,78	164,11	382,92	414,75
Totale	**2.487,18**	**392,92**	**916,81**	**1.177,45**
ITA-FRA-MARITTIMO	199	-	29,85	169,15
Totale	**2.686,18**	**392,92**	**946,66**	**1.346,60**

Fonte: Defr 2016.

Gli interventi previsti seguono tre linee strategiche, che si allineano ai macro-obiettivi di Europa 2020: rilancio della competitività del sistema economico regionale; investimento nel capitale umano e inclusione sociale; uso efficiente delle risorse e riduzione delle emissioni di gas climalteranti[239].

4) Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
5) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
6) Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
7) Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
8) Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9) Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;
10) Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
11) Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

[238] In Italia sono previsti 74 PO co-finanziati a valere sui Fondi SIE: 39 POR e 12 PON finanziati da FESR e FSE; 21 Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) e 2 PON finanziati dal FEASR e 1 PON finanziato dal FEMP.

[239] Per il precedente ciclo 2007-2013, le linee strategiche erano le seguenti: sostegno alla competitività; investimento nel capitale umano e inclusione sociale; efficienza energetica, riduzione delle emissioni e difesa del suolo.

Come si vedrà nei paragrafi successivi, la Regione ha individuato alcune azioni da incentivare prioritariamente, tra le quali si segnalano gli investimenti delle imprese di minore dimensione; gli investimenti in ricerca e sviluppo; le dinamiche espansive del turismo; la realizzazione di infrastrutture per le TLC (banda ultra larga); le azioni di sostegno ai giovani (Garanzia giovani e Giovani sì) e la prevenzione e il contrasto della disoccupazione e della dispersione scolastica e formativa.

Su tali versanti, nelle more dell'approvazione dei POR, la Regione ha avviato in anticipazione l'attuazione del nuovo ciclo di programmazione, con risorse regionali per complessivi 82 milioni (di cui 28 destinati agli interventi FESR, 20 agli interventi FEASR e 34 agli interventi FSE). Come attestato nella precedente relazione, le risorse regionali, stanziate a tali fini nella legge finanziaria regionale 2014, risultavano interamente utilizzate a fine anno.

Particolare rilevanza ha assunto, nel ciclo di programmazione in esame, il potenziamento delle capacità amministrative (anch'esso previsto dall'Accordo di partenariato) con l'adozione di piani specifici, volti a garantire che le amministrazioni dispongano del livello di base di strutture e competenze necessario per gestire le risorse loro affidate. A fine 2014, la Toscana ha pertanto adottato un Piano di rafforzamento amministrativo per migliorare la propria capacità di gestione e controllo (cfr. d.g.r. n. 1194 del 15 dicembre 2014)[240].

Il Piano adottato dalla Regione prevede, nel biennio 2015-2016, interventi di semplificazione legislativa e procedurale, un'analisi organizzativa del personale assegnato alle strutture di gestione[241], interventi sulle funzioni trasversali e sulle funzioni comuni, oltre all'adeguamento dei sistemi informativi in funzione del miglioramento dei tempi di risposta ai beneficiari[242].

Il primo report di monitoraggio del Piano illustra le attività realizzate al 31 dicembre 2015. In particolare, con Decisione della Giunta regionale n. 5 del 2015 risultano definiti ambiti trasversali di competenze specialistiche, a supporto delle varie Autorità dei POR,

---

[240] In Italia sono stati approvati 29 PRA, sottoposti alla governance nazionale e alla sorveglianza del "Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento amministrativo", coordinato dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla Segreteria Tecnica dello stesso Comitato, coordinata, a sua volta, dall'Agenzia per la Coesione Territoriale.

[241] Nel contesto del più ampio disegno di riorganizzazione amministrativa che è in atto per l'intera struttura, come descritto più in dettaglio nel cap. V.I della presente relazione "L'organizzazione amministrativa e il personale regionale".

[242] Per quanto concerne il sistema informativo del POR FESR 2014-2020, con il decreto n. 4631 del 1° ottobre 2015 è stata approvata la convenzione tra Regione Toscana e Regione Piemonte per il riuso della "piattaforma unitaria gestione bandi" da parte di Sviluppo Toscana.

che riguardano appalti e contratti, aiuti di Stato, aspetti giuridico-legali connessi alla gestione degli interventi, normativa anticorruzione (l'obiettivo è quello di assicurare non solo un rapido svolgimento delle procedure amministrative, ma anche di rendere più uniformi i comportamenti delle diverse articolazioni organizzative interne e dei soggetti gestori esterni all'amministrazione regionale). È stata inoltre rafforzata l'attività di formazione e di qualificazione del personale coinvolto nella gestione dei programmi; sono state introdotte semplificazioni procedurali (come il modello di "bando standard" nell'ambito delle misure per le agevolazioni alle imprese), o l'applicazione alle attività di formazione professionale dei Costi standard e dei costi generali forfettizzati (per ridurre la complessità e i tempi di attesa delle procedure); è stata, infine, creata una pagina web dedicata al PRA sul sito istituzionale. Sono anche in corso di svolgimento le attività di rafforzamento e stabilizzazione degli organici regionali di gestione dei POR[243], nonché le attività di adeguamento e sviluppo dei sistemi informatici gestionali (anche in termini di interoperabilità con altri sistemi, quali il sistema Mef-Igrue e il sistema di gestione dei pagamenti di Sviluppo Toscana[244]).

Sul piano del coordinamento, il rinnovato assetto della struttura organizzativa regionale delineatosi nel corso del 2015[245] ha comportato alcune modifiche organizzative riguardanti

[243] Il rafforzamento riguarda tra l'altro le attività di monitoraggio che, a differenza della programmazione 2007-2013, saranno svolte dagli uffici regionali. Al momento, 25 nuove unità di personale (acquisite attraverso un concorso specifico, lo scorrimento di una graduatoria già esistente presso ARTEA e una procedura di mobilità interna) sono state destinate alle strutture di gestione dei POR FESR e FSE. In molti casi, tali unità hanno sostituito personale precedentemente reclutato a tempo determinato. Va tenuto presente, a proposito dell'esigenza di rafforzamento della dotazione organica, quanto si dirà nel testo in tema di riacquisizione da parte della Regione delle competenze delle province in materia di formazione professionale e lavoro ai sensi della l.r. n. 22/2015, attuativa della l. n. 56/2014.

[244] Ai sensi della l.r. n. 50/2014 Sviluppo Toscana, società in-house della Regione, è stata individuata come soggetto unico di supporto per l'istruttoria, i controlli e i pagamenti, nonché per la funzione di responsabile del sistema informativo del POR FESR 2014-2020. Ad essa si aggiunge – come gestore degli strumenti di ingegneria finanziaria – l'associazione temporanea di imprese aggiudicataria del relativo appalto, composta da Fidi Toscana, Artigiancredito e Artigiancassa.

[245] Come illustrato nel cap. V.I della presente relazione, con le modifiche introdotte dalla l.r. n. 90 del 30 dicembre 2014 alla l.r. n. 1/2009, "Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale", è stata prevista la "trasformazione dell'attuale Direzione generale della Presidenza, struttura di supporto tecnico e amministrativo all'esercizio delle funzioni del Presidente, nella Direzione generale della Giunta regionale, alla quale sono attribuite funzioni di impulso e coordinamento generale fortemente potenziate rispetto all'assetto precedente, nonché funzioni di presidio del corretto funzionamento dell'intera macchina amministrativa. Il nuovo modello si prefigge la ridefinizione dei ruoli dei direttori e dei responsabili di settore, attribuendo ai primi le funzioni di indirizzo e di coordinamento, e ai secondi, funzioni tipicamente gestionali, in stretto raccordo con le direttive impartite dagli organi di governo e dal Direttore generale". La nuova struttura si articola dunque su tre livelli: "la Direzione generale della Giunta regionale; le direzioni e Avvocatura regionale; i settori e posizioni dirigenziali individuali. La Direzione generale, le direzioni e l'Avvocatura regionale costituiscono le strutture di vertice dell'amministrazione a supporto degli organi di governo della Regione".

l'attività di monitoraggio delle politiche regionali di coesione, in precedenza affidata alla cabina di regia, operante dal 2012 presso la Presidenza della Regione.

In particolare, la funzione di "direzione delle autorità di gestione dei POR per la programmazione ed attuazione dei fondi strutturali" è stata assegnata alla Direzione generale della Giunta[246], nella quale, contestualmente alla riorganizzazione delle varie direzioni, sono confluiti i Settori "Autorità di gestione del POR FSE" e "Autorità di gestione del POR FESR"[247], insieme alla posizione organizzativa "Coordinamento delle politiche comunitarie"[248]. Per le competenze riguardanti il FEASR, la predetta Direzione generale si avvale del Settore "Autorità di gestione FEASR. Interventi per la competitività delle imprese agricole" rimasto, invece, allocato nella Direzione Agricoltura e sviluppo rurale.

L'attuale sistema è orientato ad un'attività di coordinamento del Direttore generale più forte e unitaria rispetto al passato, anche con riferimento all'attività dei Comitati di sorveglianza, allo scopo di consentire un efficace e costante monitoraggio delle relative attività, nonché di accentuare la trasparenza della gestione da parte dei responsabili di misura, titolari dei budget assegnati e competenti ad attuare, previa proposta da sottoporre a verifica di coerenza da parte del Direttore Generale, i bandi regionali e le altre procedure ad evidenza pubblica.

Un'ulteriore misura di trasparenza ha riguardato l'informazione preventiva ai potenziali beneficiari in merito alle future opportunità di finanziamento aperte dai POR. Con delibera G.R. n. 5 del 16 febbraio 2016[249], infatti, la Regione ha previsto l'approvazione di un cronoprogramma, con le tempistiche di apertura dei bandi regionali (comprese le eventuali

---

[246] Cfr. decreto del Presidente della Giunta regionale n. 119 del 24 luglio 2015.

[247] Riorganizzati e trasferiti, rispettivamente, dalla Direzione Istruzione e formazione e dalla Direzione Attività produttive con decreto del Direttore Generale n. 4300 del 29 settembre 2015.

[248] Trasferita dalla Direzione Programmazione e bilancio con decreto del Direttore Generale n. 192 del 28 gennaio 2016, il quale, ha inoltre previsto la variazione del preesistente Settore "Coordinamento delle autorità di gestione dei POR" in "Organismo di partecipazione del FSC" con "correlato adeguamento della relativa declaratoria di competenze".

[249] La deliberazione dispone, in particolare:
1. che entro il 15 gennaio di ogni anno è approvato dalla Giunta regionale un cronoprogramma con proiezione annuale nel quale sono indicati i bandi e le procedure di evidenza pubblica (quali procedure negoziali e di individuazione diretta nel programma) con cui saranno assegnate le risorse a valere sui programmi comunitari;
2. che per ciascun bando deve essere indicato il fondo comunitario di riferimento, l'importo delle risorse stanziate, una previsione del mese di pubblicazione e di chiusura dell'avviso, di chiusura dell'istruttoria e di approvazione della graduatoria, una previsione del mese e dell'importo degli atti di impegno e liquidazione per l'anno 2016;
3. che per ciascuna procedura negoziale e di individuazione diretta nel programma deve essere indicato il fondo comunitario di riferimento, l'importo delle risorse stanziate, una previsione del mese di selezione degli interventi, una previsione del mese e dell'importo degli atti di impegno e liquidazione per l'anno 2016;
4. che il cronoprogramma è eventualmente aggiornato e revisionato entro il 30 giugno ed ogni volta che se ne ravvisa la necessità.

manifestazioni di interesse preliminari) e di raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali dei programmi operativi. In tal modo, il budget viene reso noto ex ante (anziché essere affidato pro quota ai singoli direttori generali che provvedevano ad attuare la programmazione ciascuno per la propria parte) ed è agevolato il monitoraggio del rispetto dei tempi.

La delibera citata disponeva altresì che "per l'anno 2016 il cronoprogramma è approvato dalla Giunta regionale entro il 1° marzo e deve includere i bandi e le procedure di evidenza pubblica già avviati anche se non conclusi". Il "Cronoprogramma annuale dei bandi e delle procedure negoziali a valere sui programmi comunitari-Annualità 2016" è stato poi approvato con delibera G.R. n. 2 del 29 marzo 2016. In termini di procedure, l'obiettivo temporale di espletamento delle pratiche (attuazione, controllo e rendicontazione) è stato fissato in 120 giorni tendenziali (v. allegato C alla delibera sul Piano di rafforzamento amministrativo), ciò che rappresenterebbe un sensibile miglioramento rispetto ad una media effettiva che poteva arrivare fino a 330 giorni per alcune linee di intervento del FSE e fino a 297 giorni per le linee di intervento del FESR.

