



# CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PRESSO  
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA

GIUDIZIO DI PARIFICA SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA  
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2021

**Requisitoria del Procuratore regionale  
Acheropita Mondera**

FIRENZE, UDIENZA DEL 19 LUGLIO 2022



CORTE DEI CONTI

272

Corte dei Conti - Sezioni unite  
Adunanza del 19. Febbraio 1870

Intervengono S. C. il Presidente Duchocq, il Preside  
Gauia, il Presidente Scialoja, i Consiglieri Giacchi,  
Santi, Gamba, Capelli, Magliani, Finali, Rabbin  
il Procuratore G. Capelli, il Segretario G. Leoni.

---

Il presidente apre la seduta annunciando che trattasi di presen-  
dere la Deliberazione di conformità prescritta dalla legge 16  
Agosto 1862 N. 800 sul rapporto amministrativo presentato  
dal Ministro delle Finanze per gli Esercizi 1862 al 1867  
inclusivi. - Avverte pure che la Corte ha l'obbligo di fare  
una Relazione sui Conti sud; e che il Consigliere Magliani

Frontespizio del primo verbale del rendiconto generale dello Stato  
Firenze - Corte dei conti Sezioni Unite - Adunanza del 19 febbraio 1870

Biblioteca Luca Pacioli  
Ministero Economia e Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato  
Roma



# CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE PRESSO  
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA

GIUDIZIO DI PARIFICA SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA  
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2021

**Requisitoria del Procuratore regionale  
Acheropita Mondera**

FIRENZE, UDIENZA DEL 19 LUGLIO 2022



CORTE DEI CONTI

## **PREMESSA**

La storia di Firenze è legata alla Corte dei conti e, in particolare, all'attività di parificazione che la Corte svolge sul rendiconto, infatti, proprio in questa città, nel 1870, si è svolto il primo giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato italiano unitario.

Con la legge n. 213 del 2012 il giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato è stato esteso a quello delle Regioni.

In questi dieci anni, il controllo esercitato dalle Sezioni regionali di controllo sulle scritture contabili delle Regioni è cambiato e si è evoluto, passando da un controllo meramente formale ad un controllo più incisivo, anche in applicazione della normativa intervenuta negli ultimi anni a disciplinare la materia.

Detta maggiore incisività rappresenta un'opportunità per la Regione che, attraverso la pronuncia della competente Sezione regionale di controllo, acquisisce elementi giuridici utili, utilizzabili per garantire l'equilibrio di bilancio e la correttezza dei risultati di amministrazione.

Il rendiconto regionale costituisce il momento più alto della democrazia rappresentativa, quello in cui coloro che sono stati eletti per amministrare una collettività rendono agli elettori il conto del proprio operato e lo fanno nel modo più importante e plastico, ossia documentando come hanno speso i soldi pubblici.

La parifica del rendiconto, che costituisce la più antica attività che l'ordinamento riserva alla Corte dei conti, quale giudice terzo ed imparziale, a tutela delle pubbliche risorse e a garanzia di una corretta gestione dell'Amministrazione Pubblica, rappresenta un momento di sintesi delle funzioni di controllo e giurisdizionali intestate alla Corte.

Nella recente udienza svoltasi per la parifica del rendiconto generale dello Stato, il Presidente della Corte dei conti ha ricordato l'importanza e la centralità di tale attività, ritenuta una *“cerniera tra le funzioni legislativa ed esecutiva nel circuito democratico del nostro ordinamento, caratterizzato dall'armonioso bilanciamento reciproco tra le diverse Istituzioni”* (introduzione del Presidente Guido Carlinò alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 2021).

Il rendiconto, atto con cui la Giunta illustra e certifica le spese e le entrate effettivamente sostenute per la gestione dell'Ente regionale e lo sottopone all'approvazione del Consiglio, è il documento contabile che consente di verificare la gestione delle pubbliche risorse e i risultati conseguiti da una Amministrazione.

L'attività di ogni Ente si fonda sul bilancio, che non è solo una riproduzione di numeri, ma costituisce la rappresentazione concreta di una buona o cattiva gestione, tanto che, nel 2019, la Corte Costituzionale (con le sentenze n. 51 e n. 146 del 2019) lo ha definito un *“bene pubblico”*.

La sostanziale importanza del bilancio è intuibile se si riflette su questi tre concetti fondamentali: le risorse finanziarie sono insufficienti rispetto ai bisogni; l'individuazione dei bisogni da soddisfare e la misura degli stessi è frutto di una scelta discrezionale degli Amministratori; i soldi pubblici, ossia le risorse usate per garantire servizi e risposte alle esigenze della collettività, derivano dalla contribuzione obbligatoria.

In ragione della rilevanza del controllo che la magistratura contabile è chiamata a svolgere sul rendiconto, sia nazionale che regionale, il legislatore ha previsto che detta attività venga svolta con la forma del giudizio e con la presenza della Procura erariale, a tutela e nell'interesse dell'ordinamento e della collettività organizzata.

Il procedimento, che porta alla decisione della Sezione regionale di controllo sulla parificazione del rendiconto regionale, si svolge, infatti, *“con le formalità della giurisdizione”* (art. 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214) e prevede, quindi, la presenza del Pubblico ministero.

Il Procuratore regionale interviene in qualità di organo deputato alla tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività, assumendo in questa sede una posizione di osservatore dei fenomeni di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legalità e di regolarità, nonché delle criticità e delle patologie dei sistemi economici ed amministrativi.

In rappresentanza della Procura contabile mi accingo, quindi, a svolgere alcune riflessioni, scaturite dall'esame degli atti contabili e dalle osservazioni espresse dalla Sezione, in contraddittorio con la Regione.

## **I RISULTATI DELLA GESTIONE**

Per quanto riguarda i risultati conseguiti dalla Regione nell'esercizio 2021, si espone quanto segue.

L'esercizio in esame si chiude con un risultato finanziario positivo, di +346,08 milioni di euro (c.d. risultato formale).

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2021 è dato dal fondo cassa finale (1.623,53 milioni di euro) aumentato dei residui attivi (4.073,05 milioni di euro) e diminuito dei residui passivi (4.920,28 milioni di euro), al netto del fondo pluriennale vincolato (-430,22 milioni di euro).

Tale risultato è, dunque, in netto miglioramento rispetto a quello dell'anno precedente e soprattutto del biennio precedente, in cui il risultato di amministrazione era negativo per -177,93 milioni di euro nel 2019 e per ben -476,15 milioni di euro nel 2018.

Tale saldo finanziario della gestione 2021 migliora di 248,9 milioni di euro, rispetto a quello del 2020 e di 524 milioni di euro rispetto a quello del 2019.

Il risultato della gestione di competenza, determinato dalla differenza tra accertamenti e impegni, al netto dell'avanzo dell'esercizio precedente, evidenzia un saldo positivo, pari a +214,03 milioni di euro.

Tale valore è in peggioramento sia rispetto al risultato del 2020, positivo per +267,83 milioni di euro, sia a quelli fatti registrare nel 2019 e del 2018, rispettivamente positivi per +301,53 e per +324,24 milioni di euro.

Il saldo della gestione residui è positivo per +30,43 milioni di euro, mentre nel 2020 era risultato più elevato, pari a +48,48 milioni di euro.

Il saldo positivo della gestione di competenza e di quella dei residui nel 2021 è sufficiente a pareggiare il saldo negativo, derivante dall'applicazione del risultato dell'anno precedente e del fondo pluriennale vincolato, portando in positivo il saldo finanziario, per +346,08 milioni di euro.

Al risultato formale sopra descritto si affianca anche il risultato di amministrazione "sostanziale" che considera le quote accantonate e vincolate da ricostituire e che rende evidente la capacità di utilizzo di risorse libere da parte della Regione se positivo o che deve reperire se negativo.

Pur evidenziando il dato positivo del risultato finanziario di amministrazione, non può sottacersi la circostanza che la Regione

presenta un disavanzo strutturale, che induce a verificare costantemente la sostenibilità della spesa.

Per una compiuta valutazione delle poste di bilancio occorre tenere presente che i residui passivi perenti, pur non figurando più in bilancio, se attinenti a debiti non prescritti, qualora se ne presentino le condizioni, devono essere soddisfatti con risorse di bilancio.

Tenendo conto dell'ammontare della parte accantonata e vincolata delle risorse, si genera un saldo negativo, che rappresenta il disavanzo sostanziale della Regione.

Inoltre, ai fini di una corretta, trasparente e veritiera rappresentazione del bilancio, i principi armonizzati prevedono una chiara distinzione delle risorse confluite nel risultato di amministrazione, in relazione alla loro natura ed alla spesa cui sono destinate, al fine di evitare impieghi non regolari delle stesse.

Il corretto calcolo dei fondi accantonati e vincolati incide sulla determinazione finale del risultato effettivo o risultato sostanziale, che rappresenta l'insieme delle risorse realmente a disposizione dell'Ente, una volta sottratti i vincoli che gravano sul bilancio.

Si deve evidenziare come un risultato effettivo negativo, oltre a far emergere l'assenza di risorse disponibili da utilizzare liberamente per il conseguimento delle politiche dell'Ente, indica l'avvenuta erosione dei vincoli di bilancio.

Un disavanzo sostanziale negativo attesta che alcune risorse sono state utilizzate per finalità diverse da quelle cui erano inizialmente destinate, con la conseguente necessità di reperire nuove risorse per ricostituire tali vincoli.

Dai dati del consuntivo risulta che il totale della parte accantonata ammonta a 1.242,46 milioni di euro e la parte vincolata ammonta a 630,18 milioni di euro; l'avanzo vincolato, pertanto, quale somma delle due componenti sopra evidenziate, è pari ad -1.872,64 milioni di euro di cui 1.811,04 relativo ad economie vincolate e 61,60 relativi a residui perenti.

L'esercizio 2021 si chiude con un disavanzo di amministrazione di -1.526,56 milioni di euro, che scaturisce dalla differenza tra le due componenti sopra descritte, ossia del saldo finanziario, positivo per +346,08 milioni di euro e dell'avanzo vincolato, negativo per -1.872,64 milioni di euro.

