



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 2016**

VOLUME I

LUGLIO 2017



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 2016**

VOLUME I

LUGLIO 2017

Hanno collaborato:

per l'attività istruttoria:

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

per le attività di supporto e di segreteria: Michela Battistini, Marco Fedini.

INDICE GENERALE

VOLUME I

DELIBERAZIONE

Allegato 1: La relazione sulla rappresentatività e regolarità dei dati e dei documenti contabili.	
Allegato 2: Metodologia per il campionamento delle operazioni a fini di parifica del rendiconto.	Pag
Allegato 3: Elenchi delle operazioni relativi ad accertamenti e impegni per partite di giro/servizi in conto terzi di competenza 2016 selezionate e controllate	

NOTA INTRODUTTIVA

III

RELAZIONE

CAPITOLO I - IL BILANCIO E L'INDEBITAMENTO NELL'ECONOMIA REGIONALE. L'ATTIVITA' DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUI RENDICONTI DELLE REGIONI ITALIANE

1. Premessa.	5
2. La giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali deliberati nell'anno 2016: principali profili di interesse.	7
2.2. L'esito dei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali effettuati nell'anno 2016.	17
3. Il contesto macroeconomico nazionale e regionale.	26
3.1. Il quadro nazionale di riferimento.	26
3.2. Il quadro economico regionale.	31
4. L'indebitamento della Regione Toscana.	36
4.1. Il contesto normativo di riferimento.	36
4.2. Il debito complessivo della Regione Toscana nel 2016.	42
4.3. Il rispetto dei vincoli di indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011.	47
4.4. Il ricorso a nuovo indebitamento nell'esercizio 2016.	53
4.5. Gli ulteriori investimenti finanziati con contributi regionali.	60
4.6. La disciplina dei "mutui a pareggio": la gestione 2016.	65
4.7. La disciplina dei "mutui a pareggio": l'evoluzione del disavanzo derivante da esercizi pregressi.	68
4.8. I debiti fuori bilancio e le passività potenziali.	75
4.9. Gli strumenti di finanza derivata.	77
4.9.1. Le fonti normative.	80
4.9.2. I derivati finanziari in Regione Toscana.	83
4.9.3. Il <i>fair value (mark to market)</i> dei derivati.	96
4.10. Le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013: la gestione 2016.	98
4.11. Considerazioni conclusive e criticità riscontrate.	103

CAPITOLO II - LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

1. Il ciclo di programmazione regionale.	111
2. Documento di economia e finanza regionale (Defr).	113
3. Il programma regionale di sviluppo 2016-2020.	115
4. La legge di stabilità e le leggi collegate.	120
5. Il Collegato alla legge di stabilità 2016.	121
6. Il bilancio di previsione.	123

7. La legge di assestamento.	124
8. Le variazioni di bilancio.	124

CAPITOLO III - I SALDI DELLA FINANZA REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

1. Il quadro di insieme. I risultati finali e il pareggio di bilancio.	131
1.1. I risultati della gestione di competenza.	131
1.2. Gli equilibri della gestione di cassa.	133
1.3. Il risultato di amministrazione, i fondi vincolati e il disavanzo sostanziale.	134
1.4. Il pareggio di bilancio.	141
1.4.1. Le fonti normative, gli schemi e le sanzioni per il mancato rispetto.	141
1.5. La gestione, il monitoraggio e la certificazione del pareggio.	144
2. Le entrate.	152
2.1. Introduzione.	152
2.2. I dati complessivi del 2016.	155
2.3. Le entrate tributarie.	160
2.4. Gli andamenti generali nel quinquennio 2012-2016.	164
2.5. L'indebitamento regionale negli equilibri finanziari.	167
2.5.1. Le anticipazioni di cassa.	170
3. Gli andamenti generali della spesa.	172
3.1. La gestione della spesa corrente per missioni.	180
3.2. Gli andamenti della spesa per investimenti.	184
3.3. Le spese per servizi in conto terzi e partite di giro.	188
4. La gestione dei residui.	197
4.1. Il riaccertamento ordinario dei residui.	197
4.1.1. Le risultanze del riaccertamento ordinario al 31/12/2016.	199
4.1.2. Il fondo pluriennale vincolato rideterminato al 31/12/2016.	213
4.2. La gestione complessiva dei residui.	225
4.2.1. I residui attivi.	225
4.2.2. I residui passivi.	230
4.3. Le cancellazioni complessive.	233
4.4. I residui perenti.	235
4.5. La vetustà dei residui mantenuti in bilancio al 31/12/2016.	236
4.6. Il fondo crediti di dubbia esigibilità rideterminato al 31/12/2016.	241
5. I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo.	245
5.1. Principali elementi del bilancio di previsione.	245
5.2. Le variazioni e le previsioni di bilancio definitive.	250
5.3. Gli equilibri di bilancio e i risultati della gestione.	256

CAPITOLO IV- LO STATO PATRIMONIALE

1. Premessa.	261
2. I contenuti dello Stato patrimoniale e del Conto economico.	262
2.1. La gestione dei beni mobili e immobili.	274
2.2. Le alienazioni dei beni immobili.	285
2.3. Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare.	290

VOLUME II

CAPITOLO V – LE POLITICHE REGIONALI

1 Le politiche sanitarie.	15
1.1. La spesa sanitaria.	15
1.2. Analisi della spesa sulla politica sanitaria. Gli andamenti nel quinquennio.	22
1.3. Il Project financing.	24
1.3.1. Il Project financing nel settore ospedaliero.	25
1.3.2. I nuovi ospedali in Toscana.	31
1.3.3. Le fonti di finanziamento degli ospedali.	41
1.3.3.1. Fonti di finanziamento dalla programmazione al progetto preliminare.	41
1.3.3.2. Fonti di finanziamento alla stipula delle convenzioni.	43
1.3.3.3. Fonti di finanziamento al 31 dicembre 2016.	45

1.3.4.	La spesa dei servizi non sanitari dopo la costruzione degli ospedali.	48
1.3.4.1.	L'ospedale delle Apuane.	49
1.3.4.2.	Il nuovo ospedale di Lucca.	54
1.3.4.3.	Il nuovo ospedale di Pistoia.	
1.3.4.4.	Il nuovo ospedale di Prato.	60
1.3.4.5.	Considerazioni conclusive.	63
1.4.	L'Ente di Supporto tecnico-amministrativo regionale (Estar).	74
1.4.1.	I dati di bilancio 2015.	77
1.4.2.	Lo stato patrimoniale.	77
1.4.3.	Il conto economico.	92
1.4.4.	Conclusione.	97
1.5.	L'acquisto farmaci.	98
2	Il finanziamento delle politiche di coesione. I fondi europei e il fondo sviluppo e coesione	104
2.1.	L'andamento della programmazione 2007-2013 in Toscana.	104
2.2.	La programmazione 2014-2020.	109
2.3.	Il FESR - Programmazione 2007-2013.	117
2.3.1.	La programmazione FESR 2014-2020.	130
2.4.	Il FSE - Programmazione 2007-2013.	136
2.4.1.	La programmazione FSE 2014-2020.	140
2.5.	Il Programma Garanzia Giovani.	144
2.6.	Il FEASR - Programmazione 2007-2013.	152
2.6.1.	La programmazione FEASR 2014-2020.	154
2.7.	Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).	161
2.8.	Il Programma Italia-Francia "Marittimo" 2007-2013.	168
2.8.1	Il Programma Interregionale Italia-Francia marittimo 2014-2020.	173

CAPITOLO VI – PROFILI ORGANIZZATIVI E PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

1.	L'organizzazione amministrativa e controlli interni	178
1.1.	Introduzione.	178
1.2.	Il quadro generale di riorganizzazione del personale e delle strutture.	179
1.2.1.	L'evoluzione della dotazione organica per le strutture operative della Giunta regionale.	180
1.2.2.	L'evoluzione della dotazione organica della struttura consiliare.	185
1.2.3.	Il piano di riordino delle strutture operative regionali.	186
1.3.	Il processo di riordino ex l. n. 56/2014 (legge Delrio).	190
1.3.1.	Il trasferimento delle funzioni e del personale.	190
1.3.2.	Il personale in avvalimento.	192
1.3.3.	Il trasferimento delle funzioni.	193
1.3.3.1.	Direzione agricoltura e sviluppo rurale.	193
1.3.3.2.	Direzione istruzione e formazione.	194
1.3.3.3.	Direzione ambiente ed energia.	194
1.3.3.4.	Direzione difesa del suolo e protezione civile.	194
1.3.3.5.	Direzione mobilità infrastrutture e Tpl.	195
1.3.3.6.	Direzione diritti di cittadinanza e coesione sociale.	196
1.4.	Le funzioni in materia di servizi del lavoro e politiche attive del lavoro.	196
1.5.	Le modifiche alla l.r. n. 22/2015 e gli accordi per il trasferimento dei beni e dei rapporti.	199
1.6.	Il sistema di nomine dei vertici dirigenziali.	200
1.7.	Il sistema dei controlli interni.	202
1.8.	Introduzione.	202
1.8.1.	I controlli interni della Regione Toscana.	203
1.9.	Considerazioni conclusive.	207
2.	Il personale regionale	210
2.1.	Introduzione.	210
2.2.	Le misure di contenimento vigenti.	210
2.3.	Il rispetto del limite della spesa di personale.	212
2.4.	Il rispetto dei limiti di crescita del fondo delle risorse decentrate per il personale dirigente e non dirigente.	214
2.5.	Il rispetto dei vincoli assunzionali.	217
2.5.1.	La programmazione del fabbisogno di personale.	220
2.6.	La spesa di personale a tempo determinato e con contratti di collaborazione coordinata	222

e continuativa.	
2.7. La consistenza e l'analisi dei costi del personale della Regione.	228
2.7.1. La dotazione organica complessiva a fine 2016.	228
2.7.2. La composizione e il costo del personale nel 2016.	229
2.8. Le spese per incarichi di studio e di consulenza.	233
2.9. La spesa per gli organi istituzionali.	235
2.10. Considerazioni conclusive.	240
3. Gli enti e le agenzie regionali	241
3.1. Introduzione.	241
3.2. Il percorso per l'adozione del bilancio consolidato.	242
3.3. Gli indirizzi e le direttive per il 2016.	246
3.4. La governance degli enti regionali.	252
3.4.1. Gli indirizzi del settore "Programmazione finanziaria e finanza locale" della direzione "Programmazione e bilancio".	254
3.4.2. La verifica dei crediti e dei debiti reciproci.	256
3.5. I risultati di esercizio nel triennio 2014-2016.	258
3.6. I contributi finanziari erogati dalla Regione nel triennio 2014-2016.	258
3.7. Le dotazioni organiche.	264
3.8. Il contenimento della spesa di personale: analisi dei risultati.	267
3.9. La spesa di personale nel suo complesso: il confronto in serie storica e l'incidenza percentuale sulle spese correnti.	270
3.9.1. La spesa di personale a tempo determinato e con contratti di collaborazione coordinate e continuative.	273
3.10. La spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.	275
3.11. L'Ente Parco regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli.	278
3.11.1. Il piano di rientro del Parco.	285
3.12. L'Autorità portuale regionale.	287
3.13. Considerazioni conclusive.	288
4. Le società partecipate.	291
4.1. Il contesto normativo.	291
4.1.1. Il decreto legislativo n. 175 del 19/08/2016.	291
4.1.2. La sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016.	304
4.1.2.1. Il ricorso per questione di legittimità costituzionale promosso dalla Regione Veneto.	309
4.1.3. Le conseguenze della sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016. De jure condendo. I pareri del Consiglio di Stato, lo schema di decreto correttivo, la Conferenza Unificata. L'audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione alla Camera dei Deputati.	313
4.1.3.1. Il parere del Consiglio di Stato n. 83 del gennaio 2017.	314
4.1.3.2. Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo del 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.	316
4.1.3.3. Il parere del Consiglio di Stato n. 683 del 2017.	316
4.1.3.4. L'intesa in sede di Conferenza unificata.	321
4.1.3.5. L'audizione del Presidente della Autorità Nazionale Anticorruzione sullo di decreto correttivo in Commissione "Bilancio" della Camera dei Deputati.	322
4.1.4. Il ruolo della Corte dei Conti nel decreto legislativo n. 175 del 2016.	323
4.1.4.1. Il ruolo delle Sezioni regionali di controllo.	324
4.1.4.2. La responsabilità erariale e la giurisdizione della Corte dei Conti nel Testo Unico.	328
4.2. La legislazione regionale e l'adeguamento alle nuove disposizioni in materia di società a partecipazione pubblica recate dal decreto legislativo n. 175 del 2016.	329
4.3. Il decreto correttivo.	329
4.4. Le partecipazioni della Regione Toscana.	330
4.4.1. La composizione del portafoglio della Regione.	330
4.4.1.1. Le società del "settore energia-ambiente".	333
4.4.2. Le variazioni intervenute nelle consistenze delle partecipazioni della Regione al 31 dicembre 2016.	336
4.4.2.1. Le partecipazioni indirette della Regione.	337

4.4.2.2.	Partecipazioni in cooperative e consorzi ex Etsaf (Ente toscano sviluppo agricolo e forestale).	341
4.4.3	Le partecipazioni nel rendiconto della Regione.	342
4.4.3.1.	Il valore delle partecipazioni nel Conto del patrimonio.	342
4.4.3.2.	Gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con le società controllate e partecipate.	344
4.4.3.3.	Il fondo vincolato per le perdite delle società partecipate.	356
4.4.3.4.	I trasferimenti alle società partecipate.	347
4.5.	Il personale delle società partecipate.	349
4.6.	Relazione annuale del Presidente della Regione: il controllo sugli organismi partecipati.	350
4.7.	La relazione sullo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione delle società partecipate previsto dalla legge n. 190/2014 e le misure correttive della Regione.	353
4.8.	La revisione straordinaria delle partecipazioni prevista dal decreto legislativo n. 175 del 2016.	354
4.8.1.	La revisione straordinaria delle partecipazioni della Regione Toscana.	357
4.8.1.1.	Società partecipate direttamente dalla regione ed ammissibili ai sensi dell'art. 4".	361
4.8.1.2.	Società partecipate direttamente non ammissibili ai sensi dell'art. 4".	363
4.8.1.3.	Società partecipate direttamente la cui valutazione di ammissibilità ai sensi dell'art. 4 presenta margini di incertezza e che temporaneamente non sono inserite nel Piano di Razionalizzazione".	364
4.8.1.4.	Società partecipate indirettamente".	366
4.8.1.5.	Società partecipate indirettamente tramite la società Fidi Toscana.	366
4.8.1.6.	Società partecipate indirettamente la cui partecipazione è detenuta da Enti dipendenti della Regione o controllati dalla Regione".	367
4.8.1.7.	Indirizzi operativi per la redazione del Piano di razionalizzazione.	368
4.8.1.8.	Il processo di verifica della sostenibilità economica e finanziaria e monitoraggio dei piani industriali.	370
4.8.1.9.	Le azioni del Piano di razionalizzazione.	370
4.9.	Lo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione delle società partecipate di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016 nel primo semestre.	373
4.10.	Il monitoraggio dei Piani Industriali.	374
4.11.	I risultati di gestione delle società partecipate dalla Regione.	389
4.11.1.	I risultati di gestione delle società partecipate dalla Regione operanti nel settore creditizio.	390
4.11.2.	I risultati economici delle partecipate regionali operanti nel settore delle infrastrutture.	391
4.11.3.	I risultati di gestione delle società partecipate dalla Regione operanti nel settore Fieristico.	393
4.11.4.	I risultati economici delle società partecipate operanti nel settore termale.	396

CAPITOLO VII - L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

1.	Introduzione.	399
2.	L'attività contrattuale della Regione Toscana: i risultati complessivi.	402
3.	Il quadro normativo di riferimento.	405
3.1.	Il Codice dei contratti pubblici.	406
3.1.1.	La programmazione di lavori, servizi e forniture.	409
3.1.2.	La qualificazione delle Stazioni Appaltanti.	411
3.1.3.	La centralizzazione degli acquisti di beni e servizi: il cd. "sistema Consip" ed il soggetto aggregatore.	412
3.1.4.	Il sistema di e-procurement della Pubblica Amministrazione.	416
3.1.5.	La proroga.	417
3.2.	L'aggiornamento della normativa regionale in materia di contratti.	421
3.2.1.	La legge regionale n. 38 del 2007.	425
3.2.2.	La normativa regionale sul soggetto aggregatore.	426
3.2.3.	Il Sistema Telematico di Acquisti Regionale della Toscana (START).	428
3.2.4.	Il Sistema Informativo Telematico Appalti Toscana (SITAT).	429
4.	Opere e lavori pubblici: programmazione, attuazione, attività contrattuale 2016 e progressa della Giunta regionale, del Consiglio regionale e degli organismi regionali.	430

4.1.	I lavori pubblici: l'attuazione del programma della Giunta regionale e degli organismi regionali.	431
4.1.1.	Il quadro delle risorse nel programma delle opere pubbliche della Regione Toscana per il triennio 2016-2018.	433
4.2.	I lavori pubblici: l'attività contrattuale 2016 della Giunta regionale e degli organismi regionali.	436
4.3.	Le valutazioni sull'andamento dei lavori pubblici.	439
5.	Servizi e forniture: programmazione, attuazione, attività contrattuale 2016 e pregressa della Giunta regionale, del Consiglio regionale e degli organismi regionali.	441
5.1.	I servizi e le forniture: l'attuazione del programma di acquisti	441
5.1.1.	Le fonti di finanziamento della programmazione regionale.	446
5.2.	I servizi e le forniture: l'attività contrattuale 2016.	449
5.2.1.	L'attività contrattuale della Giunta regionale.	450
5.2.2.	L'attività contrattuale del Consiglio regionale.	453
5.2.3.	L'attività contrattuale degli organismi regionali.	456
6.	L'attività contrattuale pregressa.	460
6.1.	I lavori pubblici: l'attività contrattuale pregressa della Giunta regionale e degli organismi regionali.	461
7.	Le procedure fuori programma.	465
8.	La programmazione del Soggetto aggregatore.	470
8.1.	Lo stato di attuazione del programma.	473
8.2.	Obblighi in materia di acquisti centralizzati e ricorso a forme di mercato elettronico.	476
9.	Il contenzioso.	481
10.	Il sistema delle proroghe.	482
11.	L'attività contrattuale dell'Estar.	482
12.	L'attività contrattuale dell'ARDSU e il project financing per il Campus "I Praticelli".	489
12.1.	Il project financing per il Campus "I Praticelli".	490
12.2.	Richiamo alla disciplina giuridica.	490
12.3.	L'esame del Project financing per la residenza universitaria "I Praticelli" di Pisa.	495
12.4.	L'analisi delle condizioni pattuite nel contratto di concessione.	497
12.5.	I principali fatti di gestione nella fase esecutiva.	499
12.5.1.	Il riconoscimento del maggior contributo in conto "prezzo".	500
12.5.2.	L'avvio della procedura di risoluzione anticipata del PF.	501
12.5.3.	La prima revisione del PEF e il nuovo Disciplinare tecnico di gestione.	503
12.5.4.	Il costo finale sostenuto dalla ex ARDSU di Pisa e la proprietà delle opere.	506
12.5.5.	Le fonti di finanziamento dell'opera.	510
12.6.	Le valutazioni conclusive sull'operazione.	511
13.	La governance degli enti e organismi dipendenti.	512
13.1.	I Consorzi di bonifica.	514
14.	Considerazioni conclusive.	517

INDICI DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

CAPITOLO I - IL BILANCIO E L'INDEBITAMENTO NELL'ECONOMIA REGIONALE. L'ATTIVITA' DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUI RENDICONTI DELLE REGIONI ITALIANE

- Tab. 1. Il risultato di amministrazione nelle delibere di parifica al rendiconto adottate dalle Sezioni regionali nell'anno 2016.
- Tab. 2. Esito dei giudizi di parifica al rendiconto adottati dalle Sezioni regionali di controllo nell'anno 2016.
- Tab. 3. Il quadro macroeconomico in Italia - Conto economico delle risorse e degli impieghi. Variazioni percentuali sull'anno precedente – valori concatenati – anno di riferimento 2010.
- Tab. 4. Contributi alla crescita del Pil. Anni 2012-2016, prezzi dell'anno precedente.
- Tab. 5. Indicatori di finanza pubblica. Anni 2012-2016.
- Tab. 6. Previsioni per l'economia italiana. Anni 2017-2018. Principali indicatori economici.
- Tab. 7. Principali indicatori economici, confronto Italia - Regione Toscana.
- Tab. 8. Previsioni per l'economia toscana. Pil e principali componenti.
- Tab. 9. Principali indicatori del mercato del lavoro.
- Tab. 10. Gli impegni di spesa della Regione Toscana e la loro incidenza sul Pil regionale: serie storica.
- Tab. 11. L'indebitamento degli Enti locali e della Regione Toscana.
- Tab. 12. L'indebitamento della Regione Toscana - dettaglio per tipologia di debito.
- Tab. 13. Il costo del servizio al debito: spesa per il rimborso di prestiti.
- Tab. 14. Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento della Regione Toscana. Dati da stanziamento di bilancio - previsioni assestate 2016-2018.
- Tab. 15. Spese di investimento previste e impegnate nel 2016: dettaglio per tipologia e fonte di finanziamento.
- Tab. 16. Contributi erogati dalla Regione per il finanziamento di investimenti attivati da enti esterni.
- Tab. 17. Elenco degli interventi impegnati finanziati con autorizzazione all'indebitamento non contratto.
- Tab. 18. Disavanzo derivante da mutui a pareggio: confronto disavanzo presunto - disavanzo effettivo.
- Fig. 1. Andamento tasso Euribor 6 mesi e cambio euro/dollaro anni 2000-2016.
- Tab. 19. Contratti di finanziamento assistiti da derivati finanziari al 31/12/2016. Flussi finanziari netti 2016.
- Tab. 20. Flussi finanziari dei contratti Irs Regione Toscana Deutsche Bank e Bank of America, Merrill Lynch, tasso fisso con barriera digitale "knock out". Anni 2002-2016.
- Tab. 21. Flussi finanziari del contratto Irs Regione Toscana - Banca Nazionale del Lavoro, tasso fisso con barriera digitale "knock out". Anni 2003-2016.
- Tab. 22. Risultati finanziari del contratto Irs Regione Toscana - Banca Monte dei Paschi di Siena tasso fisso 4,358%. Anni 2006-2016.
- Tab. 23. Risultati finanziari del contratto Irs con collar Regione Toscana - Banca Bnp Paribas. Tasso fisso cap 7,95%; tasso fisso floor 5,026%. Anni 2006-2016.
- Tab. 24. Risultati finanziari del contratto Irs con collar Regione Toscana - Dexia Crediop S.p.A. Tasso fisso cap 7,95%; tasso fisso floor 4,384%. Anni 2006-2016.
- Tab. 25. Risultati finanziari dei contratti di Irs a tasso fisso tra Regione Toscana e USB fino al 6/2005 e a tasso variabile strutturato con spread di tassi Cms con Società Generale dal 7/2005. Anni 2002-2016.
- Tab. 26. Spesa complessiva per derivati fino al 31/12/2016.
- Tab. 27. Fair value dei derivati al 31/12/2016.
- Tab. 28. Tempi medi di pagamento. Anni 2013-2016.

CAPITOLO II - IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE

- Fig. 2. Ciclo di programmazione.
- Tab. 29. Ciclo di programmazione. Atti e norme regionali.
- Tab. 30. Spesa di investimento programmata per il 2016.
- Tab. 31. Prs 2016-2020. Progetti regionali.
- Tab. 32. Piani previsti dalla normativa nazionale.
- Tab. 33. Piani previsti dalla normativa regionale e indicati nel Defr 2016.
- Tab. 34. Piani previsti dalla normativa regionale prorogati fino al 31/12/2016.
- Tab. 35. Aree di intervento del Prs 2016-2020.

CAPITOLO III - I SALDI DELLA FINANZA REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

Il quadro d'insieme. I risultati finali e il pareggio di bilancio

- Tab. 36. Equilibri della competenza.
- Tab. 37. Gestione di cassa. Periodo 2014-2016.
- Tab. 38. Saldi finanziari. Anni 2014-2016.
- Tab. 39. Il saldo finanziario 2016.
- Tab. 40. Disavanzo sostanziale di amministrazione nel triennio 2014-2016.

- Tab. 41. Composizione del disavanzo sostanziale di amministrazione nel 2016.
- Tab. 42. Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2016.
- Fig. 3. Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2016
- Tab. 43. Distribuzione dei budget di competenza anni 2016-2018.
- Tab. 44. Pareggio di bilancio. Modello ISF/16l.

Le entrate

- Tab. 45. Totale delle entrate al netto delle contabilità speciali. Anni 2013-2016.
- Fig. 4. Titolo I - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.
- Fig. 5. Titolo II - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.
- Fig. 6. Titolo III - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.
- Fig. 7. Titolo IV - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.
- Fig. 8. Titolo VI - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.
- Fig. 9. Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2012-2016.
- Tab. 46. 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 2012-2016.
- Tab. 47. Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2012-2016.
- Fig. 13. Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2012-2016.
- Tab. 48. Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2012-2016.
- Tab. 49. Indebitamento autorizzato nel bilancio preventivo.
- Fig. 14. Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2012-2016.
- Tab. 50. Andamento debito regionale.
- Tab. 51. La struttura del debito regionale.
- Tab. 52. Situazione debitoria.
- Tab. 53. Analisi della struttura del debito con oneri a carico della Regione in base al tipo di tasso.

Gli andamenti generali della spesa

- Tab. 54. Spese per titoli. Anni 2012-2016.
- Tab. 55. Spese per titoli. Scostamenti percentuali. Anni 2012-2016.
- Tab. 56. Spese per titoli. Indicatori finanziari. Anni 2012-2016.
- Tab. 57. Le spese per missioni. Anni 2015-2016.
- Tab. 58. Le spese per missioni. Variazioni percentuali. Anni 2015-2016.
- Tab. 59. Le spese correnti per missioni. Anni 2015-2016.
- Tab. 60. Spese correnti per missioni. Variazioni percentuali e indicatori finanziari 2015-2016.
- Tab. 61. La spesa corrente per tipologia economica Siope. Anni 2015-2016.
- Tab. 62. Le spese per investimenti. Anni 2015-2016.
- Tab. 63. Le spese per investimenti. Variazioni percentuali e indicatori finanziari 2015-2016.
- Tab. 64. Spese per investimento per tipologia economica Siope. Anni 2015-2016.

La gestione dei residui

- Tab. 65. Riaccertamento ordinario dei residui attivi al 31/12/2016.
- Tab. 66. Riaccertamento ordinario dei residui passivi al 31/12/2016.
- Tab. 67. Residui attivi derivanti dalla competenza 2016: dettaglio per titolo e tipologia di entrata.
- Tab. 68. Residui passivi derivanti dalla competenza 2016: dettaglio per titolo e tipologia di spesa.
- Tab. 69. Residui attivi derivanti da esercizi pregressi: dettaglio per titolo e tipologia di entrata.
- Tab. 70. Residui passivi derivanti da esercizi pregressi - dettaglio per titolo e tipologia di spesa.
- Tab. 71. Residui passivi perenti - dettaglio per titolo e tipologia di spesa.
- Tab. 72. Riaccertamento ordinario: reimpuntazioni dei residui attivi e passivi.
- Tab. 73. Riaccertamento ordinario: reimpuntazioni dei residui attivi e passivi, dettaglio per tipologia di entrata/spesa.
- 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 31/12/2016.
- Tab. 77. Fondo pluriennale vincolato in uscita - Anno 2016.
- Tab. 78. Fondo pluriennale vincolato complessivo per missioni. Confronto 01/01/2016-31/12/2016.
- Tab. 79. La gestione dei residui attivi. Anni 2012-2016.
- Tab. 80. Residui attivi per titoli - conto ordinario e sanitario. Anni 2015-2016.
- Tab. 81. Residui attivi per titoli - conto ordinario e sanitario. Anni 2015-2016. Percentuali sul totale.
- Tab. 82. Gestione residui passivi. Anni 2012-2016.
- Tab. 83. Residui attivi per titoli - conto ordinario e sanitario. Anni 2015-2016.
- Tab. 84. Risultati della gestione residui e della gestione di competenza 2016.
- Tab. 85. Residui perenti. Andamento 2013-2016.
- Tab. 86. Tasso di copertura del fondo residui perenti. Anni 2014-2016.
- Tab. 87. Residui attivi: dettaglio per anno di provenienza.
- Tab. 88. Residui passivi: dettaglio per anno di provenienza.
- Tab. 89. Calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2015.
- Tab. 90. Calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016.

I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo

- Tab. 91. Quadro di raffronto delle risorse libere previste nei bilanci 2014, 2015 e 2016.

- Tab. 92. Quadro di raffronto degli impieghi delle risorse libere previste nei bilanci 2015 (conoscitivo) e 2016.
- Tab. 93. Quadro riepilogativo delle previsioni iniziali di competenza dei bilanci 2015 (conoscitivo) e 2016.
- Fig. 15. Previsioni iniziali di entrata di competenza 2016.
- Fig. 16. Previsioni iniziali di spesa di competenza 2016.
- Tab. 94. Quadro di raffronto degli impieghi previsti nei bilanci 2014, 2015 e 2016: classificazione economica di 1° livello.
- Tab. 95. Entrate proprie e derivate.
- Tab. 96. Bilancio di previsione di competenza 2016 – Previsioni iniziali e definitive.
- Fig. 17. Previsioni iniziali e finali di entrata del bilancio 2016.
- Fig. 18. Previsioni iniziali e finali di spesa del bilancio 2016.
- Tab. 97. Bilancio di previsione 2016 – Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della competenza.
- Tab. 98. Bilancio di previsione 2016 – Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della cassa.
- Tab. 99. Equilibri di bilancio. Quadro generale anno 2016.
- Tab. 100. Limiti quantitativi all'indebitamento (previsioni definitive 2016).

CAPITOLO IV - LO STATO PATRIMONIALE

- Tab. 101. Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2016.
- Fig. 19. Attività del patrimonio. Incidenza media delle voci economiche. Anno 2016.
- Tab. 102. Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2016.
- Fig. 20. Passività del patrimonio. Incidenza delle voci economiche. Anno 2016.
- Tab. 103. Beni mobili al 31/12/2016.
- Tab. 104. Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2015 e 2016.
- Tab. 105. Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2016.
- Tab. 106. Immobili in concessione. Anno 2016. Stime e canoni applicati.
- Tab. 107. Immobili in locazione. Anno 2016. Stime e canoni applicati.
- Tab. 108. Immobili in comodato. Anno 2016. Stime e canoni applicati.
- Tab. 109. Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio anni 2013-2016.
- Tab. 110. Contratti stipulati ed introiti dal 2012 al 2016 - programmazione 2012/2016.
- Tab. 111. Programma dismissioni 2012-2018. Stato di realizzazione al 31/12/2016.
- Tab. 112. Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2012-2016.
- Tab. 113. Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2016. Art. 11, l.r. n. 77/2004.
- Tab. 114. Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2016. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

VOLUME II

CAPITOLO V - LE POLITICHE REGIONALI

Le politiche della salute

- Tab. 1. Spesa per missioni e programmi 2016 inserita nel perimetro sanitario.
- Tab. 2. Missione “Debito pubblico” nel perimetro sanitario anni 2015-2016.
- Tab. 3. I capitoli di spesa sanitaria inerenti agli interessi passivi nel 2016.
- Tab. 4. Missione Tutela della salute negli anni 2015–2016 e relativi indici.
- Tab. 5. I costi del servizio sanitario regionale secondo la classificazione economica. Periodo 2012-2016.
- Tab. 6. Riparto risorse l. n. 388/2000.
- Tab. 7. Prezzi da convenzione (iva 10% inclusa).
- Tab. 8. Prezzi e canoni previsti per la costruzione dei quattro ospedali.
- Tab. 9. Cronoprogramma ospedali.
- Tab. 10. Evoluzione dei costi di costruzione degli ospedali.
- Tab. 11. Evoluzione nella ripartizione dei costi di costruzione tra concedente e concessionario.
- Tab. 12. Fonti di finanziamento programmate.
- Tab. 13. Fonti di finanziamento programmate con quota Pf.
- Tab. 14. Fonti di finanziamento programmate e fonti da progetto preliminare.
- Tab. 15. Confronto tra progetto preliminare e progetto definitivo.
- Tab. 16. Rimodulazione risorse con finanziamenti regionali.
- Tab. 17. Rimodulazione dei finanziamenti ospedali.
- Tab. 18. Programmazione da progetto definitivo
- Tab. 19. Voci del CE relativi ai servizi non sanitari nel periodo 2012-2015.
- Tab. 20. Dettaglio conti d'ordine bilancio 2015 ex Asl n. 1
- Tab. 21. Scostamento dei dati di bilancio riferiti alla costruzione dai prezzi stabiliti negli atti aggiuntivi.
- Tab. 22. Voci del CE relativi ai servizi non sanitari nel periodo 2011-2015.
- Tab. 23. Variazione della spesa del 2015 su 2013.
- Tab. 24. Scostamento dei dati di bilancio dai prezzi stabiliti negli atti aggiuntivi.
- Tab. 25. Voci del CE relativi ai servizi non sanitari e leasing nel periodo 2010-2015.
- Tab. 26. Totale costi servizi non sanitari e variazione della spesa del 2014 su 2012.

- Tab. 27. Scostamento dei dati di bilancio dai prezzi stabiliti negli atti aggiuntivi.
- Tab. 28. Comparazione dati di bilancio 2013 e 2015.
- Tab. 29. Voci del CE relativi ai servizi non sanitari e leasing nel periodo 2010-2015.
- Tab. 30. Scostamento dei dati di bilancio dai prezzi stabiliti negli atti aggiuntivi Ospedale di Prato.
- Tab. 31. Scostamento dei dati di bilancio dai prezzi stabiliti negli atti aggiuntivi.
- Tab. 32. Costi di funzionamento anno 2014 per enti finanziati dal fondo sanitario.
- Tab. 33. Valore nominale dei crediti Estar per anno di formazione.
- Tab. 34. Crediti di Estar v/Aziende sanitarie pubbliche della Regione.
- Tab. 35. Trasferimenti regionali a Estar nell'anno 2016.
- Tab. 36. Magazzini gestiti da Estar.
- Tab. 37. Valore nominale dei debiti Estar per anno di formazione.
- Tab. 38. Mutui contratti da Estar.
- Tab. 39. Composizione delle voci del CE "Altri ricavi e proventi".
- Tab. 40. Spesa per farmaci nel triennio

Il finanziamento delle politiche di coesione. I fondi europei e il fondo sviluppo e coesione

- Tab. 41. Avanzamento complessivo ciclo Programmazione 2007-2013.
- Tab. 42. Spesa certificata dei programmi operativi regionali FESR al 31 dicembre 2016.
- Tab. 43. Spesa certificata dei programmi operativi regionali FSE al 31 dicembre 2016.
- Tab. 44. Avanzamento complessivo programma 2014-2020 al 31.12.2016.
- Tab. 45. Dotazione finanziaria POR FESR 2007-2013.
- Tab. 46. Stato attuazione POR FESR 2007-2013 al termine del Programma.
- Tab. 47. Tasso Attuazione finanziaria suddiviso per Assi POR FESR 2007-2013.
- Tab. 48. Stato Attuazione Progetto "People Mover" Asse 4.
- Tab. 49. Stato Attuazione Progetto "Tramvia Fiorentina" Asse 4.
- Tab. 50. Progetti "non funzionanti" POR FESR 2007-2013.
- Tab. 51. Avanzamento pluriennale sistema indicatori Programmazione 2007-2013.
- Tab. 52. Dotazione finanziaria POR FESR 2014-2020.
- Tab. 53. Dotazione finanziaria pluriennale POR FESR 2014-2020.
- Tab. 54. Riprogrammazione dotazione finanziaria POR FESR 2014-2020.
- Tab. 55. Avanzamento finanziario per Assi POR FESR 2014-2020.
- Tab. 56. Spesa certificata al 31.12.2016 POR FESR 2014-2020.
- Tab. 57. Stato avanzamento dei progetti POR FESR 2014-2020 al 31.12.2016.
- Tab. 58. Stato attuazione POR FSE 2007-2013 al termine del Programma.
- Tab. 59. Stato avanzamento dei progetti POR FSE 2007-2013 al termine del Programma.
- Tab. 60. Stato avanzamento destinatari attività POR FSE 2007-2013.
- Tab. 61. Dotazione finanziaria POR FSE 2014-2020.
- Tab. 62. Stato avanzamento POR FSE 2014-2020 al 31.12.2016.
- Tab. 63. Stato attivazione procedure POR FSE 2014-2020.
- Tab. 64. Stato approvazione progetti POR FSE 2014-2020.
- Tab. 65. Livello dei destinatari progetti POR FSE 2014-2020.
- Tab. 66. Dotazione finanziaria Programma "Garanzia Giovani".
- Tab. 67. Gestione risorse finanziarie al 31 dicembre 2016
- Tab. 68. Target di spesa Regione Toscana Programma Garanzia Giovani.
- Tab. 69. Certificazione al 31.12.2016 suddivisa per misure.
- Tab. 70. Attuazione finanziaria del POR FEASR al 31 dicembre 2015.
- Tab. 71. Ripartizione annuale spesa pubblica PRS
- Tab. 72. Calcolo del rischio di disimpegno PRS FEASR al 31.12.2016.
- Tab. 73. Ripartizione risorse PRS 2014-2020 per priorità.
- Tab. 74. Totale risorse FEASR messe a bando.
- Tab. 75. Avanzamento finanziario PRS FEASR 2014-2020 al 31.12.2016.
- Tab. 76. Avanzamento finanziario PRS FEASR 2014-2020 primi mesi 2017.
- Tab. 77. Tasso realizzazione interventi PAR FSC 2007-2013 al 31.12.2016.
- Tab. 78. Investimenti avviati e distribuzione risorse PAR FSC al 31.12.2016
- Tab. 79. Avanzamento finanziario del programma FAS al 31 dicembre 2016.
- Tab. 80. Avanzamento finanziario per Asse/ Linea PAR FSC.
- Tab. 81. Stato certificazione Por Marittimo 2007-2013.
- Tab. 82. Applicazione del disimpegno alla chiusura del PO.
- Tab. 83. Allocazione risorse FESR.
- Tab. 84. Allocazione Fondi FESR PO MARITTIMO 2007-2013 al 31.12.2016.
- Tab. 85. Dotazione finanziaria PC IFM 2014-2020.
- Tab. 86. Dotazione finanziaria PC IFM 2014-2020 quota FESR.
- Tab. 87. Programmazione bandi e risorse PC FMI 2014-2020.
- Tab. 88. Stato attuazione impegni e pagamenti PC FMI 2014-2020 al 31.12.2016.

CAPITOLO VI - PROFILI ORGANIZZATIVI E PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

L'organizzazione amministrativa e i controlli interni

- Tab. 89. Dotazione organica provvisoria del personale provinciale al 1° gennaio 2016.
- Tab. 90. Strutture operative Giunta regionale - Dotazione organica complessiva al 5 aprile 2016.
- Tab. 91. Dotazione organica della Giunta al 31 dicembre 2016 e al 14 febbraio 2017, a conclusione del riassorbimento degli esuberanti.
- Tab. 92. Strutture operative della Giunta regionale - Dotazione organica complessiva al 31 dicembre 2016 e al 12 giugno 2017.
- Tab. 93. Strutture consiliari - Dotazione organica complessiva al 31 dicembre 2016 e al primo gennaio 2017.
- Tab. 94. Strutture organizzative della Regione Toscana.
- Tab. 95. - Ipotesi di assetto delle strutture organizzative della Giunta regionale e di Artea all'1/1/2017.
- Tab. 96. Struttura operativa della Giunta regionale e di Artea all'1/1/2017.
- Tab. 97. Comparazione tra i posti previsti e il personale trasferito al 31/12/2016.

Il personale della regione

- Tab. 98. Incidenza percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente.
- Tab. 99. Andamento della spesa di personale e raffronto con il valore medio nel triennio 2011-2013.
- Tab. 100. Decurtazioni fondo unico. Anni 2012-2016.
- Tab. 101. Decurtazione art. 1, comma 236, l. n. 208/2015.
- Tab. 102. Ammontare dei fondi per la contrattazione integrativa. Anni 2011-2016.
- Tab. 103. Limite assunzionale per l'anno 2016.
- Tab. 104. Cessazioni/assunzioni – Triennio 2014-2016.
- Tab. 105. Spesa di personale a tempo determinato e per contratti di collaborazioni coordinate e continuative. Triennio 2014-2016.
- Tab. 106. Costo del personale delle segreterie dei gruppi consiliari. Periodo 2012-2016.
- Tab. 107. Dotazione organica complessiva 2016.
- Tab. 108. Composizione del personale in servizio al 31 dicembre 2016.
- Tab. 109. Costo totale del personale regionale - Triennio 2014-2016.
- Tab. 110. Altri oneri che concorrono a formare il costo del lavoro – Anno 2016.
- Tab. 111. Conferimento incarichi esterni di cui all'art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001 - Anno 2016.
- Tab. 112. La spesa per gli organi istituzionali. Anni 2012-2016. Consiglio regionale.
- Tab. 113. La spesa per gli organi istituzionali. Anni 2012-2016. Giunta regionale.
- Tab. 114. La spesa per gli organi istituzionali. Anni 2012-2016. Presidente della Regione.
- Tab. 115. La spesa per gli assegni vitalizi.
Gli enti e le agenzie regionali.
- Tab. 116. Risultati di esercizio nel triennio 2014-2016.
- Tab. 117. Totale contributi erogati agli enti nel triennio 2014-2016.
- Tab. 118. Totale contributi correnti e in conto capitale erogati agli enti nel triennio 2014-2016.
- Tab. 119. Contributi correnti per funzionamento e programmi di attività. Triennio 2014-2016.
- Tab. 120. Contributi in conto capitale per investimenti. Triennio 2014-2016.
- Tab. 121. Dotazione organica enti dipendenti. Triennio 2014-2016.
- Tab. 122. Verifica limiti spesa di personale esercizio 2016.
- Tab. 123. Spesa di personale a tempo determinato e per contratti di collaborazioni coordinate e continuative. Triennio 2014-2016.
- Tab. 124. Conferimento incarichi art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2011 rispetto dei limiti art. 1, commi 1 e 2, d.l. 66/2014.
- Tab. 125. Vo ci dei conti economici periodo 2012-2015.

Le società partecipate

- Tab. 126. Società partecipate indirettamente dalla Regione (ad esclusione di quelle partecipate tramite Fidi Toscana S.p.A.).
- Tab. 127. Società partecipate indirettamente dalla Regione tramite Fidi Toscana S.p.A.
- Tab. 128. Società partecipate indirettamente dalla Regione tramite Enti dipendenti.
- Tab. 129. Trasferimenti della Regione alle società partecipate.
- Tab. 130. Il personale delle società partecipate. Anni 2014-2016.
- Tab. 131. Azioni, risultati attesi, tempi ed impatti finanziari delle ipotesi di razionalizzazione delle partecipazioni dirette della Regione.
- Tab. 132. Azioni, risultati attesi, tempi delle ipotesi di razionalizzazione delle partecipazioni indirette della Regione.
- Tab. 133. Piani industriali 2016-2018.

CAPITOLO VII - L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

- Tab. 134. Procedure di affidamento per contratti sotto soglia e contratti di rilevanza comunitaria.
- Tab. 135. Strumenti dell'e-procurement della pubblica amministrazione.
- Tab. 136. L'attuazione del programma annuale 2016 dei lavori pubblici.
- Fig. 1 L'attuazione del programma annuale 2016 dei lavori pubblici. (in euro)
- Tab. 137. Programma triennale dei lavori pubblici della Regione Toscana. Quadro delle risorse programmate.
- Tab. 138. Giunta regionale. Programmazione triennale dei lavori - Rimodulazione Risorse 2016.
- Tab. 139. Lavori pubblici sotto soglia comunitaria affidati dalla Giunta regionale nel 2016.
- Tab. 140. Lavori pubblici sotto soglia comunitaria affidati dagli organismi regionali.
- Tab. 141. Consiglio regionale e Giunta regionale. L'attuazione del programma di acquisti 2016.

Fig. 2 Consiglio regionale e Giunta regionale. L'attuazione del programma di acquisti 2016

Tab. 142 Esito dei contratti programmati dalla Giunta regionale nel 2016.

Tab. 143 Organismi regionali. L'attuazione della programmazione 2016 di servizi e forniture.

Fig. 3 Organismi regionali. L'attuazione della programmazione 2016 di servizi.

Fig. 4 Organismi regionali. L'attuazione della programmazione 2016 di servizi.

Tab. 144 Giunta regionale. Forniture di beni programmati nel 2016.

Tab. 145 Giunta regionale. Servizi programmati nel 2016.

Tab. 146 Consiglio regionale - Programmazione servizi.

Tab. 147 Giunta regionale. Forniture sotto soglia comunitaria 2016.

Tab. 148 Giunta regionale. Forniture sopra soglia comunitaria 2016.

Tab. 149 Giunta regionale. Servizi sopra soglia comunitaria 2016.

Tab. 150 Giunta regionale. Servizi sotto soglia comunitaria 2016.

Tab. 151 Consiglio regionale. Forniture sopra soglia comunitaria 2016.

Tab. 152 Consiglio regionale. Servizi sopra soglia comunitaria 2016.

Tab. 153 Consiglio regionale. Forniture sotto soglia comunitaria 2016.

Tab. 154 Consiglio regionale. Servizi sotto soglia comunitaria 2016.

Tab. 155 Organismi regionali. Servizi sopra soglia comunitaria.

Tab. 156 Organismi regionali. Forniture sopra soglia comunitaria.

Fig. 5 - Servizi sotto soglia numero procedure.

Fig. 6 - Servizi sotto soglia importi contrattuali.

Tab. 157 Organismi regionali. Servizi sotto soglia comunitaria 2016.

Tab. 158 Organismi regionali. Forniture sotto soglia comunitaria 2016.

Fig. 7 Organismi regionali. Forniture sotto soglia comunitaria 2016.

Fig. 8 Organismi regionali. Forniture sotto soglia comunitaria 2016.

Tab. 159 Giunta regionale. Attività contrattuale pregressa per lavori pubblici.

Tab. 160 Giunta regionale. Attività contrattuale pregressa in essere nel 2016.

Tab. 161 Consiglio regionale. Attività contrattuale pregressa in essere nel 2016.

Tab. 162 Attività pregressa degli organismi regionali per lavori pubblici.

Tab. 163 Organismi regionali. Attività contrattuale pregressa in essere nel 2016.

Tab. 164 Giunta regionale. Attività contrattuale 2016.

Tab. 165 Ordinativi diretti per acquisti di forniture e servizi. Anno 2016.

Fig. 10 - Ordinativi diretti per direzioni regionali.

Fig. 11 - Ordinativi diretti per categorie merceologiche.

Tab. 166 Programmazione Soggetto Aggregatore.

Tab. 167 Esito contratti programmati Soggetto aggregatore. Anno 2016.

Tab. 168 Attività contrattuale Estar. Anno 2016.

Tab. 169 Andamento del Canone per project financing e del costo del Servizio di ristorazione per la residenza universitaria "Praticelli" di Pisa. Periodo 2008-2013.

Tab. 170 Andamento del Canone per project financing e del costo del Servizio di ristorazione per la residenza universitaria "Praticelli" di Pisa. Periodo 2013-2016.

Tab. 171 Andamento dei costi diretti a carico della Società "I Praticelli". Periodo 2013-2016.

Tab. 172 Prospetto riepilogativo dei costi del contratto.

Tab. 173 Prospetto riepilogativo fonti di finanziamento del contratto di project financing.