3. Il FESR

Il monitoraggio finanziario del POR CReO FESR 2007-2013 fa emergere un quadro positivo in termini di capacità di impegno e di efficienza realizzativa. I dati, scomposti per obiettivi di finanziamento (assi), sono esposti nella seguente tabella:

Tab. 143 - Avanzamento POR CReO FESR per assi al 31 dicembre 2015. (in milioni)

		Impegni	Pagamenti	Risorse certificate	Impegni su programmato	Pagamenti su Programmato	Pagamenti su Programmato
	a	*b*	*c*	*d*	*b/a%*	*c/a%*	*d/a%*
1 - R&STT, innovazione e imprenditorialità	526,20	625,13	535,98	493,58	118,80	101,86	93,80
2 - Sostenibilità ambientale	98,23	185,49	143,97	87,47	188,83	146,56	89,05
3 - Competitività e sostenibilità sistema energetico	34,85	33,33	28,43	21,22	95,64	81,58	60,89
4 - Accessibilità servizi di trasporto e TLC	169,11	323,74	223,80	143,21	191,44	132,34	84,68
5 - Valorizzazione risorse endogene sviluppo territoriale sostenibile	158,56	251,10	211,03	143,54	158,36	133,09	90,53
6 - Assistenza tecnica	36,00	32,23	24,65	19,15	89,53	68,47	53,19
Totale	**1.022,95**	**1.451,02**	**1.167,86**	**908,17**	**141,85**	**114,17**	**88,78**

Fonte: Regione Toscana, Autorità di Gestione POR FESR.

Il positivo stato di avanzamento finanziario conferma la buona capacità di programmazione e gestione del ciclo di vita del POR e lascia presumere la conseguibilità

dell'obiettivo totale di spesa da certificare alla chiusura. L'elevato valore degli impegni, rispetto al programmato, sottintende la presenza di un robusto *overbooking*[250], costituito in genere da progetti già realizzati e finanziati con risorse regionali (l'*overbooking* risulta particolarmente elevato negli strumenti di Ingegneria finanziaria a valere sull'Asse 1).

Al 31 dicembre 2015 restavano circa 115 milioni da certificare per completare il ciclo della spesa (differenza tra risorse già certificate e valore del piano finanziario). Tale importo risulta poi interamente certificato nei primi mesi del 2016 con le domande di pagamento intermedie presentate il 12 febbraio 2016, l'8 aprile 2016 e il 20 maggio 2016[251]. Considerando tuttavia anche i progetti in *overbooking* a valere sul POR, la spesa da verificare è naturalmente più elevata, e richiede tuttora un notevole sforzo amministrativo da parte dell'organismo di controllo e pagamento (Artea) per l'esame della documentazione pertinente.

Come è riscontrabile nella tabella sopra riportata, in continuità rispetto agli anni precedenti, il contributo al risultato finale (141,85 per cento di capacità d'impegno; 114,17 per cento di capacità realizzativa) da parte dei diversi Assi anche al 31.12.2015 risulta differenziato.

Il maggior tiraggio si riscontra nell'Asse 2 "Sostenibilità ambientale", seguito dall'Asse 5 "Valorizzazione risorse endogene sviluppo territoriale sostenibile", dall'Asse 4 "Accessibilità servizi di trasporto e TLC" e dall'Asse 1 "R&STT, innovazione e

---

[250] Il termine indica la disponibilità di un "parco progetti" superiore a quello richiesto dagli obiettivi di programmazione, e rappresenta una scelta strategica soprattutto in fase di chiusura di programma. Esso garantisce infatti le amministrazioni dalla eventualità che qualche progetto finanziato trovi impedimenti al completamento, oppure venga reputato in tutto o in parte ineleggibile in sede di rendicontazione. La possibilità di sostituirli con progetti in overbooking mette infatti al riparo dal rischio di perdita di contributi.

[251] I tassi di errore rilevati nella gestione dei fondi restano molto bassi. Dal Rapporto Annuale di Controllo (RAC) emesso dall'Autorità di audit il 22/12/2015, il tasso di errore del 2015 è risultato pari allo 0,28 per cento. Inoltre, "[…] Gli audit di sistema svolti a fine 2014 non hanno rilevato gravi carenze del sistema di gestione e controllo" ((pagina 10, par. 4.5). Le principali criticità hanno riguardato la metodologia di individuazione del campione per i controlli in loco da parte di un Organismo Intermedio; la violazione di norme in materia di appalti pubblici.

Per quanto riguarda i controlli effettuati dall'Autorità di Gestione (AdG), il tasso di irregolarità relativo all'intero periodo di programmazione 2007-2013, dato dal totale delle irregolarità sul totale delle operazioni certificate e controllate al 31.12.2015, è pari allo 0,01 per cento. Le principali irregolarità riscontrate sono le seguenti: spese non pertinenti, non ammissibili o eccedentarie rispetto al contratto; violazione delle norme in materia di appalti pubblici; altre irregolarità da parte delle imprese, riscontrate anche grazie al coinvolgimento della Guardia di Finanza; imprese in liquidazione, concordato preventivo o in fallimento; non corretta tenuta della documentazione contabile e amministrativa. In esito a tali accertamenti, i principali provvedimenti adottati sono stati il recupero di quanto dall'Amministrazione versato o dedotto dal saldo, revoca integrale del contributo, l'iscrizione al passivo in caso di procedure concorsuali. Le spese irregolari sono quindi state decertificate e dedotte dalla successiva domanda di pagamento. In casi di particolare gravità di rilevanza civile e penale, la Regione Toscana e gli Organismi Intermedi competenti hanno provveduto ad agire presso le sedi giudiziarie, anche con azioni di responsabilità nei confronti di amministratori e del collegio sindacale.

imprenditorialità" il cui importo, già notevolmente incrementato nel 2011 e 2013, è stato ulteriormente accresciuto nel 2015 a seguito dell'ultima modifica del POR FESR 2007-2013, di cui la Giunta regionale ha preso atto con delibera n. 1236 del 21 dicembre 2015, di seguito illustrata. Risulta invece ancora contenuto il contributo all'evoluzione del programma fornito dall'Asse 3 "Competitività e sostenibilità sistema energetico", che aveva già subito nel 2013 una parziale deprogrammazione, proprio in considerazione della ridotta performance.

Con riferimento all'Asse 5, sono attivi, tra l'altro, dieci Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile (PIUSS), specialmente orientati alla riqualificazione dei contesti urbani a maggiore densità abitativa e produttiva, colpiti da fenomeni di degrado e marginalità sociale e da modificazioni delle tendenze demografiche, che consenta di restituirli sia alla fruizione collettiva che alle funzioni "pregiate" del terziario avanzato[252].

I dieci Piani integrati contano ad oggi un totale di 125 progetti, selezionati, in prima battuta, in base all'avviso approvato nell'anno 2009, e, successivamente, in base ad un nuovo avviso approvato nel 2015 per l'individuazione di ulteriori progetti funzionali al fine del riutilizzo di economie. I progetti sono finalizzati alla realizzazione di interventi nei seguenti settori: 8 nel settore sviluppo economico, 49 nel settore turismo, 28 nel settore sociale, 8 nel settore degli asili e 32 nel settore culturale, per un totale di costi ammissibili pari a 182,7 milioni e un contributo POR FESR ammissibile pari a 99,8 milioni di euro[253]. Ad oggi risultano rendicontate spese per 172 milioni di euro.

Va tuttavia rilevata una difficoltà di completamento di taluni progetti di maggiori dimensioni, soprattutto infrastrutturali, afferenti al POR CreO FESR, che non rispetteranno le scadenze di realizzazione originariamente previste. Per essi sono state

[252] I dieci PIUSS attivati a fine 2015 riguardano i seguenti Comuni: Poggibonsi e Colle Val d'Elsa (Piuss "Altavaldelsa: Città di città"); Arezzo ("Piuss per la città di Arezzo"); Carrara e Massa (Piuss "Un territorio da rivivere"); Firenze, Campi Bisenzio e Scandicci (Piuss "La città dei saperi"); Follonica (Piuss Realizzazione Parco centrale"); Livorno (Piuss "Livorno città delle opportunità"); Lucca (Piuss "Lucca dentro"); Pisa (Piuss "Pisa2: Pisa per Patrimonio culturale, Innovazione, Saperi e Accoglienza"); Pistoia (Piuss "Dall'antico centro storico al nuovo centro urbano"); Viareggio (Piuss "Da via Regia a Viareggio").

[253] Va segnalato che, in una logica di integrazione programmatica, i progetti Piuss sono finanziati anche con risorse aggiuntive, a valere sul Fondo FAS-FSC e sul Piano regionale di sviluppo economico. Complessivamente i progetti sono pertanto 155, per un ammontare di investimenti ammessi pari a 250,8 milioni di euro. L'attività dei PIUSS è stata oggetto di una valutazione tematica nel 2015. Il rapporto di valutazione ha considerato positivo l'impatto dei progetti finanziati dal Por Creo FESR in termini di innovazione, creazione di servizi avanzati, sviluppo di attività imprenditoriali e crescita del capitale.

trovate soluzioni flessibili che consentono di spostare in avanti la conclusione, mantenendo il finanziamento europeo per la quota realizzata entro il 31 dicembre 2015.

Ciò ha riguardato i due Grandi Progetti Tramvia di Firenze e People Mover di Pisa (entrambi nell'Asse 4), nonché il progetto relativo al Nodo di Interconnessione di Livorno. Essi sono oggetto di costante monitoraggio sull'avanzamento dei lavori[254], per verificare la persistenza delle condizioni per includerli tra i progetti "non funzionanti" secondo le disposizioni della Commissione sulla chiusura dei programmi operativi[255].

Per i due grandi progetti (soggetti anche al monitoraggio di organi di vigilanza per il rispetto degli accordi di programma destinati alla loro attuazione), gli scostamenti emersi rispetto alla tempistica concordata rende necessaria l'adozione di nuovi cronoprogrammi, che non dovrebbero tuttavia compromettere le tempistiche di chiusura previste dalla Commissione europea.

Dalle risultanze del monitoraggio, ad oggi, solo il progetto Tramvia del Comune di Firenze rientrerebbe nella fattispecie dei "progetti non funzionanti". Per gli altri due progetti, l'Autorità di gestione ha chiesto ai responsabili di attività di porre in essere tutte le misure necessarie per garantire la messa in funzione delle opere entro la chiusura del Programma.

In merito alla rendicontazione delle spese al 31.12.2015, i progetti Tramvia di Firenze (Comune di Firenze) e Nodo di Interconnessione di Livorno (RFI) hanno rendicontato la totalità delle spese ammissibili, mentre il progetto People Mover (Comune di Pisa) ha rendicontato una spesa pari a € 45.032.446,96 a fronte di una spesa totale ammissibile pari a euro 65.771.751,00, con una spesa non rendicontabile pari pertanto a euro 20.739.304,04. L'importo definitivo della spesa ammessa sarà tuttavia calcolato solo a seguito del controllo di primo livello eseguito dall'organismo intermedio Artea, tuttora in corso.

Il valore dell'investimento medio per operazione, calcolato escludendo le operazioni finanziate sulle linee degli strumenti di ingegneria finanziaria e i 3 progetti di ingente valore economico (People Mover, RFI, Tramvia) è pari a 319.737,06 euro.

---

[254] Il monitoraggio viene effettuato dagli uffici del Settore "Autorità di gestione del POR FESR" della Regione e investe i progetti di importo superiore a 5 milioni.

[255] Le condizioni sono stabilite nella Decisione C(2013)1573 come modificata dalla Decisione C(2015)2771 e recepite nella delibera G.R. n. 116 del 19 febbraio 2014, aggiornata con delibera G.R. n. 179 del 2 marzo 2015 e con delibera G.R. n. 1047 del 3 novembre 2015. La fattispecie di "progetto non funzionante" prevede la possibilità di includere le spese relative ai progetti non ancora in funzione alla data di chiusura del POR FESR 2007-2013 ma che dovranno essere comunque in funzione, pena la revoca dell'intero contributo concesso, entro la data del 31.03.2019.

In termini di impatto, il quarto rapporto di sorveglianza, del 2015, attesta risultati positivi sul fronte occupazionale, dove si registra un numero di 4.079 persone impiegate grazie agli effetti degli interventi finanziati, cifra che consente di raggiungere già al 2014 il 149 per cento del target previsto a fine periodo.

Con riferimento all'esercizio in esame, risulta lievemente ridimensionato il fenomeno, già segnalato in passato, della mortalità dei progetti: il tasso delle operazioni revocate, passato dal 10,7 per cento del 2012, al 15,4 per cento del 2013, al 18,6 per cento del 2014, è stato del 12 per cento del 2015. Le revoche sono riconducibili soprattutto a rinuncia da parte del beneficiario (per gli scarsi margini di liquidità delle imprese e la conseguente minore propensione agli investimenti), ovvero al mancato avvio o alla mancata ultimazione dei lavori nei termini previsti (anche per fenomeni patologici, quali messa in liquidazione, fallimenti o procedure concorsuali). Le maggiori difficoltà si realizzano nell'ambito degli interventi per l'innovazione, all'interno dell'Asse 3 "Competitività e sostenibilità sistema energetico", nel quale i progetti sono realizzati essenzialmente da PMI.