Dall'analisi del disavanzo, derivante dal rendiconto 2021, emerge che questo deriva per 900,29 milioni di euro da disavanzo da debito autorizzato e non contratto, per 67 milioni da riaccertamento straordinario dei residui e per 559,27 milioni da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità.

Il risultato finale effettivo o disavanzo sostanziale (-1.526,56 milioni di euro) risulta essere in calo dell'8,5% rispetto al 2020, anno in cui era pari a 1.668,83 milioni di euro; detto calo è ancora

più consistente (pari al -22,4%) rispetto al 2019, in cui si è attestato a -1.967,45 milioni di euro e al 2018, in cui il valore del disavanzo sostanziale era pari a 2.268,94 milioni di euro.

In valore assoluto, la riduzione del disavanzo sostanziale, rispetto all'anno precedente, è stata di 142,27 milioni di euro; ancora più rilevante è il calo con riferimento all'anno 2019 (1.967,45 milioni di euro), rispetto al quale la diminuzione è di 440,88 milioni di euro.

Nel corso degli ultimi sette esercizi finanziari, dal 2015 al 2021, il risultato di amministrazione ha fatto registrare un costante miglioramento in termini relativi facendo registrare un calo del (-43%); mentre in termini assoluti si è avuta una contrazione dello stesso pari a 1,977,37 milioni di euro; infatti, è passato da un valore di -3.503,93 milioni di euro del 2015 a -1.526,56 milioni di euro del 2021.

La riduzione del disavanzo di amministrazione, rispetto all'anno precedente (per 142,27 milioni di euro), è stata determinata soprattutto dalla variazione del saldo finanziario per +248,91 milioni di euro, mutato da 97,17 milioni di euro del 2020 a +346,08 milioni di euro del 2021, mentre l'avanzo vincolato è aumentato di circa 106,64 milioni di euro, passando da -1.766,00 milioni di euro del 2020 a -1.872,64 milioni di euro del 2021.

Rispetto al 2020, quindi, nell'esercizio finanziario in esame si rileva un miglioramento del risultato finale effettivo.

Come detto la riduzione del disavanzo sostanziale è stata determinata principalmente dal miglioramento del risultato formale.

Il saldo finanziario, pari a +346,08 milioni di euro, tenuto conto del risultato dell'esercizio precedente (97,17 milioni di euro), della gestione residui (+30,43 milioni di euro) e del fondo pluriennale vincolato (+4,45 milioni di euro), è derivato soprattutto dal risultato positivo della gestione di competenza (+214,03 milioni di euro) e, in particolare, di quella corrente, (+417,15 milioni di euro), solo in parte compensata dal saldo negativo della gestione di parte capitale (-217,39 milioni di euro).

Il rendiconto generale della gestione 2021, con riferimento ai risultati della gestione di competenza e al saldo di competenza, riporta entrate accertate per 12.248,86 milioni di euro e spese impegnate per 12.034,83 milioni di euro, con un saldo positivo di 214,03 milioni di euro.

Il saldo di competenza, determinato dalla differenza tra accertamenti e impegni, al netto dell'avanzo applicato sull'entrata e del disavanzo applicato sulla spesa, presenta un valore di 214 milioni in peggioramento ed in calo costante rispetto agli anni

precedenti (+267,82 milioni di euro nel 2020, +301,53 milioni di euro nel 2019 e +324,24 milioni di euro nel 2018).

La gestione corrente si chiude con un avanzo di +520,86 milioni di euro; invece, la gestione in conto capitale, comprensiva anche della spesa per rimborso prestiti e per attività finanziarie, è negativa (pari a -306,80 milioni di euro), in netto peggioramento rispetto all'anno precedente (pari a -217,39 milioni di euro).

Nonostante il miglioramento descritto, il risultato effettivo o sostanziale relativo alla parte disponibile del risultato di amministrazione, presente nel rendiconto 2021, resta ancora molto negativo (-1.526,56 milioni di euro) seppure in miglioramento rispetto agli anni precedenti; tuttavia, è preoccupante il fatto che al miglioramento del risultato sostanziale della Regione vi sia come conseguenza un peggioramento della situazione economico finanziaria delle Aziende sanitarie regionali.

A tale risultato si perviene in considerazione soprattutto dell'elevato ammontare dei fondi da ricostituire, pari, come detto, a -1.872,64 milioni di euro, di cui -1.242,46 milioni di euro relativi alla parte accantonata (+ 6,68 % rispetto all'anno precedente) e -630,18 milioni di euro relativi alla parte vincolata (+4,12% rispetto al 2020), cui si aggiunge un risultato di amministrazione formale positivo di +346,08 milioni di euro.

Quanto alla composizione del risultato di amministrazione 2021, relativamente alla parte accantonata, pari a 1.242,46 milioni di euro, si deve sottolineare come la stessa sia crescita del 7,03% rispetto al 2020. La parte accantonata è composta principalmente dal fondo anticipazioni di liquidità per 559 milioni di euro, dal fondo crediti di dubbia esigibilità per 576,08 milioni di euro, da un accantonamento per residui perenti per 61,59 milioni di euro, dal fondo perdite per le società partecipate, pari a 22,96 milioni di euro, dal fondo contenzioso pari a 17 milioni di euro e da altri accantonamenti per 5,5 milioni di euro.

Quanto alla composizione del risultato di amministrazione, relativamente alla parte vincolata, pari a 630,17 milioni di euro (+4% rispetto al 2020), essa è composta principalmente dalle seguenti voci: vincoli derivanti da trasferimenti per 462,28 milioni di euro; vincoli derivanti da leggi e principi contabili per 99,5 milioni di euro; altri vincoli attinenti al perimetro sanitario per 56,5 milioni di euro, oltre che dai vincoli attribuiti formalmente dall'Ente per 11,7 milioni di euro.

## **L'INDEBITAMENTO**

Nell'esercizio 2021 l'indebitamento della Regione, conseguente a mutui e contratti di finanziamento, si è attestato a

1.968,39 milioni di euro, di cui 1.959,65 milioni di euro a carico dell'Ente regionale ed 8,74 milioni di euro a carico dello Stato.

L'indebitamento con oneri a carico del bilancio regionale nel corso del 2020 era stato pari a 1.902,91 milioni di euro, pertanto, si è avuto un aumento dell'indebitamento di circa 56,74 milioni di euro (+2,9%) rispetto all'anno precedente. Il totale indebitamento con oneri a carico della Regione e dello Stato è passato da 1.914,60 del 2020 ai 1.968,39 del 2021 con un incremento di 53,79 milioni (+2,8% rispetto all'anno precedente).

Nel 2021, si evidenzia, quindi, un incremento dell'indebitamento a carico della Regione, analogamente a quanto registrato lo scorso anno.

Con riferimento all'indebitamento con oneri a carico della Regione è da evidenziare anche l'aumento dell'incidenza *pro capite* del debito regionale, calcolata sulla base della popolazione residente in Toscana al 1° gennaio di ogni anno, che è passata da 515,34 euro del 2020 a 533 euro del 2021.

Tale incidenza *pro capite* del debito (come detto, pari a 533 euro) è la più alta dell'ultimo decennio (escludendo il 2014 e 2015, biennio in cui l'indice risultava influenzato dalle anticipazioni di liquidità).

Il costo complessivo del debito a carico del bilancio regionale nel 2021 è risultato pari a circa 144,39 milioni di euro.

L'indebitamento totale a carico della Regione al 31 dicembre 2021 risulta pari a 1.959,65 milioni di euro, di cui il debito relativo alla sanità è pari a 444,93 milioni di euro.

Si deve evidenziare come l'aumento del debito è dovuto soprattutto all'incremento delle spese sanitarie che, nel triennio 2019 – 2021, sono aumentate di oltre il 45%, con un incremento dell'80% nell'ultimo anno.

Relativamente al settore sanitario, da qualche anno, la Regione ha adottato la pratica della c.d. “*esternalizzazione dell'indebitamento*”, per fare gravare il debito sui singoli Enti sanitari, invece che sulla stessa Regione, al fine di rispettare i limiti di legge.

In sostanza la Regione ha revocato gran parte dei contributi previsti per le singole Aziende sanitarie e contestualmente ha autorizzate le Aziende a contrarre mutui per finanziare le attività.

Questa politica di esternalizzazione del debito regionale ha ridotto la capacità di indebitamento degli enti sanitari, ma contestualmente ha favorito la Regione stessa, ai fini del rispetto dei limiti di legge e, soprattutto, ai fini della riduzione del disavanzo di amministrazione sostanziale.

La Regione ha autorizzato e contratto nuovi mutui in luogo dei mutui autorizzati e non contratti di cui si era servita nel periodo precedente e che avevano alimentato il disavanzo sostanziale.

Questo trova ulteriore conferma nell'assunzione a bilancio degli oneri conseguenti all'indebitamento e nella progressiva riduzione del disavanzo, che era determinato proprio dal debito autorizzato e non contratto.

Come evidenziato dalla Sezione regionale di controllo, è da sottolineare che la gestione regionale dei finanziamenti derivanti dall'indebitamento continua a presentare rilevanti profili di criticità.

Si deve rilevare, in primo luogo, che raramente le risorse affluite alla Regione sono interamente destinate alle spese per le quali erano stati originariamente contratti i mutui e attivate le relative linee di investimento, in quanto tali risorse sono spesso dirottate verso altri interventi, a seconda dello stato di avanzamento dei lavori.

Questo aspetto è sintomatico di evidenti carenze di programmazione.

Inoltre, il ricorso sistematico all'indebitamento per finanziare i contributi per investimenti destinati agli Enti del S.S.R. comporta degli effetti distorsivi nella gestione del bilancio e della cassa regionale. Succede che la Regione incassa immediatamente le somme derivanti dai mutui all'atto della sottoscrizione, ma le risorse vengono trasferite ai beneficiari a distanza di anni, solo al

momento della rendicontazione sullo stato di avanzamento dei lavori.