DELIBERAZIONE



IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
la
CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Toscana

composta dai magistrati

Roberto TABBITA	presidente
Paolo PELUFFO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere - relatore
Mauro NORI	consigliere
Fabio ALPINI	referendario

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2016;

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;

VISTO il 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 articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”, da ultimo modificato con d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, recante “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”

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 proposta di legge 11 maggio 2017, n. 1, con la quale è stata approvata la proposta di rendiconto generale ed i relativi allegati per l’esercizio finanziario 2016;

VISTA la nota 7 giugno 2017, n. 292308, 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 stato patrimoniale) per l’esercizio finanziario 2016, 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 3 luglio 2017 e che si esprime con parere positivo sul rendiconto regionale;

CONSIDERATO che i capitoli della relazione sul rendiconto, predisposti dalla Sezione, sono stati trasmessi al Presidente della Regione in date 14 giugno 2017, 29 giugno 2017, 7 luglio 2017, 13 luglio 2017 e 18 luglio 2017, al fine di consentire all’Amministrazione di esprimere le proprie deduzioni;

VISTE le deduzioni pervenute dall’Amministrazione con note del 30 giugno 2017, 5 luglio 2017, 10 luglio 2017, 13 luglio 2017, 18 luglio 2017, 19 luglio 2017 e 21 luglio 2017;

VISTA l’ordinanza 20 giugno 2017, n. 26, con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato l’adunanza per il giorno 25 luglio 2017, 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 2016;

VISTA la nota 28 giugno 2017, n. 6421, 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 2016, sono stati selezionati, attraverso un metodo di campionamento casuale stratificato, elaborato dalla Sezione, atti di accertamento e di impegno relativi a partite di giro, al fine di verificare la loro esatta contabilizzazione, come definita al paragrafo 7.1 dell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 e la corretta applicazione delle specifiche previsioni del paragrafo 7.2 dell’allegato citato;

CONSIDERATI gli esiti del contraddittorio intervenuto con l’Amministrazione regionale il 13 luglio 2017 in ordine alle risultanze del controllo dei suddetti atti,

preliminare al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2016;

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, ha fatto emergere le irregolarità segnalate nella relazione allegata alla presente delibera e che, in ragione anche di scelte contabili della Regione, il Titolo IX delle entrate "Entrate per conto di terzi e partite di giro" del Titolo VII delle spese "Spese per conto terzi e partite di giro" risulta diverso da zero e precisamente riporta un saldo negativo di - 456.308,49 euro

UDITO nella pubblica udienza del 25 luglio 2017 il relatore del giudizio di parificazione, cons. Laura D'Ambrosio;

UDITO il pubblico ministero nella persona del Procuratore regionale, cons. Acheropita Mondera, che ha concluso chiedendo la parificazione del rendiconto dell'esercizio 2016, ad eccezione delle poste relative alla contabilizzazione in conto terzi dei progetti Cert-Ent e T-Net;

UDITO, in rappresentanza della Regione, l'Assessore alla Presidenza Vittorio Bugli;

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

RITENUTO in

FATTO

Il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2016 è stato presentato alla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Toscana il 7 giugno 2017.

Si rileva che la proposta di legge reca la data 11 maggio 2017, mentre la trasmissione alla Corte dei Conti è avvenuta quasi un mese dopo. Per legge, il rendiconto dovrebbe essere approvato dalla giunta entro il 30 aprile e dal Consiglio entro il 31 luglio con l'intervento medio tempore della parifica da parte della sezione regionale della Corte dei Conti (art. 18, d.lgs. n. 118/2011 e s.m.).

È solo, quindi, per spirito di servizio che oggi il collegio si esprime sul rendiconto, rinunciando al periodo di tempo previsto per legge, pari a circa 90 giorni, che è stato ridotto alla metà dai ritardi nell'approvazione del rendiconto da parte della Giunta e nella sua successiva trasmissione a questa Sezione di controllo.

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 correnti	8.515.038.778,14
Titolo II - Trasferimenti correnti	473.358.472,91
Titolo III - Entrate extratributarie	74.826.978,63
Totale entrate correnti	9.063.224.229,68
Rettifica +/-	0,00
Totale entrate correnti rettificate	9.063.224.229,68
Titolo IV - Entrate in conto capitale	245.599.260,22
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	11.921.436,11
Titolo VI - accensione di prestiti	69.549.285,32
Titolo VII - anticipazioni di tesoreria	0,00
Totale entrate in conto capitale	327.069.981,65
Rettifica +/-	0,00
Totale entrate in conto capitale rettificate	327.069.981,65
Titolo IX - Entrate per partite di giro	2.266.765.074,20
Rettifica +/-	0,00
Totale entrate per partite di giro rettificate	2.266.765.074,20
Totale delle entrate	11.657.059.285,53
Spese	
Titolo I - Spese correnti	8.767.129.605,57
Rettifica +/-	0,00
Totale spese correnti rettificate	8.767.129.605,57
Titolo II - Spese in conto capitale	519.160.316,19
Titolo III - spese per incremento attività finanziarie	869.578,71
Titolo IV - rimborso prestiti	115.189.874,79
Titolo V - anticipazioni di tesoreria	0,00
Rettifica +/-	0,00
Totale spese in conto capitale e rimborso prestiti rettificate	635.219.769,69
Titolo VII - Spese per partite di giro	2.267.221.382,69
Rettifica +/-	0,00
Totale spese per partite di giro rettificate	2.267.221.382,69
Totale spese	11.669.570.757,95

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)	180.904.749,32
Saldo della gestione in conto capitale = totale entrate in conto capitale rettificate - totale spese in conto capitale rettificate - spese per incremento attività finanziarie	-192.959.913,25
Saldo delle partite di giro rettificate	-456.308,49
Saldo finale comprese le partite di giro rettificate	-12.511.472,42
Saldo finale al netto delle partite di giro rettificate	-12.055.163,93

GESTIONE DI COMPETENZA - QUADRO ANALITICO ANNO 2016

TITOLI	Risultanze gestione ordinaria	Risultanze gestione sanitaria	Risultanze generali del rendiconto
Entrate:			
Titolo I – Entrate correnti	1.465.779.414,22	7.049.259.363,92	8.515.038.778,14
Titolo II - Trasferimenti correnti	189.477.028,38	283.881.444,53	473.358.472,91
Titolo III - Entrate extratributarie	72.255.115,38	2.571.863,25	74.826.978,63
<i>Totale entrate correnti</i>	1.727.511.557,98	7.335.712.671,70	9.063.224.229,68
Titolo IV – Entrate in conto capitale	242.579.580,27	3.019.679,95	245.599.260,22
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	11.921.436,11	0,00	11.921.436,11
Titolo VI – Accensione di prestiti	69.549.285,32	0,00	69.549.285,32
Titolo VII – Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	0,00
<i>Totale entrate in conto capitale</i>	324.050.301,70	3.019.679,95	327.069.981,65
Titolo IX – Partite di giro	428.890.251,32	1.837.874.822,88	2.266.765.074,20
Totale entrate	2.480.452.111,00	9.176.607.174,53	11.657.059.285,53
Spese:			
Titolo I - Spese correnti	1.448.406.500,52	7.318.723.105,05	8.767.129.605,57
Titolo II - Spese in conto capitale	485.282.628,74	33.877.687,45	519.160.316,19
Titolo III - Spese per incremento attività finanziarie	869.578,71	0,00	869.578,71
Titolo IV - Rimborso prestiti	88.630.525,15	26.559.349,64	115.189.874,79
Titolo V – Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	0,00
Totale spese in conto capitale e rimborso prestiti	574.782.732,60	60.437.037,09	635.219.769,69
Titolo VII – partite di giro	429.346.559,81	1.837.874.822,88	2.267.221.382,69
Totale spese	2.452.535.792,93	9.217.034.965,02	11.669.570.757,95
Saldo della gestione corrente (entrate correnti - spese correnti -spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa)	190.474.532,31	-9.569.782,99	180.904.749,32
Saldo della gestione in conto capitale (entrate in conto capitale - spese in conto capitale – spese per incremento attività finanziarie)	-162.101.905,75	-30.858.007,50	-192.959.913,25
Saldo delle contabilità speciali	-456.308,49	0,00	-456.308,49
Saldo finale comprese le contabilità speciali	27.916.318,07	-40.427.790,49	-12.511.472,42
Saldo finale al netto delle contabilità speciali	28.372.626,56	-40.427.790,49	-12.055.163,93

Entrate	Riscossioni di competenza	Residui di competenza	Accertamenti
Titolo I - Entrate correnti	6.804.860.647,85	1.710.178.130,29	8.515.038.778,14
Titolo II - Trasferimenti correnti	257.814.438,38	215.544.034,53	473.358.472,91
Titolo III - Entrate extratributarie	36.081.310,72	38.745.667,91	74.826.978,63
Totale entrate correnti	7.098.756.396,95	1.964.467.832,73	9.063.224.229,68
Titolo IV - Entrate in conto capitale	131.308.374,83	114.290.885,39	245.599.260,22
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	4.553.437,05	7.367.999,06	11.921.436,11
Titolo VI - Accensione prestiti	14.236.383,99	55.312.901,33	69.549.285,32
Titolo VII - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	0,00
Totale entrate in conto capitale	150.098.195,87	176.971.785,78	327.069.981,65
Titolo IX - Partite di giro	2.259.037.097,93	7.727.976,27	2.266.765.074,20
Totale delle entrate	9.507.891.690,75	2.149.167.594,78	11.657.059.285,53

Spese	Pagamenti di competenza	Residui di competenza	Impegni
Titolo I - Spese correnti	7.375.605.920,71	1.391.523.684,86	8.767.129.605,57
Titolo II - Spese in conto capitale	328.082.727,27	191.077.588,92	519.160.316,19
Titolo III - Spese per incremento di attività finanziarie	756.578,71	113.000,00	869.578,71
Titolo IV - Rimborso prestiti	115.189.874,79	0,00	115.189.874,79
Titolo VI - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	0,00
Totale spese in conto capitale e rimborso prestiti	444.029.180,77	191.190.588,92	635.219.769,69
Titolo VII - Partite di giro	1.048.965.331,46	1.218.256.051,23	2.267.221.382,69
Totale spese	8.868.600.432,94	2.800.970.325,01	11.669.570.757,95

RESIDUI

Rimanenze al 31.12.2016

Residui attivi:

originati dalla competenza

2.149.167.594,78

originati da esercizi precedenti

4.127.244.896,72

Totale dei residui attivi al 31.12.2016 delle entrate

6.276.412.491,50

Residui passivi:

originati dalla competenza

2.800.970.325,01

originati da esercizi precedenti

3.602.295.265,13

Totale dei residui passivi al 31.12.2016 delle spese

6.403.265.590,14

GESTIONE DEI RESIDUI

RESIDUI ATTIVI:		
Residui iniziali		5.542.053.092,38
Residui rideterminati	(residui iniziali +/- riaccertamenti)	5.505.541.287,54
Minori residui attivi (a)		36.511.804,84
RESIDUI PASSIVI:		
Residui iniziali		5.934.255.128,26
Residui rideterminati	(residui iniziali - eliminazioni)	5.668.016.643,73
Minori residui passivi (b)		266.238.484,53
Risultato gestione residui (b-a)		229.726.679,69

GESTIONE DI CASSA

	Da rendiconto	Da SIOPE
Giacenza di cassa al 1.1.2016	260.656.963,93	260.656.963,93
Entrate - Riscossioni (competenza + residui)		
Titolo I - Entrate correnti	7.849.434.128,79	7.851.343.581,32
Titolo II- Trasferimenti correnti	353.956.730,34	357.663.841,29
Titolo III - Entrate extratributarie	40.680.557,94	71.283.880,26
Totale entrate correnti	8.244.071.417,07	8.280.291.302,87
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale entrate correnti rettificate	8.244.071.417,07	8.280.291.302,87
Titolo IV - Entrate in conto capitale	189.199.997,41	309.697.790,73
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	156.956.634,88	-
Titolo VI - Accensione prestiti	14.236.383,99	16.731.392,51
Titolo VII - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00
Totale entrate in conto capitale	360.393.016,28	326.429.183,24
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale entrate in conto capitale rettificate	360.393.016,28	326.429.183,24
Titolo IX - Partite di giro	2.281.723.648,22	2.279.467.595,46
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale entrate per partite di giro rettificate	2.281.723.648,22	2.279.467.595,46
Totale delle entrate	10.886.188.081,57	10.886.188.081,57
Spese - Pagamenti (competenza + residui)		
Titolo I - Spese correnti	8.465.822.962,17	8.466.856.944,34
Rettifica +/-		
Totale spese correnti rettificate	8.465.822.962,17	8.466.856.944,34
Titolo II - Spese in conto capitale	681.572.554,80	693.154.487,44
Titolo III - Spese per incremento attività finanziarie	11.581.263,94	-
Titolo IV - Rimborso prestiti	115.189.874,79	115.189.874,79
Titolo V - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale spese in conto capitale e rimborso prestiti rettificate	808.343.693,53	808.344.362,23
Titolo VII - Partite di giro	1.660.155.155,84	1.659.120.504,97
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale spese per partite di giro rettificate	1.660.155.155,84	1.659.120.504,97
Totale generale spese	10.934.321.811,54	10.934.321.811,54
Giacenza di cassa al 31.12.2016	212.523.233,96	212.523.233,96

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)	-336.941.419,89	-301.755.516,26
Saldo della gestione in conto capitale = totale entrate in conto capitale rettificate - totale spese in conto capitale rettificate – spese per incremento attività finanziarie	-332.760.802,46	-366.725.304,20
Saldo delle partite di giro rettificate	621.568.492,38	620.347.090,49
Saldo finale comprese le partite di giro rettificate	-48.133.729,97	-48.133.729,97
Saldo finale al netto delle partite di giro rettificate	-669.702.222,35	-668.480.820,46

GESTIONE DI CASSA

	Da rendiconto		Da tesoriere
	da competenza	da residui	
Giacenza di cassa al 1.1.2016	260.656.963,93		260.656.963,93
Entrate - Riscossioni			
Titolo I - Entrate correnti	6.804.860.647,85	1.044.573.480,94	
Titolo II- Trasferimenti correnti	257.814.438,38	96.142.291,96	
Titolo III - Entrate extratributarie	36.081.310,72	4.599.247,22	
Totale entrate correnti	7.098.756.396,95	1.145.315.020,12	
Titolo IV - Entrate in conto capitale	131.308.374,83	57.891.622,58	
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	4.553.437,05	152.403.197,83	
Titolo VI – Accensione prestiti	14.236.383,99	0,00	
Titolo VII – Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	
Totale entrate in conto capitale	150.098.195,87	210.294.820,41	
Titolo IX - Entrate per partite di giro	2.259.037.097,93	22.686.550,29	
Totale delle entrate	9.507.891.690,75	1.378.296.390,82	
Spese - Pagamenti	Da rendiconto		Da tesoriere
	da competenza	da residui	
Titolo I - Spese correnti	7.375.605.920,71	1.090.217.041,46	
Titolo II - Spese in conto capitale	328.082.727,27	353.489.827,53	
Titolo III – Spese per incremento di attività finanziarie	756.578,71	10.824.685,23	
Titolo IV - Spese per rimborso di prestiti	115.189.874,79	0,00	
Titolo V – Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	
Totale spese in conto capitale	444.029.180,77	364.314.512,76	
Titolo VII - Spese per partite di giro	1.048.965.331,46	611.189.824,38	
Totale generale spese	8.868.600.432,94	2.065.721.378,60	
Giacenza di cassa al 31.12.2016	212.523.233,96		212.523.233,96

DISAVANZO FINANZIARIO COMPLESSIVO

Giacenza di cassa Tesoreria regionale al 31.12.2016	212.523.233,96
Residui attivi al 31.12.2016	6.276.412.491,50
Residui passivi al 31.12.2016	- 6.403.265.590,14
Fondo Pluriennale Vincolato anni successivi	- 252.753.931,07
Disavanzo finanziario complessivo 2016	-167.083.795,75
<i>Di cui:</i>	
<i>da gestione di competenza</i>	-12.511.472,42
<i>da gestione dei residui</i>	229.726.679,69
<i>Da disavanzo finanziario complessivo 2015</i>	- 131.545.071,95
<i>da fondo pluriennale vincolato</i>	- 252.753.931,07

STATO PATRIMONIALE

	Consistenza al 1.1.2016	Consistenza al 31.12.2016	Variazione
<u>Attività:</u>			
Crediti verso partecipanti	0,00	0,00	0,00
Immobilizzazioni	1.182.074.232,99	1.185.664.523,57	3.590.290,58
Attivo circolante	6.128.741.161,20	6.685.969.262,25	557.228.101,05
Ratei e risconti	128.216,50	134.648,26	6.431,76
<i>Totale attività (A)</i>	7.310.943.610,69	7.871.768.434,08	560.824.823,39
<u>Passività:</u>			
Patrimonio netto	-3.109.565.049,22	-2.632.468.528,42	477.096.520,80
Fondi per rischi ed oneri	82.734.500,00	51.730.805,88	- 31.003.694,12
T.F.R.	0,00	0,00	0,00
Debiti	9.236.313.600,14	9.530.068.083,26	293.754.483,12
Ratei, risconti e contributi agli investimenti	1.101.460.559,77	922.438.073,36	- 179.022.486,41
<i>Totale passività (B)</i>	7.310.943.610,69	7.871.768.434,08	560.824.823,39
Conti d'ordine	521.861.004,02	498.545.133,14	- 23.315.870,88

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 di giro (Titolo IX delle entrate "Entrate per conto di terzi e partite di giro" e Titolo VII delle spese "Spese per conto terzi e partite di giro").

Il campione, frutto di scelte sia di tipo professionale sia statistico, è uno dei principali elementi che la Sezione considera per valutare l'attendibilità del Rendiconto regionale. Negli anni - visto che la verifica contabile è stata condotta con criteri simili a quelli utilizzati sin dal 2004 - il risultato della verifica è sempre stato positivo. Per i dati del rendiconto regionale del 2016, confermando una situazione di sostanziale regolarità confortata anche dagli altri controlli effettuati sulla gestione, occorre rilevare che, ad avviso della Sezione, la contabilizzazione delle entrate di cui al capitolo n. 21170 e delle spese di cui ai capitoli n. 12213, 12214, 61670, 61671 e 61672 nell'ambito delle partite di giro comporta uno squilibrio complessivo del titolo stesso che dovrebbe, invece, chiudere con saldo zero. In occasione del contraddittorio la Regione ha confermato la propria interpretazione riconducendo il saldo del titolo - che risulta diverso da zero e precisamente pari a -456.308,49 euro - sia alla reiscrizione in bilancio dei residui perenti tra le spese, sia a sfasamenti temporali tra accertamenti e impegni riguardanti i capitoli citati.

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. L'ammontare complessivo del debito al 31 dicembre 2016 è pari a 1.942,43 milioni di euro; il costo del debito complessivo a carico del bilancio regionale nello stesso anno, considerando la somma della quota capitale e della quota interessi, si è assestato a circa 179 milioni. Nel 2016 la Regione ha provveduto all'assunzione di nuovi mutui. Questi ultimi, a fronte dei previsti 86,5 milioni iniziali, sono stati contratti per 77,5 milioni ed hanno finanziato spesa di investimento per 69,5 con la necessità di procedere a reimputazione dell'entrata e della spesa negli anni successivi. In merito, questa Sezione esprime dubbi sulla contabilizzazione dal momento che un uso più stringente del fondo pluriennale vincolato avrebbe consentito maggiore aderenza ai principi contabili e una

migliore trasparenza dei risultati di bilancio. Analogamente, si sollevano perplessità sulla contabilizzazione del mutuo ad erogazione multipla concesso da Cassa Depositi e Prestiti. Infatti, nel corso del 2016 è stato accertato l'intero importo delle tre *tranches* previste dal contratto, a fronte di una erogazione, da parte della Cassa Depositi, della sola prima parte del finanziamento. Tale accertamento ha generato un residuo attivo di 55,3 milioni di euro, pari alla somma non riscossa nell'anno, anziché movimentare il fondo pluriennale vincolato. E' tuttavia possibile che quanto illustrato dipenda dal fatto che si tratta del primo anno di attuazione dei nuovi principi contabili e che il sistema possa essere reso più efficace nel futuro.

A partire dal 2016, la Regione non può più fare ricorso all'istituto dei "mutui a pareggio". È fatta salva, tuttavia, la possibilità di ricorrere al debito per coprire la quota di disavanzo pregresso, risultante al 31 dicembre 2015 e derivante dall'utilizzo passato di tale modalità di copertura di spesa. Al riguardo, la Regione ha stimato un ammontare di disavanzo al 31 dicembre 2015, derivante dall'utilizzo dello strumento dei "mutui a pareggio", pari a complessivi 2.844,49 milioni di euro, come risulta dalla l.r. n. 54/2016, che potrà essere coperto con l'assunzione di nuovo debito in presenza di effettive esigenze di cassa, ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011. Tale posta non potrà aumentare nei prossimi anni in quanto si deve ritenere frutto di una disciplina derogatoria e limitata nella sua applicazione temporanea. Sarà ovviamente possibile che tale stock di indebitamento autorizzato possa ridursi nel tempo, ma, data la disciplina oggi prevista per l'assunzione di nuovo debito un effettivo riassorbimento appare poco probabile.

Con riferimento alla sostenibilità del debito come regolata dall'art. 62 del d.lgs. 118/2011, si sottolinea che l'ammontare delle rate di rimborso riferite agli esercizi precedenti al 2016 rappresenti già il 58 per cento del livello massimo di spesa annuale prevista. Tale proporzione lascia perciò limitati spazi di manovra per l'accensione di nuovi prestiti. Inoltre, si rileva che sussiste un ingente ammontare di debito potenziale riguardante garanzie assunte per debiti del servizio sanitario nazionale con lettera di patronage e quote di debito potenziale derivanti da fidejussioni a favore dell'Autorità portuale di Piombino e dell'Interporto Toscano Guasticce. Per tale debito potenziale, che ammonta ad un totale di 522,1 milioni di euro secondo la previsione 2016 la Regione ha accantonato solo l'importo corrispondente alla rata annuale dovuta dal soggetto garantito.

Inoltre, l'Amministrazione ha previsto la stipula di accordi con soggetti esterni per erogare fondi di parte corrente agli stessi che poi contrarranno i relativi mutui. In particolare, si tratta degli interventi sulla linea ferroviaria Pistoia-Lucca e sui porti di Livorno, Piombino e Massa Carrara, tutte operazioni che avranno presumibilmente effetto dal 2017. Qualora si calcolassero le quote annuali di rimborso delle citate operazioni come quote di indebitamento, nel 2017 il limite di cui all'art. 62 sarebbe difficilmente rispettabile. Si prende atto, tuttavia, che il problema è al momento soltanto potenziale, ma si ritiene comunque necessaria da parte della Regione una riflessione sulla sostenibilità nel lungo periodo delle citate operazioni.

Anche con riferimento ai contratti derivati, pur riconoscendo la specificità dei maggiori interessi contabilizzati su tali prodotti rispetto a quelli ordinari su altre forme di finanziamento e ribadendo la correttezza della separata contabilizzazione dei flussi, si ritiene che gli stessi non possano essere totalmente esclusi dai calcoli dei limiti all'indebitamento di cui all'art. 62 citato. La gestione dei derivati regionali presenta al momento un disavanzo solo contabile pari a 11,8 milioni per il 2016.

Con riguardo ai ritardi nei pagamenti si sottolinea che la liquidità garantita con il d.l. n. 35/2013 ha avuto effetti solo temporanei. Il ritardo nei pagamenti è diminuito nel 2015 fino a 109,6 giorni ma nel 2016 torna ai livelli precedenti al decreto 35 essendo pari a 185,9 giorni. Non vi è stato dunque un miglioramento strutturale nel sistema dei pagamenti. Resta la necessità che la Regione affronti compiutamente il problema del ciclo passivo, soprattutto in ambito sanitario, effettuando interventi che riducano strutturalmente i tempi di pagamento riavvicinandoli ai limiti previsti dalla legge.

Quanto alle società partecipate ed agli enti regionali che formano il complesso del ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011 gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci devono essere oggetto di asseverazione e risultare allegati al rendiconto. La Regione ha dichiarato che per il 2016 le doppie asseverazioni rilasciate dai rispettivi organi non sono state allegate alla nota informativa al rendiconto 2016 ma risultano "depositate agli atti degli Uffici regionali". Tale adempimento non riveste carattere solo formale ed è prodromico all'avvio del bilancio consolidato. Si richiama l'attenzione della Regione sul punto reputando non rispettato compiutamente l'obbligo di legge. Tale criticità è stata sollevata anche nel parere dei revisori dei conti sulle asseverazioni.

Tuttavia, con riferimento agli enti regionali, con esclusione di quelli commissariati non si rilevano particolari criticità nella gestione. Corre però l'obbligo di segnalare che l'incidenza della spesa del personale per questi enti resta molto elevata.

Quanto alle società partecipate si rileva che il piano di dismissioni procede con estrema lentezza e sussistono a carico del bilancio regionale perdite, contenute, ma che si ripresentano di anno in anno. A presidio di tali perdite viene accantonato l'apposito "Fondo perdite società partecipate", per il quale peraltro non è stato possibile verificare la corretta determinazione.

Il rendiconto 2016 presenta un disavanzo finanziario pari a 167,08 milioni di euro; tale disavanzo è da ascrivere principalmente alla gestione di competenza con riguardo alla spesa in conto capitale ed alle risultanze delle contabilità speciali, che hanno generato uno squilibrio di 0,46 milioni di euro, imputabile alla movimentazione dei capitoli di spesa riconducibili alla regolarizzazione contabile di residui perenti e alla differenza tra accertamenti e impegni in alcuni capitoli.

La gestione residui mostra un risultato positivo, pari a 229,72 milioni di euro. Tuttavia, tale risultato dipende principalmente dalle cancellazioni di residui passivi (pari a 219 milioni), di natura non vincolata, effettuate sul capitolo n. 24133 relativo ad interventi straordinari sul patrimonio del comparto sanitario. La maggior parte di tali cancellazioni si riferisce alla rimodulazione delle erogazioni a favore delle aziende sanitarie ed ospedaliere, previste dal precedente piano degli investimenti sanitari 2011-2013, ed alla conseguente autorizzazione alle stesse aziende alla contrazione di nuovi mutui in luogo delle mancate erogazioni regionali. Alla cancellazione di impegni previsti dal piano di investimenti 2011-2013 è legata infatti la conseguente autorizzazione alla contrazione di nuovo debito da parte delle aziende sanitarie, per compensare i mancati trasferimenti regionali.

Il miglioramento del saldo, perciò, non può considerarsi rappresentativo di un miglioramento della gestione essendo per una quota significativa determinato da una diversa allocazione dell'indebitamento.

La Sezione rileva, inoltre, che tenendo conto della ricostituzione dei vincoli e dei residui perenti, la Regione presenta un disavanzo sostanziale di 3.024,76 milioni di euro. Tale disavanzo, inferiore a quello del 2015, che era di 3.503,93 milioni, 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 1.074,70 milioni a fronte dei quali il relativo fondo copre una percentuale pari al 96,95 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 643,64 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 a partire dal 2014. Resta, tuttavia, una significativa quota di disavanzo sostanziale derivante dalla necessaria ricostituzione dei fondi vincolati.

Sulla base delle disposizioni di legge vigenti viene rispettato il principio del pareggio di bilancio che, grazie anche al regime delle esclusioni, vede il saldo tra entrate e spese finali in attivo per 229,15 milioni di euro, a fronte di un obiettivo di saldo, di cui all'intesa Stato-Regioni dell'11 febbraio 2016, di 148,53 milioni. La differenza tra il saldo e l'obiettivo è pertanto positiva per 80,62 milioni. Si rileva che il pareggio di bilancio è solo uno dei criteri di valutazione dei saldi del rendiconto, il quale può e deve essere valutato anche considerando altri elementi che concorrono all'equilibrio complessivo ed alla sostenibilità delle spese rispetto alle entrate.

Ulteriori e più articolate 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,

ACCERTA che il debito ancora finanziabile con autorizzazione all'indebitamento in presenza di effettive esigenze di cassa è pari a 2.844.494.050,75 euro. Tale accertamento dovrà considerarsi definitivo e non soggetto a variazioni, se non in diminuzione, negli anni futuri;

RICHIAMA l'attenzione della Regione sulle osservazioni concernenti i limiti alla contrazione di nuovo indebitamento di cui nella motivazione della presente deliberazione, come anche più ampiamente illustrati nella allegata relazione, con specifico riguardo alle decisioni di effettuare operazioni di investimento attraverso accordi con soggetti terzi e con enti del servizio sanitario regionale finanziando tali operazioni con trasferimenti di parte corrente.

INVITA la Regione ad adottare misure correttive di carattere strutturale per quanto concerne i ritardi nei pagamenti, in particolare nel settore sanitario e le perdite di esercizio maturate dalle società partecipate.

INVITA la Regione a procedere ad una più rigorosa applicazione della disciplina riguardante gli enti regionali e le società partecipate in vista dell'adozione del bilancio consolidato.

PARIFICA, nei termini esplicitati in diritto, il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2016, nelle sue componenti del conto del bilancio e dello stato

patrimoniale, con l'eccezione del Titolo IX delle entrate "Entrate per conto di terzi e partite di giro" del Titolo VII delle spese "Spese per conto terzi e partite di giro".

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, tenendo presenti le eccezioni sopra specificate, 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, 25 luglio 2017.

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 25 luglio 2017.

Il segretario
f.to Barbara Innocenti

RELAZIONE SULLA RAPPRESENTATIVITÀ E REGOLARITÀ DEI DATI E DEI DOCUMENTI CONTABILI, ALLEGATA ALLA DECISIONE DI PARIFICA DEL RENDICONTO 2016 DELLA REGIONE TOSCANA

Sommario: 1. Premessa. - 2. Selezione degli atti. - 3. Risultati dell'analisi.

1. Premessa

Ai fini della parifica del rendiconto della regione Toscana per il 2016, la Sezione ha deciso di procedere ad una verifica della “rappresentatività” dei dati e delle informazioni risultanti dal rendiconto stesso¹.

La verifica intende asseverare che i dati esposti nel rendiconto siano una trasposizione di fatti gestionali effettivi, effettuata in conformità alle procedure amministrative e contabili in vigore, e che i documenti contabili siano stati elaborati in conformità alle regole relative alla loro formazione.

Tale aspetto del controllo successivo, rientrante nelle competenze della Corte già previste dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, è stato oggetto di applicazione nelle precedenti attività di referto svolte dalla Sezione, nel corso degli anni precedenti a partire dal 2004, primo anno di applicazione della normativa richiamata. Per ragioni di economicità e di tempi, l'analisi non poteva essere svolta sull'intero universo delle operazioni contabili, e si è, perciò, sempre indirizzata solo su un numero limitato di operazioni, svolgendosi con modalità definite d'intesa con la Regione. Nel corso degli anni l'analisi è stata ampliata, con l'intendimento di allargare ed approfondirne lo spettro per accrescere la disponibilità di elementi idonei a migliorare la trasparenza e la leggibilità, sotto il profilo contabile, dei fenomeni gestionali.

Con l'entrata in vigore del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, in l. n. 213/2012, il suddetto controllo assume un'importanza ancora maggiore rispetto al passato, dato che l'art. 1, comma 5, della norma citata afferma che il rendiconto generale della Regione è parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, con specifico richiamo agli articoli 39, 40 e 41 del T.U. n. 1214/1934. Si è reso necessario, quindi, affinare

¹ Il rendiconto della gestione 2016 è stato approvato dalla Giunta l'11 maggio 2017 ed inviato al Consiglio come proposta di legge n. 1.

ulteriormente la tecnica di campionamento degli atti da richiedere all'Amministrazione Regionale, nonché esaminarne un numero maggiore, allo scopo di avvicinare quanto più possibile l'attività di controllo in questione ad una vera e propria attività di parifica del rendiconto. Inoltre, la Sezione ha, da tempo, concordato con la Regione un collegamento al sistema di contabilità che ha garantito, anche per il 2016, la piena accessibilità diretta ai dati.

Occorre anche tenere conto che la Sezione procede annualmente alla verifica dell'operatività del controllo interno di regolarità amministrativa e delle caratteristiche del sistema informativo-contabile. Ciò, infatti, consente di disporre di importanti elementi per apprezzare l'adeguatezza del contesto organizzativo, elemento necessario, anche se non sufficiente, a salvaguardare il rispetto delle regole e norme contabili.

Questo esame, di cui si dà conto anche nella relazione che sarà allegata alla decisione di parifica, ha evidenziato la permanenza di modalità di controllo amministrativo e di un sistema contabile in grado di rispondere con efficacia all'esigenza di fornire idonee assicurazioni, sia sotto il profilo procedurale sia sostanziale, circa un positivo livello di affidabilità dei conti regionali.

2. Selezione degli atti

Con le stesse metodologie e tecniche di analisi utilizzate negli anni precedenti, l'indagine sulla "rappresentatività" dei dati del rendiconto 2016 ha riguardato gli accertamenti e agli impegni, di competenza 2016, per partite di giro e servizi per conto terzi.

Le finalità della scelta operata sono relative alla verifica della corretta applicazione degli articoli 53, per quanto riguarda gli accertamenti, e 56, per quanto concerne gli impegni, del d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014. La verifica ha posto particolare attenzione all'esatta contabilizzazione degli accertamenti e degli impegni nelle partite di giro, come prevede il paragrafo 7.1 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 e alla corretta applicazione delle specifiche previsioni del paragrafo 7.2 dell'allegato citato.

Il paragrafo 7.1 citato contiene la definizione dei servizi in conto terzi e delle partite di giro, che comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti, in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'ente. L'autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno degli elementi della transazione compresi tra l'ammontare, i tempi e la destinazione della spesa. In

presenza, pertanto, di autonomia decisionale, come sopra definita, le operazioni devono essere contabilizzate negli altri titoli di bilancio.

Il paragrafo 7.2 citato dispone, inoltre, che le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo a entrate e spese riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto terzi sono registrate ed imputate all'esercizio in cui l'obbligazione è perfezionata e non all'esercizio in cui l'obbligazione è esigibile, in deroga al principio generale della competenza finanziaria valido per tutte le altre tipologie di entrata e di spesa.

Poste queste scelte preliminari, la Sezione ha verificato un campione di atti di accertamento e di impegno concernenti le partite di giro e i servizi per conto terzi.

La metodologia di campionamento è esposta nell'allegato 1; l'allegato 2 riporta gli elenchi degli atti esaminati.

Una volta selezionato nei termini di cui sopra il campione di atti da analizzare, la verifica ha riguardato, sotto il profilo della regolarità contabile, l'attività della Regione Toscana relativa all'accertamento e all'impegno in materia di partite di giro e di servizi per conto terzi, nel rispetto delle norme e dei principi contabili citati in precedenza, ai quali fa rinvio l'art. 25, comma 1, della l.r. n. 1/2015, legge recante le nuove disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e di relative procedure contabili.

3. Risultati dell'analisi

Nel complesso, la verifica ha messo in luce che l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese risultano conseguenti a formali atti regolarmente assunti nell'esercizio 2016 dagli articoli 53 e 56 del d.lgs. n. 118/2011; inoltre, l'attività di controllo esercitata dalla Sezione e descritta nelle premesse ha fatto emergere le seguenti irregolarità, con particolare riferimento agli aspetti relativi all'esatta contabilizzazione degli accertamenti e degli impegni nelle partite di giro e nei servizi per conto terzi e alla corretta applicazione delle specifiche previsioni di cui al paragrafo 7.2 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.

L'impegno n. 1824, relativo al capitolo 61670 "Progetto Cert-Ent. Trasferimenti a *partner* privati italiani", per un importo di 14.254,67 euro, risulta erroneamente contabilizzato nell'ambito delle partite di giro. Le stesse considerazioni valgono per gli impegni relativi ai capitoli 61671 "Progetto Cert-Ent. Trasferimenti a *partner* pubblici

italiani”, per un importo di 6.274,40 euro e 61672 “Progetto Cert-Ent. Trasferimenti a partner esteri”, per un importo di 31.861,72 euro.

La somma impegnata sui tre capitoli sopra citati, pari a 52.390,59 euro, contabilizzata dalla Regione nel conto del bilancio tra le partite di giro, non può essere qualificata come tale, a fronte di quanto affermato dalla Regione in sede istruttoria, nel corso della quale questa Sezione, con nota n. 5647 del 10 maggio 2017, aveva invitato la Regione a chiarire i motivi dello squilibrio tra il totale degli accertamenti ed il totale degli impegni dei servizi in conto terzi, pari a 456.308,49 euro.

Con nota pervenuta a questa Sezione il 25 maggio 2017 (ns. prot. n. 5950 del 26 maggio 2017), la Regione ha affermato quanto segue: *“fatto presente che nel caso del progetto in esame si era generato una quota di avanzo nel corso degli esercizi precedenti il 2016, relativamente al progetto Cert Ent si rileva che a fronte di complessivi impegni verso i partner per euro 52.390,59 non sono stati registrati accertamenti. La motivazione di tali mancate registrazioni sono fornite come di seguito. Delle somme impegnate, un importo pari a 19.523,91 è coperto dall’applicazione di avanzo vincolato, dato il maggior flusso di entrata rispetto alle spese registrate nei passati esercizi. Per la differenza, pari a euro 32.866,68 non è stato provveduto all’accertamento della somma in quanto la Commissione ha disconosciuto una parte della rendicontazione di alcuni partner esteri. A fronte di tale disconoscimento, che non ha consentito la registrazione dello specifico accertamento di entrata, la Regione ha disposto tre decreti di recupero, (DD 1474/2016, 1592/2016, 1664/2016), per un valore complessivo di quota capitale pari a 40.843,07, superiore alle somme non accertate.”*

Non appare corretta, infatti, l’allocazione dei trasferimenti in oggetto nell’ambito dei servizi in conto terzi, in considerazione sia della loro precedente imputazione nell’ambito del bilancio ordinario (con riguardo alla correlata entrata, iscritta nel titolo II tra i trasferimenti correnti), sia del ruolo dell’ente regionale, che comunque rappresenta l’ente capofila, in termini di discrezionalità ed autonomia decisionale nella relativa gestione, come peraltro risulta dai decreti dirigenziali di impegno (in particolare con riguardo alla decisione di erogazione del solo 70 per cento dell’importo complessivamente previsto). Si rileva, inoltre, che l’avvenuto finanziamento di parte della spesa mediante avanzo vincolato non ha generato, nei pregressi esercizi, uno speculare disallineamento delle partite di giro, come conseguenza del precedente accertamento dell’entrata. Infatti, la corrispondente entrata (i cui accertamenti sono stati movimentati fino al 2015), come detto, era contabilizzata sul capitolo di bilancio n. 21186, allocato tra i trasferimenti correnti (titolo II) e pertanto all’interno del bilancio ordinario e non tra le partite di giro.

Le stesse considerazioni valgono anche per quanto riguarda la differenza tra le somme accertate sul capitolo 21170 “Progetto T-net. Esperienza transnazionale tra Libano, Giordania, Francia ed Italia. Fondi Unione Europea – Fondi UE da trasferire ai *partners*” (340.523,60 euro) e le somme impegnate sui capitoli 12213 “Progetto T-net. Esperienza transnazionale tra Libano, Giordania, Francia ed Italia. Trasferimenti correnti a istituzioni estere” (68.763,52 euro) e 12214 “Progetto T-net. Esperienza transnazionale tra Libano, Giordania, Francia ed Italia. Trasferimenti ad ONG e associazioni” (55.190,08 euro) in base a quanto affermato dalla Regione in sede istruttoria, nella nota sopra citata: *“A decorrere dall’esercizio 2016, la gestione dei flussi finanziari verso i partner, fino a tale momento gestito sui capitoli ordinari di bilancio, è stata appostata sulle c.d. partite conto terzi. Nel corso dell’esercizio sono stati registrati accertamenti e incassi relativi sul capitolo dedicato per un importo di euro 340.523,60. A fronte di tale incasso, nel corso della gestione sono stati invece registrati specifici impegni nei confronti di partner per un importo complessivo di euro 123.953,60, di cui euro 68.763,52 a favore di Istituzioni estere, ed euro 55.190,08 a favore di istituzioni sociali private. Al termine dell’esercizio, non è stato possibile individuare l’esatta quota riferibile ai rispettivi partner, appartenenti alle due diverse tipologie di Istituzione, e pertanto non è stato registrato alcun impegno, in assenza di decreto dirigenziale. Questo ha determinato al termine dell’esercizio un disallineamento tra accertamenti e impegni, con un maggior valore degli accertamenti per euro 216.579,00, che genera un avanzo vincolato.”*

Al riguardo, si esprimono dubbi sulla corretta allocazione tra le partite di giro dei trasferimenti in oggetto, in considerazione, in particolare, della loro precedente imputazione nell’ambito del bilancio ordinario, anche se la Regione appare quale ente capofila.

Non risulta, dunque, del tutto rispettata la normativa applicabile nei casi di specie, costituita dagli articoli 53 e 56 del d.lgs. n. 118/2011 e dall’allegato 4/2 dello stesso decreto legislativo, con particolare riferimento ai paragrafi 7.1 e 7.2.

In generale, con la ragionevole certezza desumibile dagli esiti dell’esame condotto sul contesto organizzativo dei controlli e sul sistema informativo-contabile, nonché dai risultati dell’indagine effettuata in merito alle operazioni relative agli accertamenti e agli impegni, di competenza 2016, per partite di giro e servizi per conto terzi, si può affermare che i dati contabili e lo stesso documento di rendiconto possano essere considerati attendibili, con l’eccezione delle poste contabili sopra citate.

METODOLOGIA PER IL CAMPIONAMENTO DELLE OPERAZIONI A FINI DI PARIFICA DEL RENDICONTO DELLA REGIONE TOSCANA PER L'E.F. 2016.

Nell'adunanza del 9 maggio 2017 la Sezione di controllo per la Toscana ha individuato le tipologie di operazioni da considerare ai fini della parifica del rendiconto della Regione Toscana per l'e.f. 2016, ed ha stabilito la metodologia per il campionamento degli atti da sottoporre a verifica diretta.

La Sezione ha deciso, in particolare, di sottoporre a controllo gli atti di accertamento e di impegno di competenza 2016 per partite di giro e servizi per conto terzi.

La verifica ha riguardato, in particolare, i seguenti aspetti:

1) verifica sugli atti di accertamento e corrispondente impegno di competenza dell'esercizio 2016 di minore importo.

La selezione è stata effettuata attraverso un criterio di scelta ragionata che ha selezionato i 10 accertamenti di minore importo sulla popolazione degli atti di accertamento di competenza del 2016. Tali documenti sono stati selezionati considerando come soglia minima 10 euro. Congiuntamente agli atti di accertamento scelti, vengono verificati anche i corrispondenti atti di impegno.

Il seguente schema fornisce le informazioni di dettaglio della scelta effettuata.

Tipologia	Criterio	Popolazione atti di accertamento*	Importo totale atti selezionati/euro	Importo complessivo/euro
Atti di accertamento	I 10 importi inferiori (soglia minima 10 euro)	314	209,23	2.266.765.074,20

*Numero complessivo di atti con importo diverso 0.

2) verifica della corretta imputazione degli atti di accertamento e impegno nell'ambito dei servizi in conto terzi e partite di giro

È stato prescelto un metodo di campionamento casuale, individuando in via preliminare il numero di atti da richiedere per ciascuna tipologia (20 atti per gli accertamenti di competenza e 20 atti per gli impegni di competenza, per un totale di 40 atti). Per ogni documento selezionato si verifica anche il corrispondente atto di impegno o di accertamento. Il totale degli atti complessivamente da esaminare diventa pertanto 80. La popolazione è costituita dagli accertamenti e impegni ordinati in base al numero progressivo dei singoli atti. Con riferimento agli accertamenti, sono stati esclusi quelli già selezionati mediante la modalità di cui al punto 1) della presente nota metodologica.

Stabilite la dimensione e la distribuzione del campione, i singoli atti esaminati sono stati individuati secondo un “passo di campionamento”.

- **Per gli atti di accertamento:** il passo di campionamento calcolato è pari a 15 (popolazione/numero degli atti da richiedere - 304/20, arrotondato per difetto). L'estrazione del primo atto è stata effettuata in maniera casuale. Il primo atto estratto è quello alla posizione n. 148 della lista degli atti di accertamento. Sono stati poi scelti i successivi atti con il passo indicato.
- **Per gli atti di impegno:** il passo di campionamento calcolato è pari a 16 (popolazione/n. atti da richiedere – 327/20 – arrotondato per difetto). L'estrazione del primo atto è stata effettuata in maniera casuale. Il primo atto estratto è quello alla posizione n. 61, mentre i successivi atti sono stati individuati con il passo indicato.

Lo schema che segue riporta sinteticamente quanto esposto.

Tipologia	Criterio	Popolazione*	Importo complessivo atti selezionati	Importo complessivo popolazione
Accertamenti di competenza	estrazione casuale di n. 20 atti con passo 15	304	5.076.796,65	2.266.764.864,97
Impegni di competenza	estrazione casuale di n. 20 atti con passo 16	327	54.683.978,37	2.266.765.074,20

*Numero complessivo di atti con importo diverso 0.

Posto che non si tratta di un campione statisticamente rappresentativo (cioè non si tratta di un campione che consenta di estrapolare conclusioni sull'intera popolazione posta sotto osservazione), le considerazioni della Sezione non potranno che riferirsi al solo campione. Le irregolarità gestionali che venissero eventualmente identificate potrebbero, tuttavia, dar luogo a misure di aggiustamento per l'intero settore.