La seguente tabella dà conto delle dimensioni e delle motivazioni delle revoche dall'inizio del programma fino all'anno 2015.

Tab. 144 - POR FESR Toscana 2007-2013. Dati di monitoraggio delle operazioni revocate dall'avvio del POR al 31 dicembre 2015. (in milioni)

Assi Prioritari	n. operazioni revocate		Importo investimento ammesso revocato	Importo contributo pubblico revocato	Motivazioni delle revoche				
	Totale (da avvio POR al 31.12.2015)	di cui nell'anno 2015			Rinuncia del beneficiario	Mancato avvio dei programmi agevolati	Mancata ultimazione entro il termine massimo previsto	Violazione delle specifiche norme settoriali	Altro
1 - R&STT, innovaz. e imprenditorialità (*)	626	20	125,42	60,68	345	115	19	78	69
2 - Sostenibilità ambientale	20	2	8,83	4,19	19	1	0	0	0
3 - Competitività e sostenibilità sistema energetico	75	4	52,40	18,88	57	1	3	4	10
4 - Accessibilità servizi di trasporto e TLC	12		21,19	10,16	10	2	0	0	0
5 - Valorizzazione risorse endogene sviluppo territoriale sostenibile	23	5	43,65	24,93	11	6	0	2	2
6 - Assistenza Tecnica	1		0,13	0,09	1	0	0	0	0
Totale POR	**757**	**91**	**251,62**	**118,93**	**443**	**127**	**22**	**84**	**81**

Fonte: Regione Toscana.
(*) Non sono incluse le operazioni realizzate dai destinatari degli Strumenti di Ingegneria Finanziaria. Un progetto che risultava revocato al 31/12/2014 è stato riammesso a finanziamento con *DD RT 1553/2015*

Il POR FESR ha subito nel proprio ciclo di vita una incessante attività di riprogrammazione, che ha consentito di "dirottare" progressivamente su altri progetti le risorse che non si sono rivelate utilizzabili nella tempistica europea: esistono 25 versioni dei

documenti di programmazione regionale (per gli spostamenti di risorse all'interno di uno stesso Asse) e 7 decisioni comunitarie (per il caso che gli spostamenti avvengano invece tra Assi).

L'attività di riprogrammazione è proseguita anche a ridosso della chiusura, consentendo di reperire progetti addizionali in grado di assorbire le economie generate da taluni progetti e di "compensare" tempestivamente gli interventi con insufficienti capacità attuative.

L'ultima modifica del POR FESR 2007-2013 risale al dicembre 2015 (delibera di Giunta n. 1236 del 21/12/2015[256]).

Nel corso del 2016 non risulta più possibile modificare il programma e pertanto non sono più consentiti spostamenti di risorse tra Assi diversi del POR. Tuttavia, si stanno ancora rendendo disponibili economie, dovute principalmente a minori rendicontazioni e, di conseguenza, a minori erogazioni: le economie verificatesi nei primi mesi dell'anno sono state riallocate all'interno dei rispettivi Assi con decisione di Giunta regionale n. 4 del 29 marzo 2016 (per un importo di 3,5 milioni), mentre le economie ancora in corso di rilevazione saranno riallocate con atto di Giunta regionale entro il mese di luglio 2016.

Le istruzioni per la chiusura, inizialmente stabilite nella Decisione C(2013)1573, poi modificata dalla Decisione C(2015)2771, sono state recepite nella delibera G.R. n. 116 del 19 febbraio 2014, aggiornata prima con delibera G.R. n. 179 del 2 marzo 2015 e poi con delibera G.R. n. 1047 del 3 novembre 2015 a seguito di ulteriori indicazioni comunitarie.

Gli indirizzi per la chiusura contengono indicazioni dettagliate in merito alle tempistiche di chiusura delle operazioni e della loro rendicontazione, nonché in merito alla gestione dei casi particolari/eccezioni (es: progetti non funzionanti, progetti sospesi, ecc.). La Regione non si è avvalsa della possibilità di ripartire i progetti sui due periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, pertanto non v'è alcun progetto del precedente ciclo che sia stato trasfuso nel nuovo.

---

[256] L'ultima riprogrammazione del POR approvata con decisione della Commissione n. C(2015) 8575 finale del 30.11.2015 (delibera di Giunta n. 1236 del 21.12.2015) è stata predisposta in coerenza con gli indirizzi definiti dalla Decisione di Giunta Regionale n. 17 del 14/09/2015. Il finanziamento totale dell'Asse 1 viene incrementato di 35,2 milioni, di cui 15,1 milioni di finanziamento comunitario (le risorse provengono dalle deprogrammazioni degli altri assi); il finanziamento totale dell'Asse 2 viene incrementato di 3,8 milioni, di cui 1,5 milioni di finanziamento comunitario; il finanziamento dell'Asse 3 si riduce di 10,7 milioni, di cui 3,4 comunitari; il finanziamento dell'Asse 4 si riduce di 10,8 milioni di cui 7,4 di risorse comunitarie; l'Asse 5 si riduce di 8,4 milioni di cui 2,3di contributo comunitario; il finanziamento dell'Asse 6 si riduce di 1,7 milioni di cui 631 mila di risorse comunitarie. Il Piano finanziario fa rilevare, a livello complessivo del POR, una riduzione di circa 147,7 mila euro del cofinanziamento degli "Altri soggetti pubblici" che passa da 66,6 a 66,5 milioni. Per effetto di tale riduzione, l'importo del finanziamento pubblico totale del Programma passa da 1.023,1 a 1.022,9 milioni.

Va segnalato che le domande di pagamento presentate alla Commissione europea al 31 dicembre 2015 non contengono spese relative ai cd. "progetti retrospettivi" [257].

Come precisato in sede istruttoria, non sono configurabili come tali i progetti "spondati" dal FAS al POR FESR 2007-2013, che sono stati selezionati, sviluppati e implementati fin dall'inizio all'interno di bandi multi fondo (POR FESR, FAS e risorse regionali) nel contesto della programmazione unitaria regionale delle risorse 2007-2013, rispondendo ai requisiti previsti dal POR FESR. In vista della chiusura del programma, la Regione sta tuttavia valutando la possibilità di includere eventuali progetti retrospettivi nell'ultima domanda di pagamento, da presentare entro il 31 marzo 2017.

Come già segnalato gli scorsi anni, per il POR FESR si sono manifestate criticità organizzative e procedurali nella fase dei controlli e pagamenti gestiti da Artea, anche a causa di limiti di funzionalità del sistema informativo, sviluppato a partire dal sistema già in uso presso Artea per i pagamenti delle erogazioni in agricoltura e non preordinato alle specificità del FESR. I tempi delle fasi di controllo e di pagamento sono risultati troppo elevati, con pregiudizio per i beneficiari dei contributi. Si è creato uno stock di domande non evase, che tuttavia il piano di smaltimento pratiche effettuato da Artea prevede di evadere entro il mese di settembre 2016, al fine di garantire la chiusura del Programma entro il 31 marzo 2017.

3.1. La nuova programmazione FESR 2014-2020

Il nuovo POR FESR, che è stato adottato dalla Commissione il 12 febbraio 2015, prevede 396,2 milioni di risorse europee per la Toscana, cui si aggiunge un co-finanziamento nazionale di pari importo, per un totale di 792,4 milioni.

La strategia del POR persegue gli obiettivi di crescita (intelligente, sostenibile ed inclusiva) e di coesione (economia, sociale e territoriale) propri di Europa 2020, nei limiti della dotazione finanziaria del POR, concentrando le risorse su linee di intervento definite per macro-ambiti: aiuti al sistema produttivo e interventi territoriali.

[257] Sono qualificati come "progetti retrospettivi", ai sensi del documento del Comitato di Coordinamento dei Fondi (COCOF) n. 12-0050-00 (del marzo 2012), quei progetti che hanno già sostenuto le spese coperte da fonti nazionali o che sono già completati prima che il contributo dell'UE sia stato formalmente richiesto o ricevuto. Ancorché considerati ammissibili al finanziamento europeo, tali progetti presentano in generale un maggior rischio di incoerenza rispetto alle priorità strategiche ed alle regole di programmazione europea, non essendo collegati a quest'ultima fin dall'origine; inoltre, spostando le risorse europee su interventi già completati, sia pur con vincolo di utilizzo a fini di sviluppo delle risorse così "liberate", essi finiscono per rinviare nel tempo l'impatto macroeconomico atteso dai fondi per la coesione.

Il nuovo POR concentra quasi il 90 per cento delle risorse sui primi quattro obiettivi tematici: "Ricerca e innovazione", "Tecnologie dell'informazione", "Competitività delle PMI", "Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio", coerentemente con gli obblighi di "concentrazione" delle risorse derivanti dai regolamenti europei (che prevedevano un vincolo a destinare almeno l'80 per cento ai primi quattro obiettivi, con un ulteriore vincolo del 20 per cento sul quarto). Il 73 per cento del budget è destinato al sostegno alle imprese.

La tabella che segue schematizza la ripartizione delle risorse europee tra i diversi assi di intervento del POR, considerando anche l'importo della riserva di efficacia dell'attuazione[258].

Tab. 145 - Finanziamento europeo POR FESR 2014-2020. (in euro)

Assi Prioritari	Sostegno dell'Unione	Sostegno nazionale	Riserva di efficacia dell'attuazione
1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	126.554.986	126.554.986	7.909.687
2 - Migliorare l'accesso alle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	39.781.216	39.781.216	2.486.326
3 - Promuovere la competitività delle PMI	76.234.124	76.234.124	4.764.633
4 - Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori	98.343.604	98.343.604	6.146.475
5 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	14.858.522	14.858.522	928.657
6 – Asse urbano	24.605.712	24.605.712	1.537.857
7 – Assistenza tecnica	15.849.090	15.849.090	
Totale	**396.227.254**	**396.227.254**	**23.773.635**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su POR FESR 2014-2020.

Gli assi 1, 3 e 4 sostengono investimenti delle imprese in ricerca e sviluppo, nonché per la creazione di imprese giovanili, anche innovative, per l'accesso al credito e l'internazionalizzazione, per il risparmio energetico; l'asse 2 è dedicato alla infrastrutturazione del territorio per le TLC (banda ultra larga); l'asse 5 è dedicato al potenziamento e alla messa in rete dei grandi attrattori culturali museali, e l'asse 6 finanzia, in continuità con il POR 2007-2013, progetti di innovazione urbana, progetti integrati su

[258] La riserva di efficacia dell'attuazione, in base al combinato degli artt. 20, 21, 22 e 96 del Regolamento (UE) 1303/2013, è una somma di risorse, pari al 6 per cento dei fondi SIE (corrisponde a una quota tra il 5 e il 7 per cento della dotazione di ogni Asse di un Programma, tranne l'assistenza tecnica e programmi dedicati agli strumenti finanziari), che viene accantonata ed "è destinata soltanto a Programmi e Assi prioritari che hanno conseguito i propri target intermedi", individuati nell'ambito del *performance framework*.

scala urbana, con particolare attenzione alla dimensione sociale degli interventi ed al tema della rigenerazione degli spazi pubblici.

La Relazione di Attuazione Annuale (RAA), di maggio 2016, fornisce lo stato di attuazione, al 31 dicembre 2015, del POR FESR 2014-2020.

Alla fine del 2015:

- sono state avviate 17 procedure di selezione degli interventi, con circa 150 milioni di spesa pubblica complessivamente messa a disposizione del sistema delle imprese e degli Enti locali e territoriali regionali, corrispondente a circa il 19 per cento del totale della spesa pubblica del POR (792,4 milioni);
- nell'ambito di 8 procedure di selezione attivate, sono stati ammessi a finanziamento 349 progetti, con circa 73,5 milioni di spesa pubblica assegnata alle singole operazioni (il 9 per cento circa della spesa pubblica totale del POR), per un ammontare di circa 172,5 milioni di investimenti da realizzare;
- sono stati attivati 2 Strumenti Finanziari che riguardano:

• il Fondo per prestiti per la creazione di impresa - Sezione Innovazione (Azione 1.4.1 - Sostegno alla creazione e al consolidamento di start-up innovative ad alta intensità di applicazione di conoscenza e alle iniziative di spin-off della ricerca, dell'Asse 1 – Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione)

• il Fondo per prestiti Creazione di impresa - Sezione Creazione di impresa Manifatturiero giovanile e Sezione Turismo e Commercio e attività terziarie giovanile (Azione 3.5.1 - Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanza, dell'Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI). Per questo Fondo la Regione ha già impegnato nell'Accordo di finanziamento circa 12,5 Meuro di contributi del POR.

La tabella che segue mostra lo stato di attuazione del POR FESR 2014-2020 al 31 dicembre 2015.