Questa procedura, di per sé non illegittima, assume tuttavia connotati contrari ad una sana ed efficiente gestione finanziaria delle risorse pubbliche laddove i beneficiari dei contributi siano Enti del S.S.R. Toscano, che versano già in condizioni di precaria liquidità e che sono costretti ad anticipare con la propria cassa le spese necessarie all'avvio dei lavori.

Si concorda pienamente con quanto osservato dalla Sezione in merito alla irragionevolezza rappresentata dalla seguente situazione: la Regione mantiene in cassa le risorse destinate agli investimenti delle Aziende sanitarie, mentre queste ultime, per sostenere in proprio le spese, ricorrono anche all'anticipazione di tesoreria, con maggiori oneri a carico delle pubbliche finanze. Tale sistema finisce per gravare in maniera negativa sulla liquidità delle Aziende del sistema sanitario, che sono costrette a ricorrere sistematicamente alla anticipazione di tesoreria, tanto che alcuni Enti a fine esercizio non riescono ad azzerare il debito per anticipazioni. Detta crisi di liquidità e di sottofinanziamento degli Enti del S.S.R., determina un ritardo nel pagamento dei debiti commerciali, attestato dal relativo indice di tempestività dei pagamenti, ma soprattutto comporta ulteriori oneri per le finanze pubbliche, a causa degli interessi moratori.

Nel triennio 2019 – 2021 il peso del debito attribuito alla gestione sanitaria presenta un andamento crescente e soprattutto conferma una prassi che necessita di essere censurata, ossia quella di finanziare con il fondo sanitario oneri in precedenza coperti da risorse regionali proprie, in contrasto evidente con l'obbligo della perimetrazione, finalizzato a garantire livelli essenziali di assistenza.

Tutto ciò comporta il rischio di una possibile sottrazione di risorse sanitarie destinate a garantire i LEA, con un'alterazione del risultato di amministrazione regionale.

Si reputa di dubbia legittimità l'inclusione delle spese di ammortamento dei mutui nel perimetro sanitario, poiché le spese di ammortamento dei mutui, nonostante siano contratti per il finanziamento di spese sanitarie, non sono spese finali e non possono essere ricompresi nel perimetro sanitario, ai sensi dell'articolo 20 del d.lgs. n. 118/2011 per essere finanziate con il F.S.R.

### **L'INDICE DI TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI**

L'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013, modificato dall'art. 29 del d.lgs. n. 97/2016, dispone che le pubbliche amministrazioni pubblichino, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni

professionali e forniture, denominato “*indicatore annuale di tempestività dei pagamenti*”.

L'indice di tempestività dei pagamenti è un parametro sintomatico di virtuosità o meno di una gestione.

Esso, come è noto, corrisponde alla somma, per ciascuna fattura emessa a titolo di corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento ai fornitori, moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento.

L'indicatore negativo designa il pagamento medio ponderato anticipato rispetto alla data di scadenza, mentre il valore positivo indica il pagamento medio ponderato successivo alla stessa.

Nel 2021 l'indice è risultato di -26,92 giorni, e ciò significa che il pagamento medio ponderato è anticipato rispetto alla data di scadenza delle fatture, mentre nel 2020 l'indice aveva avuto un valore pari a - 25,48, per cui si registra un miglioramento.

Questo dato positivo è valido per la Regione nel suo complesso, ma analizzando i pagamenti delle singole strutture regionali emerge una situazione non lineare.

Infatti, sebbene la Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) nel 2021 riscontri un peggioramento dell'indice di tempestività dei pagamenti (-22,24) rispetto al 2020 (-55,5), tale risultato

costituisce una conseguenza della politica adottata dalla Regione nell'erogazione delle risorse agli Enti del Servizio Sanitario, che avviene in esercizi successivi rispetto al momento dell'impegno, consentendo di trattenere liquidità e di rispettare i tempi medi di pagamento. Per converso, il settore dei singoli Enti sanitari toscani continua a registrare tempi medi di pagamento che evidenziano criticità, quale risvolto della grave situazione di liquidità.

Critica è la posizione dell'Azienda ASL Toscana Nord Ovest e dell'ISPRO, con un indicatore annuale di tempi di pagamento del 2021 rispettivamente pari a +22,34 ed a +25,65.

L'Estar ha fatto registrare un valore pari a +15, mentre l'Azienda Ospedaliero Universitaria Pisana, pur facendo registrare un valore positivo, migliora il proprio indice che si attesta a +8,75 contro un valore di +40 nel 2020.

Conferma un valore negativo per il secondo anno l'Azienda Ospedaliero Universitaria Senese (- 19,32 contro un valore di -10,3, del 2020) e la Fondazione Monasterio, che passa da -17 del 2020 a - 4,78 del 2021.

Come già rilevato nelle requisitorie degli anni precedenti, tra le Aziende che pagano con grande tempestività gli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, vi è l'Azienda Ospedaliero Universitaria Meyer, che presenta un indice di

pagamento pari a – 16,13 giorni (rispetto ai -13,4 giorni del 2020) segno di una gestione virtuosa, in costante miglioramento.

## **I DERIVATI FINANZIARI**

La Regione Toscana, come tanti Enti locali e territoriali, negli ultimi decenni ha sottoscritto dei contratti derivati. Detti strumenti finanziari, nella maggioranza dei casi, rappresentano una situazione di criticità per le pubbliche finanze, tuttavia, è da evidenziare come essi stanno giungendo a scadenza.

I derivati regionali, alla fine del 2021, insistono per 95,51 milioni di euro (124,36 milioni di euro nel 2020) di mutui a tasso variabile

Nell'anno in esame tali contratti hanno causato flussi finanziari negativi pari a 3,95 milioni di euro.

Dal raffronto con il biennio precedente emerge che nel 2019 i derivati avevano causato flussi finanziari negativi per 8,12 milioni di euro, mentre nel 2020 le perdite erano state pari a 6,95 milioni di euro.

La Regione Toscana, all'inizio degli anni 2000, ha stipulato 7 contratti derivati, di cui 3 IRS con barriera digitale, uno IRS a tasso fisso, due IRS con *collar* ed uno IRS strutturato. I primi due contratti avevano la finalità di proteggere l'Ente dal rialzo dei tassi di interesse oltre i valori soglia (*euribor* a 6 mesi), pari al 7,5% ed

8%, ma, poiché questi valori soglia non sono stati mai superati, la Regione paga interessi in misura del 4,95% (su un capitale di 310 milioni di euro), con un differenziale di tassi, tra quanto paga la Regione e quanto ricevuto dalla controparte, che è aumentato dall'anno di stipula (2002) al 2021 in modo rilevante.

I maggiori interessi pagati complessivamente sui primi due finanziamenti ammontano a 88,94 milioni di euro ed hanno superato gli interessi del finanziamento sottostante, pari a 70,81 milioni di euro, per cui gli interessi totali dei due finanziamenti ammontano a 159,76 milioni di euro.

Il terzo contratto derivato IRS, che prevedeva un tasso soglia di protezione del 6,25%, con pagamenti da parte della Regione di un tasso del 3,85%, ha comportato un maggiore costo in termini di interessi pari a 5,70 milioni di euro, contro i 5,36 milioni di euro di interessi del finanziamento sottostante, per cui gli interessi totali ammontano a 11,06 milioni di euro.

La Regione ha stipulato nel 2006 un nuovo contratto derivato IRS a tasso fisso del 4,35%. Anche questo derivato ha comportato notevoli perdite dal 2006 al 2021, pari a 11,60 milioni di euro di differenziale rispetto al tasso base.

Nel 2001 l'Ente ha sottoscritto due contratti derivati IRS *collar*, il cui importo originario, rispetto alle passività sottostanti, era rispettivamente di 129,10 e 75,90 milioni di euro. Anche questa

scelta non si è rivelata vantaggiosa per la Regione che, per questi due derivati dal 2006 al 2021, ha accumulato perdite per 52,21 milioni di euro.

Per quanto attiene al contratto IRS strutturato, stipulato dalla Regione Toscana su un prestito obbligazionario, si rileva che tale derivato ha causato al 31 dicembre 2021 un flusso differenziale negativo per 19,94 milioni di euro.

Da quanto sopra si deduce che le perdite complessive subite dalla Regione, in conseguenza della stipula di contratti derivati, dal 2002 al 31 dicembre 2021, ammontano a 178,46 milioni di euro. Tale cifra supera l'importo degli interessi complessivamente dovuti sui finanziamenti originari, pari a 130,60 milioni di euro.

Relativamente al *fair value*, ossia il valore che assume in ogni momento il derivato finanziario e rappresenta anche il corrispettivo per la eventuale chiusura anticipata del contratto, dai dati rilevati dalla Sezione regionale di controllo, risulta che il valore del *fair value*, calcolato dalle controparti per i derivati attivi al 31 dicembre 2021, ammonta a - 4,84 milioni di euro.

Questo significa che i derivati provocheranno perdite anche per gli esercizi successivi e la perdita complessiva si attesterà sopra a 183 milioni di euro, derivante della somma tra quanto già rilevato (178,46 milioni di euro) e le perdite dei futuri esercizi (circa -4,84 milioni di euro).

Infine, appare censurabile il comportamento della Regione Toscana che, nonostante le reiterate richieste della Sezione di controllo, non ha mai tenuto indenne il perimetro sanitario dagli effetti di questi strumenti che, in conseguenza di sbagliate previsioni, hanno caricato il fondo sanitario di oneri meramente finanziari, questo perché, nonostante il contratto sottostante fosse stato stipulato per finanziare spese sanitarie, il corrispondente derivato, espressione di una mera operazione finanziaria, non è riferibile a spese di natura sanitaria e, pertanto, non poteva comportare oneri a carico del settore sanitario.

Soltanto nel 2021 la Regione ha trasferito gli oneri precedentemente imputati al perimetro sanitario a quello ordinario per 2,98 milioni di euro, tuttavia, la traslazione al perimetro ordinario, per quanto positiva, è stata più che compensata dal trasferimento al perimetro sanitario di ulteriori oneri di ammortamento per 10,78 milioni di euro, con un saldo negativo complessivo di 7,8 milioni di euro, che confermano le criticità riferite alla permeabilità e variabilità del perimetro stesso.