**ELENCHI DELLE OPERAZIONI RELATIVE AD ACCERTAMENTI E IMPEGNI PER
PARTITE DI GIRO/SERVIZI IN CONTO TERZI DI COMPETENZA 2016 SELEZIONATE
E CONTROLLATE**

Elenco n. 1

Atti di accertamento selezionati					Corrispondenti atti di impegno				
Numero capitolo	Descrizione capitolo	Numero accertamento	Oggetto	Assestato accertamento	Numero capitolo	Descrizione capitolo	Numero impegno	Oggetto	Assestato impegno
61027	Depositi cauzionali ricevuti	3267	Chiurlo srl cauzione Arisgam dlgs 398/90, art. 12	10,00	81021	Rimborso depositi cauzionali ricevuti	6562	Cauzione Arisgam d.lgs. 398/90, art. 12	10,00
61037	Ritenute al personale regionale per conto terzi (sequestri, quote pensioni, cessioni riscatti etc.) L.r. 21.8.89 n.51 - conti sanitari	19010	Ritenute operate ai dipendenti regionali per conto di enti terzi - conti sanitari	11,72	81031	Versamento ritenute personale regionale conto terzi (sequestri, quote pensioni, cessioni, riscatti etc.) l.r.21.8.89 - conti sanitari.	1908	Versamento delle ritenute effettuate ai dipendenti regionali per conto di enti terzi sulle competenze anno corrente - conti sanitari	11,72
61042	Altre entrate per conto terzi	3555	Officina Cattani Enrico - recupero somme in relazione allo scontrino fiscale n. 3 del 24/10/2016 spesa già sostenuta dalla dipendente Nicoletta Pasotti per riparazione autoveicolo regionale incidentato	20,00	81036	Altre uscite per conto terzi	7689	Rimborso spese sostenute dalla dipendente Nicoletta Pasotti per riparazione autoveicolo regionale incidentato (scontrino fiscale n.3/2016 - fatt. N.63/2016 emesso da officina Cattani Enrico) - impegno collegato ad accertamento n. 3555/2016.	20,00
61035	Ritenute su redditi tassabili in via di rivalsa (d.p.r.600 del 29.9.73 e d.p.r.917 del 22.12.86) - conti sanitari	191630	Ritenute Irpef codice 1630 (118e) interessi pagamento dilazionato importi rateizzabili Irpef trattenuta dal sostituto d'imposta a seguito di ass.fiscale - conti sanitari	21,59	81029	Versamento ritenute su redditi tassabili in via di rivalsa (d.p.r. 600 del 29.9.73 e d.p.r. 917 del 22.12.86)- conti sanitari.	191630	Versamento ritenute Irpef codice 1630 (118e) interessi pagamento dilazionato importi rateizzabili Irpef trattenuta dal sostituto d'imposta a seguito di ass.fiscale-conti sanitari	21,59
61035	Ritenute su redditi tassabili in via di rivalsa (d.p.r.600 del 29.9.73 e d.p.r.917 del 22.12.86) - conti sanitari	193845	Addizionale comunale all'Irpef trattenuta dal sostituto d'imposta - mod. 730 acconto - codice 3845 (127e) ex 3862 - conti sanitari	22,00	81029	Versamento ritenute su redditi tassabili in via di rivalsa (d.p.r. 600 del 29.9.73 e d.p.r. 917 del 22.12.86)- conti sanitari.	193845	Versamento add.le comunale codice 3845 (127e) ex 3862 addizionale comunale All'irpef trattenuta dal sostituto d'imposta - mod.730 acconto - conti sanitari	22,00
61006	Reintroito anticipazioni utilizzo carte di credito	2228	Spese temporaneamente da non recuperare in attesa di definizione (missioni non svolte) - settore attività internazionali - Donati Flavia -settembre 2016	24,00					

Atti di accertamento selezionati					Corrispondenti atti di impegno				
Numero capitolo	Descrizione capitolo	Numero accertamento	Oggetto	Assestato accertamento	Numero capitolo	Descrizione capitolo	Numero impegno	Oggetto	Assestato impegno
61042	Altre entrate per conto terzi	1878	Ministero dello sviluppo economico - dipartimento delle comunicazioni - introito delle somme versate con q.t. n. 10676 dell'08/07/2016 spettanti alle emittenti radiofoniche e televisive locali toscane che hanno trasmesso messaggi autogestiti nelle campagne	24,96	81036	Altre uscite per conto terzi	3611	Impegno e liquidazione a favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali per la diffusione dei messaggi autogestiti gratuiti per le campagne elettorali per le elezioni regionali e comunali del 31 maggio 2015. Restituzione somme versate in eccedenza.	24,96
61056	Ritenute previdenziali e assistenziali su redditi da lavoro dipendente	38000	Premio Inail a carico dei soggetti percettori compensi per rapporti di collaborazioni coordinate e continuative - art. 5 d.lgs. n. 38 del 23.02.2000	24,96					
61035	Ritenute su redditi tassabili in via di rivalsa (d.p.r.600 del 29.9.73 e d.p.r.917 del 22.12.86) - conti sanitari	1913803	Addizionale regionale Irpef rettificativo - conto sanitario	25,00	81029	Versamento ritenute su redditi tassabili in via di rivalsa (d.p.r. 600 del 29.9.73 e d.p.r. 917 del 22.12.86)- conti sanitari.	1913803	Addizionale regionale mod. 730 rettificativo da rimborsare - conto sanitario	25
61042	Altre entrate per conto terzi	1025	Veronesi Giacomo contributo non dovuto ai sensi comma 3 art. 105 quinquies l.r. 1/05 e ss mm ii	25,00	81036	Altre uscite per conto terzi	1994	Contributo non dovuto ai sensi comma 3 art 105 quinquies l.r. 1/05 e ss mm ii	25
TOTALE				209,23	TOTALE				160,27

Elenco n. 2

Numero capitolo	Descrizione capitolo	Numero accertamento	Oggetto	Assestato accertamento
61017	Ritenute sugli assegni fissi per contributi previdenziali assistenziali ed assicurativi a carico del personale	16	Ritenute fondo complementare Perseo	80.854,85
61042	Altre entrate per conto terzi	97	Regione toscana classe stipendi -n.7 abbonamenti Ataf/linea con validità 1 marzo 2016 e recuperati in busta paga del mese di gennaio 2016	1.953,00
61042	Altre entrate per conto terzi	271	L'operosa s.c.a.r.l. Accantonamento in attesa decisione del got del tribunale di bologna per atto di pignoramento presso terzi promosso nei confronti della Societa l'Operosa s.c.a.r.l.	300.000,00
61012	Partite di giro diverse non allocabili su specifici capitoli delle partite di giro, ivi comprese quelle relative al riversamento alla tesoreria centrale dei mutui contratti dalla regione	522	Berni Martina recupero somme anticipate dall'amministrazione regionale- Berni Martina	914,00
61042	Altre entrate per conto terzi	968	Fondazione agraria "Barone Carlo De Franceschi" errato versamento tariffa fitosanitaria 2016 - non dovuta	150,00
61054	Altre ritenute	1048	Ritenute Irpef codice 1048 (107e) ritenute su altre vincite e premi	3.125,00
61027	Depositi cauzionali ricevuti	1196	Youtrade Spa cauzione Arisgam art. 12 dlgs 398/90	3.353,94
61006	Reintroito anticipazioni utilizzo carte di credito	1587	Recupero carta Mps aziende - luglio 2016 - amministrazione del personale	9.449,65
61042	Altre entrate per conto terzi	1766	Bendoni Daniele contributo non dovuto ai sensi comma 4 art. 171 della l.r. 65/2014 e ss.mm.ii.	64,00
61058	Altre entrate per conto terzi - gsa	2214	Azienda unità sanitaria locale toscana sud-est errato recupero per compensazione del fondo di anticipazione alla ex Usl 9 di Grosseto relativo all'ultima rata non liquidata - dd 6123-2011 acc 1644-2011.	1.552.000,00
61042	Altre entrate per conto terzi	2445	Ifitalia-International Factors Italia Spa rimborso a cura Ifitalia della somma erroneamente accreditata di euro 320,60 per il pagamento della fattura n ex13543/2016 del 6.05.2016 emessa da Energetic Spa- codice di v livello n 9.02.99.99.999	320,60
61042	Altre entrate per conto terzi	2619	Studio leg. avv. bardazzi/bonanni/maz per reincasso di mandati di pagamento emessi erroneamente su conto corrente bancario intestato allo studio legale Bardazzi Sibec 267860 invece che al soggetto beneficiario Travel machine Sibec 277502	1.800,00
61059	Depositi cauzionali demanio idrico	3187	L.r. 22/2015 - città metropolitana di Firenze - depositi cauzionali demanio idrico inerenti soggetti ed importi elencati negli allegati a-b-c-d-versati nell'anno 2016	1.046.285,46
61027	Depositi cauzionali ricevuti	3373	Centrex italia spa cauzione Arisgam art. 12 d.lgs 398/90	756,42
61042	Altre entrate per conto terzi	3675	Lonzi Metalli Srl accertamento quota non dovuta ai sensi dell'art. 47 ter lr 10/10 del progetto "rinnovo autorizz. Impianto di smaltimento e recupero rifiuti". Proponente: Lonzi Metalli Srl	500,00
61000	Ritenute su redditi tassabili in via di rivalsa (d.p.r. 600 del 29.9.73 e d.p.r. 917 del 22.12.86)	3846	Addizionale comunale all'Irpef trattenuta dal sostituto d'imposta mod. 730 - saldo cod. 3846 (ex 3818) 128e	5.901,93
61000	Ritenute su redditi tassabili in via di rivalsa (d.p.r. 600 del 29.9.73 e d.p.r. 917 del 22.12.86)	13846	Rimborso addizionale Irpef codice 3846 (ex 3818)	14.715,00
61056	Ritenute previdenziali e assistenziali su redditi da lavoro dipendente	38001	Premio Inail a carico della regione toscana per compensi a soggetti che intrattengono rapporti di collaborazione coordinata e continuativa - art. 5 d.lgs n. 38 del 23.02.2000	245,72
61035	Ritenute su redditi tassabili in via di rivalsa (d.p.r.600 del 29.9.73 e d.p.r.917 del 22.12.86) - conti sanitari	193803	Ritenuta addizionale regionale all'Irpef trattenuta dal sostituto d'imposta per ass. fiscale cod.3803 (126/e) - conti sanitari	156,00
61045	Ritenute per scissione contabile iva (split payment) - Gsa	1919022	I.V.A. (aliquota 22 per cento) - Regime split payment - art. 1 comma 629-633 l. 190-2014 - conto sanitario	2.054.251,08

Elenco n. 3

Numero capitolo	Descrizione capitolo	Numero impegno	Oggetto	Assestato impegno
81014	Spese personale addetto servizi regione-contributi previdenziali, assistenziali e assicurativi a carico personale (ll.rr. 6.9.73 n. 54 e 17.8.79 n. 38)	191	Versamento ritenute contributi prev.li Inps	234.917,03
81024	Anticipazione temporanea di risorse dai conti sanitari ai conti ordinari intestati alla regione	457	Anticipazione in uscita a favore dei c/ordinari	50.000.000,00
81036	Altre uscite per conto terzi	922	N. 5 abbonamenti Ataf/linea con validità 1 maggio 2016 e recuperati in busta paga del mese di marzo 2016	1.395,00
51730	Po med 2007-2013 mitomed (modelli integrati turismo mediterraneo) trasferimenti partners europei	1354	Progetto Mitomed Im-med14-10. Trasferimento ai partners stranieri della seconda tranche di pagamento, a seguito della approvazione da parte della autorità di gestione del Po Med del report di attività del secondo semestre (01.01.2015 - 30.06.2015)	131.943,68
61670	Progetto certent. Trasferimenti a partner privati italiani	1824	Progetto Certent applying ecvet and ects to certify learning outcomes and qualification of the entrepreneur in construction sector. Quota parte saldo contributo ai partners privati italiani.	14.254,57
81036	Altre uscite per conto terzi	1987	Pagamento doppio delle spese di istruttoria	451,40
81021	Rimborso depositi cauzionali ricevuti	2427	Cauzione Arisgam art. 12 d.lgs. 398/90	450,00
81054	Altre entrate per conto terzi - gsa	2830	Sdoppiamento reversale n. 4037-2016 per corretta individuazione somma iva per split payment applicato alla fattura n. 8310 del 14-03-2016 emessa da Ipas Spa	445,04
81036	Altre uscite per conto terzi	3344	N.65 abbonamenti Ataf/linea con validità 1 novembre 2016 e recuperati in busta paga del mese di settembre 2016	18.135,00
81000	Versamento ritenute redditi tassabili in via di rivalsa (i.r.p.e.f.) D.p.r. 600 del 29.9.73	3846	Versamento add.le comunale codice 3846 (128e) ex 3818 addizionale comunale all'Irpef trattenuta dal sostituto d'imposta mod. 730 - saldo	5.901,93
81054	Altre entrate per conto terzi - gsa	4018	Errato recupero per compensazione del fondo di anticipazione alla ex usl 9 di Grosseto relativo all'ultima rata non liquidata - dd 6123-2011 acc 1644-2011.	1.552.000,00
81021	Rimborso depositi cauzionali ricevuti	4559	Cauzione Arisgam art. 12 d.lgs. 398/90	25,50
81002	Versamento ritenute al personale del consiglio regionale conto terzi	4895	Dipendenti della regione toscana - restituzione spese servizio mensa al consiglio regionale.	94.328,56
81037	Spese non andate a buon fine	6323	L.r. 45 del 02-08-2013 - incasso per assegni circolari e storni bonifici bancari non andati a buon fine e reintroitati	43.046,40
81021	Rimborso depositi cauzionali ricevuti	7136	Cauzione Arisgam art. 12 dlgs 398/90	100,00
81054	Altre entrate per conto terzi - Gsa	7422	Federsanità Anci - federazione toscana rimborso titoli di pagamento non andati a buon fine relativi alla gestione sanitaria - Gsa	18.750,00
81036	Altre uscite per conto terzi	8032	Isola spa per rimborso del tirocinio lu2014 2318	1.728,00
81000	Versamento ritenute redditi tassabili in via di rivalsa (I.r.p.e.f.) d.p.r. 600 del 29.9.73	14731	Rimborso Irpef codice d'imposta 4731 - Caaf	2.565.012,00
81029	Versamento ritenute su redditi tassabili in via di rivalsa (d.p.r. 600 del 29.9.73 e d.p.r. 917 del 22.12.86)- conti sanitari.	191845	Ritenute Irpef codice 1845 (147e) conto sanitario	1.094,00
81029	Versamento ritenute su redditi tassabili in via di rivalsa (d.p.r. 600 del 29.9.73 e d.p.r. 917 del 22.12.86)- conti sanitari.	1913802	Rimborso addizionale irpef codice 3802 - conto sanitario	0,26

NOTA INTRODUTTIVA



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

Il Presidente

NOTA INTRODUTTIVA

Il giudizio di parifica del rendiconto generale sulle regioni, che si celebra in data odierna, per la Regione Toscana con riferimento all'esercizio 2016, è stato introdotto dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, al fine di dare atto delle risultanze del conto regionale e delle operazioni che ne sono alla base. In virtù, infatti, dell'art. 1, c. 5 del predetto decreto legge "il rendiconto regionale è parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del t.u., approvato dal r.d. 12 luglio 1934, n. 1214.

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.

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 sentenza n. 39 del 6 marzo 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 dal r.d. 1934/1214 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. 1934, n. 1214, 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 effetti preclusivi nell'ordinamento, attesa l'immodificabilità della risultanza 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.

Il giudizio di parifica è l'occasione per ricordare l'attività svolta dalla Sezione per l'anno 2016. A tale proposito la Sezione ha posto in essere, per l'anno 2016, un programma di controllo definito con deliberazione n. 1 del 12 gennaio 2016.

In attuazione del d.l. n. 174/2012, la Sezione ha assolto all'impegno di elaborare, per il Consiglio regionale, la relazione sulle tecniche di quantificazione degli oneri e sulle modalità di copertura finanziaria delle leggi regionali, relativamente all'anno 2015.

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 oggetto di una significativa riforma che a partire dal 2016 ha modificato gli assetti territoriali delle Asl.

In particolare, con riferimento ai bilanci di esercizio 2013 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, alla spesa farmaceutica e alla spesa per il personale, tenuto conto delle linee guida elaborate a livello centrale dalla Sezione delle autonomie. Sono state inviate 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) a sedici Aziende sanitarie, ai fini dell'adozione di idonee misure correttive. Su tali temi è stato anche attivato il dialogo con la Regione, che è fra l'altro responsabile del consolidamento dei bilanci aziendali.

In tema di costi della politica, la Sezione ha effettuato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari rappresentati nel Consiglio regionale nella IX^a e X^a legislatura, previsto dal citato d.l. n. 174/2012, fermo restando che quanto accertato non attiene alla legittimità dei comportamenti sottostanti agli atti oggetto del controllo, eventualmente da valutare ad opera di altri organi amministrativi o giurisdizionali secondo le rispettive competenze.

La Sezione ha, inoltre, effettuato, attraverso un apposito "Collegio di controllo sulle spese elettorali", la verifica dei rendiconti relativi alle spese dei partiti e movimenti politici impegnati nelle elezioni amministrative del 31 maggio 2015 nei comuni con più di 30 mila abitanti (art. 13, comma 6, l. n. 96/2012). I lavori, iniziati con la costituzione del Collegio avvenuta con ordinanza del presidente della Sezione n. 4/2016, si sono conclusi con la pronuncia della delibera 4 maggio 2016, n. 51.

Un'altra e non meno rilevante serie di oggetti sui quali la Sezione ha concentrato la sua attenzione è stata costituita dalla gestione finanziaria degli enti locali.

La Sezione ha proseguito il controllo-monitoraggio dei bilanci degli enti, secondo quanto richiesto dall'art. 1, commi 166-167, della legge finanziaria 2006, come modificati dall'art. 148-bis Tuel (inserito dall'art. 3, comma 1, lett. e, d.l. n. 174 cit.). Le pronunce emanate sono state 136 ed altre 65 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 "gravi 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 spesa per il personale.

Tale giurisprudenza e le sue linee portanti, senz'altro vevoli anche nel nuovo contesto normativo delineato dal d.l. n. 174 cit., sono state sintetizzate e sistematizzate, come ogni

anno, in un documento interno volto a standardizzare e semplificare la formulazione delle pronunce che la Sezione di controllo emetterà in esito all'esame dei rendiconti degli enti locali. Le formule adottate intendono assicurare uniformità di trattamento delle medesime irregolarità, salvo le specificità relative ai singoli enti rappresentate dal magistrato istruttore.

In merito alle modalità di svolgimento del controllo monitoraggio, il collegio ha considerato necessario tenere conto, in questo specifico ciclo del controllo, degli effetti delle disposizioni sull'armonizzazione dei sistemi contabili.

Il documento citato si articola in quattro parti, che riguardano: il risultato di amministrazione, la capacità e la sostenibilità dell'indebitamento, il patto di stabilità interno, la spesa per il personale e gli organismi partecipati.

Il patrimonio informativo di cui dispone la Sezione è stato utilizzato in due pronunce (10 marzo 2016, n. 25, e 22 dicembre 2016, n. 215), che hanno valutato positivamente la congruità e la praticabilità dei piani di riequilibrio presentati, al fine di prevenire il dissesto, da due comuni toscani.

La quantità e la qualità delle informazioni sulla gestione finanziaria degli enti locali ha consentito alla Sezione di elaborare una specifica Relazione sullo stato della finanza locale nella regione.

La relazione della Sezione di controllo, approvata nell'adunanza del 10 marzo 2016, si pone come un 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.

Sulla base dei questionari inviati dalle province e dai Comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti, in ottemperanza alle Linee guida della Sezione delle Autonomie (delib. n. 4/2013 e n. 28/2014), la Sezione ha svolto, poi, due analisi conoscitive sulla verifica del funzionamento dei controlli interni, ai sensi dell'art. 148 Tuel.

Infine nell'esercizio della funzione consultiva, la Sezione ha, poi, adottato, nel 2016, 38 deliberazioni aventi ad oggetto pareri, mentre, nell'esercizio del controllo di legittimità, oltre il consueto esame di atti, per la prima volta, la Sezione è stata chiamata a pronunciarsi ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123, sulla conformità a legge di provvedimenti relativi al comparto scolastico, dichiarando la non conformità a legge dei provvedimenti citati, con conseguente ricusazione del visto e della registrazione.

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. Da ultimo, permettetemi di rivolgere un cordiale ringraziamento alle autorità intervenute che, con la loro presenza, hanno inteso condividere questo importante momento celebrativo.

RELAZIONE

CAPITOLO I

IL BILANCIO E L'INDEBITAMENTO NELL'ECONOMIA REGIONALE.

L'ATTIVITA' DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUI RENDICONTI DELLE REGIONI ITALIANE

Sommario: 1. Premessa. - 2. La giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali deliberati nell'anno 2016: principali profili di interesse. - 2.2. L'esito dei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali effettuati nell'anno 2016. - 3. Il contesto macroeconomico nazionale e regionale. - 3.1. Il quadro nazionale di riferimento. - 3.2. - Il quadro economico regionale. 4. L'indebitamento della Regione Toscana. - 4.1. Il contesto normativo di riferimento. - 4.2. Il debito complessivo della Regione Toscana nel 2016. - 4.3. Il rispetto dei vincoli di indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011. - 4.4. Il ricorso a nuovo indebitamento nell'esercizio 2016. - 4.5. Gli ulteriori investimenti finanziati con contributi regionali. - 4.6. La disciplina dei "mutui a pareggio": la gestione 2016. - 4.7. La disciplina dei "mutui a pareggio": l'evoluzione del disavanzo derivante da esercizi pregressi. - 4.8. I debiti fuori bilancio e le passività potenziali. - 4.9. Gli strumenti di finanza derivata. - 4.9.1. Le fonti normative. - 4.9.2. I derivati finanziari in Regione Toscana. - 4.9.3. Il *fair value (mark to market)* dei derivati. - 4.10. Le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013: la gestione 2016. - 4.11. Considerazioni conclusive e criticità riscontrate.

4. Premessa

Il giudizio di parificazione sul rendiconto generale delle regioni, introdotto dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, art. 1, comma 5, ha la funzione di fornire alle Assemblee legislative regionali specifici elementi di valutazione per l'approvazione del disegno di legge, presentato dalle rispettive Giunte, sul rendiconto che conclude il ciclo di una gestione. Mediante la citata norma, il giudizio di parificazione viene esteso alle amministrazioni regionali, in analogia con quanto già disposto per l'omologo giudizio sul rendiconto generale dello Stato dagli artt. 39-41 del r.d. 1214/1934. Viene inoltre prevista una relazione allegata al giudizio di parifica, con lo scopo di esprimere le necessarie osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, nonché di proporre interventi correttivi e riformatori, al fine di garantire, anche in prospettiva, una sana gestione finanziaria.

Il legislatore, nel regolare tale giudizio, ha espressamente teso al "rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni", all'interno del più ampio disegno di consolidamento dell'attività di coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo statale e regionale (art. 1, comma 1, d.l. n. 174/2012). Le disposizioni contenute nell'art. 1 del citato decreto legge tendono, infatti, ad

adeguare e rinnovare il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni, inizialmente previsto dall'articolo 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in base all'evoluzione dei dettami costituzionali in tema di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico, nonché alla luce delle funzioni attribuite alla Corte stessa dall'art. 100 Cost.

Peraltro, il quadro normativo di riferimento, in considerazione anche di quanto disposto dalla legge n. 243/2012 e dei principi contabili previsti dal d.lgs. n. 118/2011, ha prodotto una vasta giurisprudenza costituzionale. Si rammenta al riguardo la sentenza n. 39/2014, con cui la Corte costituzionale ha specificato che solo la Corte dei conti, quale organo terzo ed indipendente, può essere incaricata dallo Stato di effettuare un così ampio controllo sul ciclo del bilancio di regioni ed enti locali senza influenzare l'autonomia di tali enti, anch'essa costituzionalmente tutelata.

La Corte dei conti, sin dall'entrata in vigore del citato d.l. n. 174/2012, ha fornito numerose linee di orientamento per i primi giudizi di parificazione svolti in ambito regionale. Si citano in particolare le deliberazioni della Sezione Autonomie n. 9/2013/INPR e n. 14/2014/INPR, con cui sono state emanate le prime linee di orientamento in materia, nonché la questione di massima di cui alla delibera delle Sezioni Riunite n. 7/QMIG/2013, in cui la Corte ha approfondito le questioni legate alle “formalità della giurisdizione contenziosa” che si applicano al giudizio di parificazione, a norma dell'art. 40, r.d. n. 1214/1934, per gli aspetti relativi alle modalità del contraddittorio con gli enti controllati.

A queste si aggiungono, per l'analisi dei rendiconti 2016, le più recenti linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli enti territoriali (Sez. Aut. n. 9/2016/INPR) e le linee guida per le relazioni dei collegi dei revisori dei conti delle regioni sui rendiconti 2016 (Sez. Aut. n. 8/2017/INPR).

A tale riguardo, come punto di partenza per l'esame dei risultati finanziari della gestione 2016 della Regione Toscana, si propone una breve disamina delle principali risultanze dell'attività di parificazione dei rendiconti regionali effettuata dalle competenti Sezioni regionali di controllo nel corso del precedente anno 2016, con particolare riferimento al controllo effettuato sui rendiconti regionali 2015².

L'analisi si concentra soprattutto sui risultati finanziari conseguiti dalle regioni e sull'eventuale rideterminazione degli stessi da parte delle Sezioni regionali a seguito

² Alcune Sezioni, nel corso del 2016, hanno proceduto all'analisi dei bilanci riferiti ad esercizi precedenti (2013) come nel caso delle Regioni Abruzzo e Campania.

dell'analisi dei singoli disegni di legge sul rendiconto. L'esame dei dati finanziari, infatti, fornisce un quadro d'insieme dell'andamento gestionale delle amministrazioni regionali, sia in termini di valori assoluti, sia con riguardo alla posizione in cui si colloca la Regione Toscana all'interno del contesto nazionale.

Inoltre, si ripercorrono i principali fenomeni rilevati dalle Sezioni nel corso dell'attività di parificazione e le principali problematiche emerse, al fine di offrire una visione unitaria del fenomeno.

A completamento dell'analisi di contesto relativa alla situazione finanziaria delle regioni italiane, si fornisce, nella seconda parte del capitolo, il quadro macroeconomico di riferimento nel quale si inserisce il bilancio della Regione Toscana per l'anno 2016, oggetto di esame nel presente referto.

5. La giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali deliberati nell'anno 2016: principali profili di interesse

5.1. I risultati di amministrazione delle Regioni a seguito del giudizio di parificazione

Nel corso del 2016 sono stati effettuati 21 giudizi di parificazione dalle competenti Sezioni regionali di controllo. Per 2 regioni (Abruzzo e Campania), il giudizio ha riguardato il rendiconto 2013; per i restanti enti (17 regioni e 2 province autonome), oggetto di giudizio è stato il rendiconto 2015; per la Valle d'Aosta non è previsto il giudizio di parifica³.

Nell'ambito dell'attività di controllo sui rendiconti del 2015, propedeutica all'adozione del giudizio di parificazione, le Sezioni regionali hanno analizzato le risultanze contabili della gestione, con particolare riguardo alla corretta rappresentazione del risultato di amministrazione finale e delle poste vincolate in esso contenute. Tale analisi approfondita è stata resa necessaria dall'introduzione, a partire dalla gestione 2015, dei principi contabili armonizzati di cui al d.lgs. n. 118/2011 e dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui che ha preceduto l'applicazione dei nuovi principi.

Il riaccertamento straordinario, che le regioni a statuto ordinario erano tenute ad effettuare alla data del 1° gennaio 2015, unitamente alle diverse modalità di contabilizzazione in base al principio della competenza finanziaria potenziata, hanno reso necessario un controllo accurato dei risultati contabili finali, per verificare la corretta

³ Con riguardo alle regioni a statuto speciale, il giudizio di parificazione sul rendiconto deve essere introdotto mediante norme di attuazione statutaria, ai sensi dell'11 bis del d.l. n. 174/2012.

applicazione delle nuove regole e la conseguente corretta rappresentazione dei dati di bilancio. Tale controllo può aver determinato, in alcuni casi, una nuova quantificazione del risultato finale da parte delle Sezioni regionali, con la conseguente necessità per le amministrazioni regionali di adeguarsi ai rilievi effettuati.

Un ulteriore profilo di criticità che ha caratterizzato il 2015 è rappresentato dall’emanazione, nel corso del mese di novembre e pertanto a fine gestione, del d.l. n. 179/2015 (cd. “Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all’equilibrio della finanza pubblica delle regioni”). Il citato dispositivo è stato adottato come conseguenza della sentenza n. 181/2015 della Corte costituzionale, la quale affronta la tematica della mancata sterilizzazione, nell’ambito del risultato di amministrazione degli enti territoriali, delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013.

Al fine di evitare il finanziamento del disavanzo di amministrazione, ovvero la copertura di nuove spese, mediante le anticipazioni di liquidità ricevute dalle regioni in base al menzionato d.l. n. 35/2013, il d.l. n. 179/2015 ha disciplinato le modalità di contabilizzazione dell’anticipazione stessa, permettendo alle regioni di scegliere tra diversi metodi da applicare nel corso della gestione 2015.

Per quanto riguarda la mancata sterilizzazione negli esercizi precedenti il 2015, l’art. 1, comma 7, dello stesso d.l. n. 179 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 quote non sterilizzate in precedenza. Quest’ultimo dispositivo ha comportato per molte regioni, oramai al termine della gestione 2015, la necessità di vincolare al 1° gennaio 2015 un apposito “fondo anticipazioni di liquidità” e la sua trasposizione nel successivo rendiconto 2015. Tale operazione ha provocato, in alcuni casi, la possibile emersione di disavanzi sostanziali, in caso di mancanza di risorse disponibili sufficienti alla costituzione del nuovo vincolo nell’ambito del risultato di amministrazione. Le Sezioni regionali, nel corso dell’analisi sui rendiconti 2015, hanno controllato l’avvenuta corretta apposizione del suddetto vincolo da parte delle regioni, eventualmente rideterminando il risultato di amministrazione in caso di criticità riscontrate in tale operazione.

Come si vedrà dall’esame dei dati seguenti, tale fenomeno non solo ha comportato l’emersione, ovvero l’aumento, di disavanzi effettivi nei bilanci degli enti, ma ha costituito uno dei principali motivi di rideterminazione del risultato finale 2015 da parte delle Sezioni regionali.

Di seguito si riportano i dati finanziari dei rendiconti delle regioni desunti dalle deliberazioni di parifica e dalle relazioni allegate, predisposte dalle Sezioni regionali di controllo nel corso dell'anno 2016.

In particolare, per ogni regione è stato riportato il risultato di amministrazione formale (al netto del fondo pluriennale vincolato derivante dall'introduzione dei principi contabili armonizzati), l'ammontare dei vincoli ed accantonamenti contenuti nello stesso risultato ed il risultato effettivo, quale differenza algebrica tra il risultato formale e l'ammontare delle quote vincolate/accantonate. All'interno dei suddetti vincoli/accantonamenti, è stata evidenziata la quota vincolata in attuazione del d.l. n. 179/2015, allo scopo di valutare quanto l'introduzione di tale norma abbia inciso sul risultato effettivo dei singoli enti, ovvero se un eventuale disavanzo derivi da aspetti diversi, non legati alle modalità di gestione delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013.

È stata inoltre operata una distinzione tra il risultato (e le sue componenti), come determinato dall'ente nell'ambito della proposta di legge di approvazione del rendiconto predisposto dalla Giunta regionale, e il risultato eventualmente riquantificato dalla competente Sezione nel corso dell'attività di controllo sul rendiconto stesso. In ultimo, è stata riportata la differenza sussistente tra le due quantificazioni operate rispettivamente dalle regioni e dalle competenti Sezioni, in considerazione dell'eventuale ricalcolo effettuato da queste ultime sui vincoli che determinano il risultato effettivo.

Si evidenzia, infine, che le grandezze esaminate di seguito, riferite ai risultati di amministrazione degli enti regionali, esulano dalle grandezze di finanza pubblica (indebitamento netto e debito) considerate quali parametri da trasmettere alla Commissione Europea in applicazione del Protocollo sulla Procedura per Deficit Eccessivi (Pde) annesso al Trattato di Maastricht⁴.

⁴ Le grandezze considerate nel Conto economico delle Amministrazioni pubbliche a fini del rispetto dei parametri europei sono grandezze flusso, in quanto considerano entrate e spese finali, pertanto sono di natura diversa rispetto ai risultati di amministrazione analizzati nella presente sede.

Tab. 1 - Il risultato di amministrazione nelle delibere di parifica al rendiconto adottate dalle sezioni regionali nell'anno 2016.

(in euro)

IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE NELLE DELIBERE DI PARIFICA AL RENDICONTO ADOTTATE DALLE SEZIONI REGIONALI NELL'ANNO 2016									
Regione	Risultato di amministrazione dell'ente				Risultato di amministrazione rideterminato dalle Sezioni regionali Cdc				differenza risultato effettivo ente/rideterminato dalle Sezioni
	Risultato formale di amm.ne (al netto FPV)	Totale vincoli+accantonamenti	Risultato effettivo (Ris. Formale - vincoli/accantonamenti)	di cui vincolato a seguito d.l. n.179/2015	Risultato formale di amm.ne (al netto FPV)	Totale vincoli+accantonamenti	Risultato effettivo (Ris. Formale - vincoli/accantonamenti)	di cui vincolato a seguito d.l. n.179/2015	differenza ris. effettivo Sezione/ris. effettivo Regione
	(a)	(b)	c = (a-b)		(d)	(e)	f = (d-e)		g = (f-c)
Abruzzo R2013 (1)	1.184.286.520	1.722.487.991	-538.201.472	0	1.184.286.520	1.896.496.991	-712.210.472	174.009.000	-174.009.000
Campania R2013 (1)	4.488.405.538	5.975.367.836	-1.486.962.298	0	4.488.405.538	7.968.470.808	-3.480.065.270	0	-1.993.102.971
Basilicata (2)	597.667.617	597.587.128	80.489	0	non rideterminato dalla Sezione	non rideterminato dalla Sezione	non rideterminato dalla Sezione	0	non rideterminato dalla Sezione
Calabria	1.100.155.385	1.184.866.743	-84.711.358	85.955.809	1.100.155.385	1.184.866.743	-84.711.358	85.955.809	0
Emilia-Romagna	-282.784.579	2.435.566.310	-2.718.350.889	937.356.899	-282.784.579	2.435.566.310	-2.718.350.889	937.356.899	0
Friuli-Venezia Giulia	1.316.477.859	802.985.918	513.491.941	0	1.316.477.859	802.985.918	513.491.941	0	0
Lazio	-2.028.012.576	8.839.526.657	-10.867.539.234	7.736.341.384	-2.028.012.576	8.839.526.657	-10.867.539.234	7.736.341.384	0
Liguria (3)	124.704.880	379.312.811	-254.607.932	140.450.800	124.704.880	396.375.134	-271.670.254	140.450.800	-17.062.322
Lombardia	-627.966.357	1.558.512.615	-2.186.478.972	0	-627.966.357	1.558.512.615	-2.186.478.972	0	0
Marche	675.131.092	1.058.963.274	-383.832.183	0	675.131.092	1.058.963.274	-383.832.183	0	0
Molise (4)	496.420.757	736.406.448	-239.985.691	0	496.420.757	805.490.973	-309.070.216	69.084.525	-69.084.525
Piemonte (5)	-2.077.807.641	5.563.135.474	-7.640.943.115	4.801.044.721	-2.077.807.641	5.612.514.362	non rideterminato dalla Sezione	4.801.044.721	-49.378.888
Puglia	1.856.254.718	2.300.448.037	-444.193.318	506.337.113	1.856.254.718	2.300.448.037	-444.193.318	506.337.113	0
Sardegna	-628.687.972	765.011.830	-1.393.699.802	0	-628.687.972	765.011.830	-1.393.699.802	0	0
Sicilia (6)	-418.754.461	5.773.756.429	-6.192.510.890	2.666.969.000	-418.754.461	5.773.756.429	-6.192.510.890	2.666.969.000	0
Toscana	-620.723.175	2.883.204.882	-3.503.928.057	659.434.006	-620.723.175	2.883.204.882	-3.503.928.057	659.434.006	0
Trentino A. A. (7)	79.033.502	0	79.033.502	0	79.033.502	0	79.033.502	0	0
Provincia autonoma di Bolzano	305.966.191	0	305.966.191	0	305.966.191	0	305.966.191	0	0
Provincia autonoma di Trento	56.312.336	0	56.312.336	0	56.312.336	0	56.312.336	0	0
Umbria	107.310.187	329.543.029	-222.232.842	29.089.453	107.310.187	329.543.029	-222.232.842	29.089.453	0
Valle d'Aosta									
Veneto	-316.515.343	2.867.752.927	-3.184.268.271	1.571.298.730	-316.515.343	2.867.752.927	-3.184.268.271	1.571.298.730	0
Totale parifiche deliberate nell'anno 2016	5.386.874.477	45.774.436.341	-40387.561.864	19.134.277.915	4.789.206.860	47.479.486.920	-34.999.958.056	19.377.371.440	-2.302.637.707
Totale R 2015 (senza Campania e Abruzzo - dati R 2013) (8)	-285.817.581	38.076.580.513	-38.362.398.094	19.134.277.915	-883.485.198	37.614.519.121	-30.807.682.315	19.203.362.440	-135.525.736
<i>Totale R 2015 senza Basilicata e Piemonte (Risultato effettivo non rideterminato dalle Sezioni regionali Cdc)</i>	1.194.322.443	31.915.857.911	-30.721.535.467	14.333.233.194	1.194.322.443	32.002.004.759	-30.807.682.315	14.402.317.719	-86.146.848

Tab. 1 - Il risultato di amministrazione nelle delibere di parifica al rendiconto adottate dalle sezioni regionali nell'anno 2016.

(in euro)

IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE NELLE DELIBERE DI PARIFICA AL RENDICONTO ADOTTATE DALLE SEZIONI REGIONALI NELL'ANNO 2016									
Regione	Risultato di amministrazione dell'ente				Risultato di amministrazione rideterminato dalle Sezioni regionali Cdc				differenza risultato effettivo ente/rideterminato dalle Sezioni
	Risultato formale di amm.ne (al netto FPV)	Totale vincoli+ accantonamenti	Risultato effettivo (Ris. Formale - vincoli/accantonamenti)	di cui vincolato a seguito d.l. n.179/2015	Risultato formale di amm.ne (al netto FPV)	Totale vincoli+ accantonamenti	Risultato effettivo (Ris. Formale - vincoli/accantonamenti)	di cui vincolato a seguito d.l. n.179/2015	differenza ris. effettivo Sezione/ris. effettivo Regione
Totale R 2015 Regioni a statuto ordinario RSO (senza Basilicata e Piemonte)	483.974.987	24.574.103.734	-24.090.128.747	11.666.264.194	483.974.987	24.660.250.582	-24.176.275.594	11.735.348.719	-86.146.848

(1) Per le Regioni Abruzzo e Campania le rispettive Sezioni regionali hanno deliberato sulla parifica del Rendiconto 2013.

(2) Per la Regione Basilicata, la Sezione regionale non procede all'eventuale rideterminazione del risultato di amministrazione a causa della presenza di numerose irregolarità che hanno comportato la mancata parifica del rendiconto 2015.

(3) Dalla relazione allegata (pag. 62) al giudizio di parifica della Sez. regionale di controllo per la Liguria, di cui alla deliberazione n. 74/2016: "il totale del disavanzo, definito dalla Regione come autorizzato, ammonta ad euro 258.117.438,52, con una differenza "positiva" rispetto al risultato di amministrazione indicato dalla Regione (-254.607.932) di euro 3.509.506,73. Tale ultima somma è la parte disponibile del risultato di amministrazione applicabile al bilancio d'esercizio come voce d'entrata. In realtà la Regione non tiene conto delle somme da vincolare relative ai flussi dei derivati, già oggetto di pronunciamento di questa Sezione nelle relazioni al rendiconto finanziario della Regione 2013 e 2014. Tali somme ammontano ad oltre 21 milioni di euro motivo per cui la Regione Liguria al termine dell'esercizio 2015 presenta un disavanzo di amministrazione sostanziale di oltre 17 milioni di euro."

(4) Per la Regione Molise, la Sezione regionale ha richiesto la correzione del dato relativo alla parte disponibile quantificata dall'ente (-239.985.691 euro) già in sede di progetto di rendiconto elaborato dall'amministrazione regionale. A seguito della modifica dei dati come richiesto dalla Sezione in -309.070.216 euro, è stata deliberata la parifica del Rendiconto. Il rendiconto definitivamente approvato dalla Regione recepisce pertanto i rilievi della Sezione.

(5) Il dato riferito al totale vincoli + accantonamenti rideterminato dalla Sezione (5.612.514.362 euro) ricomprende, in aggiunta ai vincoli determinati dall'ente, le passività riferite al trasposto pubblico locale (49.378.887,94 euro). Sussistono tuttavia ulteriori poste da vincolare derivanti dall'errato riaccertamento straordinario dei residui che la Sezione non procede a quantificare per mancanza di elementi. E' stata inoltre istituita una gestione straordinaria a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 181/2015. La differenza tra risultato dell'ente e della Sezione (-49.378.888) considera solo le passività relative a trasporto pubblico locale; non risultano stimate dalla Sezione le eventuali ulteriori passività derivanti dall'errato riaccertamento straordinario dei residui.

(6) La Regione Sicilia ha accantonato 2.666.969 migliaia di euro negli esercizi 2014 e 2015 ex d. l. 35/2013 e d.l. n. 179/2016.

(7) Il risultato di amministrazione della Regione Trentino A.A. non appare gravato da alcuni vincoli. Il riaccertamento straordinario viene effettuato all'1.1.2016 anziché all'1.1.2015. Non sono gravati da vincoli neanche i risultati della Regione Friuli V.G. e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

(8) Il totale del risultato effettivo rideterminato dalle Sezioni (-30.807.682.315 euro) non corrisponde alla somma algebrica del risultato di amministrazione complessivo rideterminato (-883.485.198 euro) e dei vincoli complessivi (39.692.326.762 euro) a causa della mancata quantificazione dei vincoli per le Regioni Basilicata e Piemonte. Allo stesso modo, la differenza tra il risultato effettivo dell'ente e quello rideterminato dalle Sezioni per il 2015 (-135.525.736 euro) non ricomprende le rideterminazioni Basilicata. Per il Piemonte, ricomprende solo la quota parziale di 49.378.888 euro.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati desunti dalle deliberazioni di parifica dei rendiconti delle amministrazioni regionali e dalle relazioni allegate, predisposte dalle Sezioni regionali di controllo nel corso dell'anno 2016.

I dati riportati nella tabella mostrano, in primo luogo, la presenza di due regioni (Abruzzo e Campania) sottoposte nel corso del 2016 al giudizio di parifica sul rendiconto 2013, anziché sul rendiconto 2015. In particolare, per la Regione Campania era stata deliberata la mancata parificazione del precedente rendiconto 2012. La deliberazione della competente Sezione regionale di controllo era stata successivamente annullata con decisione delle Sezioni Riunite n. 27/2014, che costituisce tuttavia una pronuncia di mero annullamento, in conseguenza della quale non è stata formulato alcun giudizio sulla parificabilità dello schema di rendiconto 2012.

Si rimanda al proseguo del presente capitolo in merito all'esame sulle criticità rilevate dalle Sezioni in sede di parificazione; in questa sede ci si limita all'esame dei dati finanziari di rendiconto.

Al riguardo, le risultanze contabili 2013 delle due citate regioni, come determinate dalle regioni stesse, evidenziano un risultato di amministrazione formale positivo, che tuttavia non appare sufficiente a finanziare l'ammontare complessivo dei vincoli presenti, generando un disavanzo effettivo pari rispettivamente a -538.201.472 euro per l'Abruzzo ed a -1.486.962.298 euro per la Campania. Per entrambe le regioni, inoltre, le Sezioni hanno provveduto ad una nuova quantificazione del risultato effettivo, a seguito della rideterminazione delle poste complessivamente da vincolare. Per quanto riguarda l'Abruzzo, il risultato effettivo si rimodula in -712.210.472 euro, a causa del mancato accantonamento del fondo per anticipazioni di liquidità per 174.009.000 euro, quale anticipazione di liquidità chiesta ed ottenuta dalla Regione ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 35/2013 e non sterilizzata⁵. La Sezione specifica che il risultato di amministrazione della regione risulta comunque non attendibile, oltre che per la mancata sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità, anche per specifiche poste contabili (residui, economie vincolate) non correttamente determinate.

Nell'ambito del giudizio di parifica, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dall'articolo 81, quarto comma (nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), e dall'articolo 119, sesto comma, della

⁵ Con riferimento alla gestione 2013, non era ancora stato emanato il d.l. n. 179/2015, tuttavia il fenomeno è assimilabile a quello successivamente regolato dal citato decreto legge.

Costituzione, di una serie di disposizioni legislative regionali di competenza del 2013⁶ e sospende il giudizio per le voci non parificate, incise dalle richiamate disposizioni.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 89/2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme per cui era stata sollevata la questione da parte della Corte dei conti. In particolare, la citata sentenza affronta due specifiche questioni: la gestione delle economie vincolate, in presenza di un risultato di amministrazione presunto dell'anno precedente e la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013. In merito alla prima questione, la Corte dichiara l'illegittimità degli articoli di legge contestati dalla Sezione⁷ per contrasto con l'art. 81 Cost., dal momento che consentono una spesa non coperta e non prevista da nessuna disposizione di legge vigente⁸. Con riguardo al secondo aspetto, la Corte dichiara altresì illegittima l'utilizzazione dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 16 della l.r. Abruzzo n. 20/2013, per contrasto con gli artt. 81 e 119, comma 6, Cost., dal momento che la censurata allocazione influisce sia sugli equilibri dei futuri bilanci, sia sul corretto calcolo dell'indebitamento regionale. In conclusione, la Corte costituzionale, in base al principio dell'equilibrio dinamico, richiama la Regione Abruzzo a "rideterminare il bilancio dell'esercizio 2013 in modo da accertare il risultato di amministrazione secondo canoni costituzionali corretti".

Anche la Campania ha visto una nuova quantificazione del risultato 2013 da parte della Sezione, con un peggioramento di 1.993.102.971 euro a causa della mancata contabilizzazione di ulteriori poste vincolate di pari importo.

Andando ad esaminare le risultanze del rendiconto 2015 per i restanti 19 enti, di cui 17 regioni e 2 province autonome⁹, i dati mostrano come i risultati formali determinati dalle singole amministrazioni regionali presentino, per circa la metà degli enti, un segno negativo: Lazio (-2.028.012.576), Lombardia (-627.966.357), Piemonte (-2.077.807.641), Sardegna (-628.687.972), Sicilia (-418.754.461), Toscana (-620.723.175) e Veneto (-316.515.343).

⁶ Si tratta delle seguenti disposizioni legislative: legge regionale dell'Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2 (legge finanziaria regionale 2013); legge regionale dell'Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015); l.r. Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, (Modifiche alla legge finanziaria regionale 2013 e al bilancio di previsione 2013-2015).

⁷ Ci si riferisce agli artt. 7, commi 1, 2 e 3, della l.r. Abruzzo n. 2/2013 nonché agli artt. 1, comma 1; 4, comma 1; 11 e 15, comma 3, della l.reg. Abruzzo n. 3/2013

⁸ La Regione, a seguito di economie di spesa registratesi nella gestione, aveva devoluto tali economie ad interventi diversi da quelli originariamente previsti, in presenza di risorse vincolate. Al riguardo, la Corte costituzionale ha dichiarato che tale devoluzione è consentita solo quando la legge istitutiva dell'originario vincolo, oppure il principio contabile di cui all'allegato 4/2, punto 9.2 del d.lgs. n. 118/2011, prevedono tale possibilità. Il caso della Regione Abruzzo non rientra tra questi.

⁹ La Valle d'Aosta non ha proceduto al giudizio di parificazione, come sopra già esplicitato.

L'ammontare cumulato dei risultati formali determinati complessivamente dagli enti a rendiconto 2015, senza quindi considerare le regioni Abruzzo e Campania, appare negativo per 285.817.581 euro. Questo dato, già di per sé critico in quanto espressione della difficoltà degli enti regionali a svolgere le proprie funzioni con le risorse a disposizione, risulta ancora più negativo se si considera il complesso dei vincoli ed accantonamenti che gravano sul risultato stesso. Infatti, l'ammontare dei vincoli totali a carico dei rendiconti 2015 ammonta a più di 38 milioni (38.076.580.513 euro), con un conseguente disavanzo effettivo degli enti regionali di 38.362.398.094 euro al termine dell'esercizio 2015. Si rammenta al riguardo che la quantificazione in oggetto tiene conto solo dei risultati dei 19 enti riportati in tabella. Non sono pertanto ricompresi i risultati 2015 di Abruzzo, Campania e Valle d'Aosta, che potrebbero aggravare, o comunque modificare, i valori analizzati.

Particolarmente ingenti appaiono i disavanzi effettivi delle regioni Lazio (-10.867.539.234), Piemonte (-7.640.943.115) e Sicilia (-6.192.510.890). Il disavanzo di tali regioni è fortemente influenzato dalle modalità di gestione e contabilizzazione delle già menzionate anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013 e regolate dal successivo d.l. n. 179/2015, che hanno portato alla necessità di istituire un apposito vincolo nel risultato pari rispettivamente a 7.736 milioni, a 4.801 milioni ed a 2.667 milioni.

Segue la Regione Toscana, caratterizzata da un disavanzo effettivo di 3.503.928.057, dovuto solo in parte alla costituzione del fondo anticipazione di liquidità a seguito del d.l. n. 179/2015, che pesa per 659.434.006 euro, su un ammontare totale dei fondi vincolati ed accantonati a carico del risultato stesso di 2.883.204.882 euro. Piuttosto, l'aspetto che influenza l'elevato disavanzo è rappresentato dall'utilizzazione dell'istituto dei cosiddetti "mutui a pareggio". Quest'ultimo consiste nel finanziamento degli investimenti mediante autorizzazione all'assunzione di nuovo debito, che tuttavia non viene contratto nel corso dell'esercizio, a fronte di spese effettivamente erogate.

Nel complesso, una delle principali cause dell'elevato ammontare di disavanzo effettivo delle regioni italiane è rappresentata comunque dall'applicazione della disciplina introdotta dal d.l. n. 179/2015 in tema di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità. Infatti, l'avvenuta costituzione di un apposito fondo a presidio di tale tipologia di entrata, al fine di evitare che questa costituisca una nuova fonte di finanziamento, ha pesato per ben 19.134 milioni su un ammontare vincolato di 38.076 milioni nell'ambito dei bilanci 2015 redatti dalle regioni stesse.

Passando all'esame dei dati contabili rideterminati dalle Sezioni regionali di controllo, questi mostrano come in 6 casi le Sezioni abbiano verificato la non correttezza dei risultati elaborati nel disegno di legge di approvazione del rendiconto. Nel dettaglio, oltre alle due regioni valutate sui risultati 2013 (Abruzzo e Campania), anche Basilicata, Liguria, Molise e Piemonte sono state destinatarie di apposite segnalazioni da parte delle competenti Sezioni, a causa della non corretta determinazione del risultato 2015.

Per quanto riguarda la Basilicata, la Sezione regionale ha proceduto alla non parifica del rendiconto 2015 a causa, come verrà illustrato nel proseguo del presente capitolo, della presenza di numerose irregolarità rilevate in varie macro aree del bilancio, oltre che per il mancato adeguamento della Regione stessa alle misure correttive richieste sul precedente rendiconto 2014. La Sezione ha dichiarato, in sede di giudizio di parificazione, che, avendo riscontrato insussistenze di componenti dell'attivo e sottostime della parte disponibile del bilancio, risulta inficiato a cascata il complessivo sistema di bilancio contenuto nel rendiconto, in termini di veridicità e sostenibilità degli equilibri. Per tali motivi, la Sezione non procede neppure ad una nuova quantificazione del risultato stesso, richiedendo all'amministrazione di recepire le criticità rilevate dalla stessa in sede di controllo.

La rideterminazione del risultato della regione Liguria dipende invece dalla mancata considerazione, nell'ambito del risultato finale, di uno specifico vincolo pari a 20.571.829 euro, derivante dal saldo differenziale dei flussi finanziari, positivi e negativi, generati dai contratti derivati¹⁰.

Il Molise, a sua volta, non aveva costituito il fondo anticipazione di liquidità richiesto dal d.l. n. 179/2015. Infatti, la criticità rilevata dalla Sezione riguardava proprio l'accantonamento dei fondi ricevuti ai sensi del d.l. n. 35/2013. Pertanto, i dati della Regione, indicati nel progetto di bilancio, sono stati modificati a seguito della relazione della Sezione di controllo; il rendiconto ufficiale è stato quindi approvato con i dati corretti a seguito del recepimento dei rilievi effettuati dalla Sezione stessa.