Tab. 146 - Stato di attuazione del POR FESR 2014-2020. (in milioni)

Assi Prioritari	Dotazione finanziaria Asse	Procedure avviate	Risorse stanziate	Procedure chiuse	Progetti finanziati	Importo contributi concessi	Importo investimenti attivati
Asse 1	253,1	8	63,2	4	140	48,3	126,3
Asse 2	79,6	1	12	1	1	12	12
Asse 3	152,5	3	19,3	1	113	6,9	14,8
Asse 4	196,7	2	6,3	2	95	6,3	19,6
Asse 5	29,7	2	3				
Asse 6	49,2	1	46,1				
Totale POR	**760,8**	**17**	**149,9**	**8**	**349**	**73,5**	**172,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su RAA FESR 2015.

4. Il FSE

Come mostra la tabella seguente, anche per il FSE si registrano valori elevati di realizzazioni.

Tab. 147 - Attuazione finanziaria del POR FSE per assi al 31 dicembre 2015. (in milioni)

Asse	Programmato 2007–2013	n. progetti	Impegni	Pagam.	Certificate	b/a%	c/a%	d/a%
	a		*b*	*c*	*d*			
1 Adattabilità	112,06	11.724	110,65	109,78	105,59	98,7	98,0	94,2
2 Occupabilità	301,72	30.406	294,71	287,58	275,50	97,7	95,3	91,3
3 Inclusione sociale	39,68	2.966	39,07	38,54	36,55	98,5	97,1	92,1
4 Capitale umano	163,21	13.379	159,30	151,40	141,63	97,6	92,8	86,8
5 Transnazionalità e interregionalità	19,66	571	18,39	17,76	17,34	93,5	90,3	88,2
6 Assistenza tecnica	23,26	438	22,78	22,43	20,11	97,9	96,4	86,4
Totale	**659,60**	**59.484**	**644,90**	**627,49**	**596,72**	**97,8**	**95,1**	**90,5**

Fonte: Regione Toscana, autorità di gestione del POR CrO.

L'avanzamento finanziario dei singoli Assi risulta omogeneo, con impegni in linea rispetto alla media del programma.

Al 31 dicembre 2015, considerando il complesso dei progetti dall'avvio del programma (compresi gli interventi a finanziamento individuale), risultano conclusi 59.484 progetti: il 75 per cento dei progetti presentati (79.442), e l'89 per cento dei progetti approvati (66.795). La crescita dei progetti avviati e dei progetti conclusi è ancora più sostenuta: 59.484 progetti che portano ad una crescita di avviati rispetto ai dati del 2014 di circa 800 progetti mentre la crescita di progetti conclusi nell'annualità 2015 supera i 6.000 progetti.

Tab. 148 - Progetti approvati, avviati e conclusi al 31 dicembre 2015: indicatori di avanzamento per Asse.

Asse	Progetti approvati	Progetti avviati	Progetti conclusi	Capacità di avvio	Capacità di conclusion
	a	b	c	b/a	c/b
I - Adattabilità	13.433	11.724	11.724	87,3	100,0
II - Occupabilità	34.210	30.406	30.406	88,9	100,0
III - Inclusione sociale	3.232	2.966	2.966	91,8	100,0
IV - Capitale umano	14.799	13.379	13.379	90,4	100,0
V - Transnazionalità e	678	571	571	84,2	100,0
VI - Assistenza tecnica	443	438	438	98,9	100,0
Totale	**66.795**	**59.484**	**59.484**	**89,1**	**100,0**

Fonte: Regione Toscana, Rapporto annuale di esecuzione FSE 2014.

In riferimento alle caratteristiche dei destinatari, si rileva che sono state coinvolte nelle attività avviate 298.382 persone, la gran parte delle quali nel quadro dell'obiettivo relativo allo sviluppo di sistemi di formazione continua e al sostegno dell'adattabilità dei lavoratori (Asse I – Adattabilità) e alle politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione ai migranti, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese (Asse II- Occupabilità, che è anche quello cui appartiene il maggior numero di progetti approvati). La quota femminile è pari a oltre il 53 per cento dei destinatari di progetti avviati (160.478 persone). L'analisi delle caratteristiche dei destinatari mostra la seguente distribuzione: occupati (57 per cento); disoccupati (22 per cento); inattivi (14 per cento); in cerca di prima occupazione (7 per cento).

Il livello di attuazione finanziaria (impegni, al netto di economie) raggiunto a fine 2015 è pari al 97,8 per cento del programmato; al contempo il ricorso a progetti in overbooking lascia prevedere il pieno assorbimento delle risorse residue entro la data prevista per la chiusura della programmazione FSE 2007-2013.

4.1. La nuova programmazione FSE 2014-2020.

Il nuovo POR FSE è stato approvato a dicembre 2014. Oltre metà delle risorse totali ammontanti a 732,96 milioni (366 milioni di fondi europei e altrettanti di fondi nazionali) sono dedicate a interventi per l'occupazione, poco meno di un quarto all'istruzione e alla formazione professionale e un quinto all'inclusione sociale.

L'attuazione del POR FSE Toscana 2014 -2020 ha visto nel biennio 2014-2015 un significativo impulso attuativo.

In particolare, per quanto concerne gli strumenti di programmazione, con d.g.r. n. 197 del 02 marzo 2015 è stato adottato il Provvedimento attuativo di dettaglio (PAD), che ha

definito l'articolazione delle attività per assi e la ripartizione della dotazione del PO per attività, nonché le responsabilità e competenze dei soggetti deputati alla programmazione, gestione, controllo e pagamento degli interventi. Un secondo aggiornamento, approvato con DGR n. 124/2016, si è reso necessario in seguito alle priorità programmatiche emerse nel corso del 2015 e all'esigenza di apportare gli adeguamenti conseguenti alle modifiche organizzative intervenute nella struttura regionale. L'avvio del POR ha coinciso con due riforme importanti che hanno avuto un grande impatto, in termini organizzativi e procedurali, sulla sua messa in esecuzione: si pensi alla riforma relativa all'abolizione delle Province, ancora in fase di completamento, e la riforma delle politiche del lavoro. A livello regionale, la l.r. n. 22/2015 ha disposto il riordino, ai sensi della legge n. 56/2014, delle funzioni esercitate da Province e Città metropolitana di Firenze, ed il trasferimento alla Regione delle funzioni in materia di orientamento e formazione professionale. Con l.r. n. 82/2015, poi, la Regione ha assunto, dal 1° gennaio 2016, la gestione delle politiche attive e la responsabilità dei centri per l'impiego.

La tabella che segue riporta la ripartizione per asse delle risorse comunitarie del POR FSE 2014-2020, considerando già le modifiche apportate con d.g.r. n. 124/2016. Le risorse nazionali sono di importo equivalente a quello riportato per l'Ue e ripartite tra Stato e Regione.

Tab. 149 - Finanziamento europeo POR FSE 2014-2020. (in euro)

Assi Prioritari	Sostegno dell'Unione	Sostegno nazionale	Di cui Stato	Di cui Regione	Riserva di efficacia dell'attuazione
A – Occupazione	191.303.399	191.303.399	131.521.088	59.782.311	11.956.463
B – Inclusione sociale e lotta alla povertà	73.296.322	73.296.322	50.391.221	59.782.311	4.581.020
C – Istruzione e Formazione	84.290.770	84.290.770	57.949.904	26.340.866	5.268.173
D – Capacità istituzionale e amministrativa	2.931.853	2.931.853	2.015.649	916.204	183.240
E - Assistenza tecnica	14.659.264	14.659.264	14.659.264		
Totale	366.481.608	366.481.608	256.537.126	109.944.482	21.988.896

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Delibera Giunta n. 124/2016, Allegato A, Tabella 1.

Come già detto, la Regione Toscana ha scelto di sostenere l'attuazione delle azioni previste dal POR, avviando già nel 2014 le procedure per la selezione degli interventi mediante anticipazione di risorse sul bilancio regionale. Grazie a questa scelta, il biennio registra in termini finanziari una mobilitazione di risorse (attraverso avvisi pubblici di

selezione di progetti e bandi di gara) per 102 milioni di euro rispetto ai 733 milioni di dotazione complessiva.

In particolare, sono stati pubblicati 25 avvisi (totale 80,7 milioni di euro) e 7 bandi di gara/concorso (totale 21,3 milioni di euro). L'attuazione del POR registra una spesa di 9.301.065,97 (1,27 per cento rispetto alla dotazione complessiva), di cui l'82 per cento sull'Asse A, l'11,3 per cento sull'Asse B e il 6,5 per cento sull'Asse C.

I progetti attivati sono 11.378 e coinvolgono 77.941 persone, tra disoccupati (per l'84 per cento) e inattivi (16 per cento).

5. Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)

Il Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS), oggi Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), è lo strumento attraverso il quale lo Stato finanzia con risorse aggiuntive, a carico del bilancio nazionale, interventi rivolti al riequilibrio economico e sociale fra le aree del Paese, in attuazione dell'art. 119, comma 5, della Carta Costituzionale.

In Regione Toscana, la programmazione regionale FAS è stata considerata come complementare alla programmazione europea, nel quadro di una strategia unitaria di utilizzo delle fonti di finanziamento di natura strutturale, secondo regole anche procedurali omogenee e con criteri di selezione coincidenti.

Il parallelismo tra i due strumenti ha consentito di attingere alle medesime graduatorie (unici infatti erano i bandi) per scambiare azioni tra i due programmi, assicurando il finanziamento di progetti che, per la dilatazione dei tempi di realizzazione, non potessero essere rendicontati sui fondi europei e garantendo maggiore flessibilità alla spesa d'investimento, irrigidita dai vincoli del Patto di stabilità e dai limiti dell'indebitamento. A differenza delle risorse europee, infatti, le risorse FAS non erano soggette alla regola del disimpegno automatico e quindi consentivano almeno inizialmente un minor rigore sul piano temporale (si ricorda però che, con delibera CIPE n. 21 del giugno 2014 è stato fissato al 31 dicembre 2015 il termine per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti per l'integralità delle risorse del periodo[259].

[259] In realtà, già con la delibera CIPE 166/2007, come modificata dalla delibera 1/2009, si prevedeva un meccanismo di revoca automatica per il caso di mancata assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti entro una tempistica cadenzata (10 per cento delle risorse assegnate entro il 31 dicembre 2010; 40 per cento delle risorse assegnate entro il 31 dicembre 2012; 80 per cento delle risorse assegnate entro il 31 dicembre 2014; 100 per cento delle risorse assegnate entro il 30 giugno 2016). Le sanzioni per il mancato rispetto dei termini non erano state però applicate.

Il programma disponeva in origine di assegnazioni per 757,308 milioni di euro. Come ampiamente descritto nella relazione al rendiconto 2014 (alla quale si rinvia), la programmazione FAS ha però subìto gli effetti della forte riduzione dei trasferimenti statali alle regioni, con conseguente definanziamento di alcune misure e necessità di riprogrammazione delle risorse residue.

In sintesi, nel febbraio 2009, la programmazione ha visto il "congelamento" di 47,6 milioni, a seguito dell'Accordo Stato-regioni sugli ammortizzatori sociali di cui alla delibera CIPE n. 1/2009. Con la delibera CIPE n. 1/2011 è stato poi disposto un taglio di risorse di 71 milioni, inizialmente sostituiti con risorse proprie regionali e poi stralciati con decisione G.R. del 15 ottobre 2012. Un'ulteriore riduzione del PAR FAS è stata disposta dalla Giunta a novembre 2014 per dare copertura ad una parte del taglio di spesa di 78,4 milioni disposto dal d.l. n. 95/2012 per l'annualità 2015[260]. L'importo deprogrammato era di 56 milioni e la manovra è stata recepita in sede di bilancio di previsione 2015, che ha previsto che gli interventi deprogrammati fossero comunque finanziati con risorse regionali da indebitamento. Tale deprogrammazione è stata recepita con delibera G.R. n. 100 del 9 febbraio 2015, che ha pure previsto lo stralcio dal piano finanziario dei 47,6 milioni di risorse regionali poste a copertura delle risorse cautelate dalla delibera CIPE 1/2009 e mai reintegrate dal Governo. A seguito di tali modifiche, il piano finanziario del PAR FAS comprendeva risorse per un ammontare di 582,735 milioni.

Nella prospettiva di ulteriori tagli alle risorse FAS derivanti dalle manovre nazionali, la Regione ha successivamente posto in essere un'attività di ricognizione complessiva delle risorse deprogrammabili, con contestuale sospensione in via cautelativa dell'adozione di qualsiasi atto deliberativo o dirigenziale volto all'utilizzo di risorse FAS derivanti da economie, ribassi d'asta, revoche, o risorse comunque liberatesi nell'attuazione degli interventi (delibera G.R. n. 233 del 16 marzo 2015).

A luglio 2015 (delibera G.R. n. 752/2015), la Giunta ha formalizzato le ulteriori necessità di deprogrammazione manifestatesi per far fronte ai tagli stabiliti con la legge di stabilità 2014 (43 milioni per l'annualità 2014); con il d.l. n. 66/2014 (15 milioni per l'annualità 2014 e 56 milioni per l'annualità 2015) e con il d.l. n. 95/2012 (78,4 milioni per l'annualità 2015, come detto, già in parte coperti con la legge di bilancio 2015), per un totale di 136,4 milioni. Esclusa la copertura a carico del FSC per il taglio previsto dal d.l. 66/2014 per l'annualità

[260] Delibera CIPE n. 14 dell'8 marzo 2013.