## **LE SOCIETÀ PARTECIPATE**

Da qualche decennio la creazione di società partecipate da Enti pubblici si è diffusa notevolmente. Questi moduli organizzativi sono frequentemente utilizzati per l'esercizio di attività pubbliche

ma, nonostante la volontà ripetutamente manifestata dal legislatore di ridimensionare il fenomeno, sono spesso causa di inefficienza e spreco di risorse pubbliche.

In questo settore così critico per le pubbliche finanze assume grande rilievo il ruolo di controllo e monitoraggio attribuito alla Corte dei conti, in particolare alle Sezioni regionali di controllo per quanto riguarda gli Enti territoriali.

Il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica è il decreto legislativo n. 175 del 2016, più volte integrato e modificato, teso a semplificare e ricomporre le regole in materia di società partecipate, introducendo una disciplina organica finalizzata all'efficiente gestione delle partecipazioni stesse ed alla promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica.

Il portafoglio azionario della Regione Toscana, al 31 dicembre 2021, risulta sostanzialmente immutato rispetto agli anni precedenti, fatta eccezione per una minima riduzione nella consistenza.

Le società partecipate direttamente dalla Regione al 31 dicembre 2021 sono 19 ed operano in vari settori dell'attività economica: finanziario-creditizio (Fidi Toscana S.p.A., Banca Popolare Etica s.c.a.r.l.); fieristico-espositivo-congressuale (Internazionale Marmi e Macchine S.p.A., Firenze Fiera S.p.A.,

Arezzo Fiere e Congressi S.p.A.); infrastrutture-trasporti (Interporto Toscana Centrale S.p.A., Interporto Toscana A. Vespucci S.p.A., Ala Toscana S.p.A., S.E.A.M. S.p.A. – Società Esercizio Aeroporto della Maremma, Toscana Aeroporti S.p.A.); termale (Terme di Casciana S.p.A. in liquidazione, Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, Terme di Montecatini S.p.A.); ricerca – innovazione-tecnologia (Consorzio Energia Toscana s.c.r.l., Agenzia Regionale recupero risorse S.p.A., Italcertifer S.p.A., Consorzio per lo Sviluppo delle Aree Geotermiche società consortile s.r.l.); sviluppo economico (Sviluppo Toscana S.p.A.) settore ambientale (EAMS s.r.l. in liquidazione).

In sette di queste società partecipate, la Regione può esprimere in sede assembleare la maggioranza assoluta dei diritti di voto, mentre in cinque ha la maggioranza relativa.

Il valore nominale del portafoglio azionario regionale, sotto il profilo quantitativo è pari a 158,33 milioni di euro, in diminuzione rispetto al valore del 2020, in cui era pari a 165,60 milioni di euro. Tale diminuzione di valore è dovuta alla riduzione di capitale sociale deliberato nel 2021 dalla Società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A.

La quasi totalità delle risorse regionali, in termini di valore nominale delle azioni o delle quote detenute (circa 140 milioni su 188 milioni di euro), sono allocate in soli tre settori: finanziario-

creditizio (79,16 milioni di euro), termale (35,70 milioni di euro) e fieristico-espositivo-congressuale (24,69 milioni di euro).

Per quanto concerne, invece, gli assetti proprietari, in merito alle partecipazioni dirette in 19 società, è da specificare che tre sono società *in house* (A.R.R.R. S.p.A., Sviluppo Toscana S.p.A., E.A.M.S. in liquidazione), mentre sette sono società controllate (Alatoscana S.p.A., Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., Fidi Toscana S.p.A., Firenze Fiera S.p.A., Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, Terme di Casciana S.p.A. in liquidazione, Terme di Montecatini S.p.A.).

Più nel dettaglio, la Regione può esprimere, in sede assembleare, la maggioranza assoluta dei diritti di voto nelle seguenti società: A.R.R.R. S.p.A., Sviluppo Toscana S.p.A., Terme di Casciana S.p.A. in liquidazione, Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, Terme di Montecatini S.p.A., Alatoscana S.p.A., E.A.M.S. s.r.l. in liquidazione. La Regione può, invece, esprimere la maggioranza relativa dei diritti di voto nelle società Fidi Toscana S.p.A., Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., Firenze Fiera S.p.A., Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A., Co.Svi.G. s.c.r.l.

Per comprendere il fenomeno e le sue criticità, è importante esaminare il portafoglio azionario regionale sotto l'aspetto degli assetti proprietari e della qualificazione delle società.

A riguardo, oltre a distinguere le partecipazioni regionali a seconda della tipologia di voto che, in qualità di socio la Regione, può esprimere in sede assembleare (maggioranza assoluta dei diritti di voto, maggioranza relativa e voto di minoranza), è utile adoperare le categorie previste dal T.U.S.P., che distingue tra partecipazioni in società *in house*, società controllate e società partecipate, utilizzate dalla Regione nel piano di razionalizzazione. Adoperando dette categorie, le partecipazioni si distinguono in: partecipazioni in società *in house* (A.R.R.R. S.p.A., Sviluppo Toscana S.p.a., E.A.M.S. in liquidazione), partecipazioni in società controllate (Alatoscana S.p.A., Fidi Toscana S.p.A., Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A., Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, Terme di Casciana S.p.A. in liquidazione, Terme di Montecatini S.p.A.) e partecipazioni in società partecipate (tutte le rimanenti).

Anche relativamente all'annualità 2021, come già avvenuto in passato, la Sezione regionale ha espresso perplessità in merito all'operazione di qualificazione di alcune società, tra cui Fidi Toscana S.p.A. che, per la rilevanza e gli effetti economico - finanziari sul bilancio regionale, vista l'entità consistente della partecipazione e delle risorse regionali gestite, merita sicuramente qualche riflessione.

La società Fidi Toscana S.p.A., di cui l'Ente detiene attualmente una quota di partecipazione pari al 49,40% del

capitale azionario, è stata ricompresa dalla Regione tra le società sottoposte al proprio controllo, ritenendo sussistere la situazione descritta dall'art. 2, comma 1, lettera *b*) del T.U.S.P., il quale definisce “*controllo*” la situazione di cui all'art. 2359 del c.c., ossia i voti del socio Regione sono sufficienti ad esercitare un'influenza dominante nelle assemblee societarie di Fidi Toscana S.p.A.

L'esistenza del ruolo prevalente della Regione Toscana nell'ambito degli organi sociali di Fidi Toscana S.p.A. viene ravvisata negli accordi definiti con gli altri soci e sul fatto che tre dei cinque componenti del C.d.A. sono proposti all'Assemblea dei soci dalla stessa Regione.

Negli ultimi piani di razionalizzazione approvati dalla Regione, Fidi Toscana S.p.A. è sempre stata definita a controllo pubblico, anche se ad oggi il socio Regione è l'unico socio pubblico, pure se con una partecipazione pari al 49,40%. Appare del tutto evidente che, nel caso di specie, sicuramente la Regione risulta socio di maggioranza detenendo il 49,40% del capitale sociale, ma non ha la maggioranza assoluta essendo il restante 50,60% in possesso di soci privati; pertanto, non è possibile presumere un controllo pubblico non essendoci altri soci pubblici che consentano di superare la soglia del 50%.

L'analisi del portafoglio azionario dimostra come la Regione detenga partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o comunque simili, in quanto operanti nei medesimi settori

economici, con la sola eccezione per i settori termale, ambientale e dello sviluppo economico.

Le due società Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A. e Interporto della Toscana Centrale S.p.A., ad esempio, hanno ad oggetto sociale la progettazione, la costruzione e l'allestimento, nonché la gestione, totale o parziale, di un Interporto, così come le tre società che operano nel settore fieristico, le quali presentano tutte quale oggetto sociale l'organizzazione di eventi fieristici e congressuali.

La partecipazione in più società operanti nello stesso settore economico imporrebbe, ai sensi dell'art. 20 comma 2 lett. c) del T.U.S.P., un'attività di razionalizzazione da parte dell'Amministrazione sociale, ma non risulta che la Regione abbia tenuto conto del dettato normativo, poiché nel corso degli anni ha continuato a mantenere più partecipazioni in società operanti nel medesimo mercato.

La partecipazione di gran lunga più consistente nell'intero portafoglio regionale, in termini di partecipazione al capitale sociale come valore nominale, è quella di Fidi Toscana S.p.A., pari ad oltre 79 milioni di euro, seguita da Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, il cui valore nominale della partecipazione è pari a quasi 17 milioni di euro ed Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., il cui valore nominale della partecipazione è di oltre 13 milioni di euro.

Al riguardo non può non rilevarsi come la metà delle risorse regionali risulti allocata proprio nei settori maggiormente critici, considerati i risultati delle società in termini sia di dati di bilancio che di *governance*; ad esempio, è ormai persistente l'incapacità da parte degli organi societari di Terme di Montecatini S.p.A. o di Fidi Toscana S.p.A. di esprimere un piano industriale, in adempimento alle prescrizioni contenute nel piano di razionalizzazione regionale.

La volontà del socio Regione di mantenere in portafoglio dette partecipazioni ha immediati impatti sul bilancio regionale soprattutto in merito alla entità del fondo perdite società partecipate, che, a sua volta, ha riflessi sul risultato di amministrazione della Regione stessa.

Dal rapporto 2021 sulle partecipazioni della Regione Toscana al 31 dicembre 2020, approvato con decisione della Giunta regionale n. 31 dell'11 aprile 2022, emerge che, con riferimento alle sole società a partecipazione regionale, il risultato economico complessivo dell'esercizio di pertinenza regionale appare positivo per 2,6 milioni di euro.

Tale risultato, però, deve essere letto alla luce del fatto che la situazione economico patrimoniale di molte delle società a partecipazione regionale è critica ed i risultati economici negativi in molti settori (termale, creditizio e fieristico) assumono carattere strutturale ormai da molti anni.