Infine, per la regione Piemonte viene rideterminato l'ammontare dei vincoli complessivi in 5.612.514.362 euro, valore che ricomprende, in aggiunta a quanto quantificato dall'ente, le passività riferite al trasposto pubblico locale (49.378.887,94 euro). Sussistono

¹⁰ La Sezione, nella relazione allegata al giudizio di parifica di cui alla deliberazione n. 74/2016, afferma che "Il totale del disavanzo, definito dalla Regione come autorizzato, ammonta ad euro 258.117.438,52, con una differenza "positiva" rispetto al risultato di amministrazione indicato nella tabella sopra di euro 3.509.506,73. Tale ultima somma è la parte disponibile del risultato di amministrazione applicabile al bilancio d'esercizio come voce d'entrata." Di conseguenza il disavanzo effettivo aumenta di 17 milioni, anziché di 20 milioni).

tuttavia ulteriori poste da vincolare derivanti dall'errato riaccertamento straordinario dei residui che la Sezione non procede a quantificare. Infatti la Sezione, nell'ambito della relazione allegata alla delibera di parificazione, esprime la difficoltà nella rideterminazione del risultato stesso "non potendo determinare esattamente l'ammontare del disavanzo al 1° gennaio ed al 31 dicembre 2015, a causa delle criticità riscontrate nel riaccertamento straordinario e nella cessione di alcuni debiti alla gestione commissariale (...)"¹¹. Si rammenta al riguardo che, nell'ambito di questa amministrazione regionale, è stata istituita una gestione commissariale a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 181/2015.

Di conseguenza, la Sezione ha effettuato una parifica parziale sul rendiconto regionale 2015, escludendo dalla parifica, tra l'altro, il risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015, a causa dell'errato riaccertamento straordinario dei residui, ed il conseguente risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015.

In conclusione, la differenza complessiva derivante dalle rideterminazioni effettuate dalle Sezioni, rispetto ai risultati elaborati dalle amministrazioni regionali, ammonta a 2.302.637.707 euro di maggiore disavanzo, se si considerano tutte le 6 regioni per cui sono stati effettuati i ricalcoli. Analizzando invece le sole regioni i cui dati si riferiscono al 2015 (senza l'Abruzzo e la Campania) si rileva un maggiore disavanzo, quantificato dalle Sezioni, di 135.525.736 euro rispetto ai dati regionali. Tuttavia, tale valore sarebbe ben più elevato in presenza di una valutazione numerica sui risultati effettivi della Basilicata e del Piemonte, per il quale in questa sede si considerano solo le maggiori passività riferite al trasporto pubblico locale per 49 milioni, al netto delle ulteriori passività derivanti dall'errato riaccertamento straordinario dei residui.

In generale, la situazione contabile delle regioni italiane nel 2015 vede un disavanzo effettivo determinato dagli enti per 38.362 milioni. Tale valore, tuttavia, deve essere rivisto alla luce delle rimodulazioni effettuate dalle Sezioni regionali, rimodulazioni che in questa sede risultano parziali in quanto mancano quelle definitive relative alla Basilicata ed al Piemonte. Il disavanzo effettivo finale risulterà pertanto maggiorato almeno di 135.525.736 euro rispetto a quello calcolato dalle regioni. In tale contesto, tutte le regioni a statuto ordinario presentano un disavanzo effettivo nel 2015: solo il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige infatti, oltre alle due province autonome, registrano un risultato

¹¹ Fonte: Sezione regionale di controllo per il Piemonte, relazione allegata alla deliberazione n. 92/2016, Volume I, pag. 130.

finale positivo, rispettivamente pari a 513.491.941 euro ed a 79.033.502 euro. Tra le regioni a statuto ordinario, la più virtuosa è rappresentata dalla Calabria, con un risultato effettivo negativo di 84.711.358 euro, mentre il disavanzo maggiore viene registrato dal Lazio (-10.867.539.234 euro).

Per quanto riguarda la Regione Toscana, quest'ultima si colloca decisamente al di sotto della media dei risultati 2015 (-3.503.928.057 euro), rappresentando il quarto risultato negativo in termini numerici.

La Regione, in sede di controdeduzioni, precisa in merito che, a fronte di un risultato di amministrazione negativo rispetto alla media, l'ente si caratterizza per un indebitamento pro-capite inferiore alla media nazionale. Il modesto ricorso all'indebitamento, che prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011 veniva contratto solo per effettive esigenze di cassa attraverso l'utilizzo dell'istituto dei "mutui a pareggio", ha di conseguenza determinato negli anni un aumento del disavanzo di amministrazione.

5.2. L'esito dei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali effettuati nell'anno 2016

A completamento dell'analisi sui risultati contabili conseguiti dalle regioni, come valutati dalle competenti Sezioni regionali di controllo, si riporta di seguito l'esito dei giudizi di parificazione deliberati dalle stesse Sezioni nel corso del 2016, al fine di esaminare la situazione complessiva degli enti in oggetto, nonché le principali questioni emerse nell'ambito dell'attività di parifica.

La tabella mette in evidenza come, su un totale di 21 regioni esaminate nel corso del 2016 (di cui due con riferimento al rendiconto 2013 e le restanti 19, comprensive delle province autonome, in relazione al rendiconto 2015), le regioni che sono destinatarie di un giudizio di parifica completa ammontano a 9. Ulteriori 11 enti sono caratterizzate da un giudizio di parificazione parziale, ovvero con l'esclusione di specifici aspetti del rendiconto, gravati da particolari criticità. Infine, una regione (la Basilicata) ha visto la mancata parificazione del suo rendiconto, a causa della presenza di rilievi ritenuti talmente gravi da inficiare a cascata il complessivo sistema di bilancio contenuto nel rendiconto, in termini di veridicità e sostenibilità degli equilibri.

Tab. 2 - Esito dei giudizi di parifica al rendiconto adottati dalle Sezioni regionali di controllo nell'anno 2016.

ESITO DEI GIUDIZI DI PARIFICA AL RENDICONTO ADOTTATI DALLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO NELL'ANNO 2016					
Regione	Estremi delibere di parifica delle Sezioni regionali di controllo	Parifica completa	Parifica parziale	Mancata parifica	Note
Abruzzo R2013	n. 39/2016 - giudizio sul Rendiconto 2013		R2013 - parifica con esclusione: a) del saldo finanziario positivo limitatamente ad alcune voci dei residui attivi e passivi; b) dei residui perenti; c) dei capitoli di cui all'Allegato E, concernente economie vincolate riprogrammate per finalità diverse da quelle inizialmente previste; d) del capitolo 21300, non compreso negli Allegati A, B e C, il quale è stato osservato nell'ambito del procedimento di controllo delle scritture contabili su base campionaria; e) del disavanzo finanziario al termine dell'esercizio pari a € - 538.201.471,80, ritenuto parziale e non attendibile, in assenza del riconteggio delle poste di cui sopra e della considerazione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013. La Sezione sospende il giudizio per le voci non parificate, incise dalle disposizioni per le quali è stata sollevata questione di legittimità costituzionale.		La Sezione solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dall'articolo 81, quarto comma (nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), e dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, delle seguenti disposizioni legislative: legge regionale dell'Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2 (legge finanziaria regionale 2013); legge regionale dell'Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3. (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015); legge regionale dell'Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, (Modifiche alla legge finanziaria regionale 2013 e al bilancio di previsione 2013-2015). Sospende il giudizio per le voci non parificate, incise dalle richiamate disposizioni. La Corte costituzionale, con sentenza n. 89/2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme per cui era stata sollevata questione di legittimità da parte della Corte dei conti ed invita la Regione Abruzzo a "rideterminare il bilancio dell'esercizio 2013 in modo da accertare il risultato di amministrazione secondo canoni costituzionali corretti".
Campania R2013	n. 285/2016 - giudizio sul Rendiconto 2013		R2013 - parifica con esclusione dei residui attivi finali e del quadro riassuntivo del risultato di amministrazione, il quale, oltre che per l'importo dei minori residui attivi finali, non contabilizza vincoli per euro 1.414.976.355,21. Ne consegue che sul disavanzo finanziario sostanziale di euro - 1.486.962.298,31 gravano ulteriori componenti negative per euro 1.993.102.971,27, per cui il risultato di amministrazione va rideterminato in euro - 3.480.065.269,58.		La Sezione non ha parificato il precedente Rendiconto 2012. La mancata parifica R2012 è dovuta alla "inattendibilità delle scritture, in particolare, con riferimento alla prassi contabile delle "partite sospese di tesoreria", inficiante la capacità del rendiconto di dare una corretta rappresentazione dei crediti ancora sussistenti, a titolo di residui, a fronte di incassi registrati massivamente in conto terzi, nonché l'incongruenza con i dati di flusso Siope." La decisione della Sezione regionale è stata annullata con decisione delle Sezioni riunite n. 27/2014 (pronuncia di mero annullamento, in conseguenza della quale non è stata formulato alcun giudizio sulla parificabilità dello schema di rendiconto 2012.)

Tab. 2 - Esito dei giudizi di parifica al rendiconto adottati dalle Sezioni regionali di controllo nell'anno 2016.

ESITO DEI GIUDIZI DI PARIFICA AL RENDICONTO ADOTTATI DALLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO NELL'ANNO 2016					
Regione	Estremi delibere di parifica delle Sezioni regionali di controllo	Parifica completa	Parifica parziale	Mancata parifica	Note
Basilicata	n. 45/2016			R2015 non parificato a causa di: mancato adeguamento ente a misure consequenziali richieste su R2014 e delle gravi anomalie e criticità nel sistema di gestione ed allocazione dei seguenti macro aggregati: residui attivi; contabilità speciali; fondi accantonati; fondi vincolati.	La sezione dichiara che "avendo riscontrato insussistenze di componenti dell'attivo e sottostime della parte disponibile del bilancio, risultando inficiato a cascata il complessivo sistema di bilancio contenuto nel rendiconto come presentato a questa Sezione, in termini di veridicità e sostenibilità degli equilibri ivi rappresentati, non si ritiene possa deliberarsi la parificazione del rendiconto generale della Regione Basilicata per il 2015. Né si ritiene possibile emettere, nel caso de quo - un giudizio di "parifica con eccezioni", come in precedenti occasioni reso da questa stessa Sezione (cfr. deliberazione n. 34/2015)."
Calabria	n. 75/2016/- delibera di approvazione della bozza di relazione e fissazione udienza; n. 94/2016 - delibera di parifica		R2015 - parifica con esclusione della voce "Mutui" delle passività patrimoniali.		
Emilia-Romagna	n. 66/2016	R2015			
Friuli-V.G.	n. 43/2016	R2015			
Lazio	n. 119/2016	R2015			
Liguria	n. 74/2016		R2015 - parifica con esclusione: delle somme riportate nel conto di bilancio a titolo di residui attivi iscritti al titolo VI "Entrate per contabilità speciali"; della voce "Passività diverse" del conto del patrimonio; della voce "Immobilizzazioni attive" del conto del patrimonio; del "Risultato d'amministrazione", nella misura in cui non espone apposito vincolo, per ulteriori euro 20.571.829 discendente dal saldo differenziale dei flussi finanziari, positivi e negativi, generati dai contratti derivati.		
Lombardia	n.179/2016	R2015			La Sezione rigetta le eccezioni di incostituzionalità sollevate dal Procuratore regionale in merito al rilascio di garanzia indebitamento e al meccanismo di copertura di talune spese regionali.
Marche	n. 157/2016	R2015			

Tab. 2 - Esito dei giudizi di parifica al rendiconto adottati dalle Sezioni regionali di controllo nell'anno 2016.

ESITO DEI GIUDIZI DI PARIFICA AL RENDICONTO ADOTTATI DALLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO NELL'ANNO 2016					
Regione	Estremi delibere di parifica delle Sezioni regionali di controllo	Parifica completa	Parifica parziale	Mancata parifica	Note
Molise	n. 99/2016 - delibera di approvazione della relazione; n. 104/2016 - delibera di parifica		R2015 - parifica nei limiti e con le osservazioni di cui alla allegata relazione già approvata con deliberazione n. 99/2016/FRG. In particolare, permangono alcune irregolarità in quanto non risulta rispettato il limite legale d'indebitamento mentre risultano rispettati i tetti di spesa del patto di stabilità interno comunque da ricertificare. Inoltre, nell'allegata relazione, sono contenute le osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione nonché indicate le misure correttive ritenute necessarie.		
Piemonte	n. 72/2016 - delibera di approvazione della relazione; n. 92/2016 - delibera di parifica		R2015 - parifica ad eccezione: 1) del risultato di amministrazione all'1/01/2015 come risultante dalla d.g.r. n. 1-2498 del 24/11/2015 inerente il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi; 2) delle passività risultate non cedibili al Commissario Straordinario a seguito delle verifiche effettuate dalla Sezione ai sensi della sentenza della Corte Costituzionale n. 181/2015; 3) del conseguente risultato di amministrazione al 31/12/2015 come risultante dall'art. 5 del disegno di legge regionale del 4 aprile 2016 di approvazione del rendiconto; 4) dei prospetti "Conto generale delle attività e passività finanziarie", "Conto generale delle attività e passività patrimoniali" e "Riassunto dei Conti generali" del Conto generale del Patrimonio.		La Sezione non quantifica il disavanzo effettivo: oltre al mancato computo delle passività relative a trasporto pubblico locale (49.378.887,94 euro), sarebbero da considerare anche le differenze derivanti dall'errato riaccertamento straordinario e dalla cessione di alcuni debiti alla gestione commissariale che la Sezione non quantifica. Le criticità evidenziate nel riaccertamento straordinario dei residui che influenzano il risultato riguardano la cancellazione di residui derivanti dalla competenza 2014 e la cancellazione di residui che andavano mantenuti dotando adeguatamente il fondo crediti di dubbia esigibilità.
Puglia	n. 123/2016 - delibera di approvazione della relazione sul rendiconto e di fissazione dell'adunanza; n. 134/2016 - delibera di parifica	R2015			
Sardegna	SSRRSA/1/2016 e n.134/2016	R2015			

Tab. 2 - Esito dei giudizi di parifica al rendiconto adottati dalle Sezioni regionali di controllo nell'anno 2016.

ESITO DEI GIUDIZI DI PARIFICA AL RENDICONTO ADOTTATI DALLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO NELL'ANNO 2016					
Regione	Estremi delibere di parifica delle Sezioni regionali di controllo	Parifica completa	Parifica parziale	Mancata parifica	Note
Sicilia	SSRRSC/5/2016		R2015 - parifica ad eccezione, per il conto del bilancio, dei pagamenti in conto competenza per l'importo di € 434.496,46, di cui al capitolo 742853 della rubrica dell'Assessorato regionale delle attività produttive; per il conto generale del patrimonio, con esclusione delle seguenti partite: Attività non finanziarie: Sottoconti - Beni immobili € 402.373.589,20; - Oggetti d'arte € 323.051.325,76.		
Toscana	n. 64/2016	R2015			La Sezione ha deliberato la parificazione richiamando, 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.
Trentino A. A.	SSRRTN/1/2016		R2015 - parifica con esclusione: a) del capitolo di spesa 13200000 "Spese per l'attuazione di progetti finalizzati al sostegno di investimenti strategici per lo sviluppo del territorio", nella parte in cui afferisce agli utilizzi delle risorse regionali non conformi a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione e dall'articolo 3, commi da 16 a 21 della legge n. 350/2003; b) della componente "Conto generale del patrimonio";		
Provincia autonoma di Bolzano	SSRRTN/2/2016		R2015 - parifica con esclusione di alcuni capitoli di spesa in merito al pagamento delle indennità di funzione e di coordinamento a dirigenti e funzionari provinciali senza incarico e di altri capitoli di spesa nella parte in cui afferiscono alle concessioni di credito rimosse dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ai sensi della legge regionale n. 8/2012 e successive modificazioni ed integrazioni.		L'avanzo di amministrazione tiene conto, come nell'esercizio 2014, delle entrate derivanti dai prestiti concessi dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. Trattandosi di concessioni di credito per le quali la l.r. n. 8/2012 prevede la restituzione entro la durata massima di 20 anni, demandando alla Giunta regionale, d'intesa con le due Province, di stabilire "ammontare, durata, condizioni e modalità di rimborso", la Sezione specifica che occorre definire un piano economico con la quantificazione della quota di ammortamento annuale. In mancanza dello stesso, incidendo gli accertamenti in entrata sul risultato d'amministrazione, dovrebbe essere previsto apposito vincolo all'avanzo, al fine di garantire l'attendibilità e la veridicità della relativa posta contabile.
Provincia autonoma di Trento	SSRRTN/3/2016		R2015 - parifica con esclusione del capitolo di spesa n. 612880 nella parte in cui afferisce alle concessioni di credito rimosse dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ai sensi della legge regionale n. 8/2012 e successive modificazioni e di alcuni capitoli di entrata riferiti a entrate derivanti da restituzione di somme anticipate per l'estinzione dei mutui con conseguenti effetti sulla determinazione del risultato di amministrazione.		La Sezione rileva che il risultato di amministrazione non tiene conto, in assenza della definizione di "un contestuale piano di ammortamento" prescritto dall'art. 119 della Costituzione, della quota di ammortamento annuale delle concessioni di crediti infruttiferi per complessivi euro 135.147.000 assegnate dalla Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol direttamente alla Provincia autonoma, determinando tale carenza possibili riflessi negativi in termini di attendibilità e veridicità dei dati contabili.

Tab. 2 - Esito dei giudizi di parifica al rendiconto adottati dalle Sezioni regionali di controllo nell'anno 2016.

ESITO DEI GIUDIZI DI PARIFICA AL RENDICONTO ADOTTATI DALLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO NELL'ANNO 2016					
Regione	Estremi delibere di parifica delle Sezioni regionali di controllo	Parifica completa	Parifica parziale	Mancata parifica	Note
Umbria	n. 83/2016	R2015			Nella delibera la Sezione accerta la mancata allegazione dei rendiconti degli enti, aziende organismi ed istituti dipendenti dalla Regione di cui all'art. 52, comma 1, della legge di contabilità regionale, prescritta dall'art. 84, comma 3, lettera d) della medesima legge n. 13/2000.
Valle d'Aosta					
Veneto	n. 360/2016		R2015 - parifica del Conto del Bilancio, ad eccezione di: specifici contributi a favore di società partecipate; canone di locazione finanziaria ed oneri accessori per l'acquisto di un immobile; specifiche poste contabilizzate nelle partite di giro. La Sezione <u>non parifica</u> il Conto del Patrimonio in quanto inficiato da numerose carenze ed irregolarità, la cui gravità è tale da non consentirne la parificazione.		Mancata parifica del conto del patrimonio dovuta alla mancanza di analitica rilevazione poste. Un'ulteriore criticità è costituita dalla mancata rilevazione, nel conto del patrimonio, del valore patrimoniale dei derivati in essere e sottoscritti dalla Regione, priva di giustificazione. Inoltre: In merito alle attività e passività finanziarie del Conto del patrimonio, sono state accertate irregolarità nell'attività di riaccertamento straordinario ed ordinario, carente sotto un duplice profilo: 1) motivazioni dei provvedimenti di riaccertamento generiche e contraddittorie, in contrasto con le specifiche prescrizioni di cui all'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011 e di cui al principio contabile n. 4/2, 2) l'impossibilità di verificare la sussistenza dei presupposti per l'eliminazione ovvero il mantenimento dei residui.
Totale numero di deliberazioni		9	11	1	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati desunti dalle deliberazioni di parifica dei rendiconti delle amministrazioni regionali, e dalle relazioni allegare, predisposte dalle Sezioni regionali di controllo nel corso dell'anno 2016.

Con riferimento alle due regioni valutate sul rendiconto 2013 (Abruzzo e Campania), nel corso dei relativi controlli sono emerse alcune questioni di costituzionalità sull'attività legislativa regionale in tema di bilancio.

Infatti, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in sede di parificazione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in merito ad alcune leggi regionali (legge finanziaria 2013 e leggi di variazione della stessa; leggi di approvazione del bilancio annuale e pluriennale), in riferimento ai parametri stabiliti dall'articolo 81, quarto comma¹² e dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione. In particolare, la Sezione rappresenta che l'analisi condotta sulle risultanze del rendiconto 2013 ha evidenziato che, sul saldo finale, avrebbero inciso in modo non corretto, tra gli altri, impegni di spesa derivanti dalla riprogrammazione di economie di spesa legate a entrate a destinazione vincolata (c.d. economie vincolate), finanziate da avanzo non accertato in via definitiva con l'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio precedente (c.d. avanzo presunto), nonché dal ricorso all'anticipazione di liquidità in base al d.l. 8 aprile 2013, n. 35. In merito, la Corte costituzionale, con sentenza n. 89/2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tutte le norme su cui era stata sollevata la questione da parte della competente Sezione regionale di controllo e richiama la Regione Abruzzo a *“rideterminare il bilancio dell'esercizio 2013 in modo da accertare il risultato di amministrazione secondo canoni costituzionali corretti”*.

Per quanto riguarda la Campania, invece, era stata deliberata la mancata parifica del rendiconto 2012, dovuta all'inattendibilità delle scritture, con particolare riferimento alla prassi contabile delle partite sospese di tesoreria. Tale decisione era stata successivamente annullata da parte delle Sezioni riunite (deliberazione n. 27/2014) con pronuncia di mero annullamento, in conseguenza della quale non è stata formulato alcun giudizio sulla parificabilità dello schema di rendiconto 2012. La regione ha, comunque, approvato il rendiconto 2012 senza il giudizio di parifica in quanto, come espresso dalla Sezione regionale di controllo nell'ambito del giudizio sul successivo anno 2013 (deliberazione n. 285/2016), le Sezioni Riunite avevano solo annullato la mancata parifica, ma non si erano espresse nel merito. Tale aspetto pone, secondo la Sezione regionale, un problema di costituzionalità della legge regionale di approvazione del rendiconto 2012. In sede di parifica sull'esercizio 2013, la Sezione regionale ha tuttavia riesaminato parte del 2012 alla

¹² Il riferimento è al testo del citato articolo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

luce della sperimentazione dei principi armonizzati cui la Regione partecipa a partire dal 2012.

Numerosi sono, inoltre, gli aspetti di interesse emersi nell'ambito dell'attività di controllo sui rendiconti 2015, riferiti non solo a questioni di rango costituzionale, ma anche alle problematiche connesse con l'introduzione dei principi contabili armonizzati e con l'attività di riaccertamento straordinario dei residui propedeutica all'applicazione degli stessi, oltre che con il superamento delle regole del patto di stabilità a favore della nuova disciplina sul pareggio di bilancio.

In primo luogo, si rileva l'unica mancata parificazione del rendiconto 2015, deliberata dalla Sezione regionale per la Basilicata. La Sezione ha ritenuto che il mancato adeguamento dell'ente alle misure consequenziali richieste sul precedente esercizio 2014, unitamente alle gravi anomalie e criticità nel sistema di gestione ed allocazione dei residui attivi, delle contabilità speciali e dei fondi accantonati e vincolati, costituissero irregolarità tali da non permettere una parifica neanche parziale del rendiconto della Regione. I citati aggregati costituiscono infatti, secondo la Sezione, voci di bilancio "portanti", essenziali per la tenuta del rendiconto.

Per quanto riguarda, invece, le parifiche parziali, che investono ben 11 regioni, le principali motivazioni che hanno indotto le competenti Sezioni a deliberare in tal senso risiedono nella presenza di numerose irregolarità contabili, riguardanti soprattutto la gestione dei residui (a seguito del riaccertamento straordinario operato al 1° gennaio 2015); le contabilità speciali; la gestione del patrimonio; il rispetto dei limiti di indebitamento; la correttezza del risultato di amministrazione finale.

Se evidenzia in merito quanto deliberato dalla Sezione regionale per il Veneto che, oltre a non parificare il conto del patrimonio, ha escluso dalla parifica l'erogazione di specifici contributi a favore di società partecipate, operazione qualificabile, secondo la Sezione, come contrazione di nuovo indebitamento, con conseguente elusione della normativa in materia.

In tale contesto, la Regione Toscana è stata destinataria di una deliberazione di parifica completa. Tuttavia, la Sezione regionale ha richiamato l'attenzione dell'ente sulla presenza di un elevato disavanzo sostanziale e sulla necessità di individuare forme di copertura dello stesso in base alle nuove disposizioni della contabilità armonizzata. Il risultato 2015 è infatti caratterizzato da 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 nell'ultimo quinquennio¹³.

In generale, i fenomeni che hanno maggiormente inciso sulle parziali parificazioni dei rendiconti regionali 2015 sono connessi alle nuove regole contabili introdotte dal d.lgs. n. 118/2011, in particolare in materia di gestione dei residui e di rispetto dei limiti sull'indebitamento. L'introduzione del citato decreto e l'applicazione dei principi contabili armonizzati hanno, pertanto, influenzato in misura determinante l'attività di controllo delle Sezioni e la conseguente decisione delle stesse di deliberare parifiche parziali, proprio a causa delle criticità rilevate nell'attuazione delle nuove regole contabili.

Peraltro, l'introduzione dei nuovi dettami di cui al menzionato d.lgs. n. 118/2011, unitamente all'applicazione del più volte citato d.l. n. 35/2013 e s.m.i. in materia di anticipazioni di liquidità, hanno comportato un'intensa attività giurisprudenziale da parte della Corte costituzionale. Si rammentano, al riguardo, la sentenza n. 181/2015, che specifica le modalità di contabilizzazione delle suddette anticipazioni di liquidità e la sentenza n. 279/2016 che, oltre a trattare nuovamente la questione della sterilizzazione delle anticipazioni di cui al d.l. n. 35/2013, si esprime riguardo all'utilizzazione del risultato di amministrazione presunto ed alla corretta contabilizzazione del fondo crediti di dubbia esigibilità.

In ultimo, si citano la sentenza n. 6/2017 che, proprio con riferimento all'armonizzazione contabile, fornisce una disamina del concetto di disavanzo tecnico derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e specifica le corrette modalità di copertura dello stesso, e la sentenza n. 89/2017, che si sofferma sulle modalità di gestione delle economie vincolate, in presenza di avanzo di amministrazione presunto, nonché, nuovamente, sulla sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013.

In conclusione, il primo anno di applicazione dei principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011 ha influenzato anche l'attività di parifica effettuata dalle Sezioni di controllo sui rendiconti 2015 delle regioni italiane, comportando l'approfondimento di specifici aspetti e la rilevazione di criticità aggiuntive rispetto ai precedenti esercizi. Le segnalazioni effettuate dalle Sezioni hanno peraltro permesso alle regioni di correggere tempestivamente le problematiche riscontrate, nonché di mettere le stesse in condizione di monitorare l'andamento degli aspetti maggiormente problematici, in termini di corretta

¹³ Con riferimento al disavanzo di amministrazione 2015, il d.lgs. n. 118/2011, art. 40, ne ammette la copertura mediante ricorso ad indebitamento, in base alle effettive esigenze di cassa. Il 2016 è caratterizzato da una diminuzione del disavanzo effettivo di amministrazione.

applicazione delle regole contabili e di tenuta degli equilibri. Questi ultimi, per la Regione Toscana, riguardano in particolare l'elevato disavanzo sostanziale emerso nel corso dell'ultimo quinquennio e aggravato dalla costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo legato alle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013. In merito la Regione specifica, in sede di controdeduzioni, che l'elevato disavanzo registrato negli anni precedenti dipende soprattutto dall'applicazione delle regole contabili antecedenti il d.lgs. n. 118/2011, in particolare con riguardo all'utilizzo dello strumento dei mutui a pareggio.

6. Il contesto macroeconomico nazionale e regionale

6.1. Il quadro nazionale di riferimento

Nell'ambito del contesto sopra descritto, relativo alla situazione finanziaria delle regioni italiane ed ai conseguenti giudizi di parifica della Corte dei conti sui singoli rendiconti, si inquadra il bilancio della Regione Toscana del 2016. Quest'ultimo viene, peraltro, influenzato dall'evoluzione della situazione macroeconomica nazionale e regionale.

A seguito del periodo contraddistinto dalla crisi finanziaria che ha avuto inizio nel 2008 e della timida ripresa registrata nel biennio 2010-2011, il 2016 sembra confermare l'inversione di tendenza che ha caratterizzato il precedente esercizio 2015¹⁴.

Infatti, nonostante le incertezze registratesi nei primi mesi del 2016 in termini di fattori congiunturali internazionali, la fase di espansione dell'economia italiana sembra essersi consolidata nel corso dell'anno.

I dati di consuntivo 2016 riportano una crescita del Pil dello 0,9 per cento. Su tale risultato hanno inciso negativamente l'andamento delle scorte e la contrazione della domanda estera, a fronte di una dinamica particolarmente positiva degli investimenti. Al riguardo, le misure pubbliche messe a punto dal Governo, in termini di incentivi, unitamente al miglioramento delle condizioni finanziarie, stanno contribuendo al recupero del saggio di accumulazione, gravemente deterioratosi durante gli anni della recessione. Tale fenomeno può inoltre compensare un possibile affievolimento nella crescita dei consumi delle famiglie, determinato anche dall'attesa risalita dell'inflazione, che potrà contribuire al rientro del debito pubblico.

¹⁴ Dal 2008 al 2014, nonostante la lieve 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.

Nel dettaglio, la crescita del Pil nel 2016 è favorita soprattutto dall'espansione delle importazioni di beni e servizi (+2,9 per cento). Dal lato degli impieghi, gli investimenti sono risultati la componente più dinamica, con un incremento del 2,9 per cento, in aumento rispetto all'anno precedente e in netta cesura rispetto al periodo 2012-2014. Si sono registrati, in particolare, aumenti per gli investimenti in mezzi di trasporto (27,3 per cento), in macchinari e attrezzature (3,9 per cento) e costruzioni (1,1 per cento), mentre i prodotti della proprietà intellettuale hanno segnato un calo (-1,3 per cento).

I consumi nazionali aumentano del 1,2 per cento, in linea con il 2015; tra le singole componenti, spicca l'inversione di tendenza della spesa pubblica, caratterizzata da un primo incremento, rispetto ai valori negativi del periodo precedente, mentre la spesa delle famiglie e istituzioni sociali private registra un andamento meno marcato, seppur positivo, rispetto al 2015.

Infine, le esportazioni di beni e servizi sono aumentate in volume del 2,4 per cento e le importazioni del 2,9 per cento, valori entrambi inferiori rispetto al biennio 2014-2015. In merito, il 2016 è stato caratterizzato da una contrazione del commercio internazionale, influenzando quindi le economie, come quella italiana, che avevano indirizzato alla domanda internazionale gran parte delle proprie produzioni. Tale aspetto si unisce al più debole andamento della domanda interna, anche se quest'ultima si conferma ancora determinante per la crescita del Pil.

Tab. 3 - Il quadro macroeconomico in Italia - Conto economico delle risorse e degli impieghi. Variazioni percentuali sull'anno precedente - valori concatenati - anno di riferimento 2010.

Aggregati	2012	2013	2014	2015	2016
Prodotto interno lordo	-2,8	-1,7	0,1	0,8	0,9
Importazioni di beni e servizi (Fob)	-8,1	-2,4	3,2	6,8	2,9
Consumi finali nazionali di cui	-3,3	-1,9	0,0	1,0	1,2
-Spesa delle famiglie	-3,9	-2,5	0,3	1,5	1,3
-Spesa delle Istituzioni sociali private senza scopo di lucro (Isp)	-4,6	1,2	1,0	3,6	2,2
-Spesa delle Amministrazioni pubbliche	-1,4	-0,3	-0,7	-0,7	0,6
Investimenti fissi lordi	-9,3	-6,6	-2,3	1,6	2,9
Esportazioni di beni e servizi (Fob)	2,3	0,7	2,7	4,4	2,4

Fonte: Istat, report "Pil e indebitamento AP" (marzo 2017).

Il 2016 vede, quindi, una ripresa degli investimenti, a cui peraltro dovrebbe contribuire, in parte, anche il settore pubblico. Per quest'ultimo, infatti, l'evoluzione della normativa tende ad incentivare la ripresa degli investimenti pubblici locali. Ci si riferisce, in particolare, al superamento del patto di stabilità e alla sua sostituzione con il principio del

pareggio di bilancio ad opera della l. n. 243/2012 (come modificata in ultimo dalla l. n. 164/2016), unitamente alle disposizioni previste nella stessa norma in tema di indebitamento e di utilizzo dei patti di solidarietà nazionale.

I dati sotto riportati, relativi ai singoli contributi alla crescita del Pil, confermano quanto già registrato nel 2015, con riguardo al ruolo della domanda interna come fattore trainante della ripresa, a fronte di un ruolo minore della domanda estera che negli ultimi anni ha registrato una battuta d'arresto, nonostante abbia rappresentato la principale componente di crescita fino al 2014.

Tab. 4 - Contributi alla crescita del Pil. - Anni 2012-2016, prezzi dell'anno precedente. (punti percentuali)

Aggregati	2012	2013	2014	2015	2016
Domanda nazionale al netto delle scorte	-4,5	-2,8	-0,4	1,1	1,4
Consumi finali nazionali	-2,7	-1,6	0,0	0,8	0,9
-Spesa delle famiglie residenti e ISP	-2,4	-1,5	0,2	1,0	0,8
-Spesa delle Amministrazioni pubbliche	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
Investimenti fissi lordi e oggetti di valore	-1,8	-1,3	-0,4	0,3	0,5
Variazione delle scorte	-1,2	0,3	0,5	0,2	-0,5
Domanda estera netta	2,9	0,9	-0,1	-0,5	-0,1
Prodotto interno lordo	-2,8	-1,7	0,1	0,8	0,9

Fonte: Istat, Report "Pil e indebitamento AP" (marzo 2017).

I principali indicatori di finanza pubblica mostrano un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari a -40.809 milioni (-2,4 per cento del Pil), in diminuzione di circa 3,4 miliardi rispetto al 2015, anno in cui ammontava a -44.197 milioni (-2,7 per cento del Pil). Tale dato rappresenta il valore più basso dal 2007. La diminuzione del disavanzo è stata favorita, tra l'altro, dal calo della spesa per interessi, con una riduzione, rispetto al 2014, di sei decimi di punto in quota di Pil.

Il saldo primario, rappresentato dall'indebitamento netto senza la spesa per interessi, appare stabile rispetto al biennio precedente (1,5 per cento del Pil). Al contrario, il debito pubblico, che rappresenta il 132,6 per cento del Pil, si assesta a 2.218 miliardi, in aumento rispetto agli anni precedenti (2.171,7 miliardi nel 2015 e 2.136,2 miliardi nel 2014)

La pressione fiscale si riduce al 42,9 per cento, ben sette decimi di punto inferiore rispetto al valore massimo registrato nel triennio 2012-2014.

Tab. 5 - Indicatori di finanza pubblica. Anni 2012-2016.

(in percentuale sul Pil)

Aggregati	2012	2013	2014	2015	2016
Indebitamento netto	-2,9	-2,9	-3,0	-2,7	-2,4
Saldo primario	2,3	1,9	1,6	1,5	1,5
Pressione fiscale	43,6	43,6	43,6	43,3	42,9
Debito	123,3	129	131,8	132,0	132,6

Fonte: Istat, Report "Pil e indebitamento AP" (marzo 2017) e Nota informativa (aprile 2017).

Il tema dell'andamento del debito pubblico e del suo legame con la ripresa degli investimenti viene, inoltre, affrontato dalla Corte dei conti nell'ambito del Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica (delibera Sez. Riunite n. 3/2017). In primo luogo, il Rapporto conferma che l'accumulo di debito durante gli anni della crisi è stato determinato, in Italia, soprattutto dal debito pubblico. Il 2016 appare comunque caratterizzato dal raggiungimento di importanti obiettivi in tema di sostenibilità del debito, grazie anche alla presenza, negli ultimi anni, di condizioni favorevoli sui mercati dei titoli di Stato, quali il *Quantitative Easing*.

Inoltre, la composizione del debito si è consolidata, condizione che può limitare gli effetti negativi di un aumento dei tassi e, in generale, di un eventuale peggioramento delle condizioni di finanziamento. Per quanto riguarda la sostenibilità del debito, il Rapporto evidenzia una sua relativa solidità nel lungo periodo, anche con riferimento alla struttura dei relativi strumenti di finanziamento.

Tuttavia, viene sottolineata la presenza di rischi, come emergono dalle analisi della Commissione europea, riguardo alla gestione nel medio periodo (ovvero un orizzonte ventennale). Infatti, date le prospettive di crescita potenziale e l'elevato livello di partenza del debito, raggiungere il target del 60 per cento entro il 2030, come è per costruzione negli indicatori di riferimento, richiede una correzione accentuata dell'avanzo primario, superiore a 6 punti percentuali. Inoltre, esaminando il bilanciamento che gli attivi possono portare alle passività, il debito italiano appare il più alto in Europa, dopo la Grecia. Al riguardo, quando si considera il debito finanziario netto, lo stock di attività finanziarie si assesta al 20 per cento del Pil, a fronte del 132,6 per cento del debito lordo.

Proprio la valutazione degli attivi reali appare più incerta, poiché all'aumento del debito non è corrisposto un incremento del capitale pubblico produttivo per l'economia; di conseguenza, non si è avuto un miglioramento della ricchezza netta (o una riduzione del debito netto).

Per quanto riguarda le previsioni per il prossimo biennio, le stime elaborate dalla Commissione europea prevedono un lieve rialzo del Pil, in particolare per il 2018,

supportato dall'estensione degli incentivi fiscali e dai bassi tassi di interesse reali. A tale rialzo contribuiscono soprattutto gli investimenti e la ripresa del commercio con l'estero. Tuttavia, la debolezza strutturale del sistema economico, a seguito del periodo di crisi, impedisce una crescita più incisiva.

In tale contesto, il mercato del lavoro risulta in lieve miglioramento, con un tasso di disoccupazione in diminuzione, rispetto all'11,7 per cento del 2016. Tale andamento positivo appare comunque più debole rispetto al periodo precedente. L'incremento dei prezzi energetici, peraltro, contribuisce ad un aumento del tasso di inflazione.

Invece, l'indebitamento netto (in percentuale sul Pil) migliora nel 2017 per poi assestarsi nel 2018 al valore di -2,3 per cento. Il debito pubblico è previsto stabile, raggiungendo il 132,5 per cento del Pil nel 2018.

Tab. 6 - Previsioni per l'economia italiana. Anni 2017-2018. Principali indicatori economici.

Voci	2017	2018
Pil e principali componenti (variazioni percentuali sull'anno precedente)		
Pil	0,9	1,1
Spesa delle famiglie residenti	0,8	1,0
Spesa delle Amministrazioni pubbliche	0,2	0,0
Investimenti fissi lordi	3,6	3,3
Esportazioni di beni e servizi Fob	3,4	3,6
Importazioni di beni e servizi Fob	4,5	4,7
Principali indicatori del mercato del lavoro e di finanza pubblica		
Tasso di disoccupazione (%)	11,5	11,3
Indebitamento netto (in % sul pil)	2,2	2,3
Debito (in % sul pil)	133,1	132,5

Fonte: Commissione Europea, *European economic forecasts (Spring 2017)*.

Le tendenze sopra descritte sono riprese anche nel Documento di economia e finanza (Def) 2017, sul quale si è espressa la Corte dei conti, in sede di audizione presso le Commissioni congiunte di Camera e Senato, nell'aprile 2017.

La Corte, in sede di valutazione delle misure contenute nel Def 2017, evidenzia tra l'altro come la congiuntura economica nazionale e internazionale abbia costretto, negli ultimi anni, a rivedere al ribasso le varie stime fatte sul Pil nazionale: dall'esame dei Def che si sono succeduti negli anni emerge, infatti, che il documento dell'aprile 2014 stimava una crescita per il 2018 di poco inferiore al 2 per cento. Nel Def 2017 l'obiettivo è pressoché dimezzato (1,1 per cento), a causa della complessità dei fattori che ritardano un pieno recupero di livelli di attività un tempo ordinari per l'economia italiana. Tale complessità, peraltro, non permette di prevedere accelerazioni significative neanche per il

successivo periodo 2019-2020. Di contro, la Corte evidenzia anche la presenza di elementi positivi, quali l'aumento dei livelli di occupazione, diffuso su un ampio arco di settori economici, e la ripresa del ciclo degli investimenti privati, fattore decisivo nella ricostituzione di una capacità produttiva gravemente deteriorata durante gli anni della crisi finanziaria. Nel complesso, la ripresa economica appare in Italia ancora lenta, anche nel confronto europeo, ma in parte rafforzata dagli interventi avviati, volti ad un più alto saggio di accumulazione e ad un maggiore stimolo alla produttività.

Con riferimento all'andamento della finanzia pubblica, il Def 2017 conferma la buona tenuta dell'azione di controllo della spesa pubblica, anche se questa necessita di un continuo monitoraggio; pertanto il contributo della politica della spesa agli equilibri di bilancio appare solido.

La Corte, in conclusione, invita a mantenere una rigorosa gestione della finanzia pubblica, quale via obbligata per una ripresa strutturale e per evitare un rinvio del percorso di aggiustamento, che potrebbe rivelarsi costoso. Particolare attenzione viene posta, anche in questa sede, alla riduzione dell'indebitamento, tenuto conto dell'atteso rialzo dei tassi di interesse e del previsto rallentamento degli acquisti di titoli pubblici da parte della Bce. Una stabile riduzione del debito pubblico risulta essere una condizione necessaria per garantire il pieno rispetto dei vincoli costituzionali di equilibrio di bilancio introdotti nel 2012.

6.2. Il quadro economico regionale

Per quanto riguarda l'economica della Regione Toscana, quest'ultima sembra registrare un andamento analogo a quanto rilevato a livello nazionale.

I dati di consuntivo 2016, elaborati da Irpet, sono caratterizzati da una revisione al ribasso rispetto alle stime precedenti (giugno 2016), con una crescita del Pil stimata dello 0,7 per cento rispetto al 2015¹⁵.

Il dato, inferiore a quello italiano, implica una crescita economica modesta, a causa sia dall'indebolimento congiunturale già delineato a livello nazionale, con riferimento sia alla contrazione del mercato internazionale, sia al ridimensionamento del sistema produttivo che ha caratterizzato gli ultimi anni. Oltre alla domanda interna, che comunque registra una lieve flessione, ha contribuito alla crescita economica regionale la ripresa degli

¹⁵ L'Irpet, nell'ambito del rapporto "La situazione economica della Toscana. Consuntivo 2015, previsioni 2016-2018", edito a giugno 2016, stimava una crescita del Pil nel 2016 dell'1,1 per cento sull'anno precedente.

investimenti. La componente estera ha invece risentito del rallentamento del contesto internazionale verificatosi nel corso della seconda metà del 2016; al riguardo, il contributo derivante dagli scambi con l'estero (in entrata ed in uscita) risulta pertanto sostanzialmente nullo. Invece, hanno contribuito maggiormente alla crescita del sistema economico regionale gli scambi commerciali con le altre regioni italiane.

Tab. 7 - Principali indicatori economici, confronto Italia - Regione Toscana. (variazioni percentuali a prezzi costanti).

Voci	Toscana		Italia	
	2015	2016	2015	2016
Pil	1,1	0,7	0,8	0,9
Spesa delle famiglie residenti	1,1	0,9	1,5	1,3
Investimenti fissi lordi	0,3	0,8	1,6	2,9
Export (per la Toscana: estero e interregionale)	0,7	0,3	4,4	2,4
Importazioni (per la Toscana: estero e interregionale)	2,8	0,7	6,8	2,9

Fonte: dati Istat e Irpet.

La revisione al ribasso del Pil regionale effettuata, rispetto ai dati di giugno 2016, è inoltre trasposta all'interno del Documento di economia e finanza regionale (Defr) per il 2017 predisposto dalla Regione Toscana, il cui ultimo aggiornamento è stato effettuato nel dicembre 2016. In tale sede, oltre a confermare una crescita minore di quanto stimato nei precedenti documenti di programmazione regionale, seppure di lieve entità, la Regione si sofferma sulla problematica relativa alla sostenibilità del sentiero di crescita futuro. Infatti, le stime per il prossimo biennio, a livello regionale, vedono una lieve crescita del sistema produttivo in linea con il dato italiano, ma ancora molto debole: per la fine del 2018 si prevede infatti un livello di Pil che, in termini reali, si collocherà ancora oltre un paio di punti percentuali al di sotto al livello pre-crisi¹⁶. Infatti, considerando una crescita potenziale bassa, intorno all'1 per cento, unita ad un lento incremento della produttività, si pone il quesito se la sostenibilità di tale sentiero di crescita sia realmente possibile ed a quali condizioni. In particolare, se la produttività del lavoro, caratterizzata da bassi livelli, non torna a crescere, la competitività del sistema potrà essere mantenuta solo con una riduzione dei costi. Quest'ultima, in assenza di politiche di efficientamento, rischia di tradursi in una riduzione della remunerazione dei fattori produttivi tra cui, appunto, il lavoro, con conseguenti ripercussioni negative a livello economico e sociale.

¹⁶ Fonte: Regione Toscana, Defr 2017 - Nota di aggiornamento, dicembre 2016.

In tale contesto, le previsioni per il biennio 2017-2018, elaborate da Irpet, vedono ancora un contributo positivo, ma più contenuto rispetto a quanto registrato a livello nazionale della domanda interna, che sarà affiancato da una dinamica positiva degli scambi con l'esterno della regione (sia esteri che interregionali). Con riguardo alle varie componenti della domanda interna, continuano a crescere i consumi delle famiglie, in linea con il dato nazionale. Tale dinamica è influenzata positivamente, tra l'altro, dalla decisione del governo di disinnescare la "clausola di salvaguardia", che avrebbe comportato un aumento dell'Iva. Al contrario, l'andamento degli investimenti segna una battuta d'arresto nel 2017, per poi riprendere nel 2018.

Nel complesso, la reazione della domanda interna dopo il periodo di recessione non basta a ricostituire gli elementi strutturali che si sono deteriorati negli anni della recessione e che costituiscono componenti fondamentali per una crescita economica forte e sostenibile nel tempo. La crisi, avendo comportato il sottoutilizzo dei fattori produttivi, rischia di portare ad un depauperamento delle risorse del sistema economico, sia in termini di fattore lavoro (mediante la dispersione del capitale umano), sia in termini di capitale (a causa dell'assenza dell'incentivo a investire e del conseguente rischio di deindustrializzazione).

In questo contesto, particolare attenzione viene posta al mercato del lavoro; la disoccupazione, nonostante la crescita del Pil, è stimata ancora elevata per il biennio 2017-2018, assestandosi, a fine 2018, su un livello pari quasi al doppio di quello osservato nel 2007.

Tab. 8 - Previsioni per l'economia toscana. Pil e principali componenti. (variazioni percentuali a prezzi costanti).

Voci	2017	2018
Pil	0,9	1,0
Spesa delle famiglie residenti	0,8	0,7
Spesa delle Amministrazioni pubbliche	0,3	-0,1
Investimenti fissi lordi	0,0	1,0
Export - interregionale	1,0	0,6
Export - estero	2,2	1,2
Importazioni - interregionale	0,4	-0,3
Importazioni - estero	2,1	1,0

Fonte: Irpet.

Proprio il mercato del lavoro è caratterizzato, sia a livello nazionale che locale, da una ripresa ancora fragile, principalmente indotta dalla riduzione del costo del lavoro (bonus

contributivo) piuttosto che da un miglioramento del ciclo economico e delle relative aspettative. Oltre alla presenza di tasso di disoccupazione ancora superiore rispetto ai livelli pre-crisi, sussiste un consistente potenziale di lavoro inespresso (misurato dall'indicatore Neet) o irregolare (lavoro sommerso). Inoltre, appare rilevante il fenomeno della sotto occupazione. Si è verificato, infatti, nel periodo della recessione, un indebolimento della relazione tra l'occupazione e la produzione: la prima è diminuita in misura più marcata della seconda. Quest'ultima è stata, controbilanciata dalla forte flessione delle ore complessivamente lavorate per addetto, comportando la presenza di circa 86 mila lavoratori in Toscana che ad oggi risultano ancora sotto occupati¹⁷.

Il confronto con il dato nazionale mostra comunque come la Toscana sia caratterizzata da un andamento migliore rispetto alla media italiana. Tale considerazione vale per tutti e tre gli indicatori del mercato del lavoro riportati di seguito.

Tab. 9 - Principali indicatori del mercato del lavoro.

Principali indicatori del mercato del lavoro	2012		2013		2014		2015		2016	
	Toscana	Italia								
Tasso di occupazione (popolazione tra i 15 e i 64 anni)	63,7	56,6	63,7	55,5	63,8	55,7	64,8	56,3	65,3	57,2
Tasso di disoccupazione (15 anni e più)	7,8	10,7	8,7	12,1	10,1	12,7	9,2	11,9	9,5	11,7
Giovani Neet (Not in education, employment or training - popolazione tra i 15 e i 29 anni)	18,1	23,9	19,7	26	20,1	26,2	18,6	25,7	18,0	24,3

Fonte: dati Istat.