2015 (56 milioni reperiti altrimenti[261]), si è provveduto a ridurre le risorse finanziarie destinate al PAR FAS, portandole da 582,735 a 503,993 milioni (-78,8 milioni circa).

Tale riduzione è il risultato:

- della deprogrammazione di economie su interventi conclusi (allegato A alla delibera n. 752/2015) per complessivi 4.150.794,92;
- della deprogrammazione di interventi che evidenziano una dinamica attuativa tale da esporli al rischio di non garantire il rispetto dei vincoli temporali fissati dalle delibere CIPE 166/2007 e 21/2014 (allegato B alla delibera n. 752/2015) per complessivi 28,02 milioni. Tali interventi sono finanziabili a valere su risorse regionali stanziate a bilancio;
- della deprogrammazione di azioni in favore del POR CReO FESR, per un importo di 44,5 milioni (allegato C, delibera n. 752/2015);
- delle risorse liberate, per euro 1.993.336 come individuati con la prima variazione al bilancio 2015-2017 (l.r. n.38/2015), a seguito di economie accertate per revoche e rinunce sull'Azione Sviluppo dei servizi per l'infanzia.

[261] Tale importo è coperto invece come segue: 26 milioni a valere sui trasferimenti statali vincolati ex Intesa della Conferenza permanente Stato-regioni del 26/2/2015; 30 milioni da rifinanziare tramite le risorse regionali correnti stanziate sul bilancio regionale, nella misura in cui sarà possibile garantire il necessario budget di competenza e cassa nel corso dell'esercizio 2015.

Tab. 150 - Evoluzione del Piano finanziario FAS per assi e linee di azione dal 2011 al 2015. (in euro)

Assi	Linee di azione	Del. CIPE n. 1/2011	Del. CIPE n. 14/2013	DGR n. 4/2014	DGR n. 100/2015	Delibera GR n. 752/2015			LR 38/2015 - Legge di I° variazione di bilancio	Piano finanziario risorse FSC al 31 dicembre 2015
		Piano finanziario risorse FAS al 31 dicembre 2011	Taglio d.l. n. 95/2012	Redistribuzione risorse - Economie di stanziamento 2014	Piano Finanziario risorse FSC al 31dicembre 2014	Allegato A	Allegato B	Allegato C		
						Economie	Interventi finanziabili con risorse regionali	Interventi spondati sul POR FESR		
Asse 1		**210.937.019**	**-13.305.316**	**8.593.542**	**206.225.244**	**1.818.220**	**-1.454.286**	**-44.572.638**		**162.016.540**
Ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico, innovazione e imprenditorialità	1.1 - Sistema pubblico della ricerca	49.383.740	-4.156.571		45.227.169*	-229.439 4.156.571**				49.154.302
	1.2 - Ricerca industriale e sviluppo sperimentale	52.199.318		-12.265.729	39.933.589			-39.933.589		
	1.3 - Infrastrutture per i settori produttivi	64.487.317	-9.068.192	-10.979.899	44.439.226	-301.901	-1.454.286			42.683.039
	1.4 - Interventi di sostegno alle PMI	26.044.998			26.044.998	-1.692.691		-4.639.048		19.713.258
	1.5 - Società dell'informazione	18.821.646	-80.553	360.830	18.380.263	-114.320				18.265.943
	1.6 - Riqualificazione e riconversione del Polo industriale di Piombino			32.200.000	32.200.000					32.200.000
Asse 2		**67.700.000**	**-2.294.122**		**65.405.878**	**-291.467**	-6.444.666			**58.669.745**
Sostenibilità ambientale	2.1 - Difesa del suolo dal rischio idrogeologico	54.400.000	-2.294.122		52.105.878	-291.467	-787.910			51.026.501
	2.2 - Tutela integrata delle risorse idriche	13.300.000			13.300.000		-5.656.756			7.643.244
Asse 3		**126.506.785**	**-27.421.114**	**1.421.114**	**100.506.785**	**-854.597**	**-19.495.723**			**80.156.465**
Accessibilità territoriale e integrata integrata	3.1 - Viabilità regionale	83.506.785	-27.421.114	1.421.114	60.506.785	-854.597	-15.695.723			43.956.465
	3.2 - Mobilità sostenibile	30.000.000			30.000.000					30.000.000
	3.3 - Sistema integrato portuale e aeroportuale	13.000.000	-3.000.000		10.000.000		-3.800.000			6.200.000
Asse 4		**183.259.859**	**-7.994.507**	**-2.390.679**	**172.874.673**	**-3.816.539**	**-288.000**			**168.770.314**
Valorizzazione delle risorse culturali e qualificazione offerta turistica e commerciale	4.1 - Sostenibilità e competitività dell'offerta turistica e commerciale	63.297.492	-2.022.814		61.274.678	-3.028.155				58.246.523
	4.2 - Interventi di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale	119.962.367	-5.971.963	-2.390.679	111.599.995	-788.204	-288.000			110.523.791
Asse 5		**39.099.234**	**-2.378.962**	**-7.819.847**	**28.900.426**	**-182.483**	**-342.160**		**-1.993.336**	**26.382.447**
Servizi per l'infanzia, educazione e istruzione	5.1 - Servizi per l'infanzia e l'educazione non formale	39.099.234	-2.378.962	-7.819.847	28.900.426	-182.483	-342.160		-1.993.336	26.382.447
Asse 6	**Assistenza tecnica**	**11.232.103**	**-2.605.979**	**195.870**	**8.821.994**	**-824.110**				**7.997.885**
Totale		**638.735.000**	**-56.000.000**		**582.735.000**	**-4.150.795**	**-28.024.835**	**-44.572.638**	**-1.993.336**	**503.993.397**

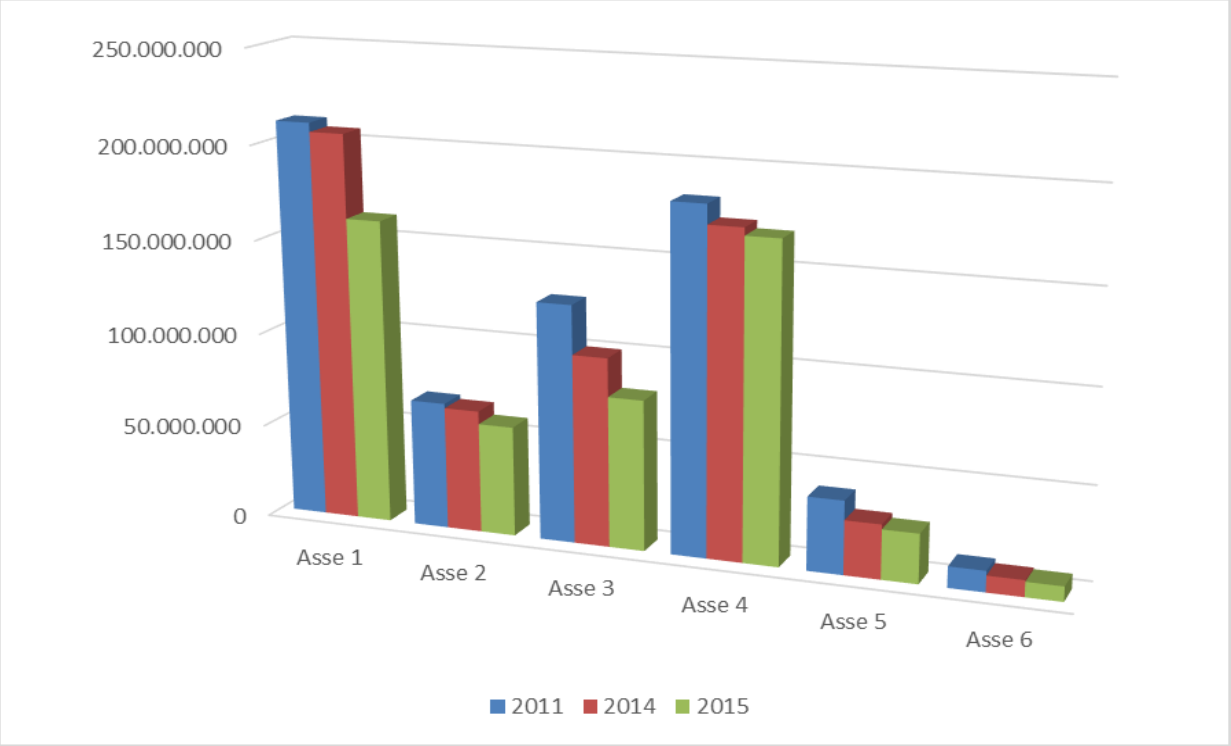
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

(*) Il piano finanziario comprende anche euro 4.156.571,39 di risorse regionali disposte a copertura del taglio recato dal d.l. n. 95/2012 (delibera CIPE n. 14/2013).

(**) Da attribuire all'Azione 1.1.2 "Sistema pubblico della ricerca – Salute" come risorse FSC in sostituzione di risorse regionali.

La figura che segue mostra le conseguenze delle deprogrammazioni e riprogrammazioni sulla dotazione dei singoli assi.

Fig. 36 - Variazioni delle dotazioni finanziarie del FAS dopo i tagli del 2011, 2014 e 2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana.

La rappresentazione grafica indica una diminuzione diffusa di risorse FAS per tutti gli assi del POR, ma in misura più pronunciata per l'asse 1 "Ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico, innovazione e imprenditorialità", che ha perso complessivamente, nel periodo considerato, circa 48 milioni. La variazione più significativa a carico dell'asse ha riguardato lo spostamento di risorse (avvenuto con d.g.r. n. 2/2014) a beneficio della riqualificazione e riconversione del Polo industriale di Piombino (32,3 milioni), acquisiti sia sullo stesso asse 1 (per circa 23,4 milioni) che sull'asse 5 (per 7,8 milioni). Va segnalata, altresì, la diminuzione di circa 46 milioni nell'asse 3, essenzialmente riconducibile alla riduzione delle risorse previste per la viabilità regionale.

Delle risorse "spondate" sul FESR (44,57 milioni circa), circa 40 milioni hanno riguardato azioni in materia di ricerca industriale e servizi qualificati alle imprese sul POR 2007-2013 e 4,6 milioni il bando internazionalizzazione (nell'ambito degli interventi a sostegno delle PMI), a valere sul POR 2014-2020.

Con riferimento alle attuazioni, i dati complessivi di impegni e pagamenti al 31 dicembre 2015, suddivisi per linee di azione, sono rappresentati nella tabella che segue.

Tab. 151 - Impegni/Pagamenti FSC al 31 dicembre 2015. (in migliaia)

Linea di azione	Impegni	Pagamenti	Pagamenti /Impegni
1.1 - Sistema pubblico della ricerca	34.309	12.741	37,1%
1.2 - Ricerca industriale e sviluppo sperimentale	0	0	0%
1.3 - Infrastrutture per i settori produttivi	44.137	27.627	62,6%
1.4 - Interventi di sostegno alle PMI	19.299	12.308	63,8%
1.5 - Società dell'informazione	18.226	15.327	84,1%
1.6. – Riqualificazione e riconversione del Polo industriale di Piombino	4.000	0	0%
2.1 - Difesa del suolo dal rischio idrogeologico	51.027	37.240	73%
2.2 - Tutela integrata delle risorse idriche	7.643	3.255	42,6%
3.1 - Viabilità regionale	43.956	38.430	87,4%
3.2 - Mobilità sostenibile	30.000	12.308	41%
3.3 - Sistema integrato portuale e aeroportuale	8.000	5.720	71,5%
4.1 - Sostenibilità e competitività dell'offerta turistica e commerciale	57.814	35.851	62%
4.2 - Interventi di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale	110.858	92.471	83,4%
5.1 - Servizi per l'infanzia e l'educazione non formale	26.476	19.631	74,1%
6.1. – Assistenza tecnica	6.902	5.307	76,9%
Totale	**462.647**	**318.216**	**68,8%**

Fonte: Rapporto generale di monitoraggio 2010-2015 Regione Toscana.

Secondo i dati del Rapporto generale di monitoraggio 2010-2015 (Appendice 2- Le politiche di investimento), sono stati finanziati 1.287 progetti (787 dei quali conclusi). Si segnalano in particolare 24 progetti per il sistema pubblico della ricerca, 268 progetti per le infrastrutture per i settori produttivi e gli aiuti alle imprese, 461 progetti per la sostenibilità e competitività dell'offerta turistica e commerciale, 106 per la valorizzazione e promozione del patrimonio culturale, 88 per l'infanzia, 128 per la difesa del suolo e le risorse idriche, 12 per la viabilità e la mobilità, 4 per il sistema portuale e aeroportuale e 78 per la società dell'informazione.

Si riporta di seguito l'avanzamento finanziario complessivo dei progetti caricati nel database del MEF, per un totale pari a 442,9 milioni[262].