## **I TRASFERIMENTI ALLE SOCIETÀ PARTECIPATE**

Notevoli sono le risorse che la Regione Toscana trasferisce ogni anno alle società partecipate.

I trasferimenti in conto capitale impegnati nel 2021 sono stati pari a 161,5 milioni di euro, in aumento (+23%) rispetto all'anno precedente (130,7 milioni di euro).

Nel complesso gli oneri per trasferimenti in conto esercizio continuano a crescere (+28% rispetto all'anno precedente), infatti sono passati da 55,9 milioni di euro nel 2020 a 71,6 milioni nel 2021. Rispetto all'anno 2019 l'incremento è stato più consistente, pari al +93,5%, infatti nel 2019 i trasferimenti in conto esercizio ammontavano a 36,99 milioni di euro.

Anche per il 2021 i trasferimenti in conto capitale effettuati dalla Regione a favore delle società Fidi Toscana S.p.A. (6,6 milioni di euro) e, soprattutto, Sviluppo Toscana S.p.A. (148 milioni di euro) si confermano essere tra i più elevati, rispetto a quelli di cui hanno complessivamente beneficiato nello stesso anno tutte le altre società.

I trasferimenti alle società sono effettuati a vario titolo: remunerazione per attività svolte a favore della Regione (A.R.R.R. S.p.A. e Sviluppo Toscana S.p.a.), fondi per attuazione di politiche regionali (CO.SVI.G. S.c.r.l., Fidi Toscana S.p.A. e Sviluppo

Toscana S.p.A.), contributi (Alatoscana S.p.A., Interporto A. Vespucci S.p.A.).

Nel corso del 2021 gli oneri per trasferimento in conto esercizio più consistenti hanno riguardato Sviluppo Toscana S.p.A. per 52,3 milioni di euro ed A.R.R.R. S.p.A. per 8,6 milioni di euro.

## **L'ATTUAZIONE DEL PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE**

In conformità a quanto previsto dal T.U.S.P., la Regione ha adottato il Piano di razionalizzazione periodica per l'anno 2022, con deliberazione del Consiglio regionale n. 113 del 22 dicembre 2021 (Nota di aggiornamento al DEFR 2022). Unitamente al Piano, sono state adottate la relazione tecnica al Piano e la relazione sullo stato di attuazione del precedente Piano di razionalizzazione periodica.

In seguito, con deliberazione del Consiglio regionale n. 35 del 14 giugno 2022, la Regione ha ritenuto di modificare alcune parti del Piano di razionalizzazione delle società partecipate, di cui alla nota di aggiornamento al DEFR 2022.

La modifica al Piano si è resa necessaria a seguito di una diversa "*valutazione strategica*" delle scelte adottate nei confronti di Fidi Toscana S.p.A. e Sviluppo Toscana S.p.A. e per una revisione complessiva del Piano Industriale di risanamento 2021-

2024 della società controllata Internazionale Marmi e Macchine Carrara Fiere S.p.A.

Conseguentemente è stato aggiornato e adeguato il Piano di razionalizzazione delle società partecipate, di cui alla nota di aggiornamento al DEFR 2022 ed i suoi allegati.

Come detto l'art. 20 T.U.S.P. pone in capo alle Amministrazioni l'obbligo di adottare una relazione sullo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di adozione del Piano, evidenziandone i risultati conseguiti.

La Regione, nella relazione sullo stato di attuazione delle misure previste nel Piano di razionalizzazione 2021, riferisce di un sostanziale adempimento delle prescrizioni da parte delle società partecipate direttamente dalla Regione, mentre rileva la persistenza di numerose inadempienze per quanto concerne le partecipazioni indirette.

Come già evidenziato nelle requisitorie per l'anno 2019 e 2020, tale attuazione non appare soddisfacente ed al riguardo si condividono le considerazioni critiche che la Sezione regionale ha espresso circa la reale attuazione ed efficacia del processo di razionalizzazione delle società partecipate.

Le difficoltà ed i ritardi riscontrati nell'attuazione del Piano evidenziano la scarsa capacità dell'Amministrazione di esercitare

compiutamente i diritti scaturenti dal proprio *status* di socio di maggioranza, infatti, gran parte delle azioni di razionalizzazione sono rimaste inattuatae.

In considerazione di quanto sopra illustrato si evidenzia, quindi, che il sistema di *governance*, inteso come l'insieme degli strumenti tesi a realizzare il controllo della Regione sulle società partecipate, con particolare riferimento ad alcune società, appare non adeguato, nonostante le notevoli risorse finanziarie impiegate e la maggioranza assoluta o relativa della partecipazione.

Si espongono di seguito brevi osservazioni sull'andamento economico patrimoniale di alcune società partecipate, che presentano rilevanti criticità economico finanziarie e patrimoniali.

## **LE PARTECIPAZIONI NEL SETTORE CREDITIZIO**

Come detto, la società Fidi Toscana S.p.A., operante nel settore finanziario e creditizio, è partecipata dalla Regione Toscana per il 49,42%.

La Società ha per oggetto il rilascio di garanzie e la concessione di finanziamenti.

La società è soggetta alle previsioni dell'art. 20 del T.U.S.P., che pone l'esigenza di razionalizzazione di quelle società che si trovano in determinate condizioni gestionali dal punto di vista economico patrimoniale ed organizzativo.

La società, infatti, è in perdita dal 2015, in squilibrio economico, con fortissime difficoltà ad adeguarsi alle previsioni dei Piani di razionalizzazione di cui è destinataria, nonché soggetta a monitoraggio rafforzato *ex d.g.r. n. 171/2018*.

La grave crisi societaria si è aggravata con l'entrata in vigore delle rilevanti modifiche normative, che hanno disposto la soppressione della “*lettera r*”, dell'articolo 18, comma 1, del d.lgs. n. 112/1998, ossia lo spostamento quasi integrale del mercato delle garanzie sul Fondo Centrale di Garanzia, con conseguente drastica riduzione delle attività rese dal sistema regionale delle garanzie.

Il bilancio di esercizio 2021 ha fatto registrare un risultato di esercizio positivo per 0,45 milioni di euro, analogamente a quanto fatto registrare nel biennio precedente (utile per 0,69 milioni di euro nel 2020 e per 0,73 milioni di euro nel 2019). Si ricorda che tali risultati, seppur modesti, rappresentano una inversione di tendenza rispetto a quanto fatto registrare nel 2018, allorché il bilancio era stato chiuso con una perdita di 9,4 milioni di euro.

A causa delle perdite, il patrimonio netto della società ha visto un calo costante: 166,90 nel 2014, 155,20 nel 2015, 140,10 nel 2017 e 103,50 milioni di euro nel 2018, con una leggera inversione di tendenza solo negli ultimi due anni.

Analizzando il bilancio 2021 si evince che il margine di interesse, che contribuisce a determinare il margine di intermediazione, ammonta a 1,63 milioni di euro, valore che è diminuito seppur di poco rispetto al 2020 (1,66 milioni di euro).

Le commissioni nette nel 2021 sono state pari a circa 2,37 milioni di euro e sono diminuite in maniera consistente (-25%), rispetto a quelle dell'anno precedente (pari a 3,16 milioni di euro).

Il margine di intermediazione ammonta a 5,6 milioni di euro, in leggero aumento (8%) rispetto al 2020 (5,2 milioni di euro).

Quanto all'operatività complessiva dell'azienda è da segnalare ancora una volta la diminuzione del numero delle operazioni di garanzia rilasciate nel 2021, rispetto agli anni precedenti. Nel 2020 dette operazioni erano state pari a 621, in diminuzione del 30% rispetto al 2019, quando ammontavano a 888.

Nel 2021 sono state deliberate 478 operazioni di garanzia, facendo registrare un calo del 23% rapportate al 2020.

Nel 2021, rispetto al bilancio 2020, si deve segnalare, inoltre, il calo notevole degli importi finanziati garantiti (-43,73%), la cui entità è passata da 68 milioni di euro a 38 milioni di euro, nonché la diminuzione delle garanzie prestate, ridotte in misura del 34%.

Nel 2020 il calo degli importi finanziati e delle garanzie prestate, rispetto al 2019, era stato rispettivamente del 39,55% e del 37%.

Significativa è la riduzione dell'importo delle garanzie prestate (-35%), passate da 49 milioni di euro nel 2020 a 32 milioni di euro nel 2021.

Dai dati di bilancio, anche per il 2021, si conferma la tendenza negativa ormai strutturale e si registra una flessione dell'operatività della società in relazione ai volumi ed al numero delle operazioni effettuate. Tale calo nell'attività della società è la conseguenza del dispiegarsi degli effetti di un quadro normativo estremamente sfavorevole per tutti gli operatori del settore delle garanzie per l'accesso al credito.

La reale situazione economico-patrimoniale della società presenta profili di incertezza e non si ravvisa per il futuro una inversione di tendenza.

Appare necessario, inoltre, un intervento maggiormente incisivo verso la società, onde garantire una effettiva riconciliazione dei rapporti di debito e credito reciproci, riconducibili soprattutto ai prestiti subordinati ed ai fondi di terzi in amministrazione.

La Regione aveva ipotizzato la trasformazione della società in organismo *in house*, anche alla luce del piano di razionalizzazione per l'esercizio 2021, che aveva previsto la presentazione di un nuovo Piano industriale 2020-2024 che, però, il socio Regione non ha approvato per non procedere alla trasformazione *in house* della Società. In merito la Sezione, nella relazione di accompagnamento

alla parifica del rendiconto 2020, aveva espresso forti dubbi sulla possibilità di trasformare Fidi S.p.A. in organismo *in house*, dubbi fatti propri anche dalla Regione e da questa Procura contabile. La Regione, infatti, si avvale già di Sviluppo Toscana S.p.A. per la gestione di una importante quota di fondi regionali e la trasformazione di Fidi S.p.A. in società *in house* avrebbe ingenerato una sovrapposizione delle attività fra le due società, venendosi a prefigurare la presenza di due società *in house* con le medesime competenze sulle stesse materie, fattispecie non consentita dal Testo Unico delle Società Partecipate.