Nel dettaglio, a livello regionale si registra una leggera crescita degli occupati (+0,5 per cento rispetto al 2015), dovuta all'andamento positivo dei settori commerciale, manifatturiero e agricolo, parzialmente controbilanciato dalla dinamica stabile o negativa registrata rispettivamente dal settore dei servizi e da quello delle costruzioni. Inoltre, il tasso di occupazione, assestandosi al 65,3 per cento, si pone ad un valore ben più elevato rispetto al dato nazionale (57,2 per cento).

Nonostante il miglioramento di tale indicatore, il tasso di disoccupazione regionale resta elevato ed in aumento rispetto al 2015 (9,5 per cento), mentre il valore nazionale è in

¹⁷ Fonte: Irpet, bollettino "Flash Lavoro", marzo 2017.

costante, seppur lieve, diminuzione nell'ultimo triennio (11,7 per cento). Esaminando la serie storica, l'indicatore in oggetto permane comunque ad un livello molto più elevato rispetto al 2012, soprattutto con riferimento al dato regionale.

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 in diminuzione a partire dal 2015, registrando un valore del 18 per cento nel 2016, andamento in linea con quello nazionale e pressoché allo stesso livello del 2012.

In questo quadro si inserisce il ruolo della Regione Toscana quale operatore economico che influenza, mediante la sua capacità di spesa e l'adozione di specifiche politiche, il sistema economico e sociale locale. In particolare, la capacità di spesa dell'ente in oggetto costituisce un fenomeno estremamente rilevante, se confrontata con il Pil regionale.

Tab. 10 - Gli impegni di spesa della Regione Toscana e la loro incidenza sul Pil regionale: serie storica.

(in milioni)

Voci	2012	2013	2014	2015	2016
Pil Regione Toscana (1)	107.411	106.037	106.143	108.160	109.349
Impegni totali Regione Toscana (2)	12.899	14.029	11.694	11.354	11.670
Incidenza % sul Pil	12,01%	13,23%	11,02%	10,50%	10,67%
Impegni totali al netto delle spese per servizi conto terzi	10.001	12.105	9.811	9.293	9.402
Incidenza % sul Pil	9,31%	11,42%	9,24%	8,59%	8,60%

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

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

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

La serie storica riportata mostra una costante, seppur debole, diminuzione dell'incidenza della spesa regionale sul Pil a partire dal 2013, seguita da un lieve nuovo incremento nel 2016. Questo andamento dipende, in prevalenza, dalla riduzione degli impegni di spesa registrati dalla Regione, che sono condizionati soprattutto dalle manovre finanziarie del Governo approvate a decorrere dall'esercizio finanziario 2011¹⁸. Per quanto riguarda, invece, l'andamento del Pil nominale (andamento diverso rispetto a quello registrato dal Pil reale analizzato nelle tabelle precedenti), quest'ultimo è caratterizzato da

¹⁸ La Regione precisa che l'obiettivo imposto alla Toscana in termini di contributo alla riduzione del rapporto deficit/pil (indebitamento netto) sulla componente di spesa extra sanitaria, ha comportato una riduzione della capacità di spesa di circa 760 mln euro su 2,2 mld euro (pari a 34,5%) nel periodo 2010-2014.

un trend altalenante, in miglioramento nell'ultimo biennio, assestandosi nel 2016 a 109.349 milioni.

Si sottolinea inoltre che, proprio nel 2016, l'ammontare complessivo delle spese impegnate nel bilancio regionale torna a salire fino a 11.670 milioni.

Su tale ammontare, la spesa per investimenti pesa per il 4,5 per cento (pari a circa 519 milioni in valore assoluto), mentre la spesa corrente corrisponde al 75 per cento del totale (8.767 milioni). La restante parte riguarda principalmente la spesa per rimborso di prestiti (115 milioni) e la spesa per conto di terzi (2.267 milioni).

Considerando in particolare la composizione della spesa tra parte corrente e parte destinata agli investimenti, la proporzione sopra indicata risulta notevolmente diversa se si considera il primo anno della serie storica (2012). In tale esercizio, infatti, gli impegni in conto capitale rappresentavano il 10 per cento del totale (1.320 milioni), mentre quelli di parte corrente il 67 per cento (8.600 milioni). Su tale diversa distribuzione pesano soprattutto due fenomeni: la riduzione degli investimenti determinata dalla crisi (a seguito, peraltro, di una riduzione delle entrate di bilancio dell'ente regionale) e l'evoluzione normativa in termini di armonizzazione dei sistemi contabili e di vincoli di bilancio. Le innovazioni legislative introdotte a partire dal 2105 hanno infatti comportato una diversa rappresentazione contabile delle spese (a seguito dell'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata), nonché un diverso metodo di gestione delle stesse per rispettare il pareggio di bilancio, regolato dalla l. n. 243/2012. Si sottolinea, infine, l'andamento inverso degli impegni per spese correnti, che invece aumentano, seppure lievemente, nel periodo considerato, da 8.600 milioni nel 2012 a 8.767 milioni nel 2016.

7. L'indebitamento della Regione Toscana

7.1. Il contesto normativo di riferimento

L'introduzione della contabilità armonizzata ad opera del d.lgs. n. 118/2011 e l'applicazione del principio del pareggio di bilancio di cui alla della legge costituzionale n. 1/2012 e alla successiva legge di attuazione (l. 24 dicembre 2012, n. 243) per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, hanno comportato, nel corso del biennio 2015-2016, un'ampia revisione della materia relativa all'indebitamento.

Il 2016, in particolare, è caratterizzato dall'applicazione a regime del capo IV della l. n. 243/2012, che disciplina la materia degli equilibri di bilancio delle regioni e degli enti locali, nonché il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico. La stessa norma

è stata inoltre variata, nel corso dell'anno, dalla l. 12 agosto 2016, n. 164, che ha apportato numerose modifiche in tema di calcolo degli equilibri di bilancio e di ricorso all'indebitamento con lo scopo, tra l'altro, di consolidare la ripresa degli investimenti pubblici locali.

Con riferimento alla disciplina relativa al ricorso al debito, l'art. 10 della citata l. n. 243/2012 ribadisce il principio, già contenuto nell'art. 119 Cost., che sancisce la possibilità di contrarre nuovo debito per finanziare esclusivamente spese di investimento, secondo quanto disposto dalle leggi dello Stato (comma 1) e prevedendo al contempo, per ciascuna operazione di indebitamento, l'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento (comma 2).

I successivi commi 3, 4 e 5 dell'articolo 10 sono stati profondamente modificati nel 2016 dalla menzionata l. n. 164/2016, comportando peraltro necessari adeguamenti in corso di esercizio per gli enti territoriali, chiamati ad applicare tali disposizioni.

Nel dettaglio, il comma 3 novellato prevede che le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 garantiscano il rispetto non più di un saldo di cassa non negativo riferito al complesso degli enti territoriali della regione interessata, come precedentemente disposto, ma, la non negatività del saldo finale di competenza a livello aggregato regionale, compresa la Regione stessa, da raggiungere mediante apposita intesa tra gli enti del territorio.

Oltre alle operazioni di indebitamento, sono state sottoposte al rispetto degli equilibri aggregati anche le operazioni di investimento realizzate mediante l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, con l'obiettivo di scoraggiare gli enti a finanziare le spese in conto capitale mediante l'utilizzo di avanzi di bilancio precedenti, favorendo, invece, il ricorso al fondo pluriennale vincolato. Quest'ultimo, infatti, rappresenta il nuovo strumento appositamente introdotto dai principi contabili armonizzati per raffigurare contabilmente la correlazione temporale tra le entrate e le relative spese finanziate.

È stato, inoltre, eliminato il limite previsto dall'ultimo periodo del citato comma 3, che disponeva 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.

Le modifiche introdotte dal comma 3, come sopra descritte, oltre a porre in rilievo l'importanza delle intese da concludere tra i vari enti territoriali in ambito regionale, tendono a scongiurare il blocco degli investimenti derivante da un quadro regionale

negativo sotto il profilo della cassa, in quanto il nuovo limite si riferisce al solo saldo di competenza finale. Anche la cancellazione dell'ulteriore vincolo quantitativo che legava l'ammontare del nuovo debito alla quota di rimborso prestiti prevista in bilancio muove in tal senso.

Inoltre, il rivisitato comma 4 assegna ai “patti di solidarietà nazionali” una funzione complementare rispetto alle intese concluse all'interno della regione, facendone salvi gli effetti rispetto all'invarianza del saldo finale di competenza a livello regionale. La modifica tende ad incentivare il pieno utilizzo delle capacità di spesa in ambito nazionale, in modo da compensare eventuali situazioni sperequative presenti sul territorio. Infine, il comma 5 prevede specifiche modalità di attuazione dell'articolo 10 nel suo complesso.

Le ulteriori modifiche apportate dalla l. n. 164/2016 in materia di indebitamento investono il successivo art. 12 della l. n. 243/2013, con riferimento alle azioni che lo Stato potrà attuare nei confronti degli enti territoriali in ragione dell'andamento del ciclo economico. In particolare, con legge ordinaria è previsto che gli stessi enti, in caso di ciclo economico favorevole, possano concorrere alla riduzione del debito complessivo della Pubblica Amministrazione, attraverso versamenti al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

L'obiettivo di riduzione del debito a livello aggregato era stato inoltre perseguito già nell'ambito della l. 12 novembre 2011, n. 183, che, all'art. 8 comma 3, dispone l'obbligo per tutti gli enti territoriali di ridurre l'entità del debito pubblico a partire dal 2013. Si sottolinea, al riguardo, che tali disposizioni di cui al menzionato art. 8, costituiscono espressamente principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Il contesto normativo di riferimento in cui occorre analizzare lo stato di indebitamento della Regione Toscana, sotto l'aspetto sia quantitativo che qualitativo, risulta arricchito inoltre dalle disposizioni introdotte, a partire dal 2015, dal d.lgs. n. 118/2011, così come emendato dal d.lgs. n. 126/2014, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali.

In primo luogo, l'art. 44 del d.lgs. n. 118/2011 ribadisce il principio sancito dall'art. 119, comma 6 Cost., per cui le entrate in conto capitale e quelle derivanti dal debito devono essere destinate esclusivamente a spese di investimento.

Al riguardo, lo stesso d.lgs. n. 118/2011, all'art. 75, amplia l'elencazione della casistica, originariamente prevista dall'art. 3, comma 17, della l. n. 350/2003, delle fattispecie costituenti indebitamento e considerate rilevanti per la verifica del rispetto del principio

costituzionale di cui al già citato art. 119. Vengono infatti incluse sia le operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015, sia il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario.

La necessità di valutare l'impatto che le scelte di ricorso al debito provocano sugli equilibri economico-finanziari in una visione prospettica trova inoltre espressione nel dispositivo dell'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011. Quest'ultimo, oltre a rimarcare la necessità di ricorrere all'indebitamento nel rispetto delle leggi vigenti in materia (art. 3, comma 16, della l. n. 350/2003) e dei principi costituzionali (artt. 81 e 119 Cost.) subordina la contrazione di nuovo debito all'approvazione, da parte del Consiglio regionale, dei rendiconti dei due esercizi precedenti. Inoltre, l'effetto dell'autorizzazione all'indebitamento contenuta nel bilancio o/e nell'assestamento è espressamente circoscritta al solo esercizio a cui il bilancio si riferisce. Una rilevante novità riguarda la previsione di una necessaria correlazione tra la contrazione dell'obbligazione, che corrisponde alla stipulazione del relativo contratto, e l'accertamento dell'entrata corrispondente.

Infatti, il comma 4 dell'art. 62 dispone l'immediato accertamento delle entrate derivanti da contrazione di debito, con imputazione all'esercizio in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Al contempo, viene impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento. Al riguardo, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 3.18) indica le modalità di contabilizzazione delle risorse derivanti da indebitamento e delle spese cui le stesse sono destinate. Nel dettaglio, tenuto conto che le spese correlate alle entrate da prestiti devono essere imputate all'esercizio nel quale scadono le relative obbligazioni passive, il vincolo tra queste e le prime si costituisce e si mantiene mediante appositi accantonamenti al fondo pluriennale vincolato, il cui saldo finanziario rappresenta la copertura di tali spese.

Sempre nell'ambito dell'art. 62, di particolare importanza è anche il comma 6, che prevede per le regioni la possibilità di autorizzare nuovo debito solo se vengono rispettate due condizioni. La prima riguarda il limite massimo dell'importo complessivo delle annualità di ammortamento, per capitale ed interessi, dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, importo che, al netto di specifiche voci escluse, non può superare il 20 per cento delle entrate correnti. La seconda condizione prevede 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 2011¹⁹.

È da sottolineare, inoltre, quanto disposto dall'ultimo periodo del menzionato comma 6, che include nel 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”*. Infatti, 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). Il legislatore tende in questo modo ad ampliare la nozione di debito, ponendo l'attenzione non solo sul soggetto direttamente obbligato dalla stipula di un contratto di prestito, ma anche sul tema del trasferimento del rischio tra soggetti, in caso di mancata esecuzione di un adempimento contrattuale. Tale limite rinnova pertanto l'attenzione sulle modalità di finanziamento degli investimenti nell'ambito dell'intero comparto pubblico facente capo all'ente regione.

La concessione di garanzie influenza pertanto la capacità complessiva di indebitamento 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. La rilevanza di tale principio costituzionale, che distingue nettamente le tipologie di spesa finanziabili con il ricorso al debito dalle altre, è confermata peraltro dal fatto che esso viene ribadito più volte anche nell'ambito del d.lgs. n. 118/2011, con riferimento in particolare ai già citati artt. 44 e 75.

A tale proposito, lo stesso d.lgs. n. 118/2011, all'art. 11, comma 3, lett. d), prevede espressamente l'allegazione al bilancio di previsione di un apposito prospetto dimostrativo dei vincoli di indebitamento.

Infine, si rammenta l'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011, che consentiva, al comma 1, ultimo periodo, di utilizzare il sistema dei cosiddetti “mutui a pareggio” soltanto fino alla piena entrata in vigore della l. n. 243/2012, avvenuta il 1° gennaio 2016. A partire da tale data, pertanto, la possibilità di ricorrere a tale istituto risulta preclusa. Inoltre, con riferimento al disavanzo pregresso derivante dal debito autorizzato e non contratto, il successivo comma 2 dispone che, a decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito

¹⁹ Il citato comma 2-bis dispone che *“Resta fermo il limite del 25 per cento per l'indebitamento autorizzato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 31 dicembre 2011, limitatamente agli impegni assunti alla data del 14 novembre 2011 per spese di investimento finanziate dallo stesso, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2012. (...)”*.

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 cassa²⁰.

Anche il principio contabile applicato della contabilità finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), al punto 9.2, tratta la tematica della gestione dei mutui a pareggio, con riferimento alle modalità di copertura del disavanzo derivante dall'utilizzo di tale strumento nei passati esercizi. Infatti, il disavanzo generato da debito autorizzato e non contratto *“è recuperato con il ricorso al debito, stanziando in entrata la corrispondente entrata da accensione di prestiti, che sarà oggetto di accertamento in presenza di effettive esigenze di cassa”*.

Al riguardo, la Sezione ha più volte sottolineato alla Regione Toscana l'importanza di superare le criticità connesse al finanziamento degli investimenti mediante il ricorso ai mutui a pareggio. Anche nell'ambito del referto sulla parifica del rendiconto 2015, approvato con deliberazione n. 64/2016/PARI, la Sezione ha evidenziato come l'impossibilità, a partire dal 2016, di ricorrere a tale istituto potesse generare specifiche criticità nei bilanci regionali futuri, raccomandando all'ente di provvedere ad elaborare appositi rimedi e soluzioni alternative.

In tale contesto normativo, si inserisce inoltre la legge di stabilità 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208) che, con riferimento alla tematica dell'indebitamento, conferma sostanzialmente quanto già disposto dall'impianto normativo previgente, in termini di agevolazioni alla riduzione del debito degli enti pubblici.

Infatti, il comma 683 prevede, ai fini della riduzione del debito, un contributo per il 2016 di complessivi 1.900 milioni di euro da destinare alle regioni a statuto ordinario. La

²⁰ Tale decorrenza, riferita all'entrata in vigore delle disposizioni in oggetto (1 gennaio 2016) è stata oggetto di una specifica analisi da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo in occasione dell'audizione innanzi alla Commissione “Bilancio, tesoro e programmazione” della Camera dei deputati per l'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio (settembre 2015), in quanto suscettibile di diverse interpretazioni: il termine, infatti, può essere interpretato nel senso che esso si riferisca “alla legge di bilancio unificata (di cui all'art. 15) che entra in vigore il 1° gennaio 2016” ovvero “alla medesima legge così come approvata nel 2016 e che quindi entra in vigore nel 2017”. La scelta tra le due opzioni non è di poco conto, considerato che “la prima possibilità presupporrebbe - tenuto conto dei tempi della sessione di bilancio - l'entrata in vigore della nuova legge di contabilità ordinaria in tempi tali da permettere l'approntamento della nuova struttura della legge unificata, perché questa sia presentata nel prossimo mese di ottobre” e tenuto conto degli “eventuali riflessi dell'esercizio delle deleghe già menzionate di cui agli articoli 40 e 42, il cui termine per intanto è fissato al 31 dicembre p.v. e la cui traduzione in una nuova struttura del bilancio comporterà passaggi amministrativi presumibilmente di non scarso rilievo, il cui esito si avrà nel 2016”, di tal che “la seconda interpretazione, che va nel senso di riferire la normativa alla sessione di bilancio per il 2017, sembra quella più realistica”.

quota attribuita alla Regione Toscana dalla stessa legge di stabilità è di 148,53 milioni di euro.

Il contributo in oggetto non rileva ai fini del pareggio di bilancio di cui ai commi da 707 a 734 della legge di stabilità 2016.

Proprio con riguardo alla disciplina riferita al pareggio di bilancio, il comma 710 prevede il rispetto da parte degli enti territoriali, ai fini del concorso al conseguimento dei saldi di finanza pubblica, di un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Le disposizioni di cui al presente comma valgono solo per l'anno 2016, in quanto la successiva legge di bilancio per il 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232), al comma 463, ne prevede la cessazione dell'applicabilità, rimodulando il rispetto del pareggio di bilancio in conformità con l'art. 9, c. 466, della l. n. 243/2012²¹.

Inoltre, il comma 712 bis esonera le regioni, le province autonome, le città metropolitane e le province al rispetto del saldo di cui al comma 710 in sede di bilancio di previsione, permettendo a tali enti il relativo conseguimento solo nell'ambito del rendiconto.

Peraltro, il mancato rispetto a rendiconto del vincolo sul pareggio di bilancio di cui al comma 710 ha effetti sulla capacità di indebitamento dell'ente, in quanto una delle sanzioni previste riguarda proprio l'impossibilità di ricorrere a nuovo debito (comma 723, comma 1 lett. d). La stessa norma, infatti, prevede la necessaria presentazione all'istituto di credito cui si richiede un nuovo finanziamento di un apposito prospetto che accerti il conseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio.

7.2. Il debito complessivo della Regione Toscana nel 2016

Nell'ambito del quadro normativo sopra delineato, si inserisce l'analisi finanziaria del fenomeno dell'indebitamento all'interno del territorio toscano.

I dati riportati di seguito mostrano come il debito che grava sul comparto degli enti locali toscani si stia progressivamente allineando a quello relativo al comparto regionale. Infatti, a fronte di una costante diminuzione dell'indebitamento a carico di comuni e province, che dal 2010 al 2014 diminuisce del 39 per cento passando da 4.473 milioni a

²¹ Il comma 710 della l. n. 208/2015 prevedeva, per il 2016, il rispetto di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali, come modificato i sensi dei commi 728, 730, 731 e 732 della stessa legge, che riguardavano la possibilità di cessione o richiesta di spazi finanziari da parte degli enti appartenenti alla stessa regione, fermo restando l'obiettivo complessivo a livello regionale. Il calcolo era, pertanto, parzialmente diverso da quello previsto dal comma 466 della l. n. 232/2016 per il successivo esercizio 2017, che rimanda direttamente all'art. 9 della l. n. 243/2012, con l'aggiunta del fondo pluriennale vincolato quale componente significativa ai fini del calcolo stesso.

3.225 milioni, il debito regionale si incrementa, nello stesso periodo, da 1.411 milioni a 2.164 milioni (+53 per cento).

Le due tendenze contrapposte comportano un andamento pressoché stabile dello stock di debito complessivo a livello regionale, anche se in leggera diminuzione, da 5.885 milioni a 5.390 milioni nel quinquennio considerato.

Il 2015, invece, segna una prima inversione di tendenza dello stock di debito a carico dell'ente regionale, che diminuisce lievemente rispetto al precedente esercizio, allineandosi all'andamento in diminuzione degli enti locali. Nonostante il dato dell'ammontare di debito degli enti locali risulti parziale²², sembra confermato il costante decremento nel tempo della grandezza in oggetto, con un'incidenza pro capite che si attesta complessivamente, al termine del 2015, a 902 euro.

Per quanto riguarda il 2016, esercizio per il quale è disponibile il solo dato della Regione Toscana, si registra una ulteriore diminuzione, seppur lieve, fino a 1.942 milioni di euro, con un'incidenza di 519 euro pro capite sui cittadini toscani.

Tali considerazioni devono tuttavia essere valutate alla luce dell'impatto sul debito complessivo delle anticipazioni di liquidità ricevute ai sensi del d.l. n. 35/2013 e s.m.i., sia dagli enti locali che dalla Regione, nel corso del biennio 2013-2014. I primi hanno fatto un modesto ricorso a tale istituto, in quanto l'ammontare complessivamente erogato a favore di comuni e province è pari a 63 milioni nel 2013 ed a 7 milioni nel 2014. I dati indicati nella tabella, con riferimento agli enti locali, risultano comunque già al netto di tale grandezza.

Al contrario, la Regione ha ricevuto anticipazioni di liquidità ai sensi della citata norma per un ingente quantitativo, pari a 510 milioni nel 2013. Nel 2014, le risorse della medesima tipologia, iscritte in bilancio nell'ambito delle entrate derivanti dal ricorso al credito (titolo V), sono state pari a 404 milioni, per un totale di 914 milioni. Tale importo complessivo è ricompreso nello stock del debito regionale indicato nella tabella seguente.

Considerando l'indebitamento regionale al netto dell'anticipazione di liquidità²³, si registra una diminuzione del debito regionale a partire dal 2013.

²² Il dato relativo allo stock di debito degli enti locali per l'anno 2015 è parziale, in quanto si riferisce al 60 per cento del totale dei comuni e province presenti sul territorio regionale.

²³ Al netto dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 (914 milioni complessivi) e scomputando la relativa quota annuale di rimborso a partire dal 2014, lo stock di debito regionale si rimodula in 1.350 milioni nel 2013, 1.255 milioni nel 2014, 1.159 milioni nel 2015, 1.078 milioni nel 2016.

Tab. 11 - L'indebitamento degli Enti locali e della Regione Toscana.

(in migliaia)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016****
Totale debito enti locali toscani **	4.473.341	4.178.665	3.869.159	3.547.270	3.225.303	1.339.101*	
<i>Incidenza pro capite (euro)</i>	<i>1.199</i>	<i>1.114</i>	<i>1.047</i>	<i>961</i>	<i>860</i>	<i>357</i>	
Totale debito Regione Toscana ***	1.411.205	1.423.828	1.440.649	1.859.840	2.164.472	2.046.250	1.942.427
<i>Incidenza pro capite (euro)</i>	<i>378</i>	<i>380</i>	<i>393</i>	<i>504</i>	<i>577</i>	<i>545</i>	<i>519</i>
Totale debito enti locali toscani + Regione Toscana	5.884.546	5.602.493	5.309.808	5.407.110	5.389.775	3.385.351	
<i>Incidenza pro capite (euro)</i>	<i>1.577</i>	<i>1.494</i>	<i>1.448</i>	<i>1.464</i>	<i>1.437</i>	<i>902</i>	

*Il dato per il 2015 è parziale e pertanto provvisorio, in quanto rappresenta circa il 60 per cento degli enti locali toscani.

** 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. Per il 2016 il dato degli enti locali non è ancora disponibile.

*** L'importo del debito regionale include, 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.

**** Per il 2016 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.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto enti locali toscani e Regione Toscana.

Come riportato nella precedente tabella, il 2016 rappresenta il primo esercizio in cui si registra una diminuzione del debito complessivamente a carico della Regione Toscana rispetto al periodo precedente²⁴.

L'analisi del trend mostra, inoltre, una costante diminuzione della quota di debito a carico dello Stato, che a fine 2016 si assesta a soli 49,78 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 biennio 2015-2016.

Nel 2016, infatti, a fronte di un ammontare a carico della Regione, comprensivo dei prestiti obbligazionari, pari a 1.892,65 milioni, la quota di indebitamento a tasso fisso ammonta a 1.375,21 milioni, pari a circa il 72 per cento del totale.

²⁴ Se si considera il dato al netto delle anticipazioni di liquidità ricevute dalla Regione ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013 negli anni 2013 e 2014, il debito diminuisce a partire dal 2013, come sopra specificato.

Tab. 12 - 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
2016	1.580,67	311,98	1.892,65	44,81	4,96	49,78	1.942,43

(*) 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.

Fonte: Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana.

In merito alla spesa per rimborso di prestiti, questa si incrementa nel 2016 rispetto agli anni precedenti a causa soprattutto della presenza, a partire dal 2014, della quota di rimborso riferita alle anticipazioni di liquidità di cui al d. l. n. 35/2013 erogate nel biennio 2013-2014. Tale quota ammonta rispettivamente a 5,5 milioni nel 2014, 19,4 milioni nel 2015, ed a 22,4 milioni nel 2016.

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 9 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 2016 si incrementa fino a 115 milioni.

Considerando il costo del servizio al debito in relazione alle entrate tributarie ed al complesso delle entrate correnti accertate nel bilancio regionale, si evidenzia che, in entrambi i casi, l'incidenza del costo del debito, (inteso come la spesa per rimborso di prestiti complessivamente impegnata nel bilancio) presenti un andamento altalenante, con un nuovo incremento nel 2015 e un punto di massimo nel successivo esercizio 2016. Su tale andamento pesa, come sopra detto, il rimborso a regime dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013, il cui valore è destinato ad aumentare nel corso degli anni e che pertanto caratterizzerà anche gli esercizi futuri.

Tab. 13 - Il costo del servizio al debito: spesa per il rimborso di prestiti.

(in milioni)

Voci	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Spesa per rimborso di prestiti (1)	85,05	80,75	88,91	84,98	100,66	105,97
Incidenza % degli oneri servizio al debito sulle entrate tributarie (2)	1,16%	1,08%	1,19%	1,13%	1,26%	1,31%
Incidenza % degli oneri del servizio al debito sulle entrate correnti (2)	1,04%	0,95%	1,04%	0,98%	1,11%	1,16%

(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 seguenti 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. Il dato può differire da quello indicato nel capitolo della presente relazione sulla gestione delle entrate in quanto, in questa sede, non viene considerata la quota capitale su mutui e prestiti contratti/emessi per interventi nel settore del trasporto pubblico locale.

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

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

Infine, per quanto riguarda gli interessi sul debito, iscritti tra gli impegni di spesa corrente (titolo I) del bilancio regionale, questi ammontano a circa 64 milioni. Tale importo comprende sia la quota di interessi relativa a mutui e prestiti a carico della Regione (61,3 milioni), sia quella finanziata da contributi dello Stato (2,7milioni). Nel complesso, il costo per il servizio del debito ammontava a 65,7 milioni nel 2015, registrando quindi una lieve diminuzione.

Tra le spese per interessi a carico della Regione si rammentano, 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, pari a più di 20 milioni, da aggiungere pertanto alla quota capitale da rimborsare descritta in precedenza (22,4 milioni).

Un'ulteriore quota di 22 milioni è costituita dagli interessi passivi per debiti afferenti al comparto sanitario, finanziati a carico del fondo sanitario nazionale. Di questi, 11 milioni sono riferiti a oneri derivanti dal differenziale negativo relativo ai contratti derivati (Irs), valore in linea quello del rendiconto 2015; tuttavia, tale voce non era presente negli anni precedenti il 2015.

In conclusione, il costo del debito complessivo a carico del bilancio regionale, considerando la somma della quota capitale e della quota interessi per il 2016, è pari a circa 179 milioni, compreso il debito riferito ad interventi nel settore del trasporto pubblico locale.

7.3. Il rispetto dei vincoli di indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011

Con riferimento alla Regione Toscana, la legge regionale 28 dicembre 2015, n. 83 che approva il bilancio di previsione 2016-2018 contiene, tra gli allegati, il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento di cui all'art. 62, comma 6 del d.lgs. n. 118/2011²⁵.

Tale prospetto (allegato D al bilancio di previsione 2016-2018) evidenzia come la Regione rispetti il vincolo del 20 per cento imposto dalla citata norma con un margine in costante riduzione nel triennio considerato, pari rispettivamente a 37,7 milioni nel 2016, 25,7 milioni nel 2017 e 21,1 milioni nel 2018.

Lo stesso prospetto viene successivamente rimodulato in occasione dell'assestamento di bilancio, approvato con legge regionale n. 54 del 5 agosto 2016 (allegato C alla medesima legge), da cui si evince come il margine disponibile per il rimborso di nuove rate in ammortamento si sia ulteriormente ridotto, a seguito delle variazioni di bilancio intervenute fino a tale data, rispettivamente a 31,6 milioni per il 2016, 17,3 milioni per il 2017 e 12,7 milioni per il 2018.

In particolare, si evidenzia come l'ammontare delle rate di rimborso del debito pregresso, riferite agli esercizi precedenti al 2016, (pari a 162,12 milioni) rappresenti già il 58 per cento del livello massimo di spesa annuale permessa dalla norma in oggetto (pari a 281,44 milioni). Tale proporzione lascia, pertanto, limitati spazi di manovra all'ente per l'accensione di nuovi prestiti, accensione che si rende peraltro maggiormente necessaria in considerazione del superamento della disciplina dei "mutui a pareggio" a partire dal 2016.

²⁵ Il citato comma 6, come già descritto in precedenza, prevede specifiche limitazioni alla contrazione di nuovo indebitamento, disponendo quanto segue: *"Le regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'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" ed a 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, comma 2-bis, della legge n. 183 del 2011. (...) Concorrono al limite di indebitamento 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"*.

Tab. 14 - Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento della Regione Toscana. Dati da stanziamento di bilancio - previsioni assestate 2016-2018. (in euro)

ENTRATE TRIBUTARIA NON VINCOLATE art. 62, c. 6, d.lgs. n. 118/2011		2016	2017	2018
A)	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (titolo I)	8.168.169.867,36	8.138.298.307,34	8.135.140.386,53
B)	Tributi destinati al finanziamento della sanità	6.761.000.000,00	6.761.000.000,00	6.761.000.000,00
C)	Totale entrate tributarie al netto della sanità (A-B)	1.407.169.867,36	1.377.298.307,34	1.374.140.386,53
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI				
D)	Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	281.433.973,47	275.459.661,47	274.828.077,31
E)	Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2015	162.119.831,36	152.152.244,09	148.283.927,56
F)	Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	-	-	-
G)	Ammontare rate per mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	43.500.000,00	43.500.000,00	43.500.000,00
H)	Ammontare rate per mutui e prestiti 2016 autorizzati con la legge in esame	144.462.906,49	148.855.969,43	152.766.557,25
I)	Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	33.306.000,00	19.230.000,00	14.841.000,00
L)	Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	66.943.078,54	67.094.520,53	67.543.750,96
M)	Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)	31.600.314,16	17.275.968,48	12.662.343,46
TOTALE DEBITO				
N)	Debito contratto al 31/12/2015	1.963.691.945,15	1.878.410.001,20	1.790.700.237,68
O)	Accantonamento a sinking fund al 31/12 dell'esercizio precedente	-	-	-
P)	Debito autorizzato nell'esercizio in corso e contratto	-	-	-
Q)	Debito autorizzato con legge in esame	2.930.994.050,75	77.000.000,00	72.500.000,00
R)	Totale debito della Regione (R=N-O+P+Q)	4.894.685.995,90	1.955.410.001,20	1.863.200.237,68
DEBITO POTENZIALE				
	Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti	522.149.272,93	501.997.735,56	481.034.115,63
	di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento	-	-	-
	Garanzie che concorrono al limite di indebitamento	522.149.272,93	501.997.735,56	481.034.115,63

Fonte: Regione Toscana, legge regionale n. 54/2016 di assestamento al bilancio di previsione 2016-2018.

Analizzando le singole voci che compongono il prospetto, le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (titolo I) considerate al netto della quota destinata al comparto sanitario sono stimate, in sede di assestamento, in 1.407,17 milioni per il 2016, in lieve diminuzione nel biennio successivo. Il limite massimo per la spesa di rimborso prestiti che l'ente è tenuto a rispettare annualmente, rappresentata dal 20 per cento di tale importo, ammonta pertanto a 281,43 milioni per il 2016.

Dal punto di vista delle spese considerate nel calcolo del limite in oggetto, rileva in primo luogo l'ammontare delle rate di rimborso di prestiti riferite a debiti già contratti dalla Regione fino al 31 dicembre 2015, pari a 162,12 milioni (voce E del prospetto). Tale importo comprende sia la spesa per il rimborso della quota capitale sui mutui e prestiti (prevista, per il 2016, in 109,49 milioni) sia la quota per interessi, stimata in 52,63 milioni.

Nonostante il prospetto in esame si riferisca alla legge regionale n. 54/2016 di assestamento del bilancio 2016, i dati riportati riferiti alla citata voce E) rappresentano le stime iniziali effettuate in sede di bilancio di previsione 2016-2018. I valori non sono, pertanto, stati adeguati alle stime definitive effettuate in sede di assestamento²⁶. Al riguardo, se si considerano anche i capitoli movimentati successivamente in sede di assestamento del bilancio, i cui stanziamenti definitivi ammontano a circa 16 milioni (comprensivi di quota capitale e interessi), l'ammontare complessivo si rimodula in 168,32 milioni, di cui 52,63 per interessi e 115,69 per la parte capitale²⁷. In conclusione, considerando i dati assestati, l'ammontare complessivo delle rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31 dicembre 2015 aumenta di 6,20 milioni (da 162,12 a 168,32 milioni).

Tale nuova valorizzazione potrebbe pertanto incidere negativamente sulla capacità della Regione di contrarre nuovo indebitamento nel corso del 2016. Tuttavia, poichè il margine per la contrazione di nuovo debito, per il 2016, ammonta a 31,60 milioni, l'eventuale ricalcolo non influenzerebbe il rispetto del limite esaminato in questa sede.

In sede istruttoria, la Regione specifica, con riferimento alla lettera E) del prospetto, che *“il dato corrisponde alla previsione iniziale di bilancio in quanto gli oneri ivi previsti si riferiscono al debito in ammortamento al 31/12/2015 (ovvero al debito contratto al 31 dicembre 2015), dato non modificato dalle risultanze del rendiconto 2015. Si ritiene, pertanto, che i valori riportati in tale riga siano correttamente valorizzati”*.

Tuttavia, si evidenzia che permangono le differenze sopra descritte nell'ambito dei singoli capitoli di spesa analizzati, tra i valori previsionali e quelli assestati 2016, con particolare riferimento alla quota riferita agli interessi derivanti da mutui a tasso variabile; importo, quest'ultimo che subisce variazioni in relazione all'andamento del mercato finanziario.

Infine, sussistono altri due capitoli di spesa riferiti a interessi passivi sui contratti derivati, per 12,71 milioni, non considerati nell'ambito della quota complessiva di interessi ai fini del calcolo di cui alla voce E) del prospetto. L'inclusione di tale ammontare comporterebbe una ulteriore riduzione del margine di manovra per l'assunzione di debito futuro.

²⁶ In sede di assestamento, i valori riferiti ai capitoli di bilancio considerati nel calcolo risultano comunque di importo inferiore e pari, per il 2016, a complessivi 152.185.342 euro, di cui 40.995.057 euro per la quota di interessi e 111.190.285 euro per il rimborso della quota capitale.

²⁷ La principale differenza riguarda la spesa per interessi passivi a carico del fondo sanitario per investimenti, pari circa 9,8 milioni, voce movimentata solo in sede di assestamento.

Su tale punto, in sede istruttoria, è risultato che la mancata inclusione degli oneri in oggetto deriva dall'interpretazione data dalla Regione circa la descrizione delle singole voci del prospetto. L'ente comunica, in particolare, che *“tecnicamente è stato ritenuto cosa distinta il valore delle rate dei mutui e prestiti, riferito al valore capitale rimborsato e ai relativi interessi come derivanti dal contratto di finanziamento rispetto al valore di oneri derivanti, invece, dai contratti di swap sui tassi di interesse”*.

Al riguardo, pur riconoscendo la specificità dei maggiori interessi sui contratti derivati rispetto a quelli ordinari sui finanziamenti sottostanti, anche per ciò che discende dal principio contabile 4.2 di cui al d.lgs. n. 118/2011 e dunque l'esigenza della separata contabilizzazione dei flussi di interessi da swap, si ritiene che gli stessi non possano essere esclusi dal computo per l'individuazione dei predetti limiti. Tale aspetto è stato rilevato anche dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto, nell'ambito dell'analisi sui rendiconti regionali 2014 e 2015, e da quella per il Piemonte²⁸.

In sede di controdeduzioni, la Regione comunica che terrà conto, nell'ambito dei prossimi rendiconti, delle osservazioni effettuate dalla Sezione in merito, considerando anche gli oneri finanziari relativi a contratti derivati nei prospetti dimostrativi del rispetto dei limiti di indebitamento.

Un'altra voce rilevante è quella riferita alle rate relative al debito potenziale, pari a 43,5 milioni, che riguardano il debito contratto da altri enti su cui la Regione ha rilasciato apposita garanzia. In particolare, il dato si riferisce, per 40 milioni, alle garanzie rilasciate sulle rate annuali dei debiti contratti dagli enti del settore sanitario con Cassa depositi e prestiti S.p.A. Tra tali debiti garantiti spicca la quota pagata dall'azienda ospedaliera senese (pari a 7,4 milioni), a fronte di una media di poco più di 1 milione delle altre rate, riferite alle aziende sanitarie ed ospedaliere regionali e ad Estar. Gli ulteriori 3,5 milioni riguardano una fidejussione su un mutuo contratto dall'Autorità portuale di Piombino²⁹.

Inoltre, si sofferma l'attenzione sulla voce relativa alle rate per mutui e prestiti *“autorizzati con legge in esame”* (voce H del prospetto) pari, per il 2016, a 144,46 milioni. Tale importo riguarda la rata annua (di cui 59,57 per quota capitale e 84,89 per interessi) a

²⁸ Sezione regionale di controllo per il Veneto, delibera n. 360/2016/PARI; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 473/2012/PAR.

²⁹ È stata rilasciata anche una fidejussione su un mutuo Bullet della Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. alla società Interporto Toscano S.p.A. - Guasticce (Li) a fronte della quale sono stati effettuati accantonamenti annuali di euro 3,0 milioni. Per tale ammontare, l'escussione della garanzia potrà avere luogo soltanto alla scadenza del mutuo (2019); a tale data l'accantonamento effettuato in bilancio sul fondo sarà pari a euro 18,0 milioni ovvero l'importo della garanzia complessiva regionale sul finanziamento suddetto.

copertura del disavanzo al 31 dicembre 2015 derivante da mutui autorizzati e non contratti, quantificato dalla Regione in complessivi 2.844,49 milioni e il cui finanziamento viene previsto in 30 esercizi a un tasso di interesse del 3 per cento annuo. Si rimanda al proseguo della presente esposizione per le considerazioni in ordine alla gestione, a partire dal 2016, del disavanzo derivante dai “mutui a pareggio”, ai sensi di quanto disposto dall’art. 40 del d.lgs. n. 118/2011 già menzionato in precedenza.

In questa sede, si rileva come l’ammortamento trentennale di tale voce, peraltro consentito dal comma 2 del citato art. 40, comporti un esborso complessivo di interessi previsto in 1.489,39 milioni che, sommati alla quota capitale (2.844,49 milioni) portano l’importo totale del rimborso a 4.333,89 milioni. La contrazione di debito per il ripiano del disavanzo in oggetto è tuttavia subordinata, a norma dell’art. 40, alle effettive esigenze di cassa. Tale previsione pertanto può non comportare un’effettiva contrazione di mutuo durante l’anno, in presenza di un fondo di cassa sufficiente.

Infine, si evidenzia che l’importo iscritto alla voce H) del prospetto in esame registra un aumento nel successivo biennio 2017-2018 a causa della previsione, nell’ambito del bilancio 2016-2018, di nuovi mutui, da contrarre nel 2016 e nel 2017, rispettivamente per 86,5 milioni e per 77 milioni, il cui ammortamento è atteso a partire dall’esercizio successivo a quello di assunzione (rispettivamente 2017 e 2018).

Si sottolinea, tuttavia, una discrepanza tra la descrizione delle voci F) e H) del prospetto, con riferimento alla distinzione tra le rate per mutui “autorizzati nell’esercizio in corso” e quelle riferite a mutui “autorizzati con la legge in esame” (ovvero, in questo caso, la legge di assestamento) e quanto rappresentato dalla Regione in termini numerici. Infatti, l’ammontare delle rate per mutui “autorizzati con legge in esame” (voce H) dovrebbe riferirsi solo alla rata annuale del maggiore debito (pari a 166,8 milioni) autorizzato nell’ambito dell’assestamento del bilancio e non al totale delle rate annuali derivanti dal debito complessivamente autorizzato nel 2016, comprensive quindi della quota già autorizzata in precedenza con la legge di bilancio di previsione 2016-2018. Tale errata rappresentazione si ripercuote anche nella successiva sezione riferita al totale dell’indebitamento (lettere P e Q) in cui non viene distinto lo stock di debito già autorizzato nell’anno da leggi precedenti³⁰, che dovrebbe rientrare nella voce P), da quello autorizzato con la legge di assestamento (166,8 milioni) da iscrivere alla voce Q). Invece,

³⁰ In sede di bilancio di previsione 2016-2018, di cui alla legge regionale n. 83/2015, la Regione aveva già autorizzato la contrazione di nuovo debito per complessivi 2.763,5 milioni, di cui 2.677 milioni riferiti al ripiano del disavanzo pregresso e 86,5 milioni per nuovi investimenti 2016.

viene rappresentato l'intero ammontare alla voce Q) "debito autorizzato con legge in esame" per 2.931 milioni³¹.

In conclusione, si riscontra una discrepanza tra i dati utilizzati dalla Regione per il calcolo dei limiti di indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011, come riportati nel prospetto analizzato riferito alla legge di assestamento, e i valori effettivamente inseriti nel bilancio assestato: per alcune voci sono stati considerati i valori assestati, per altre ci si riferisce ai valori previsionali iniziali, pertanto non aggiornati.

Infine, sempre riguardo ai nuovi mutui previsti nel 2016 per il finanziamento degli investimenti, questi ultimi, a fronte di previsioni di 86,5 milioni che in assestamento si rimodulano in 81,1 milioni, vengono effettivamente contratti solo per 69,5 milioni. A fronte di tale valore, che rappresenta l'entrata da indebitamento (titolo V) effettivamente accertata e imputata al 2016, la Regione ha dichiarato, in sede istruttoria, che l'ammontare delle spese di investimento attivate nel 2016 (titolo II) e finanziate con nuovo debito risulta pari a 77,5 milioni. Sussiste pertanto una differenza di circa 7,9 milioni tra le spese impegnate nell'anno e finanziate con il ricorso al debito (77,5 milioni) e le entrate accertate a seguito dell'effettiva contrazione di mutui (69,5 milioni). Si rimanda al successivo paragrafo 4 per la descrizione dell'operazione di assunzione di nuovo debito.

Per quanto riguarda, invece, le voci di spesa per mutui e prestiti espressamente escluse dal calcolo (voci I e L del prospetto), le stesse si riferiscono alle quote di debito coperte da contributi erariali sulle rate di ammortamento (voce I), pari a 33,31 milioni nel 2016 e alle rate di debiti espressamente esclusi dai limiti dell'indebitamento (voce L) pari a 66,94 milioni; queste ultime, in particolare, attengono a mutui e prestiti obbligazionari espressamente esclusi (24,28 milioni) ed alla rata annua di rimborso dell'anticipazione di liquidità concessa dal Mef ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013 e s.m.i. (42,66 milioni).

Infine, sussiste un ingente ammontare di debito potenziale di 522,15 milioni nel 2016, previsto in diminuzione nel biennio successivo. Tale valore si riferisce allo stock delle garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre amministrazioni pubbliche e di altri soggetti. Come per le rate annuali garantite, inserite nella voce G) precedentemente descritta, anche in questo caso ci si riferisce a debiti del servizio sanitario

³¹ Si precisa, al riguardo, che la voce P) viene descritta, nel prospetto ufficiale approvato dal Mef, come "debito autorizzato nell'esercizio in corso" senza la dicitura "e contratto", inserita dalla Regione, che ne modifica il significato e, di conseguenza, la rappresentazione numerica. Anche considerando la dicitura inserita dalla Regione, la voce sarebbe stata da movimentare in quanto, nel corso del 2016, sono stati effettivamente contratti nuovi mutui per 69,5 milioni, come verrà esposto in seguito nel presente capitolo.

regionale garantiti con lettere di patronage, per complessivi 455,2 milioni. La restante quota riguarda due fidejussioni a favore dell'autorità portuale di Piombino e dell'interporto Toscano Guasticce (Livorno) per un totale di 77 milioni. Per il complesso del debito potenziale in oggetto, inoltre, non è stato previsto apposito accantonamento nel bilancio regionale, come si evince dal prospetto in esame (voce "garanzie per le quali è stato costituito accantonamento" pari a zero³²). A tale riguardo, la Regione comunica, in sede istruttoria, che la garanzia a favore dell'interporto Guasticce risulta accantonata, in sede di assestamento, in un apposito fondo nel bilancio 2016 pari a 9 milioni, confluito nel risultato di amministrazione.

7.4. Il ricorso a nuovo indebitamento nell'esercizio 2016

Oltre alla previsione di nuovo debito per il finanziamento del disavanzo pregresso derivante dall'utilizzo dei mutui a pareggio, come descritto nel paragrafo precedente, la Regione prevede, nell'ambito del bilancio di previsione 2016-2018, la contrazione di nuovi mutui per il finanziamento delle spese in conto capitale da attivare nel periodo in oggetto.

In particolare, la stessa l.r. n. 83/2015 che approva il bilancio di previsione 2016-2018 autorizza l'assunzione di mutui a copertura di investimenti previsti nel triennio di riferimento per complessivi 236 milioni, di cui 86,5 milioni nel 2016, 77 nel 2017 e 72,5 nel 2018.

In particolare, per l'esercizio 2016 l'ente regionale ha previsto nuovi prestiti per 86,5 milioni per la copertura di spese di investimento stimate in complessivi 97 milioni (come desunto dalla nota integrativa allegata alla legge di bilancio).

Si evidenzia al riguardo l'importanza che il ricorso al debito assume nell'ambito del bilancio regionale come risorsa per l'attivazione di investimenti: dei 97 milioni previsti, infatti, l'89 per cento è finanziato dall'assunzione di nuovi mutui.

Le successive variazioni di bilancio e la legge di assestamento dello stesso non sembrano modificare tale assetto, andando a rimodulare solo il finanziamento del disavanzo pregresso derivante dai mutui a pareggio.

Inoltre, si ribadisce l'importanza della nuova modalità di gestione di tale fattispecie di entrata: poiché dal 2016 è esclusa la possibilità di ricorrere all'istituto dei mutui a pareggio, la Regione deve attuare una politica maggiormente attenta agli impatti che un eventuale ricorso al debito possa comportare, da una parte, sulle politiche di investimento;

³² Per tali passività viene accantonato in bilancio solo l'importo della rata annuale di rimborso, come verrà specificato meglio nel proseguo del presente capitolo.

dall'altra, sugli equilibri di finanza pubblica, con riferimento sia ai limiti dell'art 62 del d.lgs. n. 118/2011 sopra analizzato, sia al rispetto del pareggio di bilancio disciplinato dall'art. 9 della l. n. 243/2012. Nel calcolo del pareggio di bilancio, infatti, non vengono ricomprese le entrate da indebitamento (titolo VI), mentre viene computata la spesa di investimento (titolo II) finanziata con tali risorse. Si dà atto al riguardo dell'adeguamento della Regione alla nuova disciplina, in quanto la stessa procede, a differenza di quanto avvenuto negli anni precedenti, all'effettiva contrazione di mutui, in relazione delle corrispondenti spese di investimento.