[262] La differenza rispetto alla dotazione FSC di 503,99 milioni è da imputare a risorse non ancora inserite a sistema (32 milioni di cui all'Accordo di Programma di Piombino e 36 milioni per i bandi ricerca pubblica APQ MIUR, per i quali è comunque stato assunto l'impegno mediante obbligazione giuridicamente vincolante), nonché ad alcune economie deprogrammate che devono invece essere eliminate dal monitoraggio MEF.

Tab. 152 – Avanzamento finanziario del programma FAS al 31 dicembre 2015. (in milioni)

PAR FAS Toscana	n. progetti	Risorse FAS inserite a sistema	Impegni FAS	Pagamenti FAS	(c)/(a) %	(c)/(b) %
		(a)	(b)	(c)		
Totale	**1.287**	**442,9**	**411,8**	**287,1**	**64,82 %**	**69,71 %**

Fonte: Regione Toscana.

Per un raffronto nazionale, sono utili le informazioni riportate in allegato al DEF 2016[263], che, rispetto al valore complessivo del piano finanziario FAS per l'Italia[264], danno conto di un avanzamento finanziario pari al 15,8 per cento per l'intera Italia (era l'8,2 per cento al 31 dicembre 2014). Il valore è del 32,5 per cento nel Centro-Nord (era il 25,8 per cento l'anno precedente), e dell'11,4 per cento nel Mezzogiorno (era il 3,8 per cento l'anno precedente). La variabilità tra regioni è notevole: nel Centro-Nord ai valori più elevati della Toscana (54,3 per cento), della Lombardia (55,6 per cento) e dell'Emilia-Romagna (74,2 per cento) si associano valori minimi in Veneto (7,1 per cento) e in Piemonte (9,1 per cento).

Per il ciclo di programmazione 2014-2020, la legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 703-706 della legge n. 190/2014) ha radicalmente modificato la governance del Fondo, attribuendo la programmazione in modo accentrato dalla Presidenza del Consiglio (presso la quale è costituita una apposita Cabina di regia), attraverso la creazione di piani operativi nazionali, incentrati su obiettivi strategici afferenti ad aree tematiche nazionali. La programmazione obbedisce ad una chiave di riparto in cui l'80 per cento è riservato al Mezzogiorno e il 20 per cento al Centro-Nord). Anche il monitoraggio dei tempi di attuazione della spesa risulta rafforzato presso il livello centrale, ed è previsto che, in caso di ritardi nella realizzazione degli investimenti, la Cabina possa proporre al CIPE la revoca delle assegnazioni, la rimodulazione delle quote di spesa, ovvero nuove destinazioni dei fondi all'interno delle due macro-aree territoriali. Vengono meno, pertanto, l'allocazione delle risorse attraverso il riparto tra le regioni e il modello di gestione separata dei fondi, che avevano caratterizzato il precedente ciclo di spesa, e così pure le possibilità di "spondamento" descritte per la Toscana.

[263] DEF 2016, Allegato "Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate. L. 196/2009, art. 10, integrata dal D.Lgs. 88/2011, art. 7".
[264] Il valore complessivo della dotazione è considerato al lordo dei tagli di finanza pubblica applicati nel 2015 e delle sanzioni per il mancato rispetto delle scadenze per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti ai sensi della Delibera CIPE n. 21/2014, e ciò al fine di mantenere la confrontabilità dei dati con quelli dell'anno 2014.

Con delibera CIPE n. 32 del 20 febbraio 2015, nelle more dell'assegnazione definitiva dei fondi, è stato finanziato un Piano stralcio di interventi, prioritari per livello di rischio e immediatamente cantierabili, a valere sulla programmazione 2014-2020. È riconducibile a tale Piano stralcio l'assegnazione di 50 milioni a suo tempo disposta dal CIPE con delibera n. 47/2014 per interventi da realizzare nel Sito di interesse nazionale di Piombino.

6. Il FEASR

Il piano finanziario del Programma di sviluppo rurale 2007-2013, finanziato con fondi FEASR, prevede per l'intero periodo di programmazione un ammontare complessivo di spesa pubblica pari a 870,5 milioni.

Al 31 dicembre 2015, termine di chiusura del ciclo di programmazione, le risorse complessivamente assegnate (impegni) ammontavano a 909,76 milioni, mentre erano stati effettuati pagamenti a favore dei beneficiari per un totale di 870,56 milioni, pari alla totalità dell'obiettivo di spesa da raggiungere per l'intero periodo di programmazione.

Di seguito, si riporta una tabella che illustra lo stato conclusivo di attuazione finanziaria (impegni e pagamenti) al 31 dicembre 2015.

I dati sono disaggregati per Assi. Il piano finanziario corrisponde alla versione 11 del Programma di sviluppo rurale, notificata alla Commissione europea nel dicembre 2014 e approvata nell'aprile 2015 (con incremento della dotazione finanziaria dell'asse 3). Si ricorda che, per il FEASR, non c'è distinzione tra pagamenti e certificazioni (occorre dunque eseguire più speditamente la spesa rispetto ai Fondi strutturali, perché non c'è margine temporale successivo per procedere alla certificazione).

Tab. 153 - Attuazione finanziaria del POR FEASR al 31 dicembre 2015. (in milioni)

Asse	Piano finanziario 2007-2013	Impegni al 31/12/2015	Pagamenti al 31/12/2015	Capacità di impegno	Capacità realizzativa
	(a)	*(b)*	*(c)*	*(b)/(a)%*	*(c)/(a)%*
1 - Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	376,08	385,94	385,94	102,62	102,62
2 - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	348,97	349,01	349,01	100,01	100,01
3 - Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale	67,59	62,33	62,33	92,21	92,21
4 - Approccio LEADER (migliorare la qualità di vita nelle zone rurali)	70,14	66,80	66,80	95,23	95,23
Assistenza tecnica	7,75	6,46	6,46	83,35	83,35
Totale	**870,53**	**870,54**	**870,54**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Regione Toscana, Settore politiche comunitarie e regionali per la competitività delle imprese agricole e agroalimentari.

Si riportano di seguito le tabelle che mostrano, nell'ambito di ciascun Asse, i pagamenti effettuati cumulativamente dal 2007 al 2015 per le singole misure. Ciò consente di valutare il contributo di ciascuna misura al target finale di spesa.

Tab. 154 - Pagamenti Asse 1 del POR FEASR al 31 dicembre 2015. (in milioni)

MISURA	Misure Asse 1	Pagamenti cumulativi 2007- 2015
111	Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione	2.249.533,64
112	Insediamento giovani agricoltori	54.763.770,04
113	Prepensionamento	6.470.562,07
114	Ricorso a servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali	23.965.156,21
121	Ammodernamento delle aziende agricole	195.454.636,73
122	Accrescimento del valore economico delle foreste	20.249.213,83
123	Aumento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	49.617.413,56
124	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti processi e tecnologie nei settori agricolo, alimentare e forestale	8.986.872,27
125	Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	20.313.683,06
132	Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	1.034.753,16
133	Sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione	1.998.782,09
144	Aziende agricole in ristrutturazione in seguito riforma dell' OCM	840.763,01
ASSE 1 "Miglioramento competitività settore agricolo e forestale"		**385.945.139,67**

Fonte: Regione Toscana, Settore politiche comunitarie e regionali per la competitività delle imprese agricole e agroalimentari.

Tab. 155 - Pagamenti Asse 2 del POR FEASR al 31 dicembre 2015. (in milioni)

MISURA	Misure Asse 2	Pagamenti cumulativi 2007-2015
211	Indennità compensative svantaggi naturali a favore agricoltori zone montane	5.982.093,11
212	Indennità a favore agricoltori in zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane	5.914.844,25
214	Pagamenti agro-ambientali	195.394.634,22
215	Pagamenti per il benessere degli animali	4.414.149,59
216	Sostegno agli investimenti non produttivi	265.351,54
221	Imboschimento di terreni agricoli	34.179.942,65
223	Imboschimento di superfici non agricole	91.617,36
225	Pagamenti silvoambientali	788.797,46
226	Ricostituzione del potenziale forestale ed interventi preventivi	86.828.414,74
227	Investimenti non produttivi	15.152.362,94
ASSE 2 "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale"		**349.012.207,86**

Fonte: Regione Toscana, Settore politiche comunitarie e regionali per la competitività delle imprese agricole e agroalimentari.

Tab. 156 - Pagamenti Asse 3 del POR FEASR al 31 dicembre 2015. (in milioni)

MISURA	Misure Asse 3	Pagamenti cumulativi 2007-2015
311	Diversificazione verso attività non agricole	54.381.896,77
321	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale Sottomisura d) Reti tecnologiche di informazione e comunicazione (TIC)	7.952.368,28
ASSE 3 "Qualità della vita zone rurali e diversificazione dell'economia rurale"		**62.334.265,05**

Fonte: Regione Toscana, Settore politiche comunitarie e regionali per la competitività delle imprese agricole e agroalimentari.

Tab. 157 - Pagamenti Asse 4 del POR FEASR al 31 dicembre 2015. (in milioni)

MISURA	Misure Asse 4	Pagamenti cumulativi 2007-2015
411	Strategie di sviluppo locale "competitività"	6.625.420,88
413	Strategie di sviluppo locale "qualità della vita/diversificazione"	50.252.926,26
421	Cooperazione interritoriale e transnazionale	1.860.386,92
431	Gestione del gruppo di azione locale	8.068.948,96
ASSE 4 "Attuazione dell'impostazione Leader"		**€ 66.807.683,02**

Fonte: Regione Toscana, Settore politiche comunitarie e regionali per la competitività delle imprese agricole e agroalimentari.

Il peso maggiore dei pagamenti complessivamente erogati è costituito dall'Asse 1 (44 per cento) e dall'Asse 2 (40 per cento) e si concentra, come detto, sulle misure 121 (investimenti) e 214 (pagamenti agroambientali). A seguire, le misure 226 (Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi), il metodo LEADER, la misura 311 (Diversificazione verso attività non agricole) e la misura 123 (Aumento del valore aggiunto dei prodotti agricoli)

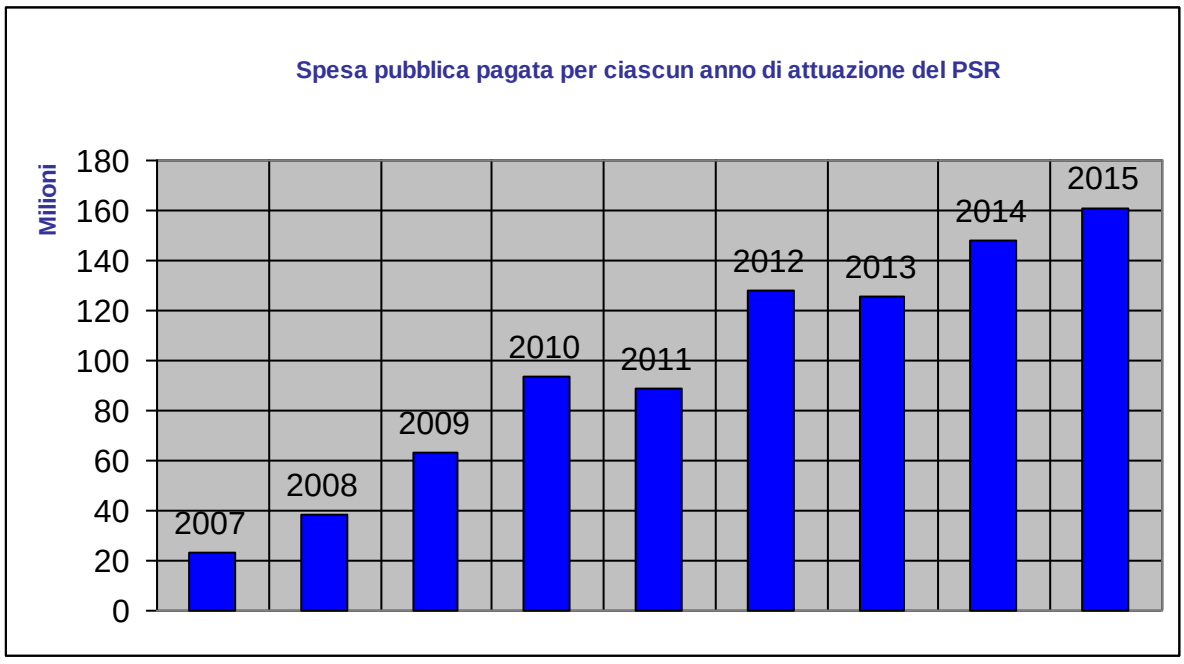
sono quelli che maggiormente hanno contribuito al raggiungimento del target complessivo di spesa.

Per quanto riguarda il metodo LEADER, dopo aver scontato un ritardo di avvio nei primi 3 anni di programmazione (dovuto alla definizione della programmazione locale), merita evidenziare il pieno raggiungimento dell'obiettivo di spesa, pari a quasi 67 milioni.