La Regione sembra aver abbandonato l'opzione relativa alla trasformazione di Fidi Toscana S.p.A. in organismo *in house*, tuttavia, in conseguenza del significativo ruolo assunto dal Fondo Centrale di Garanzia, non appaiono individuabili per Fidi altre linee di attività che possano consentire un riequilibrio economico di breve/medio termine.

La Regione ritiene di ravvisare l'utilità della società nel dare supporto alle imprese toscane nella realizzazione della programmazione regionale e del P.N.R.R. e nell'orientare il mercato del credito regionale a favore delle P.M.I., ricalibrando l'attività con una nuova spinta e una nuova missione, guidata da soci industriali in grado di suggerire i campi di azione e di garantire continuità aziendale e sviluppo.

Secondo la Regione, quindi, Fidi Toscana S.p.A. potrebbe essere orientata verso altre missioni, oltre alla gestione delle garanzie in essere, attraverso un potenziamento che dovrebbe attuarsi con una procedura di selezione pubblica per la ricerca di nuovi soci. Tuttavia, non si comprende quali siano le attività concrete che potranno garantire continuità aziendale, con un'inversione di tendenza dei risultati conseguiti dalla società negli ultimi anni, vista la preoccupante e reale situazione economico finanziaria della società. Inoltre, si condivide integralmente il giudizio espresso dalla Sezione regionale di controllo in merito alla assenza di un effettivo controllo pubblico della società. È indubbio che la Regione risulti socio di maggioranza, detenendo il 49,40% del capitale sociale, ma non ha la maggioranza assoluta, essendo il restante 50,60% in possesso di soci privati ed istituti bancari, che rappresentano oltre il 50% del capitale sociale, e tale situazione potrebbe orientare le scelte societarie nella direzione indicata dai soci privati.

## **LE PARTECIPAZIONI NEL SETTORE FIERISTICO**

La società Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., operante nel settore fieristico-espositivo-congressuale, partecipata dalla Regione al 39,89%, presenta una situazione economica e finanziaria piuttosto critica, sebbene nell'ultimo triennio (2019-2020-2021) si registrino risultati positivi, seppure di modesta entità.

Nonostante questi flebili segnali positivi, negli ultimi anni si registra una significativa contrazione dei ricavi ed una drastica riduzione delle attività della società.

Nel corso del 2020 la situazione economica e finanziaria della società è diventata molto critica a causa dell'annullamento quasi totale di manifestazioni fieristiche e congressuali, in seguito alla emergenza pandemica. In conseguenza di ciò, la società ha programmato una sostanziale revisione del Piano Industriale, relativa al periodo 2021/2024, idoneo a garantire una graduale ripartenza negli anni 2022 e 2023.

Va segnalato criticamente l'azione di cessione dei diritti delle più significative manifestazioni fieristiche (OroArezzo e GoldItaly), che ha prodotto una drastica riduzione dei ricavi derivanti dall'attività fieristica della società. In merito a tale operazione, già nell'ambito del giudizio di parifica sul rendiconto 2020, la Sezione di controllo aveva ravvisato un elemento di evidente contraddizione, rispetto all'azione di sviluppo delle manifestazioni che la società aveva svolto nel territorio aretino. Desta preoccupazione l'assenza di una fattiva volontà da parte dei soci pubblici di formalizzare il controllo della società, attraverso la sottoscrizione di un patto teso ad acquisire l'effettivo controllo pubblico della società.

In considerazione di quanto sopra illustrato, questa Procura conferma un giudizio negativo sulla situazione della partecipata, nonché sulla gestione della stessa da parte del socio Regione.

La società Internazionale Marmi e Macchine – Carrara S.p.A. – I.M.M., operante nel settore fieristico - espositivo, è una società partecipata dalla Regione al 36,4%, mentre la maggioranza relativa della società è del Comune di Carrara, titolare del 40,8% delle azioni.

Anche questa società versa da anni in situazione di grave squilibrio economico - finanziario.

Nell'esercizio 2019 il bilancio di Internazionale Marmi e Macchine riportava una perdita pari a 10,67 milioni di euro.

Per coprire tali perdite, la società ha proceduto alla riduzione del capitale sociale ed il patrimonio è passato da 24,10 milioni di euro del 2018 a 13,40 milioni di euro del 2019.

Il bilancio di esercizio 2021 ha chiuso con un risultato positivo pari a 166.406 euro. Dall'analisi delle poste economiche e patrimoniali, sembra persistere un rischio economico - finanziario, che potrebbe minare la continuità aziendale.

Appare evidente che il socio Regione e il Comune di Carrara devono rafforzare l'azione di razionalizzazione per assicurare la sussistenza della condizione di continuità.

Dalla relazione al Piano di razionalizzazione delle società partecipate per l'anno 2021, si evince che la società I.M.M. ha presentato un nuovo Piano industriale, con lo scopo di recuperare le condizioni di equilibrio economico - finanziario idoneo ad assicurare la continuità aziendale, da realizzarsi principalmente attraverso azioni di efficientamento della gestione e con la cessione di *assets* non strategici. Tuttavia, il rischio della compromissione della continuità aziendale appare sempre attuale.

Firenze Fiera S.p.A. è una società partecipata dalla Regione e sottoposta a monitoraggio rafforzato in ragione del precario equilibrio economico manifestato negli ultimi anni.

Il bilancio 2020 si chiude con un risultato di esercizio negativo per 3,6 milioni di euro, ma su tale risultato chiaramente ha inciso la pandemia che da marzo 2020 ha bloccato le attività in presenza.

Il Piano di razionalizzazione 2021 prevedeva per la società due distinte azioni:

la prima consisteva nella cessione della quota della partecipata Firenze Fiera Destination Florence and Visitors Bureau s.c.r.l., da attuarsi entro il 30 settembre 2021, poiché la società non aveva adottato un piano industriale di sviluppo in grado di dimostrare l'incremento del fatturato medio ai sensi dell'art. 20, c. 2, lett. *d*) del d.lgs. n. 175/2016. A riguardo, siccome è emerso che la società non solo non aveva avviato le procedure per la

dismissione o il recesso da questa società, ma aveva aumentato la sua quota di partecipazione dal 16,84 al 40% circa, la Regione ha invitato gli amministratori ad adeguarsi al Piano di razionalizzazione;

la seconda azione del Piano riproponeva un'azione prevista nei precedenti Piani e non ancora realizzata, ossia quella del rafforzamento del controllo pubblico mediante sottoscrizione di un patto parasociale; tuttavia, anche questa azione, nonostante l'invito proposto dalla Regione in tal senso, non si è realizzata. La società viene, pertanto, a configurarsi a partecipazione pubblica senza un effettivo controllo pubblico.

In merito alla situazione economico finanziaria della società è da precisare che, nonostante l'adozione del Piano quinquennale 2021-2025, a causa anche della pandemia, il quadro economico è mutato radicalmente e la società si trova oggi in una situazione di crisi che può essere superata solo attraverso un'azione di rilancio, che comporta nuovi apporti di capitali.

## **LE PARTECIPAZIONI NEL SETTORE TERMALE**

La Regione Toscana detiene nella società pubblica Montecatini Terme S.p.A. una quota di partecipazione pari al 67,12% e, quindi, la società si configura come a controllo pubblico.

La società Montecatini Terme S.p.A. presenta una situazione economico - finanziaria molto critica, per la presenza di rilevanti debiti, soprattutto verso il sistema bancario. In sede di revisione straordinaria delle partecipazioni, era stata prevista l'alienazione della società, analogamente a quanto disposto per le altre società regionali del comparto termale. Con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 161 del 28 settembre 2018, detta società Terme di Montecatini S.p.A. è stata esclusa dall'applicazione dell'articolo 4, del d.lgs. n. 175/2016, ai sensi del comma 9 del medesimo articolo, in considerazione degli interessi pubblici connessi alla soluzione delle questioni legate all'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale della società, nonché all'esigenza di preservare il patrimonio immobiliare della stessa. Considerata la precaria situazione economico - finanziaria, la società era stata oggetto di azione di razionalizzazione, consistente nella presentazione di un Piano industriale che dimostrasse il recupero delle condizioni di equilibrio economico. Siccome detto Piano industriale, nonostante i solleciti della Regione, non è stato presentato, è stato prodotto un Piano di risanamento ai sensi dell'art. 14 T.U.S.P. entro il 31 marzo 2020, disponendo, in caso di mancata adozione, la messa in liquidazione della società. La società ha presentato il Piano solo a maggio 2020, peraltro senza affrontare le strategie di medio e lungo periodo e rinviando la soluzione della gestione del debito finanziario ad un successivo e distinto accordo con i creditori.

Montecatini Terme S.p.A. è una società in forte crisi da molti anni che registra costanti perdite e che non è riuscita ad attuare alcuna forma di risanamento, infatti, le azioni di razionalizzazione non hanno portato ad alcun risultato concreto e tangibile.

Il Piano di razionalizzazione delle società partecipate, approvato con DCR n. 78/2020, prevedeva, come azione di razionalizzazione, la presentazione di un Piano di ristrutturazione, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 175/2016 ed un accordo di ristrutturazione *ex art. 67 l. f.* con i principali creditori. L'azione doveva essere conclusa entro il 30 giugno del 2021 e, in caso di mancato accordo, era prevista la messa in liquidazione della società entro il mese successivo. Il piano industriale 2020 – 2023 delineava strategie di risanamento e rilancio della società da attuarsi con gradualità. Tuttavia, i tentativi di vendita degli *assets* immobiliari non strategici non hanno dato buon esito e non si sono concretizzati, perché non avrebbero permesso il soddisfacimento dei creditori, a causa dell'eccessivo ed insostenibile indebitamento. Nell'assemblea del 15 giugno 2021 è stata valutata l'opportunità di aumentare il capitale sociale, mediante emissione di nuovi titoli azionari da riservare a terzi interessati alla loro integrale sottoscrizione e successivamente è stato deliberato un aumento del capitale sociale, pari a 35 milioni di euro. La mancata individuazione di un socio privato interessato all'operazione

proietta la società verso un futuro tutt'altro che positivo, in cui si profila l'istituto della messa in liquidazione o di un concordato.