In sede istruttoria la Regione specifica che le spese in conto capitale previste nel bilancio di previsione per 97 milioni sono state attivate e quindi impegnate, nel corso dell'anno, per complessivi 83,4 milioni. Di questi, 77,5 milioni sono finanziati con l'assunzione di nuovo debito e 5,9 milioni con fondi regionali propri.

Di seguito si riporta il dettaglio degli interventi previsti in sede di bilancio di previsione in termini di stanziamenti definitivi, suddivisi per missioni e programmi, e di quelli attivati per i quali è stato assunto l'impegno di spesa, con la specifica delle relative modalità di finanziamento, come comunicato dalla Regione.

Tab. 15 - Spese di investimento previste e impegnate nel 2016: dettaglio per tipologia e fonte di finanziamento. (in euro)

Fonte di finanziamento	Missione	Programma	Stanziamenti definitivi	Impegni	Differenza %
Nuovo debito	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare	1.000.000,00	1.000.000,00	0,0%
	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	Urbanistica e assetto del territorio	1.485.267,28	699.713,02	-52,9%
	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali	1.250.000,00	1.250.000,00	0,0%
	Istruzione e diritto allo studio	Altri ordini di istruzione non universitaria	8.500.000,00	6.573.546,00	-22,7%
	Politiche giovanili, sport e tempo libero	Sport e tempo libero	434.732,72	434.732,72	0,0%
	Servizi istituzionali, generali e di gestione	Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	1.110.000,00	933.609,22	-15,9%
		Ufficio tecnico	605.140,60	430.098,30	-28,9%
	Soccorso civile	Interventi a seguito di calamità naturali	450.000,00	152.013,57	-66,2%
		Sistema di protezione civile	50.000,00	45.438,90	-9,1%
	Sviluppo economico e competitività	Industria, PMI e Artigianato	5.653.000,00	4.159.835,68	-26,4%
	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Difesa del suolo	40.142.690,00	39.943.948,47	-0,5%
		Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento	2.074.809,59	1.592.041,26	-23,3%
		Servizio idrico integrato	50.000,00	50.000,00	0,0%
	Trasporti e diritto alla mobilità	Tutela, valorizzazione e recupero ambientale	2.205.000,00	2.205.000,00	0,0%
		Altre modalità di trasporto	100.000,00	34.959,88	-65,0%
		Politica regionale unitaria per i trasporti e il diritto alla mobilità (solo per le Regioni)	1.320.000,00	821.099,84	-37,8%
		Trasporto ferroviario	500.000,00	493.338,60	-1,3%
		Trasporto per vie d'acqua	540.000,00	440.000,00	-18,5%
	Turismo	Trasporto pubblico locale	1.000.000,00	1.000.000,00	0,0%
		Viabilità e infrastrutture stradali	12.229.359,81	10.527.622,07	-13,9%
	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	Sviluppo e la valorizzazione del turismo	400.000,00	-	-100,0%
		Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale	2.220.000,00	2.219.799,36	0,0%
		Valorizzazione dei beni di interesse storico	3.180.000,00	2.512.048,80	-21,0%
Totale nuovo debito			86.500.000,00	77.518.845,69	-10,4%
Fondi regionali	Istruzione e diritto allo studio	Altri ordini di istruzione non universitaria	2.608.002,00	342.160,00	-86,9%
		Istruzione universitaria	-	-	-
	Servizi istituzionali, generali e di gestione	Statistica e sistemi informativi	5.500.589,46	3.214.309,42	-41,6%
		Ufficio tecnico	220.000,00	195.456,52	-11,2%
	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento	-	-	-
		Servizio idrico integrato	-	-	-
Trasporti e diritto alla mobilità	Viabilità e infrastrutture stradali	2.162.500,00	2.162.500,00	0,0%	
Totale fondi regionali			10.491.091,46	5.914.425,94	-43,6%
Totale complessivo			96.991.091,46	83.433.271,63	-14,0%

Fonte: Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana.

I dati riportati mostrano come quasi la metà degli investimenti complessivamente attivati (48 per cento) si riferisca a interventi per la difesa del suolo (39,9 milioni) con riguardo in particolare al rischio idrogeologico (19 milioni). Seguono le spese destinate a viabilità e infrastrutture stradali (10,5 milioni), relative prevalentemente ad interventi sulla viabilità regionale, compresi studi e progetti, previsti dal programma pluriennale di

investimenti. Come sopra accennato, quasi la totalità delle spese impegnate è finanziata con il ricorso al debito, mentre gli interventi coperti da risorse regionali, previsti inizialmente in 10,5 milioni, sono stati avviati solo per 5,9 milioni e riguardano soprattutto l'acquisizione e lo sviluppo di sistemi informativi interni.

Le difficoltà incontrate dall'ente con riferimento all'attivazione di nuovi investimenti dipendono, tra l'altro, sia dal superamento dello strumento dei mutui a pareggio, sia dall'introduzione di nuovi vincoli di bilancio ad opera dell'armonizzazione contabile e del principio del pareggio di cui alla l. n. 243/2012. Peraltro, lo scopo di tali nuove disposizioni è proprio quello di incentivare gli enti territoriali a finanziare gli investimenti prevalentemente con risorse proprie, ponendo in secondo piano il ricorso al mercato, attraverso appositi strumenti previsti dalla normativa per la gestione ed il pieno utilizzo degli spazi finanziari disponibili sia a livello regionale che nazionale, quali ad esempio i patti di solidarietà nazionali già menzionati in precedenza. La Regione specifica, in sede di controdeduzioni, che un ulteriore elemento di criticità nell'effettuazione di spese di investimento consiste *“nella riforma del codice degli appalti e nel ritardo nell'approvazione dei relativi decreti attuativi che hanno comportato una “sospensione” dell'attività contrattuale”*.

In sede di rendiconto 2016, a fronte di spese finanziate mediante contrazione di nuovo debito per 77,52 milioni, si rilevano tuttavia accertamenti derivanti dalla contrazione di mutui, imputati al 2016, per soli 69,55 milioni, con una differenza di 7,97 milioni.

A seguito di apposita richiesta di chiarimenti, la Regione ha comunicato che, in sede di riaccertamento ordinario dei residui effettuato con la delibera di Giunta regionale n. 468 del 2 maggio 2017, gli accertamenti sono stati ridotti da 77,52 milioni a 69,55 milioni.

La riduzione di 7,97 milioni dipende, a sua volta, da cancellazioni per 2,59 milioni e da reimputazioni agli anni 2017 e 2018 per 5,38 milioni. In merito alla reimputazione dell'entrata agli anni successivi, la Regione precisa che questa dipende *“dalla rimodulazione degli impegni dell'anno 2016 relativamente ad interventi finanziati a debito che, per effetto di modifiche nelle tempistiche di realizzazione degli interventi stessi previste dai cronoprogrammi, sono stati reimputati all'esercizio 2017 e/o agli esercizi successivi. La rimodulazione degli impegni di spesa conseguente allo spostamento in avanti delle tempistiche nella realizzazione degli interventi ha comportato, di conseguenza, anche uno spostamento in avanti nel tempo dei correlati accertamenti di entrata per indebitamento, come previsto dal principio della competenza finanziaria potenziata. Si fa presente altresì che all'importo degli accertamenti delle entrate derivanti dal ricorso all'indebitamento di euro 69.549.285,32 corrispondono riscossioni per l'importo di euro 14.236.383,99 pari all'importo della prima*

erogazione effettuata dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. a valere del contratto di prestito a erogazione multipla di Euro 86,5 milioni stipulato nell'anno 2016. Tale contratto, consente infatti di richiedere più erogazioni nel periodo compreso tra la data di stipula (16/6/2016) ed il 31/12/2019. L'onere di ammortamento che la Regione Toscana si troverà a dover sostenere a partire dal mese di giugno 2017 e fino alla scadenza del 31/12/2036 è pari all'importo delle rate di ammortamento della sola erogazione di Euro 14.236.383,99. Per la differenza tra i 69,5 mln. ed i 14,2 mln. non sussiste alcuna obbligazione di pagamento in quanto non è stato ottenuto alcun finanziamento corrispondente, se non una mera "messa a disposizione di fondi" avvenuta con la stipula del contratto di prestito a erogazione multipla del 16/6/2016."

Al riguardo, si evidenzia la non corretta modalità di gestione e contabilizzazione della citata operazione di indebitamento.

Infatti, il principio applicato della contabilità finanziaria (All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), al punto 3.18 riferito alle modalità di contabilizzazione delle entrate provenienti da prestiti, dispone, come regola generale, l'imputazione dell'accertamento all'esercizio nel quale la somma oggetto del prestito è esigibile (ovvero quando il soggetto finanziatore rende disponibile le somme oggetto del finanziamento). Generalmente, nei mutui tradizionali la somma è esigibile al momento della stipula del contratto o dell'emanazione del provvedimento. In questi casi, l'inerenza tra l'entrata accertata a titolo di indebitamento e la relativa spesa finanziata, reimputata agli esercizi successivi in considerazione della sua esigibilità come da relativo cronoprogramma, è realizzata attraverso appositi accantonamenti al fondo pluriennale vincolato³³. Il successivo punto 3.19 disciplina, invece, i finanziamenti attivati con "aperture di credito"; in base a tale principio l'imputazione dell'entrata avviene nell'esercizio di esigibilità della spesa.

³³ Il menzionato punto 3.18 dispone quanto segue: "Un'entrata derivante dall'assunzione di prestiti è accertata nel momento in cui è stipulato il contratto di mutuo o prestito (anche obbligazionario, ove consentito dall'ordinamento) o, se disciplinata dalla legge, a seguito del provvedimento di concessione del prestito. L'accertamento è imputato all'esercizio nel quale la somma oggetto del prestito è esigibile (quando il soggetto finanziatore rende disponibile le somme oggetto del finanziamento)."

Generalmente, nei mutui tradizionali la somma è esigibile al momento della stipula del contratto o dell'emanazione del provvedimento.

Considerato che, nel rispetto del principio della competenza finanziaria, i correlati impegni relativi alle spese di investimento sono imputati all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili, l'inerenza tra l'entrata accertata a titolo di indebitamento e la relativa spesa finanziata è realizzata attraverso appositi accantonamenti al fondo pluriennale vincolato (rinvio al principio di cui al punto 5.4). Nel caso in cui le leggi consentano agli enti di indebitarsi in relazione ad obbligazioni già scadute contabilizzate in esercizi precedenti non si dà luogo all'istituzione del fondo pluriennale vincolato. Nei casi in cui la Cassa Depositi e Prestiti (o altro istituto finanziatore), rende immediatamente disponibili le somme oggetto del finanziamento in un apposito conto intestato all'ente, le stesse si intendono immediatamente esigibili (e danno luogo a interessi attivi) e devono essere accertate e riscosse. Pertanto, anche in tali casi, l'entrata è interamente accertata e imputata nell'esercizio in cui le somme sono rese disponibili. (...)"

Secondo quanto comunicato dalla Regione, il debito in oggetto, assunto con la Cassa depositi e prestiti S.p.A.³⁴, è supportato da un contratto di prestito ad erogazione multipla, che consente di richiedere più erogazioni nel periodo compreso tra la data di stipula (16/6/2016) ed il 31/12/2019. Il prestito ad erogazione multipla è uno strumento finanziario che si adatta a finanziare i piani di investimento costituiti da molteplici interventi, ciascuno con un proprio profilo di spesa. L'ammortamento del prestito avviene, infatti, attraverso più piani di rimborso, uno per ogni singola erogazione.

In presenza di un prestito a erogazione multipla, l'imputazione in bilancio dipende dall'evento cui sono subordinate le singole erogazioni (se dipendono dagli stati di avanzamento lavoro ovvero da ulteriori condizioni contrattuali). In particolare, sono previste, secondo quanto dichiarato in sede istruttoria, tre erogazioni rispettivamente di 14.236.383,99 euro, 14.776.591,86 euro e 48.505.869,84 euro³⁵.

Nel corso del 2016 è stato accertato l'intero importo delle tre tranches previste dal contratto, a fronte di una erogazione, da parte della Cassa depositi e prestiti, di soli 14.236.383,99 euro, corrispondente alla prima parte del finanziamento. Ciò genera un residuo attivo di 55.312.901,33 euro, pari alla somma non riscossa nell'anno, che comporta peraltro un effetto positivo sul risultato di amministrazione di pari importo.

Al riguardo, non si comprende la motivazione dell'accertamento complessivo, nel bilancio 2016, delle tre tranches previste dal contratto, in presenza di un prestito ad erogazione multipla.

In sede di controdeduzioni, al Regione specifica quanto segue: *“Il d.lgs. 118/2011 ha previsto che le spese di investimento debbano avere, fin dalla loro origine, una copertura finanziaria assicurata con mezzi idonei. In relazione al finanziamento della spesa mediante ricorso a strumenti finanziari flessibili, quali i mutui a richiesta di erogazione multipla, il decreto richiamato indica l'assunzione degli accertamenti di entrata in relazione al previsto cronoprogramma della spesa finanziata. In base a tale impostazione, a fronte di due contratti di finanziamento ad erogazione multipla sottoscritti nel 2016 con Cassa depositi e prestiti e Bei, la Regione ha assicurato copertura alle spese imputate agli esercizi del bilancio mediante la registrazione degli accertamenti di entrata per un valore corrispondente. Esclusivamente per vincoli contrattuali, riguardo la data ultima di richiesta di erogazione delle somme, fissata al*

³⁴ Per quanto riguarda il prestito stipulato con la BEI, pari a 149,5 milioni, nel corso del 2016 non sono state effettuate erogazioni e la Regione non ha accertato l'importo in bilancio.

³⁵ La somma delle tre rate indicate è pari a 77,5 milioni, ovvero l'importo del prestito iniziale concordato. Tale importo non tiene conto delle successive cancellazioni e reimputazioni.

30 novembre 2016, è stato impedito alla Regione di provvedere a richiedere la restante erogazione, a fronte degli impegni imputati all'esercizio 2016. La mancata registrazione degli accertamenti a valere sull'esercizio 2016 avrebbe comportato, esaminando esclusivamente le specifiche poste relative agli investimenti, un disavanzo, compensato poi nell'esercizio successivo da un maggior valore degli accertamenti rispetto agli investimenti".

Inoltre, l'ente osserva che "la Regione ha compiuto, attraverso il processo di riaccertamento ordinario dei residui una puntuale revisione degli impegni assunti, alla luce del principio della competenza finanziaria potenziata, processo che ha comportato la reimputazione, relativamente agli impegni assunti e finanziati mediante ricorso all'indebitamento, di un importo pari a 5.377.537,61 euro. La registrazione degli accertamenti di entrata, come espresso sopra, è quindi funzionale ad evitare la registrazione di un disavanzo nell'esercizio 2016 in presenza di due elementi: contratti di finanziamento sottoscritti, ma contrattualmente non erogabili decorse determinate finestre temporali".

Dal lato della spesa, l'entrata da nuovo debito sopra esaminata finanzia gli interventi indicati nella tabella precedente per complessivi 77,52 milioni (poi rimodulati in 69,55 milioni). Al riguardo, tali spese non risultano effettivamente realizzate nel loro ammontare complessivo, in quanto la relativa fonte di finanziamento, rappresentata dall'assunzione di nuovi mutui, è stata riscossa, nel 2016, per soli 14.236.383,99 euro. Ciò suscita perplessità anche sulla corretta contabilizzazione delle spese in oggetto, alla luce dei principi armonizzati sopra richiamati e della funzione assunta dal fondo pluriennale vincolato. Infatti, la mancata imputazione della spesa secondo la sua effettiva esigibilità comporta la formazione in bilancio di residui passivi, anziché alimentare correttamente il suddetto fondo.

Infine, il capitolo di bilancio sul quale viene contabilizzata l'entrata derivante da nuovo debito (n. 51002) è denominato "Indebitamento a copertura del disavanzo"; tale dicitura appare fuorviante in relazione alla finalità dello stesso, in quanto il capitolo accoglie risorse per il finanziamento di nuove spese.

Nel complesso, alla luce di quanto sopra espresso e delle controdeduzioni fornite dall'ente regionale, permangono perplessità sulla corretta gestione delle entrate da indebitamento sopra esaminate e delle spese da esse finanziate.

Infatti, il contratto di prestito ad erogazione multipla andrebbe trattato secondo quanto previsto dal già citato punto 3.19 del principio applicato della contabilità finanziaria, in merito all'imputazione dell'entrata nell'esercizio in cui risulta esigibile la correlata spesa. Tuttavia, nonostante la presenza di tre tranches da erogare nel periodo

2016-2019, la Regione impegna le spese finanziate da tali risorse tutte nel 2016, ad eccezione di una somma residuale (5.377.537,61 euro) reimputata agli anni successivi.

In primo luogo, l'ente non specifica la causa per cui “è stato impedito alla Regione di provvedere a richiedere la restante erogazione, indicando solo la “presenza di vincoli contrattuali, riguardo la data ultima di richiesta di erogazione delle somme”.

Inoltre, non si comprende la motivazione dell'utilizzo dello strumento del prestito ad erogazione multipla (con rate previste nel periodo 2016-2019), anziché di un mutuo ordinario, in presenza di spese di investimento imputate complessivamente nel solo esercizio 2016, ad eccezione dei 5,4 milioni sopra menzionati. Inoltre, le spese appaiono frammentate in numerosi interventi, che non sembrano avere una correlazione, in termini sia di importo che di tempistica, con le tre tranches di erogazione previste. Il suddetto finanziamento, che solo formalmente appare ad erogazione multipla, in sostanza viene gestito come un mutuo ordinario (per il quale invece varrebbero le regole previste dal punto 3.18 dello stesso principio applicato).

A conferma dell'applicazione da parte della Regione del punto 3.19 del principio applicato della contabilità finanziaria si segnala la reimputazione, effettuata in sede di riaccertamento ordinario dei residui, della quota di 5,4 milioni agli esercizi successivi, reimputazione che riguarda sia la spesa che la correlata entrata da debito.

7.5. Gli ulteriori investimenti finanziati con contributi regionali

A fronte dei suddetti vincoli e delle conseguenti difficoltà nella contrazione di nuovo debito, la Regione ha previsto nel corso del 2016, come già avvenuto nel precedente esercizio 2015, la realizzazione di una serie di investimenti da parte di enti esterni, per i quali è conferito un contributo annuale di parte corrente a carico del bilancio regionale. Quest'ultimo è finalizzato a rimborsare il costo del debito assunto dai suddetti enti.

Al riguardo, già nel 2015 erano state previste due operazioni riferite all'ampliamento della rete ferroviaria Pistoia-Lucca e alla realizzazione della darsena nel porto di Livorno, inizialmente finanziate mediante indebitamento regionale, nell'ambito del bilancio di previsione 2015³⁶. La contrazione del debito è stata successivamente prevista a carico rispettivamente della società Reti ferroviarie italiane S.p.A., per un importo di 200 milioni, e dell'Autorità portuale di Livorno, per un importo di circa 170 milioni.

³⁶ Artt. n. 33 e 34 della l.r. n. 86/2014 e l.r. n. 87/2014.

Tali somme, originariamente stanziato nel bilancio di previsione regionale tra i nuovi debiti previsti per il 2015, sono state in seguito stornate con la 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.

Nel corso del 2016 sono state previste ulteriori tre operazioni della stessa tipologia. La prima, introdotta dalla l.r. n. 82/2015 collegata alla legge di stabilità 2016, riguarda l'erogazione di un contributo annuale di 3 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2035 a favore dell'Autorità portuale di Piombino "per il concorso agli oneri di ammortamento derivanti dalla contrazione di finanziamento da parte della stessa Autorità portuale, previa stipula di specifico accordo di programma, sulla base della fase di realizzazione degli interventi" (art. 19, l.r. n. 82/2015) per un importo totale 60 milioni. Le altre due operazioni sono state invece disposte con la successiva l.r. n. 67/2016 di modifica della citata l.r. n. 82/2015. In particolare, vengono previsti interventi di riqualificazione delle aree intorno al porto di Marina di Carrara "attraverso l'erogazione all'Autorità portuale di Marina di Carrara di contributi straordinari, per un importo massimo di euro 1.000.000,00 per ciascuno degli anni dal 2018 al 2037, per il concorso al rimborso degli oneri di ammortamento derivanti dalla contrazione di finanziamenti da parte della stessa Autorità portuale, previa stipula di specifico accordo di programma, sulla base delle fasi di realizzazione degli interventi." (art. 2, l.r. n. 67/2016), per un importo complessivo di 20 milioni, da erogare a partire dal 2018.

Infine, l'art. 9 della stessa legge inserisce il concorso finanziario regionale ad interventi di edilizia residenziale pubblica da attivare presso la Banca europea degli investimenti da parte di Casa S.p.A., società partecipata dai comuni dell'area fiorentina, individuata come mandataria dei gestori Erp della Toscana. Il capitale massimo mutuabile è di 100 milioni, erogabile nel corso di trentasei mensilità, salvo proroghe. Al fine del concorso al pagamento degli oneri per tali spese, "la Regione Toscana prevede l'erogazione a favore di Casa S.p.A., soggetto capofila individuato dai soggetti gestori del patrimonio Erp, di un

contributo massimo pari a euro 547.470,41 nell'anno 2017 e di euro 2.230.866,57 nell'anno 2018" (art. 9, comma 2, l.r. n. 67/2016).

Come già evidenziato nell'ambito della relazione sulla parifica del rendiconto 2015, approvato dalla Sezione con deliberazione n. 64/2016/PARI, tali tipologie di operazioni di cofinanziamento di spese di investimento, mediante l'erogazione di contributi di parte corrente, non sono sottoposte ai vincoli sull'indebitamento disciplinati dal d.lgs. n. 118/2011 e dalla l. n. 243/2012.

Infatti la Regione, attraverso gli interventi descritti, evita di contrarre nuovi mutui e quindi di attivare nuove spese di parte capitale, facendo sì che queste ultime non incidano negativamente sui vincoli relativi al pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della l. n. 243/2012³⁷.

D'altra parte, la Regione pone comunque a carico del proprio bilancio un contributo all'investimento, in quanto, in particolare per gli interventi previsti nel 2015, era tenuta ad accollarsi il finanziamento delle opere in oggetto sulla base di appositi accordi quadro con il Governo, finanziati inizialmente con ricorso all'indebitamento. La nuova modalità di finanziamento, successivamente disposta, potrebbe pertanto comportare una distrazione di risorse correnti da altri interventi regionali previsti.

La Regione, come detto, contribuisce a tale investimenti rimborsando ai singoli enti la quota annuale con contributi di parte corrente, la cui contabilizzazione è prevista nel titolo I di spesa.

Questi ultimi non essendo considerati come quote di rimborso di prestiti (titolo IV di spesa in base alla nuova classificazione del bilancio armonizzato), non vengono computati nel calcolo del limite del 20 per cento delle entrate correnti introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 art. 62, comma 6, ampiamente trattato in precedenza, anche in considerazione dell'ultimo periodo del citato comma, che ricomprende nel limite di cui sopra le rate sulle garanzie prestate a favore di enti esterni.

Infatti, il margine circa la residua capacità di indebitamento, in base al limite disposto dell'art. 62, comma 6, è stimato dalla Regione, nell'ambito del bilancio assestato 2016, in 31.600.314 euro per il 2016, importo che si riduce a 17.275.968 nel 2017 ed a 12.662.343 nel 2018. Qualora venissero considerate quali rate di ammortamento del debito anche le quote

³⁷Il rispetto del pareggio di bilancio regolato dall'articolo in oggetto prevede il computo, tra le entrate considerate ai fini del pareggio, dei primi 5 titoli, con l'esclusione quindi delle entrate da indebitamento (titolo VI) mentre, tra le spese, vengono considerate quelle afferenti ai primi tre titoli, comprese le spese di investimento (titolo II).

annuali di rimborso delle cinque operazioni introdotte tra il 2015 ed il 2016, la cui attivazione è prevista dal 2016 in poi, il limite dell'art. 62 non verrebbe rispettato a partire dal 2017, come riportato dai dati seguenti.

Tab. 16 - Contributi erogati dalla Regione per il finanziamento di investimenti attivati da enti esterni.

(in euro)

Ente destinatario del contributo	Importo previsto del contributo annuale			
	2016	2017	2018	Anni successivi
Autorità portuale di Livorno	12.500.000	12.500.000	12.500.000	12.500.000
Reti ferroviarie italiane Spa	-	12.500.000	12.500.000	12.500.000
Autorità portuale di Piombino	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
Autorità portuale di Marina di Carrara	-	-	1.000.000	1.000.000
Casa Spa	-	547.470	2.230.867	5.851.546*
Totale annuo (A)	15.500.000	28.547.470	31.230.867	34.851.546
<i>Margine disponibile per nuove rate di ammortamento, art. 62 d.lgs.118/2011 da bilancio assestato 2016 (B)</i>	31.600.314	17.275.968	12.662.343	-
differenza B-A	16.100.314	- 11.271.502	-18.568.523	-

* L'importo di 5.851.546 euro vale per l'anno 2019. Per gli anni successivi il contributo annuo si rimodula in 3.998.077,92 nell'anno 2019 e di euro 5.851.545,41 fino all'annualità 2036, importo massimo di euro 5.304.075,00 nel 2037 (art. 9, l.r. n. 67/2016).

Fonte: Corte dei conti su dati della Regione Toscana.

La Regione osserva in merito, in sede di controdeduzioni, che *“ha garantito il sostenimento dell'onere dei contributi a valere del proprio bilancio, nel rispetto delle indicazioni del d.lgs. n. 118/2011, e le stesse sono operazioni giuridicamente distinte dalla contrazione di nuovo debito, neanche assimilabile a debito potenziale, qualora non accompagnate da altre forme di garanzia; inoltre si fa presente che, in considerazione della significativa riduzione del disavanzo derivante dal rendiconto 2016 e, conseguentemente, della relativa autorizzazione al ricorso all'indebitamento per la copertura, il bilancio regionale manterrebbe comunque una residua capacità di indebitamento nel 2017 e anni successivi anche conteggiando i contributi erogati a soggetti terzi per il pagamento degli oneri del debito”*.

La Sezione prende atto delle precisazioni effettuate dall'ente. Tuttavia, ribadisce che le operazioni trattate in questa sede derivano da obbligazioni precedentemente assunte dalla Regione a titolo di investimenti in base a specifici accordi, come ad esempio gli interventi relativi alla rete ferroviaria Pistoia-Lucca e alla realizzazione della darsena nel porto di Livorno, inizialmente finanziati mediante indebitamento regionale, nell'ambito del bilancio di previsione 2015.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità di usufruire di ulteriori spazi finanziari con riguardo ai limiti all'indebitamento, in relazione alla diminuzione del disavanzo, la Sezione

prende atto del miglioramento di quest'ultimo rispetto al 2015³⁸, osservando peraltro che la disponibilità di spazi finanziari ulteriori dipende da una riduzione strutturale e duratura del disavanzo.

A seguito della richiesta da parte della Sezione dell'invio degli accordi di programma, nonché dei successivi atti e/o convenzioni stipulati dalla Regione nell'ambito delle operazioni di investimento sopra descritte, l'ente ha comunicato che gli accordi di programma, al momento dell'istruttoria (maggio 2017), erano in fase di predisposizione; pertanto non sono ancora stati erogati i contributi annuali previsti.

Analizzando i dati di bilancio 2016 si riscontra che, nel corso dell'esercizio, gli importi destinati all'Autorità portuale di Livorno e a quella di Piombino, pari rispettivamente a 12,5 milioni ed a 3 milioni, sono stati stanziati in due appositi capitoli di spesa, allocati tra le spese correnti come "Trasferimenti correnti a Amministrazioni Locali". Tali importi comunque non sono stati impegnati, in assenza della stipula dei relativi accordi nel medesimo anno.

Anche nell'ambito del settore sanitario sono state previste operazioni della stessa tipologia, consistenti nell'erogazione di contributi regionali di parte corrente a favore delle aziende sanitarie, in luogo dei contributi in conto capitale precedentemente attivati per il finanziamento degli investimenti.

Ci si riferisce in particolare alle operazioni previste con la delibera di Giunta n. 722/2016. Con tale atto, infatti, la Regione provvede a revocare i contributi di parte capitale precedentemente assegnati alle aziende sanitarie per il finanziamento degli investimenti, la cui fonte di copertura era rappresentata da risorse regionali ovvero dall'autorizzazione alla contrazione di nuovo debito da parte della Regione. Nel contempo, le aziende sanitarie vengono autorizzate alla stipula di nuovi mutui per il reperimento delle risorse che erano state garantite dal suddetto contributo. La Regione si impegna a rimborsare alle aziende il costo del nuovo debito, mediante l'erogazione di contributi di parte corrente stimati in circa 413 milioni nel periodo 2017-2026, finanziati mediante risorse del fondo sanitario regionale indistinto.

Tale modifica della modalità di finanziamento degli investimenti del comparto sanitario si era resa necessaria, secondo la Regione, a causa dell'introduzione della nuova disciplina in materia di pareggio di bilancio (art. 9 della l. n. 243/2012) con particolare riferimento agli equilibri di cassa. Peraltro, il rispetto dell'equilibrio di bilancio in termini di cassa è

³⁸ Il disavanzo complessivo diminuisce da 3.503 milioni nel 2015 a 3.025 milioni nel 2016.

stato disapplicato per l'esercizio 2016 (art. 1, commi 707 e 710, l. n. 208/2015) e definitivamente eliminato a partire dal 2017 (art. 1, l. n. 164/2016). Si evidenzia al riguardo come l'attivazione di nuovi mutui, da parte delle aziende sanitarie, comporterebbe un costo aggiuntivo in termini di interessi sul debito, che sarebbero finanziati da risorse derivanti dal fondo sanitario; queste ultime verrebbero quindi distolte dalla loro naturale finalità di finanziamento delle spese correnti del settore in oggetto.

Con riguardo alla finalizzazione delle risorse assegnate dal fondo sanitario alla copertura degli oneri del debito, la Regione nell'ambito delle controdeduzioni osserva che *“questa non concretizza un distoglimento di risorse dal finanziamento della sanità toscana. Infatti occorre ricordare in primo luogo che una componente essenziale della spesa sanitaria è data dagli investimenti: l'ammodernamento delle strumentazioni, il rinnovo delle infrastrutture, la ricerca consentono, insieme alla spesa corrente, di tenere alto il livello qualitativo della sanità in Toscana. Fatta questa premessa, si precisa che gli investimenti sanitari incidono per circa il 50-55% sul totale degli investimenti finanziati attraverso il ricorso all'indebitamento. Da ciò ne deriva che a fronte di una spesa complessiva per quota capitale e interessi sul debito in essere di circa 170 mln euro, la quota che dovremmo porre a carico del fondo sanitario dovrebbe essere pari a circa 85-94 mln euro. In realtà la quota posta a carico del fondo sanitario è pari a 26 mln euro. Il mantenimento degli equilibri della spesa sanitaria è soggetto, poi, a specifici e puntuali riscontri a livello ministeriale, con conseguenze rilevanti in caso di mancato mantenimento degli stessi.”*

La Sezione prende atto delle precisazioni effettuate dall'ente, tuttavia ribadisce come il maggiore onere per l'attivazione di nuovi mutui da parte delle aziende sanitarie crei comunque un costo aggiuntivo a carico del fondo sanitario, nell'ambito del bilancio regionale.

7.6. La disciplina dei “mutui a pareggio”: la gestione 2016

Nel complesso, la normativa riferita all'armonizzazione contabile introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 opera una netta cesura, tra il 2015 ed il 2016, in relazione alle modalità di finanziamento delle spese in conto capitale: fino al 2015 era permesso il finanziamento di queste ultime mediante l'autorizzazione all'indebitamento, che puntualmente non veniva contratto in presenza di sufficienti risorse di cassa, a fronte dell'effettivo impegno, in bilancio, delle relative spese. A partire dal 2016, a seguito dell'introduzione a regime delle norme di cui al capo IV della l. n. 243/2012, tale istituto non è più ammesso, pertanto l'impegno in bilancio di spese per investimenti è subordinato all'attivazione di una linea di

credito, in assenza di ulteriori risorse disponibili. È fatta salva, tuttavia, la possibilità di ricorrere al debito per coprire la quota di disavanzo pregresso, risultante al 31 dicembre 2015 e derivante dall'utilizzo passato di tale modalità di copertura di spesa. Siffatta possibilità non può comunque essere attivata se non in presenza di effettive esigenze di cassa (art. 40 d.lgs. n. 118/2011). Quest'ultima condizione potrebbe, peraltro, portare le regioni a controllare o contingentare i flussi di cassa, in modo da non dover ricorrere all'effettiva contrazione di debito per la copertura del disavanzo pregresso.

Al riguardo, la Regione Toscana ha stimato un ammontare di disavanzo al 31 dicembre 2015, derivante dall'utilizzo dello strumento dei "mutui a pareggio", pari a complessivi 2.844.494.050,75 euro, come risulta dalla legge n. 54/2016 di assestamento del bilancio 2016-2018 e dai dati riportati nel prospetto relativo al rispetto dell'art. 62, sopra analizzato (allegato C alla stessa legge). La legge di assestamento, infatti, adegua il bilancio di previsione 2016-2018 alle risultanze definitive del rendiconto 2015, con particolare riferimento al relativo disavanzo complessivo, quantificato in 3.503.928.056,64 in sede di approvazione del rendiconto.

Il disavanzo complessivo, come sopra quantificato e come riportato nella legge di assestamento, comprende 659.434.005,89 euro di maggiore disavanzo derivante dal recepimento delle disposizioni contenute nel d. l. n. 179/2015 in tema di anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013³⁹. Al netto di tale quota, che esula dalla casistica di disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto, l'ammontare si rimodula in 2.844.494.050,75 euro.

La legge di assestamento del bilancio recepisce pertanto tale quantificazione definitiva del disavanzo 2015, modificando l'importo dello stesso, da applicare al bilancio di previsione 2016, da 3.337.073.550,944 euro, somma stimata e iscritta in sede di bilancio di previsione (allegato A, l.r. n. 83/2015), a 3.503.928.056,64 euro quale importo definitivamente approvato dal Consiglio regionale in sede di rendiconto 2015.

La differenza tra quanto stimato in sede di bilancio di previsione (3.337.073.550,944 euro) e quanto definitivamente quantificato (3.503.928.056,64 euro), pari a 166.854.505,70 euro⁴⁰, viene finanziata mediante ricorso a nuovo debito di pari importo, come risulta dal

³⁹ In merito alla gestione delle anticipazioni di liquidità di cui la Regione ha beneficiato ai sensi del d.l. n. 35/2013, si rimanda all'apposita sezione del presente capitolo.

⁴⁰ Nell'ambito della relazione illustrativa allegata alla l.r. n. 54/2016 di assestamento del bilancio 2016-2018, sussiste una discrepanza tra il dato del disavanzo 2015 presunto in sede di bilancio di previsione 2016-2018 (3.339.986.742,24 euro) e lo stesso dato riportato nella l.r. n. 83/2015 di approvazione del bilancio di previsione (3.337.073.550,944 euro). Considerando il valore indicato nella relazione illustrativa alla l.r. n.

quadro generale riassuntivo (allegato D alla legge di assestamento) e dal prospetto sugli equilibri di bilancio (allegato E alla stessa legge). Tale quota, riferita al nuovo debito autorizzato con legge di assestamento, contribuisce ad innalzare l'ammontare della rata di rimborso di prestiti sottoposta al vincolo del 20 per cento delle entrate correnti, di cui al già esaminato art. 62 del d.lgs. n. 118/2011, incidendo negativamente sullo stock di debito complessivo⁴¹.

In sede di rendiconto, il debito complessivamente previsto per il ripiano della componente passiva dell'esercizio precedente derivante da mutui a pareggio (2.844.494.050,75 euro) non è stato contratto.

Infine, sempre la legge di assestamento del bilancio 2016, all'interno della la relazione illustrativa (allegato F) riporta alla tabella n. 3 l'elenco degli interventi finanziati con autorizzazione all'indebitamento non contratto alla data del 31 dicembre 2015. Nell'ambito di tale tabella si considera, oltre agli impegni per spesa di investimenti effettuati nel corso 2015 e finanziati con tale strumento, la componente passiva del risultato di amministrazione proveniente dal 2014 ed esercizi precedenti, per un importo di 2.709.862.2920,95 euro. Tale quota ricomprende, tuttavia, l'importo di 87.395.739,00 euro derivante dal maggior disavanzo complessivo scaturito a seguito del riaccertamento straordinario dei residui (la cui quota annuale da ripianare è pari a 2,9 milioni). Tale importo non rientra nella fattispecie del disavanzo derivante da mutui a pareggio, pertanto andrebbe stornato per raggiungere la quota effettivamente assimilabile alla fattispecie in esame risultante dal 2014 e anni precedenti, pari a 2.622.466.551,95 euro.

54/2016, la differenza tra quanto stimato in sede di bilancio di previsione (3.339.986.742,24 euro) e quanto definitivamente quantificato (3.503.928.056,64 euro), è pari a 163.941.314,40 euro e non a 166.854.505,70 euro. Tuttavia, sempre in sede di assestamento del bilancio, viene effettuata una variazione in aumento del debito autorizzato, a seguito del recepimento del nuovo disavanzo di amministrazione 2015, pari a 166.854.505,70 euro. Il differenziale tra le due variazioni (166.854.505,70-163.941.314,40) ammonta a 2.913.191,30 euro, che rappresenta la rata annuale di ripiano del maggior disavanzo derivante dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui effettuata dalla Regione nel corso del 2015, ai fini dell'adeguamento alla nuova contabilità armonizzata. Quest'ultima voce, peraltro, ai sensi il d. m. aprile 2015 relativo alle modalità di finanziamento del maggior disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario, non può essere finanziata mediante indebitamento. A seguito di apposita istruttoria, la Regione conferma che la differenza tra il disavanzo di amministrazione stimato nel bilancio preventivo 2016-2018 e quello effettivo approvato in sede di rendiconto 2015 è pari a 166.854.505,70 euro e che il dato di partenza da considerare, quale disavanzo 2015 inizialmente presunto, è 3.337.073.550,944 euro, che si rimodula in assestamento in 3.503.928.056,64 euro, con un incremento di 166.854.505,70 euro.

⁴¹ Con riferimento al prospetto dimostrativo del rispetto del limite di cui all'art 62 del d.lgs. n. 118/2011, riportato in precedenza, si precisa che, a seguito dell'autorizzazione a nuovo indebitamento per 166,8 milioni è aumentato l'importo delle rate indicate nella voce H da 135,9 milioni in sede di bilancio preventivo a 144,5 in sede di assestamento. Infatti, l'ammontare complessivo di debito autorizzato 2016, inserito nella voce Q, passa da 2.764 milioni a previsione a 2.931 milioni in assestamento.

A seguito di apposita richiesta di chiarimenti, la Regione precisa che l'inclusione nel prospetto in oggetto della quota riferita al maggior disavanzo scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui, operato nel 2015, *“non implica la copertura ad indebitamento di detta componente”*. Infatti, in base ai dati forniti dalla Regione stessa e da quanto descritto nel successivo paragrafo, una parte delle spese la cui copertura è prevista con autorizzazione a nuovo indebitamento viene finanziata, annualmente, mediante risorse proprie di bilancio. Tale fenomeno genera, di conseguenza, un disavanzo complessivo inferiore rispetto al disavanzo teorico che si sarebbe potuto registrare in caso di utilizzo di tutto il margine messo a disposizione in bilancio mediante l'autorizzazione dei mutui a pareggio. Si rimanda al seguente paragrafo per l'analisi dettagliata del fenomeno in oggetto.

7.7. La disciplina dei “mutui a pareggio”: l'evoluzione del disavanzo derivante da esercizi pregressi

La Regione Toscana ha fatto ricorso, per gli esercizi precedenti il 2016, all'utilizzo dell'istituto dei “mutui a pareggio”, finalizzato a garantire l'equilibrio di bilancio sia in sede di previsione che in sede di assestamento. Tale istituto era stato introdotto dal legislatore nazionale con d.lgs. n. 76/2000 e recepito dalla Regione nell'ambito della legge di contabilità n. 36/2001.

L'istituto in oggetto permette di conseguire l'equilibrio tra le entrate che si prevede di accertare e le spese che si prevede di impegnare, ovvero lo sbilanciamento (presunto) della gestione di competenza, mediante l'autorizzazione a contrarre mutui o prestiti obbligazionari finalizzati a coprire la prevista carenza di entrate ordinarie.

In particolare, la citata l.r. n. 36/2001, abrogata dal 2015 in conseguenza dell'introduzione della contabilità armonizzata, prevedeva, all'art. 8, la possibilità per la Regione di effettuare operazioni di indebitamento “in misura non superiore al totale delle spese d'investimento, incrementato di quelle per l'assunzione di partecipazioni in società finanziarie e della quota del saldo negativo presunto dell'esercizio precedente, determinata dalla mancata contrazione dell'indebitamento già autorizzato” (comma 1). Alla stipulazione dei suddetti mutui si provvedeva in relazione alle esigenze di cassa (comma 6).

Il dispositivo permetteva esplicitamente di finanziare il disavanzo pregresso, per la quota derivante dalla mancata contrazione di mutui nell'anno precedente.

Nell'ambito del descritto quadro normativo, la Regione ha fatto ricorso, negli anni, all'istituto in esame, sia per coprire il disavanzo presunto dell'esercizio precedente

derivante dal mancato indebitamento, sia per coprire il disavanzo di competenza di parte capitale.

L'introduzione del d.lgs. n. 118/2011, combinato con la l. n. 243/2012, sancisce il superamento della disciplina in oggetto. Infatti, il già richiamato art. 40 del d.lgs. n. 118/2011, al comma 1, dispone tra l'altro che, a seguito dell'applicazione del capo IV della l. n. 243/2012⁴², non sarà possibile inserire nel bilancio di previsione (e, di conseguenza, anche nella legge di assestamento) disposizioni che autorizzino il ricorso ai mutui e ad altre forme di indebitamento per coprire il saldo negativo della gestione di competenza. Lo stesso divieto è peraltro previsto nel principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato 4/1 alla stessa norma). Il punto 9.10 del citato principio, infatti, prevede che “per le regioni, fino all'esercizio 2015, la copertura degli investimenti è costituita anche dai debiti autorizzati con legge e non contratti”, con espressa limitazione all'esercizio 2015.

Lo stesso art. 40, al successivo comma 2, subordina, inoltre, la possibilità di ricorrere a nuovo debito per il finanziamento del disavanzo risultante dal rendiconto 2015 e derivante dall'utilizzo dei mutui a pareggio alle effettive esigenze di cassa.

Al riguardo, con le modifiche apportate alla l. n. 243/2012 nel corso del 2016 dalla l. n. 164/2016 in tema di equilibri di bilancio, non sono operanti i vincoli sulla cassa, in quanto l'equilibrio tra entrate e spese finali rimane circoscritto alla sola competenza. La maggiore libertà nel bilancio di cassa potrebbe, quindi, comportare una gestione “manovrata” della stessa al fine di evitare carenze di liquidità, non consentendo quindi il completo riassorbimento del disavanzo da mutui non contratti, che verrebbe nuovamente spostato agli esercizi futuri.

La Regione Toscana si è comunque adeguata alle nuove disposizioni a partire dal 2016, provvedendo all'effettiva contrazione del debito per il finanziamento di nuove spese di investimento di competenza dell'anno, senza quindi ricorrere ai mutui a pareggio. Per quanto riguarda, invece, il disavanzo pregresso proveniente dal 2015, come già detto in precedenza, la Regione non ha proceduto alla contrazione del debito per il ripiano dello stesso, in presenza di risorse di cassa, riportandolo quindi all'esercizio successivo.

Con riferimento alle tipologie di spesa finanziate mediante i mutui autorizzati e non contratti negli anni precedenti il 2016, che hanno quindi generato un disavanzo, si riporta

⁴² Secondo l'interpretazione ritenuta preferibile dalla giurisprudenza della Corte dei conti (Sezioni Riunite), sembrerebbe a partire dalla sessione di bilancio per il 2017, come specificato in precedenza.

di seguito l'elenco degli interventi attivati dalla Regione nel quinquennio 2011-2015, così come rappresentati nella relazione illustrativa allegata alla legge di assestamento dell'esercizio successivo a quello di riferimento. Si tratta di spese d'investimento per complessivi 2,05 miliardi, se considerate al netto dei due finanziamenti di 100,00 milioni effettivamente contratti negli esercizi finanziari 2011 e 2012, a cui la Regione ha dato copertura mediante l'utilizzo dell'istituto dei mutui a pareggio.

Tab. 17 - Elenco degli interventi impegnati finanziati con autorizzazione all'indebitamento non contratto.