Anche le linee trasversali rappresentate dai Progetti Integrati di Filiera (PIF)[265] e dal Pacchetto Giovani (PG)[266] hanno concorso al raggiungimento dell'obiettivo di spesa contribuendo rispettivamente per 40,8 milioni e per 31,08 milioni.

Il diagramma seguente riporta la distribuzione dei pagamenti complessivi per singolo anno di attuazione del Programma. Negli ultimi quattro anni, la tendenza è quella ad una progressiva velocizzazione della spesa. In particolare, nell'annualità 2015 sono stati effettuati pagamenti complessivi per circa 161 milioni di euro, con una media di pagamenti trimestrali pari a circa 40 milioni, che è la più alta dell'intero periodo di programmazione.

Fig. 37 - Spesa pubblica pagata per ciascun anno di attuazione del PSR.



Fonte: Regione Toscana

[265] I PIF sono progetti integrati che, sottoscrivendo un accordo, aggregano gli attori di una filiera agroalimentare o forestale (agricoltori, imprese di trasformazione, di commercializzazione, ecc.) per affrontare i problemi della filiera stessa e per migliorare le relazioni di mercato. Essi consentono l'attivazione, nell'ambito dello stesso progetto, di una molteplicità di sottomisure/operazioni del PSR.

[266] Il PG consente al giovane (con età tra 18 e 40 anni) di ottenere un premio per l'avviamento dell'attività agricola e contemporaneamente di ricevere dei contributi agli investimenti finalizzati all'ammodernamento delle strutture e dotazioni aziendali e alla diversificazione delle attività agricole.

L'obiettivo finale di spesa è stato raggiunto grazie all'applicazione del cosiddetto "overbooking tecnico", consentito dagli artt. 1 e 3 del Reg. (Ue) 1310/2013. Tale meccanismo prevedeva la facoltà di assumere nell'anno 2014 nuovi impegni sulla programmazione 2007-2013, anche in misura superiore alla dotazione finanziaria prevista dal Programma, "trascinando" poi gli impegni così assunti sulla nuova programmazione.

L'operazione di "overbooking tecnico" (quantificabile in 20 milioni), realizzata mediante l'ammissione a finanziamento delle domande ancora in graduatoria, ha consentito un sovra-impegno rispetto alle risorse stanziate dal Programma, nell'ottica di compensare le fisiologiche economie, ma anche il considerevole tasso di mortalità dei progetti che, in assenza di tale meccanismo, avrebbero compromesso il raggiungimento dell'obiettivo finale di spesa. Nel corso della programmazione 2007-2013, il tasso di mortalità per revoca o rinuncia ha raggiunto il 30 per cento circa dei progetti, subendo gli effetti della crisi abbattutasi anche nel settore agricolo. Le disposizioni adottate dalla Giunta regionale nel 2014 per la chiusura del PSR 2007-2013[267], già illustrate nella relazione sul rendiconto 2014, hanno dunque assicurato il massimo impiego delle risorse ancora disponibili per il periodo di programmazione 2007-2013, ed agevolato la transizione verso la programmazione 2014-2020, che ha potuto avviarsi con un "tesoretto" di progetti già finanziati.

Nel 2015 sono proseguiti gli interventi di rimodulazione finanziaria per allineare la programmazione all'andamento effettivo della spesa[268]. Il 30 settembre 2015, una nuova proposta di modifica del PSR è stata alla Commissione (v. delibera G.R. n. 925 del 28 settembre 2015). La versione 12 del PSR è stata accettata dalla Commissione europea in data 17 dicembre 2015.

Con delibera G.R. n. 1293 del 29 dicembre 2015, che ha approvato i piani finanziari delle strategie LEADER, si è concluso il processo di revisione finanziaria del programma.

Da un punto di vista procedurale, nello scorso anno era emersa una criticità legata ai ritardi nelle istruttorie di pagamento da parte dei soggetti competenti (Province ed Unioni

---

[267] In particolare, con delibera G.R. n. 314/2014, è stata deliberata l'ammissione delle seguenti misure, limitatamente agli impegni assunti entro il 2014, al finanziamento sui fondi FEASR 2014-2020, attraverso lo scorrimento delle graduatorie esistenti: 121 "Ammodernamento delle aziende agricole"; 122 "Migliore valorizzazione economica delle foreste"; 123B "Aumento del valore aggiunto dei prodotti forestali"; 125 "Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura"; 226 "Ricostituzione del potenziale forestale ed interventi preventivi"; 227 "Investimenti forestali non produttivi". Con delibere G.R. n. 692 e n. 1017 del 2014, inoltre, sono state riallocate risorse sulle misure 216 Sostegno agli investimenti non produttivi, 311 Diversificazione verso attività non agricole e 321d, riguardante la cd. "banda larga".

[268] Si fa riferimento alle delibere n. 152 del 23 febbraio 2015 (Riallocazione delle economie e modifiche al testo del Documento attuativo finanziario) e n. 255 del 16 marzo 2015 (modifiche al DAR).

dei Comuni), che vivevano una fase di sofferenza dovuta al riordino delle funzioni voluto dalla Legge Delrio[269], e che hanno visto riduzioni di personale per pensionamenti, trasferimenti o termine dei contratti senza turnover.

Un secondo fattore di potenziale criticità era rappresentato dall'addensamento dell'attività di rendicontazione all'Ue dei pagamenti entro il 31 dicembre 2015 da parte dell'Organismo Pagatore Artea; ciò a causa della concentrazione a fine anno dell'invio degli elenchi di liquidazione da parte dei soggetti istruttori.

Per ridurre tali criticità, l'Autorità di gestione ha realizzato, in collaborazione con Artea, un sistema di monitoraggio dell'andamento finanziario di tutte le misure del programma, che ha consentito di rispettare il termine ultimo per l'invio degli elenchi di liquidazione da parte dei soggetti istruttori entro il 15 novembre e la scadenza finale del 31 dicembre 2015 per la rendicontazione alla Commissione.

Vale la pena di segnalare anche due delibere (nn. 807 del 4 agosto 2015 e 1065 del 9 novembre 2015), che hanno dettato le disposizioni procedurali di chiusura della programmazione, spostando i termini per la presentazione delle domande di pagamento da parte dei beneficiari pubblici.

6.1. La nuova programmazione FEASR 2014-2020

Soltanto nel corso del 2015 si è concluso il negoziato con la Commissione Europea per l'approvazione del nuovo Programma di Sviluppo Rurale a valere sul periodo di programmazione 2014-2020. Il Programma, approvato con Decisione della Commissione Europea n. 3507 del 26 maggio 2015, è dotato di risorse finanziarie per 961,774 milioni, e riserva il peso maggiore (46 per cento) agli investimenti destinati alla competitività. Agli interventi per l'innovazione è destinato il 9 per cento; agli interventi per le foreste il 15 per cento; al consolidamento delle misure agroambientali il 20 per cento; alla banda larga il 4,2 per cento. Inoltre, è previsto un intervento minimo obbligatorio per il metodo Leader nella misura del 6 per cento. Rilevanti sono le azioni trasversali per la difesa del suolo e la lotta ai cambiamenti climatici.

La dotazione finanziaria relativa all'annualità 2014 è stata azzerata e "spalmata" in parti uguali sul 2015 e 2016.

[269] Con l.r. n. 3 marzo 2015, n. 22, in attuazione della legge Delrio, le funzioni amministrative in materia di agricoltura, finora svolte da province e Unioni di comuni, sono passate alla Regione.

Di seguito si riportano le risorse programmate dalla Regione Toscana per ciascuna misura.

Tab. 158 - Ripartizione risorse PSR 2014-2020 fra priorità e focus. (in euro)

Priorità	Focus Area	Importi
1 - Promuovere il trasferimento di conoscenza e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali*	1a - Stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali	0
	1b - Rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali	
	1c - Incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale	
2 - Potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme, promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste	2a - Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività	117.200.000
	2b - Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale	121.000.000
3 - Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, compresa la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo	3a - Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali	165.820.000
	3b - Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali	34.780.000
4 - Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura	4a - Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità, compreso nelle zone Natura 2000 e nelle zone di soggette a vincoli naturali o di altri vincoli specifici, nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa	92.392.000
	4b - Migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi	71.700.000
	4c - Prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi	133.200.000
5 - Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale	5a - Rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura	11.200.000
	5b - Rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare	
	5c - Favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia	19.200.000
	5d - Ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura	36.200.000
	5e - Promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale	46.700.000
6 - Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali	6a - Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione	
	6b - Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali	58.000.000
	6c - Promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie di dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali	40.000.000
Assistenza Tecnica		13.049.373
Misure discontinue: misura 113 PSR 2007-2013 **		1.400.000
Totale		961.841.373

(*) La dotazione della priorità 1 è spalmata nell'ambito delle altre priorità.
(**) Il quadro finanziario riporta anche le risorse allocate alla misura "discontinua" 113 della programmazione 2007-2013, che non ha un'omologa nell'attuale programmazione.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PSR 2014-2020, allegato 1 "Rapporto ambientale".

Nel corso del 2015 non si sono registrati pagamenti a valere sulle risorse programmate per la programmazione 2014-2020.

Di seguito si indicano i principali bandi relativi all'annualità 2015:

1) Il bando sui Progetti integrati di filiera, approvato con decreto dirigenziale n. 2359 del 26 maggio 2015, con scadenza il 30 settembre 2015. La dotazione finanziaria del bando, pari a 90 milioni, interessa quasi tutte le filiere dei settori agricolo, agroalimentare e forestale (legno-energia), prevedendo anche progetti multifiliera, ovvero su più filiere concentrate su un determinato territorio e/o di filiera corta[270].

   La risposta al bando è stata importante: sono 53 i progetti presentati, per un totale di oltre 98 milioni di euro di contributi richiesti, a fronte di un ammontare totale di investimenti programmati pari a oltre 211 milioni di euro.
2) Il bando relativo al 'Pacchetto Giovani', approvato con decreto n. 2841 del 19 giugno 2015, con scadenza il 16 novembre 2015 e finalizzato a favorire il ricambio generazionale nel settore agricolo. La dotazione finanziaria del bando è pari a 100 milioni complessivi[271].
3) Il bando relativo alla sottomisura 8.3 "Sostegno alla prevenzione dei danni arrecati alle foreste da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici", approvato con decreto n. 5810 in data 30 novembre 2015, con scadenza 22 febbraio 2016. La dotazione finanziaria è di 12 milioni.
4) Il bando relativo alla sottomisura 8.4 "Sostegno al ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici", approvato con decreto n. 5808 del

[270] Il bando consente l'attivazione, nell'ambito dello stesso progetto, di una molteplicità di operazioni del PSR:
- sottomisura 3.1 "Partecipazione a regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari";
- sottomisura 3.2 "Attività di informazione e promozione";
- sottomisura 4.1 "Sostegno agli investimenti alle aziende agricole": tipo di operazioni 4.1.3 "Partecipazione alla progettazione integrata da parte delle aziende agricole" e 4.1.5 "Incentivare il ricorso alle energie rinnovabili nelle aziende agricole";
- sottomisura 4.2 "Investimenti nella trasformazione, commercializzazione e/o lo sviluppo dei prodotti agricoli";
- sottomisura 6.4 "Sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole": tipo di operazioni 6.4.1 "Diversificazione delle aziende agricole" e 6.4.2 "Energia derivante da fonti rinnovabili nelle aziende agricole";
- sottomisura 8.6 "Sostegno a investimenti in tecnologie silvicole, trasformazione, mobilitazione, commercializzazione prodotti delle foreste";
- sottomisura 16.2 "Sostegno a progetti pilota e di cooperazione".

[271] Il bando consente l'attivazione dei seguenti tipi di operazione:
- 4.1.2 "Investimenti in aziende agricole in cui si insedia un giovane agricoltore";
- 4.1.5 "Incentivare il ricorso alle energie rinnovabili nelle aziende agricole";
- 6.4.1 "Diversificazione delle aziende agricole";
- 6.4.2 "Energia derivante da fonti rinnovabili nelle aziende agricole".

30 novembre 2015, con scadenza 22 febbraio 2016. La dotazione finanziaria è di 15 milioni.

7. Il Programma Garanzia Giovani (2014-2015)

Il Programma Garanzia Giovani (adottato a seguito della decisione del Consiglio europeo di finanziare una strategia specifica per accrescere l'occupazione giovanile in Europa e contrastare l'inattività dei giovani non occupati e non inseriti in un percorso di istruzione o formazione[272]), offre un sostegno fondato su politiche attive di istruzione, formazione e inserimento nel mondo del lavoro, secondo una strategia unitaria, condivisa da Stato, regioni e altri soggetti pubblici e privati all'interno di un programma operativo nazionale.

La gestione della Garanzia, secondo il quadro strategico delineato nel Piano di attuazione italiano[273], avviene attraverso il Programma Operativo Nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani" (PON-IOG), adottato con Decisione della Commissione C(2014) 4969 dell'11 luglio 2014; al Ministero del Lavoro è affidato il ruolo di Autorità di gestione mentre le regioni operano come Organismi intermedi. I rapporti reciproci sono regolati da una apposita convenzione.