La Regione ha confidato in un accordo con i creditori (*ex art. 67 della legge fallimentare*) o nell'intervento di investitori privati, ma entrambe le opzioni non si sono concretizzate, quindi, l'Ente ha dovuto prendere atto prima del mancato accordo e successivamente della mancanza di offerte credibili da parte di privati investitori. La Regione Toscana ha, quindi, individuato nello scioglimento della partecipata la via da seguire per porre termine alla situazione di crisi. Tale intendimento è stato però contrastato dal Comune di Montecatini, che, invece, continua a privilegiare una soluzione concordataria.

La Giunta regionale, quindi, avendo avuto comunicazione dell'esito negativo della procedura di aumento del capitale sociale offerto in opzione a terzi, ha confermato la volontà di porre la società in scioglimento anticipato o di valutare l'accesso alle procedure concordatarie, come previsto dal Piano di razionalizzazione.

Con deliberazione 20 gennaio 2022, n. 43, la Giunta regionale, ha ritenuto che, allo stato dei fatti, la richiesta di una messa in liquidazione volontaria della società è da ritenersi superata dalla necessità di procedere ad individuare una procedura percorribile al fine di assicurare la massima soddisfazione dei creditori. La Giunta ha dato mandato

*all'Amministratore Unico di "avviare tutte le azioni volte alla necessità di preservare il patrimonio societario per la tutela dei creditori e del territorio, quali la presentazione di una istanza di concordato preventivo in bianco, funzionale alla predisposizione di un piano concordatario in tempi congrui, al fine di limitare la perdita di liquidità, il quale preveda anche la cessione dei rami d'azienda funzionali all'esercizio dell'attività termale, eventualmente preceduti da un affitto dell'azienda stessa".*

L'Amministratore Unico ha trasmesso il bilancio di esercizio al 31 dicembre 2020, ma sia la Società di revisione che il Collegio sindacale hanno ritenuto di non poter esprimere un parere positivo all'approvazione del documento, in considerazione del fatto che esistono significative incertezze circa l'esistenza della continuità aziendale.

Successivamente l'Amministratore Unico ha predisposto un documento, indicando le azioni intraprese volte al risanamento della società, con l'illustrazione ai soci di una eventuale proposta di risoluzione della crisi attraverso gli strumenti consentiti dalla legge e sviluppo di una eventuale ipotesi di concordato preventivo. A seguito di tale comunicazione la Regione Toscana dovrà valutare le decisioni da assumere, ma senza ulteriori indugi.

## **LA POLITICA SANITARIA**

Premessa l'elevata competenza e professionalità del personale sanitario operante nella Regione e la presenza di centri di eccellenza che attraggono pazienti provenienti da tutto il Paese, il settore sanitario toscano, dal punto di vista economico – finanziario e gestionale, presenta alcuni aspetti di criticità.

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 prevede che le Regioni garantiscano all'interno dei propri bilanci l'esatta perimetrazione delle entrate e spese relative al finanziamento del proprio servizio sanitario, allo scopo di consentire la confrontabilità immediata con le risorse indicate negli atti di determinazione dei fabbisogni nazionali e di quelle ulteriori rese eventualmente disponibili dalle Regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario per l'esercizio in corso.

A tal fine le Regioni sono tenute ad adottare un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, separata evidenza di alcune fondamentali grandezze.

In merito è da sottolineare che il prospetto allegato al rendiconto presenta un elenco di singoli capitoli di entrata e di spesa, compresi nel perimetro sanitario del bilancio regionale, senza fornirne la classificazione prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 e ciò non consente di distinguere all'interno dello stesso

perimetro le entrate e le spese destinate, in particolare, alla prestazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (L.E.A.) con l'impiego delle risorse del Fondo Sanitario Nazionale (F.S.N.), da ulteriori entrate e spese sempre di natura sanitaria, ma destinate ad altre finalità e che non possono usufruire della stessa fonte di finanziamento.

Si segnala, inoltre, che l'eccessiva frammentazione dei capitoli di spesa del perimetro sanitario comporta una serie difficoltà nel ricostruire la corrispondenza tra capitoli di entrata e capitoli di spesa, ai fini della verifica del rispetto del vincolo di destinazione delle risorse sanitarie.

Le risorse corrispondenti alla quota finale del F.S.R. sono ripartite tra gli enti del S.S.R. con molti mesi di ritardo rispetto alla chiusura dell'esercizio e la tardiva ripartizione della quota finale del F.S.R. provoca un disallineamento tra il bilancio regionale ed i bilanci degli Enti del S.S.R.

In conseguenza di detti ritardi, la Regione procede ad assumere impegni "generici", senza l'individuazione di uno specifico beneficiario e destinati ad essere conservati nel bilancio regionale come residui impropri fino al momento del pagamento, che può intervenire anche a distanza di anni e riferito al F.S.R. di competenza di esercizi successivi.

La sovrapposizione tra la gestione di competenza e la gestione dei residui non consente di verificare dal bilancio regionale l'effettiva destinazione del F.S.R. di ciascun esercizio e la misura dei pagamenti effettuati e da effettuare sullo stesso.

Si registra, inoltre, una significativa giacenza della cassa sanitaria a fine esercizio 2021, pari a 408 milioni di euro, in incremento nel corso del triennio dove, comunque, ha fatto registrare valori sempre superiori ai 300 milioni di euro, peraltro nel quadro di un fondo cassa generale che, al 31 dicembre 2021, ha superato un miliardo e 600 milioni di euro.

Come già segnalato nella parte relativa all'indebitamento, l'immobilizzazione di tali risorse nella cassa sanitaria regionale, dovuta al ritardo nel trasferimento delle risorse agli Enti del S.S.R. causa una diffusa crisi di liquidità negli Enti, che sono costretti a ricorrere all'anticipazione di tesoreria, con oneri per le finanze pubbliche dovute agli interessi sempre più consistenti.

Infine, si evidenzia la criticità relativa alle reiterate perdite del S.S.R. e la difficoltà della Regione a garantire l'equilibrio del S.S.R.

Nel 2021 si sono registrate ingenti perdite che hanno richiesto l'attivazione di strumenti straordinari di ripiano.

## **GLI EFFETTI DELL'EMERGENZA COVID SUL BILANCIO REGIONALE**

Il protrarsi dell'emergenza determinata dalla pandemia da Covid 19 ha generato anche nel 2021 significative ripercussioni a livello sanitario, economico e sociale, con inevitabili riflessi sui bilanci degli Enti territoriali.

Al fine di garantire la continuità gestionale di questi ultimi è intervenuto il legislatore nazionale, destinando alle Regioni ingenti trasferimenti da parte dello Stato.

La Sezione ha analizzato i flussi riguardanti l'acquisizione e l'utilizzo dei "*fondi Covid*" da parte della Regione Toscana, al fine di verificarne la corretta gestione ed evidenziarne gli effetti sul bilancio. Innanzitutto, si rileva che la Regione non ha effettuato una opportuna perimetrazione dei fondi Covid all'interno del bilancio e, quindi, queste poste nel bilancio regionale non sono immediatamente individuabili e non consentono di accertare con immediatezza l'utilizzo dei predetti fondi in conformità con la destinazione specifica. Relativamente a detti fondi si sono registrati accertamenti in entrata per 469,96 milioni di euro, di cui 415,23 riscossi alla chiusura dell'esercizio 2021.

Gli impegni sono pari a 397,98 milioni di euro, cui hanno fatto seguito pagamenti per soli 118,27 milioni, corrispondenti al 29,7% del totale.

I residui derivanti dalla competenza registrano partite attive per 105,4 milioni di euro e passive per ben 277 milioni di euro, in conseguenza dei mancati pagamenti.

Tali valori, hanno avuto ripercussioni positive sul bilancio regionale, in termini di benefici sia sul risultato di amministrazione che sul saldo di cassa.

L'analisi effettuata dalla Sezione di controllo ha evidenziato che il trattenimento sul bilancio regionale dei fondi legati alla pandemia, non ha assicurato l'impegno integrale dei fondi e consentito il tempestivo trasferimento ai beneficiari, in conformità con la natura straordinaria della destinazione che ne imporrebbe un impiego appropriato e tempestivo per fronteggiare gli effetti dell'emergenza sanitaria.

La maggior parte dei decreti di impegno e di assegnazione delle risorse sono stati effettuati dalla Regione solo a fine 2021. Tale ritardo non appare giustificato, almeno rispetto ai fondi già trasferiti e incassati.

Le maggiori criticità nella gestione dei fondi Covid 19 riguardano le somme destinate al settore sanitario, in cui emerge una scarsa tempestività nel trasferimento dei fondi alle Aziende sanitarie e agli altri Enti del S.S.R. Per effetto dei suddetti mancati pagamenti, gli Enti sanitari si trovano a pagare i costi da questi

effettivamente sostenuti anticipando per cassa la quota di risorse non trasferite entro fine anno.

Detta circostanza è indubbiamente grave, in considerazione della situazione di perenne crisi di liquidità in cui versano la maggior parte degli stessi Enti sanitari, spesso costretti a ricorrere all'anticipazione di tesoreria per far fronte direttamente ai pagamenti.

Come più volte ribadito, anche nel corso della precedente requisitoria, costituisce un preciso onere a carico della Regione quello di assicurare, attraverso adeguate erogazioni, una sufficiente disponibilità di cassa degli Enti sanitari, tanto più rispetto a risorse già riscosse dalla stessa Regione e destinate a fronteggiare l'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia.

D'altra parte, per la gestione di questi fondi, la Regione ha adottato un sistema non idoneo a favorire un tempestivo trasferimento agli Enti destinatari delle risorse suddette, consistente nella procedura per le generiche assegnazioni delle quote del F.S.R., sistema che presenta rilevanti criticità.