(in euro)

Cod. UPB	Descrizione UPB	2011	2012	2013	2014	2015	Totale per UPB	% sul totale quadriennio	Fonte finanziamento
	Componente passiva 2010 e precedenti	1.755.849.295,16	2.049.069.294,41	2.590.842.987,69	2.594.258.809,52	2.709.862.290,95			
115	Interventi derivanti da eventi calamitosi	1.197.894,84	68.086.878,92	860.018,36	508.626,16	3.981.766,56	74.635.184,84	3,32%	Fondi regionali
119	Azioni di sistema regione-enti locali				299.338,00	564.400,00	863.738,00	0,04%	Fondi regionali
135	Attività di carattere istituzionale	2.011.635,00	1.081.423,42	505.484,54	140.000,00		3.738.542,96	0,17%	Fondi regionali
137	Attività istituzionale del Consiglio regionale		885.000,00	1.262.000,00	634.441,00	699.260,00	3.480.701,00	0,15%	Regionali obbligatorie
146	Innovazione tecnologica, organizzativa e sviluppo risorse umane per l'attuazione delle politiche regionali	1.969.148,26	3.008.688,82	2.503.430,53	20.343.691,63	5.727.202,61	33.552.161,85	1,49%	Fondi regionali + es. 2012 F.r. Programma investimenti
214	Interventi nei trasporti e per la mobilità	7.446.439,67	3.000.000,00	7.000.000,00	2.000.000,00	7.478.485,64	26.924.925,31	1,20%	Fondi regionali
222	Investimenti in ambito sociale	1.571.000,00	1.150.000,00	4.563.942,65	5.570.000,00	8.200.000,00	21.054.942,65	0,94%	Fondi regionali + es. 2013 F.R. programma investimenti
224	Servizi di ausilio ai non vedenti		50.538,07	53.362,80			103.900,87	0,00%	Fondi regionali
233	Programmi di intervento specifico relativi ai servizi sociali			874.000,00			874.000,00	0,04%	Fondi regionali
245	Strutture e tecnologie sanitarie	186.770.000,00	388.898.687,80	214.471.659,32	74.371.490,30	81.576.465,31	946.088.302,73	42,03%	Fondi regionali + es. 2013 Bassanini
246	Organizzazione del sistema sanitario	1.985.377,40	1.431.871,12	2.003.344,28	1.527.000,00	1.500.000,00	8.447.592,80	0,38%	Fondi regionali
311	Innovazione e sviluppo della rete delle infrastrutture di trasporto	37.826.062,38	51.095.835,89	45.945.546,09	52.105.377,37	73.531.984,23	260.504.805,96	11,57%	Fondi regionali - F.r. programma investimenti - Bassanini
321	Servizi di trasporto pubblico	7.383.795,79	6.658.684,32	2.901.662,99	8.552.515,27	44.819.725,97	70.316.384,34	3,12%	Limiti regionali + 2011 Fondi regionali 2012 Bassanini e F.r. programmi investimenti; 2013 Bassanini; 2014 Fondi regionali e F.r. programma investimenti
331	Sostegno alla costruzione, acquisto, ristrutturazione edilizia	294.000,00	305.164,57	6.285.000,00	295.000,00		7.179.164,57	0,32%	Fondi regionali
341	Azioni di sistema per il governo del territorio	2.328.796,51	4.000.000,00	2.448.644,71	4.423.486,15	3.000.000,00	16.200.927,37	0,72%	Fondi regionali
342	Sistemi informativi, attività conoscitive e di informazione in campo territoriale	2.310.981,28	4.120.353,43	3.072.098,16	2.369.319,31	2.114.682,55	13.987.434,73	0,62%	Fondi regionali - Regione FESR 2007-2013
411	Approvvigionamento idrico	3.329.429,26	8.696.792,00			112.255,42	12.138.476,68	0,54%	Fondi regionali + es. 2011 F.r. programmi investimenti
413	Energia	5.000.000,00	1.287.547,92				6.287.547,92	0,28%	Fondi regionali - Regionali rigide
415	Parchi, aree protette, riserve naturali e tutela delle biodiversità	1.235.456,00	1.581.444,46	892.024,12	318.643,49	390.464,59	4.418.032,66	0,20%	Fondi regionali - Regione FERS 2007-2013
421	Difesa del suolo, riduzione del rischio idrogeologico e prevenzione del rischio sismico	22.535.649,70	26.072.846,07	16.126.775,34	53.535.201,17	35.212.267,64	153.482.739,92	6,82%	Fondi regionali - F.r. programma investimenti + es. 2012 Regione FESR e Bassanini / es. 2013 Regione FESR / es. 2014 Bassanini
423	Smaltimento dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati	21.891.126,43	12.610.900,91	18.335.384,85	6.454.234,82	1.201.112,34	60.492.759,35	2,69%	Fondi regionali
425	Azioni di sistema per la tutela delle risorse idriche	12.920.000,00	3.500.000,00	28.147,34	12.285.189,44	4.600.000,00	33.333.336,78	1,48%	Fondi regionali
427	Tutela dall'inquinamento dell'aria, acustico, elettromagnetico e luminoso, risanamento di aree ad elevato rischio ambientale	7.602.465,81	10.043.434,78	679.386,08	299.553,45	78.123,43	18.702.963,55	0,83%	Fondi regionali
431	Azioni di sistema per la tutela dell'ambiente	646.770,81	550.000,00	550.000,00	1.325.000,00		3.071.770,81	0,14%	Fondi regionali
433	Sistemi informativi, attività conoscitive e di informazione in campo ambientale		250.000,00	250.000,00			500.000,00	0,02%	Fondi regionali

Cod. UPB	Descrizione UPB	2011	2012	2013	2014	2015	Totale per UPB	% sul totale quadriennio	Fonte finanziamento
514	Interventi per lo sviluppo del sistema economico e produttivo	20.189.830,43	39.856.103,44	11.020.543,49	44.447.601,95	15.718.398,22	131.232.477,53	5,83%	Fondi regionali + es. 2011 Fondi vari / es. 2012 Bassanini e Regione FESR / es. 2013 Bassanini
516	Sviluppo locale	4.629.768,00	3.386.211,20	2.627.902,51			10.643.881,71	0,47%	Fondi regionali
518	Fondo unico per le imprese			1.174.384,71			1.174.384,71	0,05%	Regione FESR
522	Interventi per lo sviluppo rurale, aiuti al reddito, agli investimenti e allo sviluppo delle imprese agricole, zootecniche e forestali	12.077.649,03	13.547.331,78	20.153.490,15	42.332.509,52	500.000,00	88.610.980,48	3,94%	Fondi regionali - Regione FEASR 2007-2013 + es. 2011 Fondi regionali programma investimento
524	Attività forestali difesa e tutela dei boschi	14.840.458,08	15.110.000,00	9.555.451,10	10.512.152,44	9.055.558,74	59.073.620,36	2,62%	Fondi regionali
532	Interventi, incentivi e servizi per lo sviluppo delle attività turistiche e termali	6.165.557,90	5.200.000,89	2.430.743,52			13.796.302,31	0,61%	F.r. programma investimenti + es. 2011 Bassanini e Regionali cofinanziamento stato / es. 2012 Bassanini
542	Interventi, incentivi e servizi per lo sviluppo delle imprese industriali	1.005.998,24					1.005.998,24	0,04%	Fondi regionali programma investimenti
554	Interventi per la pesca, la tutela ittico faunistica e l'itticoltura	988.157,80	1.151.948,58	80.994,18	311.241,95	3.394,71	2.535.737,22	0,11%	Regione FEP + es. 2011 Fondi regionali / es. 2012 Fondi regionali
614	Sistema dell'educazione e dell'istruzione	4.621.471,67	8.772.835,00	6.727.165,00	16.000.000,00	10.536.901,00	46.658.372,67	2,07%	Fondi regionali + es. 2011 Regione FERS 2007-2013
619	Attuazione Programma Fondo sociale europeo	37.578,96	164.372,28	50.940,00			252.891,24	0,01%	Regione FSE 2007-2013
623	Investimenti e innovazione degli impianti per la pratica delle attività motorie	1.999.774,00	4.370.000,00	2.410.000,00	4.317.000,00	3.200.000,00	16.296.774,00	0,72%	Fondi regionali
632	Promozione e sviluppo della cultura	12.362.415,75	5.985.670,06	3.473.881,61	7.583.133,99	680.000,00	30.085.101,41	1,34%	Fondi regionali + es. 2011 F.r. programma investimenti
713	Funzionamento della struttura regionale	6.318.180,25	5.493.578,22	4.591.514,19	4.245.993,97	6.092.207,09	26.741.473,72	1,19%	Fondi regionali - Regionali obbligatorie
734	Patrimonio - spese di investimento	21.043.434,93	12.422.596,05	5.571.378,23	2.060.905,20	1.426.299,56	42.524.613,97	1,89%	Fondi regionali
	Totale upb	434.536.304,18	713.826.740,00	401.480.300,85	379.168.646,58	322.000.955,61	2.251.012.947,22	100,00%	
	Totale complessivo	2.190.385.599,34	2.762.896.034,41	2.992.323.288,54	2.973.427.456,10	3.031.863.246,56			
	<i>Mutuo contratto</i>	<i>100.000.000,00</i>	<i>100.000.000,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>			
	Copertura presunta con mutui a pareggio (a)	2.090.385.599,34	2.662.896.034,41	2.992.323.288,54	2.973.427.456,10	3.031.863.246,56			
	<i>Disavanzo derivante dal d.l. n.179/2015 (b)</i>					<i>659.434.005,89</i>			
	Disavanzo complessivo presunto (a+b-c)	2.090.385.599,34	2.662.896.034,41	2.992.323.288,54	2.973.427.456,10	3.691.297.252,45			

L'analisi evidenzia che la maggior parte degli impegni assunti dal 2011 al 2015 riguarda investimenti in ambito sanitario, rappresentando oltre il 42 per cento dell'ammontare complessivo (circa 946 milioni), seguiti dai finanziamenti per opere relative allo sviluppo della rete delle infrastrutture per il trasporto pubblico (11,57 per cento), di difesa del suolo (6,82 per cento) e di interventi per lo sviluppo economico-produttivo (5,83 per cento). La parte residuale degli investimenti è frazionata tra interventi di diversa natura, con percentuali, rispetto al totale complessivo, per lo più inferiori all'1 per cento.

Nel 2012 si registra il picco degli investimenti così finanziati, ben 713,83 milioni, di cui 388 milioni riguardano interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale sanitario, previsti dall'art. 15 (così come modificato dall'art. 3 della l.r. 21 settembre 2011, n. 44, modificato dall'art. 1, l.r. 14 luglio 2012, n. 35) della legge finanziaria per il 2011⁴³ che prevede contributi per un ammontare complessivo di 250 milioni nel 2011, 320 milioni nel 2012 e di 200 milioni nel 2013. Peraltro, quest'ultima tipologia di spesa comprende gli investimenti in sanità delegati alle aziende sanitarie mediante la delibera di giunta n. 722/2016 citata in precedenza, con riferimento alle quote di contributi regionali messi a disposizione delle stesse aziende negli scorsi esercizi e non ancora utilizzate. Per tali quote, come detto, la Regione revoca il contributo, autorizzando nel contempo le strutture sanitarie alla contrazione di nuovi mutui. Si rimanda a quanto esplicitato in precedenza in merito alle considerazioni su tale operazione finanziaria.

In generale, nel periodo 2011-2015, l'ammontare delle spese impegnate e finanziate con autorizzazione all'indebitamento si riduce in modo progressivo, diminuendo di oltre il 25 per cento (da 434,5 milioni nel 2011 a 322 milioni nel 2015) e di ben il 15 per cento tra il 2014-2015.

Inoltre, occorre considerare che l'ammontare del disavanzo presunto proveniente dall'utilizzo dei mutui a pareggio (consistente nella somma della componente passiva dell'anno precedente e degli impegni annuali per investimenti finanziati con la stessa modalità) risulta superiore, in tutti gli anni considerati, rispetto al disavanzo effettivo approvato in sede di rendiconto e derivante dai mutui a pareggio, come riportato nella tabella seguente. Tale andamento dimostra la capacità, seppure marginale, della Regione di far fronte a parte delle spese coperte da mutui a pareggio mediante l'utilizzo di entrate proprie.

⁴³ Legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65.

Tab. 18 - Disavanzo derivante da mutui a pareggio: confronto disavanzo presunto - disavanzo effettivo.

(in euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2015 al netto disavanzo derivante da riacc. straordinario dei residui
Componente passiva anno precedente (a)	1.755.849.295	2.049.069.294	2.590.842.988	2.594.258.810	2.709.862.291	2.622.466.552
Investimenti dell'anno coperti da mutui a pareggio (b)	434.536.304	713.826.740	401.480.301	379.168.647	322.000.956	322.000.956
Totale da finanziare con mutui a pareggio d= (a+b)	2.190.385.599	2.762.896.034	2.992.323.289	2.973.427.456	3.031.863.247	2.944.467.508
Mutuo effettivamente contratto (c)	100.000.000	100.000.000				
Totale disavanzo presunto da finanziare con i mutui a pareggio e= (a+b-c)	2.090.385.599	2.662.896.034	2.992.323.289	2.973.427.456	3.031.863.247	2.944.467.508
Totale disavanzo effettivo al 31.12 (f)	2.049.069.294	2.590.842.988	2.594.258.810	2.622.466.552	3.503.928.057	3.503.928.057
di cui: disavanzo effettivo derivante da mutui a pareggio (i)*	2.049.069.294	2.590.842.988	2.594.258.810	2.622.466.552	2.844.494.051	2.844.494.051
<i>Differenza disavanzo derivante da mutui a pareggio presunto/effettivo (e-i)</i>	<i>41.316.305</i>	<i>72.053.047</i>	<i>398.064.479</i>	<i>350.960.904</i>	<i>187.369.196</i>	<i>99.973.457</i>

* Il valore 2015 è calcolato sottraendo al disavanzo effettivo la quota di disavanzo derivante dall'applicazione del d.l. n. 179/2015 (659,43 milioni) che non rientra nella fattispecie relativa ai mutui a pareggio.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati desunti dalle relazioni illustrative allegate alle leggi di assestamento del bilancio regionale degli anni 2012-2016.

I dati mostrano come il differenziale tra il disavanzo presunto e il disavanzo effettivo a fine esercizio, derivante da debito autorizzato e non contratto, registri sempre un valore positivo, che varia dai 41,3 milioni del 2011 ai 187,4 milioni del 2015.

Si evidenzia inoltre una discrepanza tra il disavanzo effettivo proveniente da mutui a pareggio al 31 dicembre 2014 (2.622.466.552 euro) e la riapertura dell'anno 2015 (2.709.862.291 euro) come riportata nella relazione illustrativa allegata alla legge di assestamento del bilancio 2016. Come già accennato in precedenza nel presente capitolo, la differenza, pari a 87.395.739 euro, rappresenta il maggior disavanzo derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuate dall'ente al 1° gennaio 2015.

Tale importo, ai sensi del d.m. 2 aprile 2015, può essere finanziato in rate trentennali mediante risorse specificatamente previste dal decreto stesso, tra cui non rientra la possibilità di ricorrere a nuovo debito. Pertanto, l'importo iniziale del 2105 dovrebbe essere considerato al netto della quota di disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario. In quest'ultimo caso, l'ammontare di disavanzo presunto da finanziare con i mutui a pareggio, per il 2015, diminuirebbe da 3.031.863.247 euro a 2.944.467.508 euro,

con un differenziale comunque positivo, rispetto al disavanzo effettivo al 31.12.2015, di 99.973.457 euro anziché di 187.369.196 euro.

7.8. I debiti fuori bilancio e le passività potenziali

Un altro aspetto analizzato in tema di indebitamento regionale riguarda l'eventuale emersione di debiti fuori bilancio, unitamente alla previsione di un apposito fondo nell'ambito del risultato di amministrazione a presidio di passività potenziali che potrebbero emergere in determinate circostanze, quali ad esempio la presenza di contenzioni in corso.

Con l'espressione "passività potenziali", come precisato nell'ambito della nuova contabilità armonizzata, ci si riferisce a "passività connesse a "potenzialità", cioè a situazioni già esistenti ma con esito pendente in quanto si risolveranno in futuro"⁴⁴.

Il d.lgs. n. 118/2011, in particolare, ha individuato per le regioni, all'art. 73, un elenco tassativo di tipologie di passività suscettibili di riconoscimento quali debiti fuori bilancio⁴⁵, disciplinando al contempo il procedimento di riconoscimento in capo al Consiglio regionale. La necessità di riconoscere nuovi debiti emersi nella gestione fuori bilancio può, peraltro, comportare la possibilità di una maggiorazione, da parte della Regione stessa, delle aliquote tributarie ad essa attribuite (art. 73, comma 3).

La fattispecie in esame riveste, tuttavia, carattere di eccezionalità e costituisce una deroga alle ordinarie procedure contabili, anche in considerazione di quanto stabilito, con riferimento all'ordinario procedimento di spesa, dal principio applicato della contabilità finanziaria cui all'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011. Infatti, quest'ultimo, al punto 5, prevede che "ogni procedimento amministrativo che comporta spesa deve trovare, fin dall'avvio, la relativa attestazione di copertura finanziaria ed essere prenotato nelle scritture contabili dell'esercizio individuato nel provvedimento che ha originato il procedimento di spesa."

Proprio al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, lo stesso principio contenuto nell'allegato 4/2, al punto 5.2, specifica le modalità di imputazione degli impegni riferiti a oneri derivanti da incarichi legali, (punto 5.2, lett. g), disponendo, inoltre, l'accantonamento in bilancio di un apposito fondo in presenza di un contenzioso

⁴⁴ Principio contabile applicato della contabilità economico patrimoniale, allegato n. 4/3 al d.lgs. n. 118/2011.

⁴⁵ Tali tipologie sono individuate dal comma 1 dell'art. 73 in quelle derivanti da a) sentenze esecutive; b) copertura dei disavanzi di enti e società dipendenti o controllati dalla Regione; c) ricapitalizzazione, nei limiti consentiti dal c.c., delle dette società; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi.

nel quale l'ente ha significative probabilità di soccombere. Il fondo accantonato in sede di bilancio preventivo confluisce, a rendiconto, nel risultato di amministrazione e dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva (punto 5.2, lett. h). Inoltre, in sede di prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si prevede la necessità di provvedere “alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio)”.

Infine, la stessa lett. h del paragrafo 5.2 dispone che “in occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione)”.

Dal quadro normativo riportato, risulta quindi obbligatoria, in presenza di giudizi pendenti sull'ente, la previsione di un apposito fondo per contenziosi, da stanziare nel bilancio di previsione e far confluire nel risultato di amministrazione in sede di rendiconto.

Al riguardo, la Regione toscana non ha provveduto, nel corso del 2016, al riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Inoltre, con riferimento alla possibile emersione di passività future l'ente, in sede istruttoria, ha comunicato alla Sezione che è stato effettuato un apposito stanziamento nel bilancio di previsione 2016 pari a 205.000 euro a tutela di eventuali spese derivanti da contenziosi in corso. La Regione comunica, inoltre, che la quantificazione del fondo è stata determinata sulla base della spesa sostenuta nell'anno precedente (ed in linea con la media della stessa spesa dell'ultimo quinquennio). Detto fondo, pertanto, non pare essere stato oggetto, in sede previsionale, di specifica valutazione in merito alla sua effettiva quantificazione, poiché si basava sull'andamento dello stesso negli anni pregressi e non sull'effettiva presenza di situazioni di criticità nell'esercizio di riferimento.

In sede istruttoria, la Regione specifica che ha previsto, nell'ambito del successivo bilancio di previsione 2017, un incremento del fondo per contenziosi portandolo a complessivi 6,01 milioni, a seguito delle raccomandazioni espresse dal collegio dei revisori.

Inoltre, con riguardo alla revisione dei contenziosi pregressi che l'ente era tenuto a fare in sede di introduzione dei nuovi principi contabili armonizzati, la Regione ritiene che, in base alle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011, sia comunque consentito l'utilizzo del fondo di riserva per spese impreviste nel caso di maggiori necessità derivanti dal contenzioso legale. Tale posizione non appare tuttavia coerente con la funzione del fondo di riserva per spese impreviste, anche in considerazione del carattere obbligatorio assunto dal fondo per contenziosi e dalla necessaria revisione delle cause pendenti disposta dallo stesso d.lgs. n. 118/2011, come sopra esplicitato.

Infine, si ricorda la presenza di debito potenziale derivante dall'eventuale escussione di garanzie che la Regione ha erogato a favore di enti del servizio sanitario regionale, dell'Autorità portuale di Piombino e dell'interporto toscano Guasticce. Il complesso dei debiti garantiti al termine del precedente esercizio 2015 è pari a 522.149.272,93 euro, come già evidenziato in precedenza nell'ambito dell'analisi sui vincoli di indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011. Tale importo si rimodula in 501.997.735,56 euro a fine 2016. Si sottolinea, in merito, come per tale ammontare non sussista in bilancio un apposito accantonamento per l'importo complessivo delle suddette garanzie.

La Regione specifica, in sede di controdeduzioni che, per quanto riguarda le garanzie riferite al comparto sanitario e all'Autorità portuale di Piombino, *“ha ritenuto di accantonare ogni anno sul proprio bilancio l'importo corrispondente alla rata annuale dovuta dal soggetto garantito”*; l'ente precisa inoltre che per la quota riferita al settore sanitario la forma tecnica della garanzia rilasciata è quella delle lettere di *patronage*. Per quanto riguarda, invece, il mutuo garantito nei confronti dell'Interporto toscano Guasticce, della tipologia *“bullet”*, l'ente *“ha avviato un processo di graduale accantonamento nel proprio bilancio in modo da aver costituito, prudenzialmente, alla data di scadenza del prestito, una somma pari all'intero ammontare del debito da restituire”*.

In merito, si invita la Regione a monitorare l'evoluzione di tali passività potenziali, garantite in bilancio solo per le corrispondenti rate annuali.

7.9. Gli strumenti di finanza derivata

Con il termine *“derivati”* si indicano genericamente quei contratti di natura finanziaria il cui valore deriva dal prezzo di un bene sottostante o dal valore di un parametro di

riferimento. Tali contratti si basano sulla negoziazione di un differenziale dato dal raffronto tra il valore dell'entità considerata al momento della stipulazione e quello dello stesso elemento alla data dell'esecuzione. Il differenziale, ovvero l'entità della variazione finanziaria che si genera rispetto al “sottostante” – inteso come elemento sul quale è basato il derivato - costituisce l'oggetto del contratto: ciò che le parti negoziano non è un'entità, come ad esempio il tasso d'interesse nel contratto di finanziamento, ma la sua differenza di valore tra due o più date di riferimento, ovvero il suo andamento all'interno di barriere quantitative predefinite.

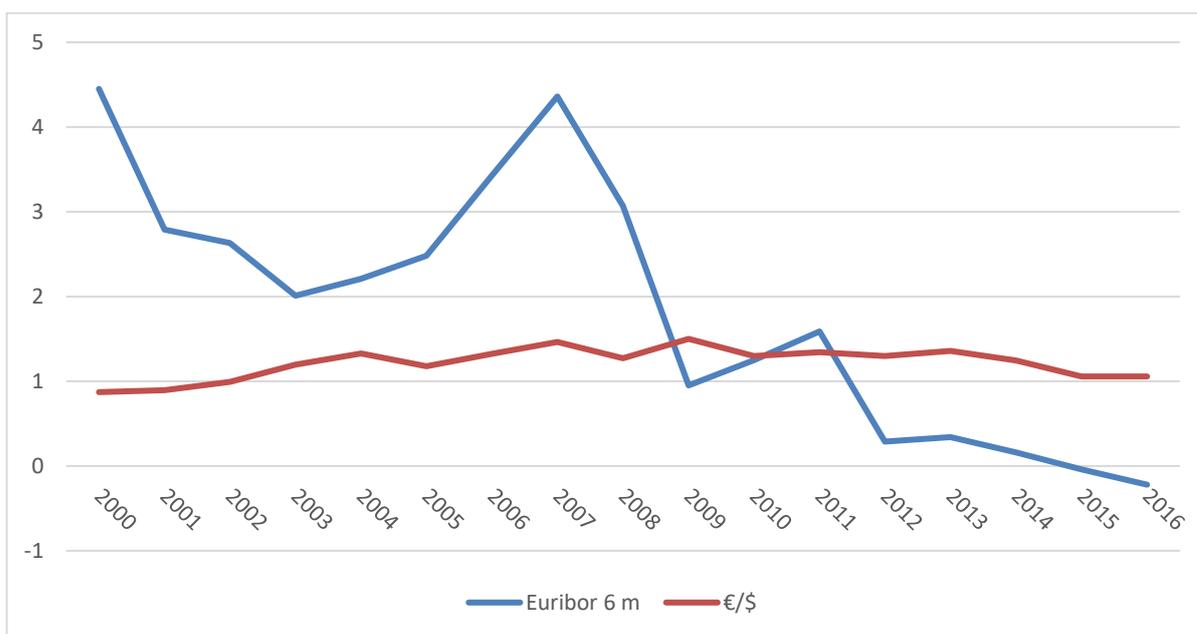
L'incertezza delle fluttuazioni che il valore di un debito sottostante subisce ad opera delle condizioni stabilite nel contratto derivato dipende poi dal tempo, ovvero dalla durata del contratto stesso e dunque dalla possibilità di prevedere, con ragionevole approssimazione, l'andamento dei parametri di riferimento nel medio – lungo periodo.

Ove si escluda la natura (patologica specie per gli enti pubblici) di “scommessa”, intesa finanziariamente quale attività d'investimento esclusivamente speculativa, l'analisi statistica dei derivati stipulati dalle pubbliche amministrazioni consente di individuarne la causa, ovvero la funzione economica del contratto. Essa risiede nella negoziazione di un rischio e/o nella sua monetizzazione, cioè nella traslazione del rischio, o di parte dello stesso, all'altra parte contraente, ovvero la traduzione in valore monetario del rischio stesso, determinandolo sulla base di parametri previsti nel contratto. I rischi da “coprire” si identificano, generalmente, nel rischio di cambio ed in quello relativo alla variazione dei tassi d'interesse nel medio – lungo periodo.

La situazione macroeconomica dei primi anni 2000, nella quale gli strumenti furono creati e iniziarono la loro diffusione, fu peraltro influenzata da due previsioni che, successivamente, si rivelarono sostanzialmente errate. Il rapporto tra euro e dollaro - al debutto del primo pochi prevedevano un rapporto ad armi pari come in effetti è stato - ed il corrispondente andamento dei tassi di interesse, che erano previsti in crescita costante. Fu nell'ambito di tali previsioni che si avvertì l'esigenza di fornire coperture a tali rischi (poi rivelatisi insussistenti).

Il grafico seguente mostra l'andamento del tasso di riferimento *Euribor* a 6 mesi e il cambio euro/dollaro dal 2000 al 2016; quest'ultimo appare sostanzialmente stabile intorno alla parità per tutto il periodo. Quanto ai tassi d'interesse, salvo un temporaneo picco negli anni 2006 e 2007, la linea di tendenza è stata chiaramente ribassista.

Fig. 1 - Andamento tasso *Euribor* 6 mesi e cambio euro/dollaro anni 2000-2016.



Fonte: elaborazione Corte dei conti.

L'obiettivo della protezione dall'aumento dei tassi di interesse o dai rischi di cambio, poteva comunque apparire, almeno all'inizio, assolutamente razionale, se non fosse stato per la scarsa trasparenza e l'elevata rischiosità di molti degli strumenti finanziari derivati che "sbarcarono" sul mercato. La stessa natura di strumenti derivati, costruiti cioè su una base finanziaria sottostante e indipendente, non ne faceva percepire a pieno la rischiosità, al contrario di investimenti di tipo "ordinario" per i quali l'entità del capitale concretamente investito – e il corrispondente rischio di perderlo – a parità di altri elementi, può essere indice del grado di rischiosità dell'operazione.

In più, i contratti di cui si parla hanno sempre sofferto, ancora a tutt'oggi, di mancanza assoluta di liquidità, nel senso che gli stessi vengono negoziati *Over the counter* (Otc), non esistendo un mercato finanziario di riferimento per lo scambio di prodotti del genere. La mancanza di trasparenza e la coincidenza, nella maggior parte dei casi, tra consulenza e offerta del prodotto, ha generato spesso incomprensioni e conflitti tra intermediari e investitori che si sono spesso trovati a perseguire interessi contrapposti. Secondo le rilevazioni periodiche di Banca d'Italia, i prodotti derivati finanziari Otc negoziati al 30

giugno 2016 dai principali gruppi bancari italiani ammontavano a 5.788 miliardi di dollari di nozionale, di cui 4.816 sui tassi d'interesse, 870 sui cambi e 102 su azioni e merci⁴⁶

7.9.1. Le fonti normative

Il ricorso ai contratti derivati da parte delle pubbliche amministrazioni è iniziato in assenza di un adeguato contesto normativo di riferimento. Peraltro, la complessità degli strumenti, la rischiosità insita nei contratti e la scarsa trasparenza delle operazioni ha richiesto l'intervento del legislatore fin dal 2001. Infatti l'articolo 41, comma 1 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 "finanza degli enti territoriali" prevedeva l'emanazione di un decreto ministeriale che dettasse "*le norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti*". In particolare il d.m. 1° dicembre 2003, n. 389 stabiliva che le amministrazioni pubbliche potessero sottoscrivere solo contratti derivati dalla struttura semplice⁴⁷ di specifiche categorie⁴⁸ ed esclusivamente a fronte di passività effettivamente dovute.

L'attività di regolamentazione del settore (e di "tutoraggio" dei soggetti pubblici coinvolti) è continuata con la l. 27 dicembre 2006, n. 296 che all'art. 1, comma 736, disponeva che le operazioni di gestione del debito attraverso contratti di finanza derivata "*...devono essere improntate alla riduzione del costo finale del debito e alla riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato*". Il successivo comma 737, aggiungendo i commi 2 bis e 2 ter al citato articolo 41 della legge 448/2001, prevedeva da un lato l'obbligo di trasmissione dei contratti al Ministero dell'economia - Dipartimento del tesoro, prima della sottoscrizione quale "*elemento costitutivo dell'efficacia degli stessi*" e, dall'altro, la comunicazione alla Corte dei conti delle operazioni che risultassero in violazione della vigente normativa, per l'adozione dei provvedimenti di competenza. Anche i Collegi di revisione sono stati coinvolti nel controllo e nella verifica del corretto adempimento della suddetta normativa da parte degli enti pubblici⁴⁹.

⁴⁶ La Banca d'Italia comunica semestralmente le informazioni relative alle posizioni in essere sui contratti derivati finanziari e creditizi negoziati *Over-the-counter* (Otc) di un campione composto dai gruppi bancari italiani maggiormente operativi nel comparto. Tale rilevazione, che ha preso avvio nel 1998, è condotta per iniziativa del *Committee on the Global Financial System*, costituito presso la Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI) sotto l'egida del Comitato dei governatori delle banche centrali del Gruppo dei 10 (G-10).

⁴⁷ Cosidetti "plain vanilla".

⁴⁸ Tra le quali *swap* di tasso d'interesse e di tasso di cambio, *forward rate agreement*, acquisti di *cap/collar* di tasso d'interesse.

⁴⁹ Articolo 1, comma 738, l. n. 296/2006.

Il tema della trasparenza degli strumenti finanziari è stato affrontato prima con la legge finanziaria per il 2008⁵⁰, poi con l'art. 3 della legge 22 dicembre 2008, n. 203⁵¹, che ha sostituito l'art. 62 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133. In particolare il comma 3 dispone che le tipologie, le caratteristiche dei prodotti e gli obblighi degli enti, anche in materia di trasparenza, vengano stabiliti da un apposito regolamento del Mef. Il successivo comma 6 ha vietato alle regioni, alle province autonome di Trento e Bolzano ed agli enti locali di stipulare contratti relativi a strumenti finanziari derivati, nonché di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedano modalità di rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale e interessi, fino all'entrata in vigore del suddetto regolamento.

Inoltre, il medesimo articolo, al comma 8, ha previsto che al bilancio di previsione e al rendiconto venga allegata una nota informativa che evidenzii oneri ed impegni finanziari stimati e sostenuti relativi ai contratti finanziari derivati. In merito ai contenuti della nota, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2012, ha sottolineato che la stessa debba dar conto, in modo analitico, degli oneri già affrontati e della stima di quelli previsti fino alla scadenza del contratto sulla base delle clausole adottate e con riferimento all'andamento dei mercati finanziari.

Il contenimento dell'uso degli strumenti derivati e dell'indebitamento di tipo *bullet*⁵², avviato dall'articolo 62 citato, è stato potenziato dall'articolo 1, comma 572, della l. 23 dicembre 2013, n. 147⁵³, da un lato con l'eliminazione del riferimento al regolamento Mef che avrebbe dovuto individuare le tipologie di contratti consentiti e, dall'altro, con il divieto di procedere alla rinegoziazione dei contratti derivati già in essere alla data di entrata in vigore della legge, nonché di stipulare contratti di finanziamento che includano componenti derivate.

Dal divieto risultano escluse⁵⁴ le estinzioni anticipate totali dei contratti, le novazioni soggettive delle controparti senza modifiche delle condizioni finanziarie e le

⁵⁰ Articolo 1, commi 381-384 l. 24 dicembre 2007, n. 244.

⁵¹ Legge finanziaria per il 2009.

⁵² Strumenti finanziari che prevedono il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza del contratto.

⁵³ Legge di stabilità 2014.

⁵⁴ Cfr. comma 3bis dell'art. 62 del d.l. n. 112/2008 come novellato dal comma 572 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Altre deroghe al divieto di stipulazione di contratti di finanza derivata sono previste dal comma 3 ter "dal divieto di cui al comma 3 è esclusa la facoltà per gli enti di cui al comma 2 di procedere alla cancellazione, dai contratti derivati esistenti, di eventuali clausole di risoluzione anticipata, mediante regolamento per cassa nell'esercizio di riferimento del relativo saldo" e dal comma 3-quater "dal divieto di cui al comma 3 è esclusa altresì la facoltà per gli enti di cui al comma 2 di procedere alla cancellazione, dai contratti derivati

ristrutturazioni dei derivati a seguito della modifica delle passività sottostanti, queste ultime esclusivamente nella forma di operazioni prive di componenti opzionali e volte alla trasformazione da tasso fisso a variabile o viceversa e con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura. È infine escluso dal divieto il perfezionamento di contratti di finanziamento che includono l'acquisto di *cap*⁵⁵ da parte dell'ente.

Il complesso normativo descritto deve essere integrato, dal 2015, con le disposizioni in materia di armonizzazione contabile dettate dal d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014. In particolare, come previsto dal punto 9.11.5 del principio 4.1 relativo alla programmazione, la nota integrativa allegata al bilancio di previsione deve fornire gli elementi contabili richiesti dall'art. 62 del d.l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008⁵⁶.

In sede di rendiconto, invece, dispone il punto 3.23 del principio contabile 4.2 (principio contabile applicato alla contabilità finanziaria) allegato al d.lgs. n. 118/2011, precisando, tra l'altro, che la rilevazione dei flussi finanziari dei contratti derivati avvenga autonomamente rispetto a quelli dei contratti di finanziamento sottostanti. I flussi finanziari del derivato, nel caso si tratti di soli interessi, sono rilevati al titolo III dell'entrata e al titolo I della spesa. L'eventuale differenza positiva *“costituisce quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, destinata, secondo il seguente ordine di priorità, a garantire i rischi futuri del contatto, alla riduzione del debito sottostante in caso di estinzione*

esistenti, di componenti opzionali diverse dalla opzione cap di cui gli enti siano stati acquirenti, mediante regolamento per cassa nell'esercizio di riferimento del relativo saldo”.

⁵⁵ Si tratta di un contratto derivato sui tassi di interesse in forza del quale il tasso stesso non può crescere più di un certo livello.

⁵⁶ La nota integrativa, con riferimento ai contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata, deve indicare gli oneri e gli impegni finanziari stimati e stanziati in bilancio per ciascuna operazione in derivati.

A tal fine, per ciascuna operazione in derivati sono indicate:

- a) informazioni sulla loro entità e sulla loro natura;
- b) il loro *fair value* alla data di predisposizione del bilancio di previsione, determinato secondo le modalità previste dall'articolo 1, comma 3, del d.lgs. 30 dicembre 2003, n. 394;
- c) il valore nominale e il *fair value* alla data di predisposizione del bilancio di previsione, della passività sulla quale insiste il derivato stesso e il relativo tasso di interesse;
- d) gli stanziamenti del bilancio di previsione relativi ai flussi di entrata e di spesa riguardanti ciascun derivato, relativi agli esercizi considerati nel bilancio e i criteri di valutazione adottati per l'elaborazione di tali previsioni;
- e) il tasso costo finale sintetico presunto a carico dell'ente, calcolato, per ciascun esercizio cui il bilancio si riferisce, secondo la seguente formulazione: $(Tfscfs = \{[(\text{Interessi su debito sottostante} \pm \text{differenziali swap}) * 36000] / [(\text{nominale} * 36556)]\}$. Gli importi relativi agli interessi e ai differenziali swap sono calcolati facendo riferimento agli stanziamenti iscritti in bilancio.

Ai fini dell'applicazione del presente principio, per la definizione di strumento finanziari derivato si fa riferimento ai principi contabili riconosciuti in ambito internazionale e compatibili con la disciplina in materia dell'Unione europea.

anticipata, al finanziamento di investimenti". Gli eventuali flussi in entrata "una tantum" cosiddetti "up front" conseguenti alla rimodulazione dei contratti, sono assimilati ad indebitamento dall'art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003 e devono essere contabilizzati nel titolo 6° delle entrate da "accensione di prestiti". Nel caso di *up front* iniziale una quota di spesa determinata sulla base del piano di ammortamento del derivato deve essere registrata come "rimborso di prestiti".

7.9.2.I derivati finanziari in Regione Toscana

L'approccio della Regione al mercato finanziario dei prodotti derivati è avvenuto nell'ambito della legge regionale n. 36/2001⁵⁷ "Ordinamento contabile della Regione Toscana" e del relativo regolamento di attuazione, approvato con d.p.g.r. n. 61/R/2001. In particolare l'art. 8, comma 10 della legge prevedeva il ricorso a tali strumenti "in relazione all'andamento del mercato, anche al fine di tutelarsi dal rischio di rialzo dei tassi di interesse", conferendo alla Giunta regionale il compito di definire periodicamente i criteri per l'utilizzazione dei derivati finanziari e per la valutazione dell'affidabilità dei soggetti con i quali stipulare i relativi contratti.⁵⁸

Il regolamento di attuazione specificava le modalità di affidamento dei contratti, che ordinariamente prevedevano procedure negoziate riservate a soggetti qualificati, firmatari di appositi accordi quadro. Per le eventuali revisioni di contratti in essere, in presenza di specifiche condizioni di mercato, il dirigente responsabile aveva la possibilità di agire mediante procedura negoziata con i soggetti titolari del derivato finanziario da modificare, previa verifica delle condizioni offerte per la ristrutturazione.

La maggior parte dei contratti derivati oggi attivi furono stipulati tra il 2002 ed il 2003. Successivamente, peraltro, nel biennio 2005-2006 fu operata un'ampia ristrutturazione del debito sottostante che comportò l'estinzione e/o la ricontrattazione dei derivati finanziari correlati.

Dalla nota integrativa al bilancio di previsione 2017-2019, emerge che la Regione aveva in essere, al 31 dicembre 2016, i contratti finanziari derivati elencati nella tabella seguente, la quale dà conto anche dei rispettivi nozionali sottostanti. I derivati insistono su quasi 394 milioni⁵⁹ di mutui a tasso variabile, oltre la metà del totale del complessivo indebitamento a tasso variabile, pari a 517,4 milioni. Nel 2016, i flussi finanziari negativi

⁵⁷ Oggi abrogata dall'art. 24 della l.r. n. 1/2015.

⁵⁸ In questo senso la delibera di Giunta n. 1101 del 27/10/2003.

⁵⁹ Compreso il contratto di finanziamento Dexia-Crediop che comprende una componente derivata.

di 11,61 milioni riportati nella tabella seguente, che costituiscono, in sostanza, maggiori interessi sui finanziamenti sottostanti, rappresentano oltre il 18 per cento dei circa 64 milioni di interessi passivi pagati dalla Regione nel 2016 per il servizio del debito.

Tab. 19 - Contratti di finanziamento assistiti da derivati finanziari al 31/12/2016. Flussi finanziari netti 2016.

(in euro)

PASSIVITA' SOTTOSTANTE			N.	DERIVATO FINANZIARIO (Irs)			Flussi finanziari netti anno 2016 (euro)
Identificativo della passività sottostante	Importo originario della passività sottostante	Nozionale residuo della passività sottostante		Struttura del derivato	Banca - controparte dell'Irs	durata derivato fino al:	
		all'1/1/2017	(*)				
Eurobond (XS0149216722)	155.000.000,00	42.625.000,00	1	Irs con barriera digitale(Knock out)	Deutsche Bank - Filiale di Londra_	giu-22	-2.397.379,84
Eurobond (XS0149216722)	155.000.000,00	42.625.000,00	2	Irs con barriera digitale(Knock out)	Merrill Lynch - Filiali di Londra e dublino	giu-22	-2.397.379,84
IT0003204887	25.823.000,00	9.484.013,21	3	Irs con barriera digitale (Knock out)	Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. - Filiale di Firenze -	giu-21	-420.241,90
Mutuo 1V	49.376.254,05	21.653.902,67	4	Irs tasso fisso	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. - Filiale di Firenze -	dic-35	-980.962,57
Mutuo 6V	129.114.224,77	52.763.889,35	5	Irs con collar	Bnp-Paribas - Filiale di Londra -	giu-21	-2.762.487,06
Mutuo 10V	75.919.164,16	36.250.711,15	6	Irs con collar	Dexia-Crediop - Sede di Roma -	giu-21	-1.651.997,91
Eurobond (XS0149216722)	155.000.000,00	42.625.000,00	7	Irs strutturato con spread fra CMS 20 anni e CMS 2 anni, con cap	Société Generale - Sede di Parigi	giu-22	-997.145,14
TOTALE	745.232.642,98	248.027.516,37			TOTALE(**)		-11.607.594,26

(*) La durata dei contratti è coincidente con quella delle sottostanti passività con l'unica eccezione rappresentata dagli Irs con collar stipulati con le banche Dexia-Crediop e Bnp-Paribas, per i quali la scadenza (30 giugno 2021) è inferiore a quella della sottostante passività (31 dicembre 2035).

(**) Il valore complessivo dei saldi differenziali, rilevato quale somma dei risultati di dettaglio di ogni derivato di cui all'analisi che seguirà, è pari a -11.781.403,35. Il dato è stato comunicato dalla Regione in sede di istruttoria.

PASSIVITA' con componente derivata						
Identificativo della passività sottostante	Importo originario della passività sottostante	Nozionale residuo della passività sottostante	Struttura del tasso con componente derivata	Banca - controparte dell'Irs	durata derivato fino al:	
		all'1/1/2017				
Mutuo 3V	154.535.811,80	95.913.405,40	Tasso strutturato con spread fra Irs 20 anni e Irs 2 anni	Dexia-Crediop - Sede di Roma -	giu-35	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

In dettaglio si descrivono le caratteristiche dei derivati finanziari elencati in tabella, precisando che i contratti sono stati elencati accorpandoli per tipologia e complessità della struttura. Per ogni contratto sono evidenziati gli oneri di ammortamento del finanziamento originario sulla base delle relative condizioni contrattuali, unitamente ai

flussi finanziari generati dal singolo contratto derivato, valutando in particolare, periodo per periodo, il tasso d'interesse globalmente maturato, quale risultante del tasso originario aggiunto al risultato finanziario del derivato.

Le operazioni indicate ai punti 1 e 2 della tabella con sottostante pari ai 2/3 del prestito obbligazionario emesso dalla regione nel 2002 (in totale 465 milioni) - sono Irs⁶⁰ con barriera digitale (*knock out barrier options*). In particolare, i contratti stipulati nel 2002⁶¹ con scadenza 2022, stabiliscono un tasso “soglia” (*Euribor* 6 mesi) del 7,50 per cento fino al 16 giugno 2019 ed uno dell'8 per cento per il periodo successivo fino alla scadenza. La controparte paga a Regione Toscana il tasso del finanziamento sottostante e la regione paga a controparte il tasso del 4,95 per cento se il tasso “soglia” non viene superato; in caso contrario, se cioè il tasso *Euribor* 6 mesi supera il valore “soglia”, Regione Toscana paga l'*Euribor* 6 mesi (ricevendo sempre il tasso del finanziamento sottostante). La struttura intende tutelare l'ente dal rialzo dei tassi d'interesse oltre i valori soglia. Dalla loro stipula, nel 2002, i contratti non hanno mai registrato performance positive, ovvero flussi finanziari ricevuti maggiori di quelli pagati⁶², poiché il tasso di riferimento non ha mai superato le soglie stabilite. I risultati finanziari dei suddetti derivati sono descritti nella tabella che segue.

⁶⁰ Interest Rate Swap.

⁶¹ D.g.r. nn. 493/2002, 500/2002.

⁶² Solo nel 2008 l'importo degli interessi complessivamente corrisposto dalla regione è lievemente inferiore rispetto a quello del finanziamento originario.

Tab. 20 - Flussi finanziari dei contratti Irs Regione Toscana Deutsche Bank e Bank of America, Merrill Lynch, tasso fisso con barriera digitale “*knock out*”. Anni 2002-2016. (in euro)

Anni		Euribor 6 mesi	Tasso finanziamento sottostante	Interessi finanziamento sottostante	Differenziale tasso	Differenziale flussi	Tasso complessivo	Interessi totali
2002	2° SEM	3,622%	3,772%	5.942.700,00	1,178%	1.856.331,67	4,950%	7.799.031,67
	Totale anno 2002			5.942.700,00		1.856.331,67		7.799.031,67
2003	1° SEM.	2,894%	3,044%	4.650.000,00	1,906%	2.912.447,42	4,950%	7.562.447,42
	2° SEM	2,079%	2,229%	3.335.600,00	2,721%	4.073.450,38	4,950%	7.409.050,38
	Totale anno 2003			7.985.600,00		6.985.897,79		14.971.497,79
2004	1° SEM.	2,204%	2,354%	3.468.900,00	2,596%	3.825.404,31	4,950%	7.294.304,31
	2° SEM	2,178%	2,328%	3.282.900,00	2,622%	3.698.331,00	4,950%	6.981.231,00
	Totale anno 2004			6.751.800,00		7.523.735,31		14.275.535,31
2005	1° SEM.	2,189%	2,339%	3.208.500,00	2,611%	3.580.515,06	4,950%	6.789.015,06
	2° SEM	2,109%	2,259%	3.010.100,00	2,691%	3.584.785,75	4,950%	6.594.885,75
	Totale anno 2005			6.218.600,00		7.165.300,81		13.383.900,81
2006	1° SEM.	2,554%	2,704%	3.496.800,00	2,246%	2.903.984,42	4,950%	6.400.784,42
	2° SEM	3,112%	3,262%	4.160.200,00	1,688%	2.081.360,67	4,950%	6.241.560,67
	Totale anno 2006			7.657.000,00		4.985.345,08		12.642.345,08
2007	1° SEM.	3,767%	3,917%	4.758.500,00	1,033%	1.254.678,93	4,950%	6.013.178,93
	2° SEM	4,269%	4,419%	5.223.500,00	0,531%	627.575,62	4,950%	5.851.075,63
	Totale anno 2007			9.982.000,00		1.882.254,56		11.864.254,56
2008	1° SEM.	4,860%	5,010%	5.722.600,00	-0,060%	- 68.548,75	4,950%	5.654.051,25
	2° SEM	5,124%	5,274%	5.818.700,00	-0,324%	- 357.399,00	4,950%	5.461.301,00
	Totale anno 2008			11.541.300,00		- 425.947,75		11.115.352,25
2009	1° SEM.	3,466%	3,616%	3.825.400,00	1,334%	1.411.205,25	4,950%	5.236.605,25
	2° SEM	1,488%	1,638%	1.695.700,00	3,312%	3.429.530,00	4,950%	5.125.230,00
	Totale annuo			5.521.100,00		4.840.735,25		10.361.835,25
2010	1° SEM.	0,997%	1,147%	1.122.200,00	3,803%	3.725.091,32	4,950%	4.847.291,32
	2° SEM	1,001%	1,151%	1.100.500,00	3,799%	3.572.326,33	4,950%	4.672.826,33
	Totale annuo			2.222.700,00		7.297.417,65		9.520.117,65
2011	1° SEM.	1,257%	1,407%	1.271.000,00	3,543%	3.190.981,99	4,950%	4.461.981,99
	2° SEM	1,741%	1,891%	1.630.600,00	3,059%	2.636.773,03	4,950%	4.267.373,03
	Totale annuo			2.901.600,00		5.827.755,01		8.729.355,01
2012	1° SEM.	1,701%	1,851%	1.531.400,00	3,099%	2.563.841,44	4,950%	4.095.241,44
	2° SEM	0,939%	1,089%	858.700,00	3,861%	3.042.146,24	4,950%	3.900.846,24
	Totale annuo			2.390.100,00		5.605.987,68		7.996.087,68
2013	1° SEM.	0,322%	0,472%	350.300,00	4,478%	3.333.560,04	4,950%	3.683.860,04
	2° SEM	0,312%	0,462%	328.600,00	4,488%	3.182.553,00	4,950%	3.511.153,00
	Totale annuo			678.900,00		6.516.113,04		7.195.013,04
2014	1° SEM.	0,360%	0,510%	341.000,00	4,440%	2.957.348,33	4,950%	3.298.348,33
	2° SEM	0,353%	0,503%	316.200,00	4,447%	2.803.092,34	4,950%	3.119.292,34
	Totale annuo			657.200,00		5.760.440,67		6.417.640,67
2015	1° SEM.	0,179%	0,329%	192.200,00	4,621%	2.715.800,22	4,950%	2.908.000,22
	2° SEM	0,049%	0,199%	111.600,00	4,751%	2.649.012,44	4,950%	2.760.612,44
	Totale annuo			303.800,00		5.364.812,66		5.668.612,66
2016	1° SEM.	-0,036%	0,114%	58.900,00	4,836%	2.463.203,19	4,950%	2.522.103,19
	2° SEM	-0,159%	0,000%	-	4,959%	2.331.556,50	4,959%	2.331.556,50
	Totale annuo			58.900,00		4.794.759,69		4.853.659,69
				70.813.300,00		75.980.939,11		146.794.239,11

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana

Come mostra la tabella il tasso d’interesse differenziale pagato, cioè il *netting* tra quello pagato dalla regione e quello ricevuto dalla controparte *swap* cresce continuamente dal 2002 al 2016, per effetto del ricordato andamento (negativo) del tasso *Euribor*. Per il triennio 2017-2019 la regione stima nel 4,983 per cento il tasso d’interesse differenziale, come per il 2016 addirittura maggiore del tasso contrattuale per effetto della negatività del

tasso *Euribor* 6 mesi⁶³. I maggiori interessi pagati complessivamente sui due finanziamenti, rispetto agli originari contratti di mutuo, ammontano, al 31/12/2016 a quasi 76 milioni.

Operazione analoga alle precedenti è quella indicata al punto 3 della tabella n.19. Il contratto Irs fu stipulato nel 2003 con la controparte Banca nazionale del lavoro, per un nozionale sottostante di 25,82 milioni. Il tasso soglia di protezione fu stabilito al 6,25 per cento, il tasso pagato dalla regione al 3,855 per cento e quello liquidato da controparte veniva stabilito nella misura dell'*Euribor* 6 mesi oltre *spread* dello 0,08 per cento. Il consuntivo finanziario dell'operazione al 31 dicembre 2016 è definito nella tabella che segue.

⁶³ Nota integrativa al bilancio di previsione 2017-2019. Allegato g) l.r. n. 83/2016.