In Toscana, il bacino di utenza per il Piano esecutivo regionale Garanzia Giovani è stato stimato in circa 55.000[274] giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni. Come strumento di natura congiunturale, esso si presenta con caratteristiche di complementarietà (e in parte di alternatività) rispetto al più ampio programma Giovanisì[275], già attivo da tempo con successo, e destinato a trovare continuità, anche oltre il 2015, con risorse FSE, ma anche

---

[272] Al fine di raggiungere questo obiettivo, l'Unione Europea ha stanziato risorse per 6 miliardi di euro, concentrati nelle annualità 2014-2015, 3 miliardi provenienti dal programma europeo YEI (Youth Employment Initiative), destinato ai Paesi in cui sia presente almeno una regione con tasso di disoccupazione giovanile pari o superiore a 25 per cento, e 3 miliardi da risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE).

[273] Per la realizzazione del Programma sono stati stanziati a livello nazionale 1.513 milioni, di cui 567 a valere sul FSE; 379 milioni a titolo di cofinanziamento nazionale e 567 milioni dal programma europeo YEI (Youth Employment Initiative), destinato ai Paesi in cui sia presente almeno una regione con tasso di disoccupazione giovanile pari o superiore al 25 per cento.

[274] Il dato è frutto di una stima fatta a partire dal numero di NEET individuati dal Ministero per la Toscana (circa 58.000), in base alle elaborazioni sulle Forze di Lavoro Istat 2012, e corretta dal fatto che sono previste alcune misure destinate a giovani fino a 24 anni.

[275] Dal 2011 a tutto il 2015, 196.000 giovani hanno beneficiato del progetto Giovanisì: sono stati attivati 35.994 tirocini non curriculari con il cofinanziamento regionale, 1.043 praticantati retribuiti, oltre 143.000 giovani hanno beneficiato delle misure di "Studio e Formazione", 7.682 giovani hanno svolto o stanno svolgendo il servizio civile regionale ed è previsto un nuovo bando di servizio civile regionale per 3.150 giovani nel 2016, 4.104 giovani hanno beneficiato dei primi 4 bandi per la casa (1.472 domande sono state ammesse al contributo per il quinto bando e la graduatoria scade a marzo 2016) e 1.538 imprese giovanili hanno usufruito delle fondo di garanzia per l'imprenditoria giovanile e femminile. Il Progetto Giovanisì è stato considerato una best practice a livello europeo.

FESR e FEASR (ad esempio, per le start-up e per lo sviluppo di imprese innovative di giovani).

Le azioni previste sono le seguenti:

- Azioni di orientamento, accompagnamento e consulenza per l'inserimento lavorativo per i giovani fino a 29 anni;
- Promozione di tirocini, con rimborso spese per i giovani fino a 29 anni;
- Promozione del servizio civile, per i giovani fino a 29 anni;
- Inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente, per i giovani fino a 18 anni;
- Sostegno alla creazione e all'avviamento di impresa, per i giovani fino a 29 anni;
- Bonus occupazionali destinati ai datori di lavoro, per l'assunzione di giovani fino a 29 anni.

Le risorse complessive e lo stato di avanzamento finanziario del programma al 31 dicembre 2015 sono indicati nella seguente tabella:

Tab. 159 - Gestione risorse finanziarie al 31 dicembre 2015. (in euro)

MISURE	Previsione iniziale (delibera G.R. 346/2014)	Previsione (delibera G.R. 956/2014)	Previsione (delibera G.R. 311/2015)	Previsione (delibera G.R. 933/2015)	Prenotazioni	Impegni	Impegni + Prenotazioni / Assegnazioni	Pagamenti	Pagamenti / Impegni	Pagamenti / Stanziamenti
Misura 1- A Accoglienza e informazioni sul programma	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Misura 1- B Accoglienza, presa in carico, orientamento	4.000.000	4.000.000	4.000.000	2.200.000	0	1.600.000	72,73%	1.600.000	100,00%	72,73%
Misura 1- C Orientamento specialistico o di II livello	4.000.000	4.000.000	4.000.000	2.608.691	0	1.600.000	61,33%	1.600.000	100,00%	61,33%
Misura 2- A Formazione mirata all'inserimento lavorativo		4.000.000	4.000.000	4.000.000	200.000	3.800.000	100,00%	1.520.000	40,00%	38,00%
Misura 2- B Reinserimento di giovani 15-18 enni in percorsi formativi	7.500.000	11.610.000	22.884.081	22.884.081	0	22.880.910	99,99%	11.249.926	49,17%	49,16%
Misura 3 Accompagnamento al lavoro	3.800.000	3.800.000	3.800.000	3.800.000	175.500	124.500	7,89%	124.500	100,00%	3,28%
Misura 4- A Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale	550.000	550.000								
Misura 4- B Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere										
Misura 4- C Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	150.000	150.000								
Misura 5 Tirocinio extracurriculare, anche in mobilità geografica	15.300.000	10.500.000	10.500.000	14.500.000	68.800	12.446.900	86,32%	104.900	0.96%	0,72%
Misura 6 Servizio civile	18.500.000	15.190.000	6.190.000	5.381.309	378.435	4.778.966	95,84%	0	0,00	0,00
Misura 7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	0	1.500.000	100,00%	1.350.000	90,00%	90,00%
Misura 8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale	577.981	577.981								
Misura 9 Bonus occupazionale (*)	9.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000						
Totale risorse	**64.877.981**	**64.877.981**	**65.874.081**	**65.874.081**						
TOTALE RISORSE GESTITE DA R.T.	**55.877.981**	**55.877.981**	**56.874.081**	**56.874.081**	**822.735**	**48.731.276**	**87,13%**	**17.549.326**	**36,01%**	**30,86%**
Assistenza tecnica **	1.301.656	1.301.656	1.301.656	1.301.656	207.059	510.005	55,09	414.949	81,36%	32,00%
Totale risorse + Assistenza Tecnica	**66.179.637**	**66.179.637**	**67.175.737**	**67.175.737**	**1.029.794**	**49.241.281**	**86,41%**	**17.964.275**	**36,48%**	**30,88%**

Fonte: Regione Toscana, Documento di monitoraggio PON-IOG al 31 dicembre 2015

(*) La Misura 9 Bonus Occupazionale viene interamente gestita da INPS

(**) l'Assistenza tecnica è gestita tramite il PON SPAO

La Commissione Europea, nel confermare che "i regolamenti comunitari non prevedono l'obbligo di impegnare a livello di Stato membro gli importi previsti per l'attuazione dell'Iniziativa entro il 31/12/2015", ha tuttavia raccomandato "all'Autorità di Gestione, alla luce della straordinarietà dell'Iniziativa Occupazione Giovani, di non attenersi al mero rispetto delle prescrizioni regolamentari relative al disimpegno automatico (regola n+3), ma di compiere tutti gli sforzi possibili per una attuazione del Programma rapida ed efficace".

A fine 2015 risultano impegnati oltre 49 milioni, corrispondenti all'87,13 per cento delle risorse gestite dalla Regione (esclusi dunque i 9 milioni previsti per il bonus occupazionale, gestiti dall'INPS). Se si considera il dato complessivo, incluso l'assistenza tecnica, la percentuale di impegni è pari all'86,41 per cento.

Le misure totalmente impegnate risultano essere la Formazione mirata all'inserimento lavorativo, realizzata al 38 per cento in termini di pagamenti (avvio del bando, stipula della convenzione-quadro con le APL) e il Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità, realizzata al 100 per cento, con l'avvio, all'inizio del 2016 di 50 progetti dichiarati ammissibili e 21 progetti finanziati o finanziati in quota parte.

La Toscana ha pertanto ampiamente raggiunto, già a fine 2015, il target intermedio di spesa previsto dal Ministero del Lavoro, con scadenza 30 giugno 2016, che è pari a 12,449 milioni.

Con d.g.r. n. 125 del 1° marzo 2016, inoltre, è stato ulteriormente aggiornato il Piano esecutivo regionale, con l'inserimento, nel quadro dei finanziamenti complessivi, delle "risorse regionali che contribuiscono, nell'ambito delle politiche regionali già avviate, al finanziamento delle iniziative previste dal Piano [...] comprensive anche di quelle relative alla gestione in anticipazione del programma regionale FSE 2014-2040" (cfr. par. 2).

La tabella che segue illustra il quadro complessivo delle risorse, anche regionali, destinate al programma, che ammontano a quasi 107 milioni euro, indicando il numero stimato di beneficiari per ciascuna Misura.

Tab. 160 - Risorse complessive del Programma.

MISURE	YEI (incluso cofinanziamento FS e nazionale)	Fondi regionali/locali	Totale	Numero di beneficiari previsti
Misura 1- A Accoglienza e informazioni sul programma	-	-	-	55.000
Misura 1- B Accoglienza, presa in carico, orientamento	2.200.000	-	-2.200.000	55.000
Misura 1- C Orientamento specialistico o di II livello	2.608.691	-	2.608.691	10.000
Misura 2- A Formazione mirata all'inserimento lavorativo	4.000.000		4.000.000	700
Misura 2- B Reinserimento di giovani 15-18 enni in percorsi formativi	22.884.081	2.000.000	24.884.081	3.800
Misura 3 Accompagnamento al lavoro	3.800.000	-	3.800.000	5.000
Misura 4- A Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale	-	-	-	
Misura 4- B Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere	-	-	-	
Misura 4- C Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	-	-	-	
Misura 5 Tirocinio extracurriculare, anche in mobilità geografica	15.102.343	14.800.000	29.902.343	11.200
Misura 6 Servizio civile	4.778.966	24.302.392	29.081.358	5.200
Misura 7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	1.500.000	-	1.500.000	500
Misura 8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale	-	-	-	
Misura 9 Bonus occupazionale (*)	9.000.000	-	9.000.000	3.000
Totale risorse	**65.874.081**	**41.102392**	**106.976.473**	

Fonte: Regione Toscana.

Per usufruire delle opportunità occorre registrarsi al portale e aderire al Programma scegliendo un Centro per l'Impiego con il quale concordare, attraverso il Patto di servizio, un percorso personalizzato per l'inserimento lavorativo o di formazione professionale[276].

Nel report di monitoraggio del 4 gennaio 2016[277], si contano 55.521 adesioni complete (giovani equamente distribuiti per genere rientranti, per oltre il 60 per cento nel target prioritario di intervento, ovvero nella fascia 15-24 anni), 43.226 colloqui di orientamento, 38.374 patti siglati e 38.279 profili definiti. Dei 37.039 giovani presi in carico dai Centri per

[276] Per stabilire in modo opportuno il livello e le caratteristiche dei servizi erogati e aumentarne l'efficacia, è previsto un sistema di profiling definito nel 2015 al termine di una fase di sperimentazione, che tiene conto di una serie di variabili, territoriali, demografiche, familiari e individuali del giovane, permettendo di regolare la misura dell'azione in suo favore. Sono previste 4 classi: classe di profilazione 1 – difficoltà BASSA; classe di profilazione 2 – difficoltà MEDIA; classe di profilazione 3- difficoltà ALTA; classe di profilazione 4 – difficoltà MOLTO ALTA.

[277] Il documento di monitoraggio di Garanzia Giovani in Toscana è redatto per ottemperare a quanto previsto dall'articolo 8 della convenzione stipulata tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Regione Toscana.

l'impiego, 18.808 risultano inseriti nel mercato del lavoro con 9.686 tirocini, 3.643 contratti a tempo determinato, 3.355 contratti di apprendistato e 2.124 contratti a tempo indeterminato[278].

Le cifre sono in aumento costante.

Nel recentissimo monitoraggio al 4 luglio, si registrano infatti 69.163 adesioni, cui hanno fatto seguito 53.881 colloqui di orientamento, 48.239 patti di attivazione e 48.128 definizioni di profili. Dei 46.088 giovani presi in carico dai Centri per l'impiego, 27.533 risultano inseriti nel mercato del lavoro con 12.669 tirocini, 4.365 contratti a tempo determinato, 6.623 contratti di apprendistato e 3.876 contratti a tempo indeterminato.

[278] Nella relazione sul rendiconto 2014, si evidenziavano i seguenti dati: "Fino a maggio 2015 si contano 32.056 registrazioni al portale e sono stati svolti dai Centri per l'impiego 24.046 colloqui di orientamento, siglati 20.282 patti di attivazione e definiti 20.215 "profili" (in funzione della difficoltà stimata di avviamento al lavoro). Il numero più elevato di adesioni si registra nella provincia di Firenze. I giovani presi in carico sono 19.719, dei quali 7.937 risultano inseriti nel mercato del lavoro. La misura di maggior successo è costituita dai tirocini (4.618 giovani), ma sono 1.864 i giovani avviati al lavoro con contratti a tempo determinato; 1.052 con contratti di apprendistato e 403 con contratti a tempo indeterminato".