Tali criticità riguardano:

-la tardiva ripartizione della quota finale del F.S.R. che avviene a distanza di mesi dalla chiusura dell'esercizio di competenza, determinando uno sfasamento tra bilancio regionale e bilancio dei singoli Enti;

-la mancata erogazione per cassa del totale del F.S.R. di competenza dell'anno entro il mese di marzo dell'esercizio successivo, come richiesto dall'art. 3 del d.l. n. 35/2013;

-il costante trattenimento di risorse liquide nelle casse regionali, cui deriva una situazione di cassa positiva per la Regione e, dall'altra, una sistematica carenza di liquidità per gli enti sanitari, con questi ultimi costretti a ricorrere ad anticipazioni di tesoreria, peraltro spesso non rifondate al termine dell'esercizio, con i relativi oneri.

Di conseguenza i fondi Covid 19 destinati al settore sanitario, essendo gestiti analogamente alle altre risorse riferite al fondo sanitario non sono stati interamente erogati nell'esercizio di competenza, eludendo in tal modo la tempestività del trasferimento, richiesta dalla loro natura e funzione.

## **IL TRATTAMENTO ECONOMICO ACCESSORIO DEL PERSONALE DI STAFF DEGLI ORGANI POLITICI DELLA REGIONE TOSCANA**

In materia di personale, una situazione che necessita di un'approfondita riflessione attiene alla voce di spesa relativa al trattamento accessorio del personale di *staff* assegnato alle strutture di supporto degli organi politici (Giunta e Consiglio e Gruppi consiliari).

Con la legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1, “*Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale*”, sono state istituite delle strutture di supporto, prevedendo degli “*Uffici di segreteria*” per tutti gli organi politici e di governo della Regione: Presidente, Vicepresidente, ciascun Assessore per la Giunta; Presidente, Ufficio di presidenza, Portavoce dell’opposizione e per ciascun gruppo consiliare per il Consiglio. Inoltre, sono stati previsti degli “*Uffici di gabinetto*” per il Presidente della Giunta e per il Presidente del Consiglio regionale. A tali uffici è preposta la figura di un “*Responsabile*”, equiparata ad un dirigente, ed è assegnato un contingente di personale amministrativo, inquadrato nelle categorie B, C e D del CCNL Funzioni Locali.

Con la stessa legge è stata disposta l’erogazione a tutto il predetto personale di supporto di un trattamento economico accessorio, prevedendo: un “*trattamento economico omnicomprensivo*” per i responsabili degli uffici di *staff* e per altre figure con funzioni specifiche (artt. 42, 43, 51 e 52 della l. r. n. 1/2009) ed un “*emolumento accessorio*”, di importo fisso e predeterminato, per i dipendenti diversi dai responsabili e per il personale assegnato agli uffici di segreteria dei gruppi consiliari (artt. 45 e 49 della l. r. n. 1/2009).

Inoltre, per alcune categorie di personale, è stata disposta anche una equiparazione ad un livello economico superiore a

quello iniziale della categoria di riferimento (art. 49, comma 4, della l. r. n. 1/2009).

I trattamenti economici in argomento sono quantificati, all'inizio di ogni legislatura, con deliberazioni della Giunta e del Consiglio regionale e gravano interamente sul bilancio della Regione, con importi che variano tra un minimo di 9.500 euro ed un massimo di 22.600 euro per il personale diverso dai Responsabili, mentre per costoro gli importi oscillano tra 43.000 e 94.000 euro

I suddetti trattamenti riguardano 157 unità di personale, per un importo complessivo di almeno 2 milioni e 200 mila euro, di cui 1,2 milioni circa corrisposti al personale di staff della Giunta e 1 milione circa corrisposto al personale di *staff* del Consiglio e agli addetti alle Segreterie dei gruppi consiliari.

La situazione sopra descritta presenta profili di estrema gravità, che sollevano addirittura dubbi di legittimità costituzionale della legge regionale n. 1 del 2009, sia in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost. (considerato che il trattamento economico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche costituisce materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto riconducibile alla materia dell'ordinamento civile), sia in relazione all'art. 81 Cost. (in quanto detta spesa è alimentata con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali e ciò rende

illegittima la copertura finanziaria, prevista in bilancio, per l'erogazione di tali emolumenti poiché la Regione non ha la possibilità di prevedere risorse destinate alla retribuzione accessoria di alcune categorie di dipendenti con proprie risorse di bilancio, al di fuori ed in contrasto con le previsioni indicate dai contratti collettivi nazionali) e sia all'art. 97 Cost. (considerato che, la legge in questione, ha generato una espansione della spesa di personale, sottraendola alla doverosa verifica dei presupposti, sia sull'*an* che sul *quantum*, ad opera dell'ARAN e delle organizzazioni sindacali).

Ribadita l'evidente illegittimità della situazione sopra descritta, si osserva che la stessa appare connotata di ulteriore gravità se si considera che già nel corso della parifica del rendiconto relativo all'anno 2020 la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha sollevato perplessità in merito al trattamento accessorio del personale di *staff*, riservandosi, comunque, di fare ulteriori approfondimenti.

Infatti, nel Cap. VIII, Par. 1.15, del Volume II della "Decisione e Relazione sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2020", a pag. 269 si legge: (...) *Rilevano, inoltre per la Giunta le seguenti disposizioni: art. 44, comma 5: "Per gli uffici di segreteria il numero di personale a tempo determinato, escluso il responsabile, non può essere superiore al 50 per cento dei posti assegnati, con arrotondamento all'unità superiore" e 5 bis.: "Per*

*l'Ufficio di gabinetto del Presidente della Giunta regionale, il numero di personale a tempo determinato di cui al comma 5 è definito con esclusione, oltre che del responsabile, anche del contingente di personale di cui al comma 1 bis”; art. 45: “Al personale di cui all’articolo 44, fatta eccezione per i relativi responsabili, è corrisposto mensilmente, per tutta la durata dell’assegnazione, per le peculiarità dell’attività svolta, uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l’attribuzione di ogni altro beneficio economico”. In merito all’esatta portata di tale ultima disposizione è stato rappresentato, in esito al contraddittorio, che la “disciplina regionale trova fondamento, a livello nazionale, in quanto previsto all’art. 14 d.lgs. n. 165/2002”, che detta la disciplina degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro.*

Se l’Amministrazione avesse, con una condotta più ponderata ed attenta, tratto stimolo dalle osservazioni della Sezione di controllo e riflettuto sugli aspetti critici della normativa regionale, avrebbe potuto (e dovuto) porre in essere le necessarie iniziative, atte a riportare la questione entro i binari della legittimità e correttezza gestionale.

In relazione al Rendiconto 2021, la Sezione di controllo ha poi approfondito la questione, evidenziando alla Regione i numerosi aspetti illegittimi della legge regionale in questione, rispetto ai quali questa Procura manifesta piena condivisione.

In risposta a tali rilievi, la Giunta regionale, con atto n. 5 dell'11 luglio 2022, ha deciso di *“dare mandato alla Direzione generale ed alla direzione competente in materia di personale di provvedere alla predisposizione di una proposta di legge recante modifiche ai Capi VI e VII della l. r. n. 1/2009, con riferimento al trattamento economico del personale e dei responsabili delle strutture di supporto degli organi di governo e degli organismi politici del Consiglio regionale”*.

Questo tentativo tardivo di regolarizzare la situazione non appare idoneo allo scopo, considerato che ad oggi non si conosce il contenuto della proposta di legge, né è possibile ipotizzare se, quando e in che modo verrà modificata la normativa regionale relativa al trattamento accessorio del personale di *staff*.

In ogni caso, tale eventuale normalizzazione della fattispecie potrà valere per il futuro, ma le conseguenze negative ed illegittime che la disposizione in esame ha prodotto nei confronti del rendiconto per l'anno 2021, sono ormai cristallizzate ed imm modificabili.

---

Al termine di questa requisitoria, a fronte delle situazioni di criticità illustrate, vorrei concludere con ottimismo, evidenziando gli aspetti positivi della gestione e, in particolare, dare atto che la Regione da qualche anno ha avviato un'importante azione di

riduzione del disavanzo di amministrazione, che ha consentito all'Ente di realizzare un costante miglioramento del risultato finale effettivo dell'esercizio.

Ciò costituisce un segnale di buona amministrazione, che merita doverosamente di essere riconosciuto.

\*\*\*\*\*

### **IL PROCURATORE REGIONALE**

Visti gli articoli 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione della Repubblica italiana;

Visti gli artt. 40 e 72 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 190 del Codice di procedura civile;

Visti gli artt. 4 e 26 del R.D. 13 agosto 1933, n.1038;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto lo Statuto della Regione Toscana e, in particolare, l'art. 49 relativo al bilancio ed al rendiconto generale;

Viste le deliberazioni del Consiglio regionale della Regione Toscana del 30 luglio 2020 n. 49 e 22 dicembre 2020 n. 78, con cui è stato approvato il Documento di Economia e Finanza Regionale per l'anno 2021 e la sua nota di aggiornamento;

Vista la legge regionale 29 dicembre 2020, n. 98, recante la legge di stabilità della Regione Toscana per l'esercizio 2021;

Vista la legge regionale 29 dicembre 2020, n. 99, recante il bilancio di previsione finanziario della Regione Toscana per gli anni 2021-2023;

Viste le leggi regionali 2 agosto 2021, n. 25; 6 agosto 2021, n. 32, 29 novembre 2021 n. 45, recanti, rispettivamente, l'assestamento, la prima variazione e la seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021;

Vista proposta di legge regionale del 10 maggio 2022 n.1 avente ad oggetto Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021;

Esaminata la relazione, contenente le osservazioni sulla legittimità e regolarità della gestione della Regione Toscana per l'esercizio 2021, redatta dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Toscana,

### **CHIEDE**

alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti per la Toscana di voler emettere la pronuncia di parificazione del

Rendiconto generale della Regione Toscana, relativo all'esercizio finanziario 2021, nelle componenti del Conto del bilancio, dello Stato patrimoniale e del Conto economico, ad esclusione delle poste relative al trattamento accessorio del personale di *staff* degli organi politici dell'Ente, in ragione delle numerose illegittimità rilevate in merito a tale voce di spesa.

**Il Procuratore regionale**

*Acheropita Mondera*

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