Tab. 21 - Flussi finanziari del contratto Irs Regione Toscana - Banca Nazionale del Lavoro, tasso fisso con barriera digitale “knock out”. Anni 2003-2016. (in euro)

Anni	Periodo	Euribor 6 mesi	Tasso finanziamento sottostante	Interessi finanziamento sottostante	Differenziale tasso	Differenziale flussi	Tasso complessivo	Interessi totali
2003	2° SEM	2,048%	2,128%	269.333,89	1,727%	216.131,93	3,855%	485.465,82
	Totale anno 2003			269.333,89		216.131,93		485.465,82
2004	1° SEM.	2,205%	2,285%	283.278,31	1,570%	194.552,19	3,855%	477.830,50
	2° SEM	2,178%	2,258%	275.391,34	1,597%	194.743,02	3,855%	470.134,35
	Totale anno 2004			558.669,65		389.295,21		947.964,85
2005	1° SEM.	2,197%	2,277%	271.507,02	1,578%	188.183,54	3,855%	459.690,56
	2° SEM	2,108%	2,188%	257.727,32	1,667%	196.399,26	3,855%	454.126,58
	Totale anno 2005			529.234,34		384.582,80		913.817,14
2006	1° SEM.	2,580%	2,660%	306.026,55	1,195%	137.459,14	3,855%	443.485,69
	2° SEM	3,108%	3,188%	361.746,20	0,667%	75.665,06	3,855%	437.411,26
	Totale anno 2006			667.772,75		213.124,20		880.896,95
2007	1° SEM.	3,785%	3,865%	427.274,50	-0,010%	-1.105,48	3,855%	426.169,02
	2° SEM	4,271%	4,351%	473.454,49	-0,496%	- 53.966,39	3,855%	419.488,10
	Totale anno 2007			900.728,99		- 55.071,87		845.657,12
2008	1° SEM.	4,906%	4,986%	530.511,51	0,000%	-	4,986%	530.511,51
	2° SEM	5,129%	5,209%	541.167,49	0,000%	-	5,209%	541.167,49
	Totale anno 2008			1.071.679,00		-		1.071.679,00
2009	1° SEM.	3,417%	3,497%	352.393,18	0,358%	36.074,24	3,855%	388.467,42
	2° SEM	1,478%	1,558%	154.322,74	2,291%	226.066,64	3,849%	380.389,38
	Totale annuo			506.715,92		262.140,88		768.856,80
2010	1° SEM.	0,997%	1,077%	102.687,37	2,778%	265.105,82	3,855%	367.793,19
	2° SEM	1,003%	1,083%	100.787,69	2,774%	258.404,35	3,857%	359.192,04
	Totale annuo			203.475,06		523.510,17		726.985,23
2011	1° SEM.	1,257%	1,337%	120.040,32	2,518%	226.050,29	3,855%	346.090,61
	2° SEM	1,739%	1,819%	158.850,89	2,036%	177.735,55	3,855%	336.586,44
	Totale annuo			278.891,21		403.785,84		682.677,05
2012	1° SEM.	1,675%	1,755%	147.816,83	2,100%	176.899,63	3,855%	324.716,46
	2° SEM	0,937%	1,017%	82.471,32	2,838%	230.130,08	3,855%	312.601,40
	Totale annuo			230.288,15		407.029,71		637.317,86
2013	1° SEM.	0,318%	0,398%	30.781,28	3,457%	267.644,89	3,855%	298.426,17
	2° SEM	0,337%	0,417%	29.754,51	3,456%	260.315,30	3,873%	290.069,81
	Totale annuo			60.535,79		527.960,19		588.495,98
2014	1° SEM.	0,374%	0,454%	32.157,10	3,401%	240.394,50	3,855%	272.551,60
	2° SEM	0,333%	0,413%	27.899,38	3,442%	231.182,50	3,855%	259.081,88
	Totale annuo			60.056,48		471.577,00		531.633,48
2015	1° SEM.	0,179%	0,259%	16.465,17	3,596%	228.498,52	3,855%	244.963,69
	2° SEM	0,049%	0,129%	7.808,50	3,726%	222.861,78	3,855%	230.670,28
	Totale annuo			24.273,67		451.360,30		475.633,97
2016	1° SEM.	-0,036%	0,044%	2.435,70	3,811%	214.480,71	3,855%	216.916,41
	2° SEM	-0,159%	0,000%	-	3,934%	205.761,19	3,934%	205.761,19
	Totale annuo			2.435,70		420.241,90		422.677,60
				5.364.090,59		4.615.668,26		9.979.758,84

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Analogamente ai contratti precedentemente descritti, se si esclude una lievissima riduzione del carico di interessi nell’anno 2007 e un “pareggio finanziario” per il 2008, non si registrano altri risultati positivi. I maggiori interessi pagati fino al 31 dicembre 2016 ammontano a 4,61 milioni, l’86 per cento in più rispetto al costo del finanziamento originario. Il tasso complessivo pagato dalla regione è stato pari al 3,934 per il secondo semestre del 2016 ed è previsto stabile per il triennio successivo al 3,912 per cento.

Il contratto di *swap* descritto al punto 4 della tabella riassuntiva sottoscritto con banca Monte dei Paschi di Siena nel 2006 per un finanziamento sottostante iniziale di 49,37

milioni⁶⁴ e durata fino al 2035, ha la struttura di Irs a tasso fisso. In sostanza viene scambiato, tra le controparti swap, il tasso variabile del finanziamento con il tasso fisso del contratto *swap*. La banca corrisponde il tasso variabile (Euribor 6 mesi oltre spread 0,18 per cento), mentre la Regione paga un tasso fisso stabilito contrattualmente nel 4,358 per cento. La finalità era evidentemente la tutela nei confronti di imprevisti aumenti dei tassi, con conseguenti maggiori esborsi in termini di interessi sul finanziamento a tasso variabile⁶⁵. Peraltro, il tasso “soglia” oltre il quale il derivato offre performances positive è stato superato, dalla data di sottoscrizione, solo nel secondo semestre 2006 e per l’anno 2007, come mostrato dalla successiva tabella 22, la quale mostra i flussi finanziari registrati dal derivato fino al 31 dicembre 2016.

Il livello del tasso Euribor 6 mesi, dopo un leggero rialzo tra il 2006 ed il 2008, è sempre calato fino al 2016, anno nel quale è risultato addirittura negativo per entrambi i semestri. Tale è stato l’andamento del tasso di interesse pagato dalla controparte *swap*; la Regione ha, invece, corrisposto il tasso fisso del 4,358 per cento con un *gap* crescente negli anni. In questo modo la spesa per interessi sul finanziamento sottostante che, senza il derivato, sarebbe ammontata, nel periodo 2006-2016 a 6,44 milioni, passa a 13,72 milioni per effetto del differenziale sui tassi.

⁶⁴ Il finanziamento sottostante è denominato “Mutuo 1V”.

⁶⁵ Ciò che risulta anche dalla d.g.r. n. 1110/2003 ricordata.

Tab. 22 - Risultati finanziari del contratto Irs Regione Toscana - Banca M.P.S. tasso fisso 4,358%. Anni 2006-2016. (in euro)

Anni		Euribor 6 mesi	Tasso finanziamento sottostante	Interessi finanziamento sottostante	Differenziale tasso	Differenziale flussi	Tasso complessivo	Interessi totali
2006	1° SEM.	2,637%	2,817%	484.246,80	1,541%	264.900,35	4,358%	749.147,15
	2° SEM	3,241%	3,433%	589.920,82	0,925%	158.950,41	4,358%	748.871,23
	Totale anno 2006			1.074.167,62		423.850,76		1.498.018,38
2007	1° SEM.	3,851%	4,031%	669.837,49	0,327%	54.338,09	4,358%	724.175,58
	2° SEM	4,313%	4,493%	745.897,55	-0,135%	- 22.411,79	4,358%	723.485,76
	Totale anno 2007			1.415.735,04		31.926,30		1.447.661,34
2008	1° SEM.	4,709%	4,889%	788.732,13	-0,531%	- 85.665,11	4,358%	703.067,02
	2° SEM	5,128%	5,308%	850.279,11	-0,950%	-152.178,82	4,358%	698.100,29
	Totale anno 2008			1.639.011,25		-237.843,94		1.401.167,31
2009	1° SEM.	3,037%	3,217%	491.982,37	1,141%	182.250,07	4,358%	674.232,44
	2° SEM	1,334%	1,514%	231.853,53	2,844%	440.861,30	4,358%	672.714,83
	Totale annuo			723.835,90		623.111,37		1.346.947,27
2010	1° SEM.	0,993%	1,173%	174.755,16	3,185%	474.505,71	4,358%	649.260,87
	2° SEM	1,035%	1,215%	181.068,03	3,143%	466.261,33	4,358%	647.329,36
	Totale annuo			355.823,19		940.767,04		1.296.590,23
2011	1° SEM.	1,240%	1,420%	202.557,38	2,938%	421.731,91	4,358%	624.289,30
	2° SEM	1,777%	1,957%	279.289,63	2,401%	342.654,27	4,358%	621.943,90
	Totale annuo			481.847,01		764.386,18		1.246.233,20
2012	1° SEM.	1,625%	1,805%	249.597,32	2,553%	353.031,55	4,358%	602.628,87
	2° SEM	0,929%	1,109%	151.808,93	3,249%	444.749,50	4,358%	596.558,43
	Totale annuo			401.406,24		797.781,05		1.199.187,30
2013	1° SEM.	0,320%	0,500%	65.895,61	3,858%	508.450,54	4,358%	574.346,15
	2° SEM	0,337%	0,517%	67.759,62	3,841%	503.413,35	4,358%	571.172,97
	Totale annuo			133.655,23		1.011.863,89		1.145.519,12
2014	1° SEM.	0,389%	0,569%	71.728,81	3,789%	477.645,77	4,358%	549.374,58
	2° SEM	0,303%	0,483%	60.489,99	3,875%	485.297,51	4,358%	545.787,50
	Totale annuo			132.218,80		962.943,28		1.095.162,08
2015	1° SEM.	0,171%	0,351%	42.236,22	4,007%	482.166,79	4,358%	524.403,01
	2° SEM	0,050%	0,230%	27.465,00	4,128%	492.937,04	4,358%	520.402,04
	Totale annuo			69.701,22		975.103,83		1.044.805,05
2016	1° SEM.	-0,042%	0,138%	16.017,56	4,220%	486.173,17	4,358%	502.190,73
	2° SEM	-0,178%	0,002%	227,18	4,356%	494.789,40	4,358%	495.016,57
	Totale annuo			16.244,74		980.962,57		997.207,30
				6.443.646,23		7.274.852,34		13.718.498,57

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

I prodotti finanziari derivati descritti in tabella ai punti 5 e 6, stipulati nel 2001 rispettivamente con Bnp Paribas e Dexia - Crediop, basati su nozionali di 75,9 e 129,1 milioni di euro a tasso variabile, sono invece Irs con *collar*⁶⁶. E presentano una barriera anche al decrescere del livello dei tassi d'interesse. L'intervallo di tutela predisposto dal derivato appare, peraltro, del tutto mal calibrato rispetto all'andamento del tasso di riferimento. Infatti il derivato assume valore neutro, cioè i flussi pagati da controparte e dalla regione si equivalgono, solo se il valore dell'*Euribor* si colloca all'interno dell'intervallo. I flussi positivi si generano, invece, solo se il tasso di riferimento cresce

⁶⁶ Per questi contratti la variazione del tasso di interesse è consentita all'interno di una fascia determinata da un valore minimo (*floor*) ed uno massimo (*cap*). I valori di soglia possono essere a loro volta strutturati in funzione di altri parametri finanziari.

oltre il *cap* (7,95 per cento). I valori degli ultimi anni, prossimi o al di sotto dello zero, producono, evidentemente, differenziali negativi, poiché la controparte paga il tasso *Euribor* (oltre un lieve spread), mentre la regione corrisponde gli interessi calcolati al tasso minimo del *floor* (5,026 per cento nello swap con Bnp Paribas e 4,364 per cento in quello con Dexia – Crediop). Le tabelle che seguono forniscono i saldi differenziali dei due derivati dalla sottoscrizione fino al 31 dicembre 2016.

Tab. 23 - Risultati finanziari del contratto Irs con collar Regione Toscana - Banca Bnp PARIBAS. Tasso fisso cap 7,95%; tasso fisso floor 5,026%. Anni 2006-2016. (in euro)

Anni	Periodo	Euribor 6 mesi	Tasso finanziamento sottostante	Interessi finanziamento sottostante	Differenziale tasso	Differenziale flussi	Tasso complessivo	Interessi totali
2006	2° SEM	3,241%	3,433%	1.437.455,28	1,593%	667.016,09	5,026%	2.104.471,37
	Totale 2° sem. 2006			1.437.455,28		667.016,09		2.104.471,37
2007	1° SEM.	3,851%	4,031%	1.632.187,58	0,995%	402.884,31	5,026%	2.035.071,89
	2° SEM	4,313%	4,493%	1.817.522,52	0,533%	215.610,84	5,026%	2.033.133,36
	Totale anno 2007			3.449.710,11		618.495,14		4.068.205,25
2008	1° SEM.	4,709%	4,889%	1.921.897,21	0,137%	125.794,05	5,026%	2.047.691,26
	2° SEM	5,128%	5,308%	2.071.868,23	0,000%	124.905,39	5,308%	2.196.773,62
	Totale anno 2008			3.993.765,44		250.699,44		4.244.464,88
2009	1° SEM.	3,037%	3,217%	1.198.809,45	1,809%	681.964,24	5,026%	1.880.773,69
	2° SEM	1,334%	1,514%	564.955,61	3,512%	1.320.988,09	5,026%	1.885.943,70
	Totale annuo			1.763.765,06		2.002.952,33		3.766.717,39
2010	1° SEM.	0,993%	1,173%	425.824,49	3,853%	1.398.722,73	5,026%	1.824.547,22
	2° SEM	1,035%	1,215%	441.207,01	3,811%	1.379.360,08	5,026%	1.820.567,09
	Totale annuo			867.031,50		2.778.082,81		3.645.114,31
2011	1° SEM.	1,240%	1,420%	494.966,17	3,606%	1.259.406,16	5,026%	1.754.372,32
	2° SEM	1,777%	1,957%	678.108,55	3,069%	1.069.672,76	5,026%	1.747.781,31
	Totale annuo			1.173.074,71		2.329.078,92		3.502.153,63
2012	1° SEM.	1,625%	1,805%	608.191,76	3,221%	1.085.310,62	5,026%	1.693.502,39
	2° SEM	0,929%	1,109%	369.911,58	3,917%	1.306.531,72	5,026%	1.676.443,30
	Totale annuo			978.103,35		2.391.842,34		3.369.945,69
2013	1° SEM.	0,320%	0,500%	160.567,30	4,526%	1.453.776,37	5,026%	1.614.343,67
	2° SEM	0,337%	0,517%	165.109,32	4,509%	1.439.995,97	5,026%	1.605.105,29
	Totale annuo			325.676,62		2.893.772,33		3.219.448,95
2014	1° SEM.	0,389%	0,569%	174.781,00	4,457%	1.368.145,12	5,026%	1.542.926,12
	2° SEM	0,303%	0,483%	147.395,46	4,543%	1.385.761,47	5,026%	1.533.156,93
	Totale annuo			322.176,46		2.753.906,60		3.076.083,06
2015	1° SEM.	0,171%	0,351%	102.916,66	4,675%	1.370.462,88	5,026%	1.473.379,54
	2° SEM	0,050%	0,230%	66.923,74	4,796%	1.395.505,52	5,026%	1.462.429,26
	Totale annuo			169.840,40		2.765.968,40		2.935.808,80
2016	1° SEM.	-0,042%	0,138%	39.029,85	4,888%	1.372.502,93	5,026%	1.411.532,78
	2° SEM	-0,178%	0,002%	553,56	5,024%	1.389.984,13	5,026%	1.390.537,69
	Totale annuo			39.583,41		2.762.487,06		2.802.070,47
				14.520.182,33		22.214.301,47		36.734.483,80

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 24 - Risultati finanziari del contratto Irs con *collar* Regione Toscana - Dexia Crediop S.p.A. Tasso fisso *cap* 7,95%; tasso fisso *floor* 4,384%. Anni 2006-2016. (in euro)

Anni	Periodo	Euribor 6 mesi	Tasso finanziamento sottostante	Interessi finanziamento sottostante	Differenziale tasso	Differenziale flussi	Tasso complessivo	Interessi totali
2006	2° SEM	3,241%	3,433%	984.131,97	0,951%		4,384%	984.131,97
	Totale 2° sem. 2006			984.131,97		-		984.131,97
2007	1° SEM.	3,851%	4,031%	1.121.372,24	0,353%	98.200,05	4,384%	1.219.572,29
	2° SEM	4,313%	4,493%	1.248.704,08	0,000%	-	4,493%	1.248.704,08
	Totale anno 2007			2.370.076,32		98.200,05		2.468.276,37
2008	1° SEM.	4,709%	4,889%	1.336.347,91	0,000%	-	4,889%	1.336.347,91
	2° SEM	5,128%	5,308%	1.421.571,64	0,000%	-	5,308%	1.421.571,64
	Totale anno 2008			2.757.919,55		-		2.757.919,55
2009	1° SEM.	3,037%	3,217%	833.208,76	1,167%	302.255,09	4,384%	1.135.463,85
	2° SEM	1,334%	1,514%	391.246,08	2,870%	741.661,99	4,384%	1.132.908,07
	Totale annuo			1.224.454,84		1.043.917,08		2.268.371,92
2010	1° SEM.	0,993%	1,173%	292.556,91	3,211%	800.852,72	4,384%	1.093.409,63
	2° SEM	1,035%	1,215%	302.130,60	3,169%	788.026,23	4,384%	1.090.156,83
	Totale annuo			594.687,51		1.588.878,95		2.183.566,46
2011	1° SEM.	1,240%	1,420%	339.100,49	2,964%	711.295,66	4,384%	1.050.396,15
	2° SEM	1,777%	1,957%	465.885,24	2,427%	581.520,34	4,384%	1.047.405,58
	Totale annuo			804.985,73		1.292.816,00		2.097.801,73
2012	1° SEM.	1,625%	1,805%	417.849,86	2,579%	593.555,15	4,384%	1.011.405,02
	2° SEM	0,929%	1,109%	254.142,71	3,275%	751.199,11	4,384%	1.005.341,82
	Totale annuo			671.992,58		1.344.754,26		2.016.746,84
2013	1° SEM.	0,320%	0,500%	110.315,58	3,884%	857.152,04	4,384%	967.467,62
	2° SEM	0,337%	0,517%	113.436,11	3,867%	847.150,50	4,384%	960.586,61
	Totale annuo			223.751,69		1.704.302,54		1.928.054,23
2014	1° SEM.	0,389%	0,569%	120.080,90	3,815%	804.478,75	4,384%	924.559,65
	2° SEM	0,303%	0,483%	101.266,04	3,901%	817.466,47	4,384%	918.732,51
	Totale annuo			221.346,94		1.621.945,22		1.843.292,16
2015	1° SEM.	0,171%	0,351%	70.707,49	4,033%	812.229,62	4,384%	882.937,11
	2° SEM	0,050%	0,230%	45.979,05	4,154%	830.421,53	4,384%	876.400,58
	Totale annuo			116.686,54		1.642.651,15		1.759.337,69
2016	1° SEM.	-0,042%	0,138%	26.814,93	4,246%	819.109,20	4,384%	845.924,13
	2° SEM	-0,178%	0,002%	380,31	4,382%	832.888,71	4,384%	833.269,02
	Totale annuo			27.195,24		1.651.997,91		1.679.193,15
				9.997.228,91		11.989.463,16		21.986.692,07

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Il differenziale tra il tasso di interesse pagato e quello ricevuto cresce nel periodo di riferimento, fino a raggiungere il 5,024 per cento ed il 4,382 per cento rispettivamente per il derivato Bnp e il Dexia, in presenza, nel 2016, di tassi Euribor negativi. I finanziamenti sottostanti avrebbero prodotto, dalla data di sottoscrizione, interessi passivi per complessivi 24,52⁶⁷ milioni; l'inserimento dei due contratti derivati ha generato flussi negativi per 34,20⁶⁸ milioni, facendo lievitare gli interessi totali a 58,72⁶⁹ milioni (+139,5 per cento).

Il derivato finanziario descritto al punto 7 della tabella 19, stipulato con Società Generale S.p.A. nel 2005 sul prestito obbligazionario 2002-2022 (XS0149216722), quota

⁶⁷ Rispettivamente 14,520 e 9,997 milioni per i collar Bnp e Dexia.

⁶⁸ Flusso negativo Bnp 22,214 milioni; flusso negativo Dexia 11,989 milioni.

⁶⁹ Totale interessi Bnp 36,734 milioni; totale interessi Dexia 21,986 milioni.

1/3, è un Irs strutturato con *spread* fra Cms⁷⁰ 20 anni e 2 anni, compreso *cap*. Il derivato nasce dalla trasformazione di una precedente struttura di Irs a tasso fisso con barriera digitale (tasso fisso 4,95), sottoscritto nel 2002 con Usb⁷¹.

Il sottostante iniziale era pari a 155 milioni, il tasso di interesse risultante nel 2016 è stato del 4,555 per cento mentre quello previsto per il triennio 2017-2019 è del 4,336 per cento. La tabella che segue dà conto delle performance dei due contratti derivati nel loro periodo di sviluppo⁷², fino al 31 dicembre 2016.

⁷⁰ *Constant Maturity Swap*.

⁷¹ Il derivato era “gemello” di quelli di cui ai punti 1 e 2 della tabella 19. Si trattava di un Irs a tasso fisso 4,95 per cento con barriera digitale “*knock out*”. Infatti prestito obbligazionario 2002-2022 TV XS0149216722 di 465 milioni fu suddiviso in 3 *tranches* di 155 milioni, su ognuna delle quali fu stipulato un derivato.

⁷² Per il contratto Irs con USB dal 2002 al 1° semestre 2005; per quello con Società Generale dal 2° semestre 2005 al 31 dicembre 2016.

Tab. 25 - Risultati finanziari dei contratti di Irs a tasso fisso tra Regione Toscana e USB fino al 6/2005 e a tasso variabile strutturato con spread di tassi CMS con Società Generale dal 7/2005. Anni 2002-2016.

(in euro)

Anni	semestri	Euribor 6 mesi	Tasso finanziamento sottostante	Interessi finanziamento sottostante	Differenziale tasso	Differenziale flussi	Tasso complessivo	Interessi totali
2002	2° SEM	3,622%	3,772%	2.971.350,00	1,178%	928.165,83	4,950%	3.899.515,83
	Totale anno 2002			2.971.350,00		928.165,83		3.899.515,83
2003	1° SEM.	2,894%	3,044%	2.325.000,00	1,906%	1.456.223,71	4,950%	3.781.223,71
	2° SEM	2,079%	2,229%	1.667.800,00	2,721%	2.036.725,19	4,950%	3.704.525,19
	Totale anno 2003			3.992.800,00		3.492.948,90		7.485.748,90
2004	1° SEM.	2,204%	2,354%	1.734.450,00	2,596%	1.912.702,15	4,950%	3.647.152,15
	2° SEM	2,178%	2,328%	1.641.450,00	2,622%	1.849.165,50	4,950%	3.490.615,50
	Totale anno 2004			3.375.900,00		3.761.867,65		7.137.767,65
2005	1° SEM.	2,189%	2,339%	1.604.250,00	2,611%	1.790.257,53	4,950%	3.394.507,53
	2° SEM	2,109%	2,259%	1.505.050,00	2,255%	1.501.986,60	4,514%	3.007.036,60
	Totale anno 2005			3.109.300,00		3.292.244,13		6.401.544,13
2006	1° SEM.	2,554%	2,704%	1.748.400,00	2,363%	1.527.630,27	5,067%	3.276.030,27
	2° SEM	3,112%	3,262%	2.080.100,00	3,047%	1.920.625,67	6,309%	4.000.725,67
	Totale anno 2006			3.828.500,00		3.448.255,94		7.276.755,94
2007	1° SEM.	3,767%	3,917%	2.379.250,00	2,353%	1.428.973,63	6,270%	3.808.223,63
	2° SEM	4,269%	4,419%	2.611.750,00	1,747%	1.032.367,81	6,166%	3.644.117,81
	Totale anno 2007			4.991.000,00		2.461.341,44		7.452.341,44
2008	1° SEM.	4,860%	5,010%	2.861.300,00	1,287%	735.185,34	6,297%	3.596.485,34
	2° SEM	5,124%	5,274%	2.909.350,00	0,212%	116.926,83	5,486%	3.026.276,83
	Totale anno 2008			5.770.650,00		852.112,18		6.622.762,18
2009	1° SEM.	3,466%	3,616%	1.912.700,00	0,571%	302.023,31	4,187%	2.214.723,31
	2° SEM	1,488%	1,638%	847.850,00	0,917%	474.770,38	2,555%	1.322.620,38
	Totale annuo			2.760.550,00		776.793,69		3.537.343,69
2010	1° SEM.	0,997%	1,147%	561.100,00	0,968%	474.084,72	2,115%	1.035.184,72
	2° SEM	1,001%	1,151%	550.250,00	1,716%	806.806,00	2,867%	1.357.056,00
	Totale annuo			1.111.350,00		1.280.890,72		2.392.240,72
2011	1° SEM.	1,257%	1,407%	635.500,00	0,968%	791.662,72	2,375%	1.427.162,72
	2° SEM	1,741%	1,891%	815.300,00	1,906%	821.459,53	3,797%	1.636.759,53
	Totale annuo			1.450.800,00		1.613.122,24		3.063.922,24
2012	1° SEM.	1,701%	1,851%	765.700,00	1,936%	800.838,50	3,787%	1.566.538,50
	2° SEM	0,939%	1,089%	429.350,00	1,450%	571.239,58	2,539%	1.000.589,58
	Totale annuo			1.195.050,00		1.372.078,08		2.567.128,08
2013	1° SEM.	0,322%	0,472%	175.150,00	1,415%	526.684,62	1,887%	701.834,62
	2° SEM	0,312%	0,462%	164.300,00	1,077%	381.863,81	1,539%	546.163,81
	Totale annuo			339.450,00		908.548,43		1.247.998,43
2014	1° SEM.	0,360%	0,510%	170.500,00	1,433%	477.238,76	1,943%	647.738,76
	2° SEM	0,353%	0,503%	158.100,00	1,890%	595.665,00	2,393%	753.765,00
	Totale annuo			328.600,00		1.072.903,76		1.401.503,76
2015	1° SEM.	0,179%	0,329%	96.100,00	2,079%	610.922,82	2,408%	707.022,82
	2° SEM	0,049%	0,199%	55.800,00	1,690%	470.867,40	1,889%	526.667,40
	Totale annuo			151.900,00		1.081.790,22		1.233.690,22
2016	1° SEM.	-0,036%	0,114%	29.450,00	2,384%	533.795,89	2,498%	563.245,89
	2° SEM	-0,159%	-0,009%	-	1,962%	463.349,25	1,971%	463.349,25
	Totale annuo			29.450,00		997.145,14		1.026.595,14
				35.406.650,00		27.340.208,35		62.746.858,35

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Infine, come accennato, l'indebitamento regionale comprende un contratto di finanziamento con componente derivata. Il contratto, sottoscritto con Dexia-Crediop nel 2006, con scadenza nel 2035, comprende la componente derivata costituita dallo spread tra i tassi Irs a 20 e 2 anni. La componente corregge (essendo un sottraendo) il tasso *Euribor* 6 mesi con spread 1,84 per cento. Se il risultato è maggiore di zero la regione paga alla banca gli interessi del finanziamento, in caso contrario la regione riceve gli interessi dalla

controparte. Il tasso di interesse finale del 2016 è stato del 3,20 per cento, quello previsto per il successivo triennio è del 4,567 per cento su base annua. Il sottostante residuo al 31 dicembre 2016 è pari a 95,9 milioni. Anche la performance di tale strumento finanziario è influenzata negativamente dall'attuale andamento dei tassi di interesse, a sua volta determinato dalla politica sulla liquidità della Banca centrale europea (c.d. *quantitative easing*), che si prevede, peraltro, continui nei prossimi anni.

La tabella seguente mostra le perdite complessivamente subite dai derivati dalla loro sottoscrizione fino al 31 dicembre 2016.

Tab. 26 - Spesa complessiva per derivati fino al 31/12/2016.

(in euro)

N.	DERIVATO FINANZIARIO (Irs)			Flussi finanziari netti al 31/12/2016 (euro)
	Struttura del derivato	Banca -controparte dell'Irs	durata derivato fino al:	
1	Irs con barriera digitale(Knock out)	Deutsche Bank - Filiale di Londra_	giu-22	-37.990.469,56
2	Irs con barriera digitale(Knock out)	Merrill Lynch - Filiali di Londra e dublino	giu-22	-37.990.469,56
3	Irs con barriera digitale (Knock out)	Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. - Filiale di Firenze -	giu-21	-4.615.668,26
4	Irs tasso fisso	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. - Filiale di Firenze -	dic-35	-7.274.852,34
5	Irs con collar	Bnp-Paribas - Filiale di Londra	giu-21	-22.214.301,47
6	Irs con collar	Dexia-Crediop - Sede di Roma	giu-21	-11.989.463,16
7	Irs strutturato con spread fra CMS 20 anni e CMS 2 anni, con cap	Société Generale - Sede di Parigi	giu-22	-15.864.981,84
TOTALE				-137.940.206,19

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'onere finanziario, aggiuntivo rispetto a quello dei finanziamenti sottostanti, diminuisce negli anni, concordemente con la riduzione del debito, ma resta altamente negativo, anche considerando le previsioni sull'andamento dei mercati finanziari, che sembrano escludere riprese vigorose dei tassi nei prossimi anni. La riduzione progressiva del sottostante impedisce, d'altra parte, recuperi sensibili di performance dei derivati, anche nel caso di crescita del livello dei tassi.

L'obiettivo, pur legittimo, di garantire lo *stock* di debito a tasso variabile da una indesiderata crescita del livello dei tassi d'interesse è costato, tuttavia, alla Regione, fino al 31 dicembre 2016, quasi 138 milioni. Tale saldo negativo è destinato, come visto, a crescere, sia pure con ritmo via via minore, fino alla scadenza dei contratti.

In sede di controdeduzioni, la Regione comunica che la scelta della sottoscrizione di finanziamenti a tasso variabile sarebbe derivata dalla difficoltà del sistema bancario negli

anni Novanta di “*offrire finanziamenti a tasso fisso per gli importi e per la durata di ammortamento richiesti dalla Regione*”. Successivamente, l’ente afferma che, ove fossero stati sottoscritti contratti di mutuo a tasso fisso anziché, come avvenuto, a tasso variabile, l’onere complessivo sostenuto dall’ente sarebbe stato maggiore. Posto, peraltro, che l’opzione “tasso fisso” non è stata percorribile per stessa ammissione dell’ente, la Sezione evidenzia come tale considerazione e le valutazioni che ne conseguono esulino rispetto all’oggetto della presente analisi. Quest’ultima riguarda infatti esclusivamente la valutazione della maggiore spesa per interessi sui finanziamenti sottostanti assunti, come detto, a tasso variabile, per il solo effetto dei contratti derivati.

7.9.3. Il *fair value (mark to market)*⁷³ dei derivati

Il *fair value* è il valore che assume in ogni momento il derivato finanziario. Non esistendo, peraltro, un mercato per la negoziazione corrente dei prodotti di cui si tratta⁷⁴, la valorizzazione degli stessi viene generalmente determinata da una delle parti contrattuali; lo stesso contratto definisce, di solito, il soggetto titolare della funzione. Il principio contabile di cui all’allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011 stabilisce che il *fair value* dei prodotti venga determinato ai sensi dell’art. 1, comma 3 del d.lgs. 30 dicembre 2003, n. 394⁷⁵.

La norma fa riferimento alla carenza di un mercato di riferimento, stabilendo che il valore possa essere determinato attraverso il confronto con prodotti analoghi ovvero con l’applicazione di specifici procedimenti matematici. In effetti il valore finanziario di un derivato è costituito, in estrema sintesi, dalla sommatoria attualizzata dei differenziali futuri attesi sulla base delle condizioni dell’indice di riferimento al momento della sua quantificazione; ovviamente il calcolo presuppone il richiamo al tasso di interesse, ma necessita altresì di essere sviluppato attraverso un conteggio che, mediante il ricorso a

⁷³ *Mark to market* è l’espressione utilizzata per qualificare il metodo di valutazione in base al quale il valore di uno strumento o contratto finanziario è sistematicamente aggiustato in funzione dei prezzi correnti di mercato. Letteralmente “valutare secondo il mercato”. Il *fair value* è definito invece dagli Ias/Ifrs, come “il corrispettivo al quale un’attività potrebbe essere scambiata, o una passività estinta, in una libera transazione fra parti consapevoli e indipendenti”. La differenza tra i due metodi di valutazione risiede nell’esistenza o meno di un mercato di libero scambio dei prodotti finanziari derivati.

⁷⁴ Come accennato, i derivati finanziari sono generalmente prodotti Otc (*Over the counter*).

⁷⁵ Il *fair value* è determinato con riferimento: a) al valore di mercato, per gli strumenti finanziari per i quali è possibile individuare facilmente un mercato attivo; qualora il valore di mercato non sia facilmente individuabile per uno strumento, ma possa essere individuato per i suoi componenti o per uno strumento analogo, il valore di mercato può essere derivato da quello dei componenti o dello strumento analogo; b) al valore che risulta da modelli e tecniche di valutazione generalmente accettati, per gli strumenti per i quali non sia possibile individuare facilmente un mercato attivo; tali modelli e tecniche di valutazione devono assicurare una ragionevole approssimazione al valore di mercato.

formule matematiche, consenta di procedere all'attualizzazione dello sviluppo futuro del contratto sulla base dello scenario esistente al momento del calcolo stesso.

Considerato, poi, che il *fair value* ovvero il *mark to market* costituiscono valori di negoziazione del derivato, essi rappresentano anche il corrispettivo per la sua eventuale chiusura anticipata. Il deficit di trasparenza di tali strumenti comporta, peraltro, che la valutazione, la negoziazione e l'eventuale riacquisto-cessione del derivato chiuso anticipatamente, venga effettuata dallo stesso istituto intermediario, titolare del derivato. Non di rado si è parlato di componenti atipiche (costi impliciti) all'interno dei *mark to market*, che, se presenti, devono essere isolate ed escluse dal calcolo. Sarebbe altresì auspicabile che i regolamenti contrattuali degli *swap* esplicitassero la specifica formula matematica – tra quelle astrattamente possibili – a cui le parti possano riferirsi in sede di operazioni straordinarie di rinegoziazione, cessione o estinzione anticipata dei contratti stessi.

I valori dei *fair value* calcolati dalle controparti *swap* per ogni derivato attivo al 31 dicembre 2016 sono indicati nella tabella che segue.

Tab. 27 - *Fair value* dei derivati al 31/12/2016. (in euro)

n.	Controparte Irs	Valore stimato del fair value
1	Deutsche Bank	-6.300.637,48
2	Bank of America Merrill Lynch	-6.362.013,00
3	Banca Nazionale del Lavoro	-10.488.124,52
4	Banca Monte Paschi Siena	-6.256.222,00
5	Bnp Paribas	-2.562.106,00
6	Dexia Crediop	-7.506.113,50
7	Società Generale	-1.063.661,18
	TOTALE	-40.538.877,68

Fonte: Regione Toscana.

Il valore è diverso rispetto a quello riportato nella nota integrativa al bilancio di previsione 2017-2019⁷⁶, sia per il momento della rilevazione che per il metodo di determinazione. Infatti, i dati della tabella precedente, comunicati dalla Regione in sede di istruttoria, riportano i valori al 31 dicembre 2016 calcolati dalle banche titolari dei derivati, mentre quelli esposti in sede di bilancio vengono generalmente calcolati nei mesi immediatamente precedenti il 31 dicembre e dunque non tengono conto della riduzione dei

⁷⁶ Allegato g) alla nota integrativa. Valore riportato -46.705.544,25 euro.

finanziamenti sottostanti dovuta al relativo ammortamento annuale, oltre allo sfasamento temporale delle rilevazioni. Come risulta inoltre dalla stessa nota integrativa, il metodo di calcolo prevede la media aritmetica tra i valori calcolati internamente e quelli rilevati, alla stessa data, dalle controparti *swap* (titolari peraltro della funzione).

Come mostra la tabella le posizioni sono tutte negative. Ciò significa che, con ragionevole certezza, i derivati provocheranno ancora perdite negli anni successivi al 2016, in misura comparabile - ove si mantengano stabili le condizioni finanziarie - al valore del *mark to market* complessivo. In tal modo, il risultato negativo della gestione dei prodotti finanziari derivati in Regione Toscana potrebbe aggirarsi, alla scadenza dei contratti, intorno ai 180 milioni.

In sede di controdeduzioni, la Regione segnala di aver ottenuto nel corso del 2012, a seguito di accordi transattivi, euro 7.550.000,00, a titolo di rimborsi dei costi impliciti sostenuti in sede di sottoscrizione dei contratti *swap*. Ciò che migliora leggermente il risultato complessivo della gestione dei contratti derivati confermando, peraltro, l'effettiva presenza di costi impliciti, all'interno dei prodotti finanziari derivati stipulati dalla regione.

7.10. Le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013: la gestione 2016

Il 2016 è inoltre caratterizzato dalla gestione delle anticipazioni di liquidità di cui la Regione Toscana ha beneficiato ai sensi del d.l. n. 35/2013, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione⁷⁷.

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 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

⁷⁷ 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; tali risorse sono state 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.

rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

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 è stato confermato dalla Corte costituzionale che, nell'ambito della sentenza n. 181/2015, si è espressa in merito alla corretta gestione delle risorse erogate a titolo di anticipazioni di liquidità ed alla relativa sterilizzazione in bilancio, al fine di evitare che le stesse contribuiscano, in contrasto con la loro natura, alla riduzione del disavanzo o al finanziamento di nuove spese⁷⁸.

In conseguenza della citata sentenza, è stato emanato il d.l. n. 179/2015 che, all'art 1, indica le possibili modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d. l. n. 35/2013 sia per le quote incassate dalle regioni nel corso del 2015 (commi da 1 a 5) sia per le quote incassate nei precedenti esercizi 2013 e 2014 (commi da 6 a 9). Per queste ultime, in particolare, il decreto legge citato ha previsto 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 un fondo diretto ad evitare il finanziamento di nuove e maggiori spese.

Peraltro, il comma 6 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”.

⁷⁸ Nel corso del 2016 la tematica relativa alla corretta gestione delle anticipazioni di liquidità è stata nuovamente affrontata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 279/2016.

Il successivo comma 7 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 precedente comma 6.

Questo è il caso della Regione Toscana, che ha fatto ricorso all'istituto in oggetto solo nel biennio 2013-2014, incassando risorse 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.

A seguito dell'introduzione del d.l. n. 179/2015 la Regione, al fine di neutralizzare il bilancio dalla contabilizzazione delle risorse ricevute, ha inoltre 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) (pari a complessivi 663.902.000,00 euro)⁷⁹ 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, 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 (d.g.r. nn. 669/2013, 1140/2013, 1190/2014).

Con riferimento alla gestione 2016, le disposizioni di cui all'art. 1 del d. l. n. 179/2015 sopra riportate sono state tradotte nei commi 692 e seguenti dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015). In particolare, per quanto riguarda il disavanzo di amministrazione derivante dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità che ammonta, come detto, 659.434.005,89 euro, il comma 699 dispone il ripiano annuale dello stesso, a decorrere dal 2016, *"per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio precedente. Il risultato di amministrazione presunto in sede di bilancio di previsione 2016-2018 è calcolato considerando, tra le quote accantonate, anche il fondo*

⁷⁹ Ci si riferisce alla quota erogata a titolo di sterilizzazione degli ammortamenti del comparto sanitario

anticipazione di liquidità previsto dal comma 698 e quello derivante dalle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio 2015 contabilizzate ai sensi del comma 692, lettera a).”

Il successivo comma 700 regola la gestione in bilancio di tale ripiano, al fine di garantire la neutralità dell'operazione prevedendo, alla lettera a), che *“la quota del fondo accantonata nel risultato di amministrazione, per un importo pari al maggiore disavanzo di amministrazione formatosi in attuazione del comma 698, è applicata in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio 2016 come «Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità» anche nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. Il medesimo fondo è iscritto in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente (...)”*.

In ottemperanza ai citati dispositivi, la Regione ha provveduto, nel bilancio 2016, ad applicare in entrata la quota di avanzo di amministrazione 2015 vincolato ai sensi del d.l. n. 179/2015 (659.434.005,89 euro). Al contempo, tra le uscite (spese per rimborso di prestiti), è stato iscritto lo stesso fondo per complessivi 643.642.797,20 euro, ovvero al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nel precedente esercizio 2015, pari a 15.791.208,69 euro. Quest'ultima quota è stata a sua volta applicata al bilancio 2016 come componente passiva del risultato di amministrazione del precedente esercizio 2015, mediante la previsione di un apposito capitolo di spesa denominato *“disavanzo da contabilizzazione anticipazione di liquidità (art. 3 c. 1 lett. a)”*.

Infine, con riferimento alla rata da rimborsare nel corso del 2016, quest'ultima è stata iscritta, per la quota capitale, tra le spese per rimborso di prestiti per complessivi 22.360.445 euro. Gli interessi, contabilizzati tra le spese correnti, ammontano a 20.301.341 euro, per un importo complessivo, a carico del bilancio 2016, di 42.661.786 euro.

Nel complesso, la Regione ha ricevuto risorse ai sensi del d.l. n. 35/2013 e s.m.i. nel corso del biennio 2013-2014.

Tale fenomeno ha peraltro influenzato gli indici di tempestività dei pagamenti delle spese, soprattutto per quanto riguarda le aziende sanitarie.

A tale riguardo, di seguito si riportano i tempi medi di pagamento delle fatture passive a carico dell'ente regionale e delle aziende sanitarie a partire dall'anno 2013.

Gli indicatori riportati, ad eccezione di quello riferito al comparto regionale per il 2013, sono calcolati tenendo conti della metodologia prevista dal d.p.c.m. del 22 settembre 2014. La citata norma prevede, all'art.9, comma 3, che l'indicatore di tempestività dei pagamenti deve essere *“calcolato come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori*

moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento”.

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

La suddetta metodologia di calcolo tiene in considerazione, quale indice di riferimento al denominatore del rapporto, la “somma degli importi pagati nel periodo di riferimento”, senza quindi considerare la presenza di eventuali fatture non pagate nel medesimo periodo; di conseguenza, la presenza di importi non pagati non viene rilevata dall'indicatore.

Tab. 28 - Tempi medi di pagamento. Anni 2013-2016.

Regione Toscana	
Anno	Indicatore complessivo (in giorni)
2013	51*
2 sem 2014	-10,98
2015	14,07
2016	-6,95
Aziende sanitarie toscane	
Anno	Indicatore complessivo (in giorni)
2013	198,2
2014	165
2015	109,6
2016	185,9

*l'indice del comparto regionale per il 2013 non è calcolato in base al d.p.c.m. 22/09/2014, ma secondo una metodologia interna che non pondera le fatture in relazione al loro valore, ma considera esclusivamente la numerosità di fatture trattate.

Fonte: Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana.

I valori riferiti al comparto regionale sono caratterizzati da un comportamento virtuoso per il 2014, esercizio in cui il dato risulta negativo a rappresentare come, in media, il pagamento sia avvenuto anticipatamente rispetto alla scadenza⁸⁰.

Con riferimento al comparto sanitario, l'indicatore assume valori elevati proprio nel biennio 2013-2014 (rispettivamente 198 e 165 giorni), periodo di erogazione delle anticipazioni di cui al d.l. n. 35/2013. Il valore dell'indice, in termini di giorni di ritardo, risente della circostanza che sono state liquidate, in questi esercizi, fatture scadute in anni

⁸⁰ Si precisa al riguardo che per il 2013 il metodo di calcolo non risulta quello previsto dal citato d.p.c.m., in quanto non ponderato per l'importo delle fatture. Il dato del 2013 indica infatti i giorni medi (media semplice) intercorsi tra la ricezione ed il pagamento di una fattura; non risulta, pertanto, confrontabile con i dati successivi.

precedenti il 2013, con conseguente innalzamento dell'indice in oggetto. Infatti, a parità di importo totale delle fatture pagate, l'indicatore è tanto più elevato quanto maggiori sono i giorni di ritardo. Nel 2015 il valore diminuisce (109,6 giorni), anche a causa della minore incidenza di fatture pregresse sul totale dei pagamenti effettuati, a seguito della liquidazione straordinaria avvenuta nel biennio 2013-2014. Nel 2016 lo stesso indicatore si riporta sui valori precedenti (185,9 giorni), esaurendosi l'effetto dell'iniezione di liquidità operata dal citato d.l. n. 35/2013. Pertanto, salvo il miglioramento temporaneo dovuto all'operazione straordinaria del menzionato decreto, il periodo medio di ritardo dei pagamenti delle aziende sanitarie si assesta a circa 6 mesi dalla scadenza delle relative fatture.

7.11. Considerazioni conclusive e criticità riscontrate

Nel complesso, dall'analisi sull'andamento del debito della Regione Toscana e della sua sostenibilità nel tempo, nonché alla luce delle nuove disposizioni normative introdotte dal d.lgs. n. 118/2011 e dalla l. n. 243/2012, emerge un quadro in costante evoluzione dell'indebitamento della Regione Toscana. Quest'ultimo risulta caratterizzato, da una parte, dal miglioramento dello *stock* di debito a carico dell'ente; dall'altra, dalle crescenti difficoltà riferite alla sostenibilità dello stesso. Al riguardo, di seguito si riportano i principali aspetti rilevati e le eventuali criticità riscontrate.

1. In merito all'ammontare complessivo del debito, il 2016 rappresenta il primo anno di riduzione di tale grandezza, assestandosi ad un importo di 1.942,43 milioni al 31 dicembre 2016. Al netto degli effetti del d.l. n. 35/2013 sugli esercizi 2013 e 2014, il debito si riduce a partire dall'esercizio 2014.

La spesa per rimborso di prestiti, tuttavia, si incrementa nel 2016 rispetto agli anni precedenti a causa soprattutto della presenza, a partire dal 2014, della quota di rimborso riferita alle anticipazioni di liquidità di cui al d. l. n. 35/2013 erogate nel biennio 2013-2014 (pari a 5,5 milioni nel 2014, a 19,4 milioni nel 2015 ed a 22,4 milioni nel 2016).

L'ammontare complessivo delle rate per rimborso di prestiti a carico del bilancio 2016 ammonta a 115 milioni, considerando anche il debito contratto per interventi nel settore del trasporto pubblico locale che, dal 2014, risulta a carico della Regione anziché dello Stato. Per quanto riguarda, inoltre, gli interessi sul debito, iscritti tra gli impegni di spesa corrente (titolo I) del bilancio regionale, questi ammontano a circa 64 milioni di euro (comprensivi della quota finanziata da contributi dello Stato per 2,7 milioni). Tra le spese

per interessi a carico della Regione, si rammentano gli oneri relativi alla restituzione dell'anticipazione di liquidità concessa ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013 (pari a più di 20 milioni) e quelli riferiti a debiti afferenti al comparto sanitario, finanziati a carico del fondo sanitario nazionale (22 milioni).

In generale, il costo del debito complessivo a carico del bilancio regionale, considerando la somma della quota capitale e della quota interessi per il 2016, è pari a circa 179 milioni.

2. Con riferimento alla sostenibilità del debito, come regolata dall'art. 62 del d.lgs n. 118/2011, il calcolo operato dalla Regione nell'ambito della legge regionale n. 54/2016 di assestamento del bilancio (allegato C alla citata legge), evidenzia come l'ammontare delle rate di rimborso del debito pregresso, riferite agli esercizi precedenti al 2016, (pari a 162.119.831,63 euro) rappresenti già il 58 per cento del livello massimo di spesa annuale permessa dalla norma in oggetto (pari a 281.443.073,47 euro). Tale proporzione lascia, pertanto, limitati spazi di manovra all'ente per l'accensione di nuovi prestiti, accensione che si rende peraltro maggiormente necessaria in considerazione del superamento della disciplina dei "mutui a pareggio" a partire dal 2016.

Inoltre, non è stato considerato nel calcolo in oggetto l'importo riferito agli interessi passivi sui contratti derivati (12.712.221,60 euro). L'inclusione di tale ammontare comporterebbe una ulteriore riduzione del margine di manovra per l'assunzione di debito futuro. La Regione comunica che terrà conto di tale grandezza nei prospetti dimostrativi del rispetto dei limiti all'indebitamento di prossima redazione.

Sempre con riferimento alla sostenibilità dell'indebitamento, si evidenzia la presenza di un ingente ammontare di debito potenziale di 522.149.272,93 euro nel 2016, previsto in diminuzione nel biennio successivo. Tale valore si riferisce allo stock delle garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione per debiti del servizio sanitario regionale garantiti con lettera di patronage (455,2 milioni) e a due fidejussioni a favore dell'autorità portuale di Piombino e dell'interporto Toscano Guasticce (77 milioni).

3. Nel 2016 la Regione provvede all'assunzione di nuovi mutui. Questi ultimi, a fronte dei previsti 86,5 milioni iniziali, che in assestamento si rimodulano in 81,1 milioni, vengono contratti per 77,5 milioni, a fronte dei quali la Regione ha attivato spese di investimento di pari ammontare. Quest'ultimo importo è stato successivamente rimodulato (in parte cancellato ed in parte reimputato agli anni successivi) in occasione dell'operazione di riaccertamento ordinario dei residui effettuata a fine esercizio,

assestandosi a 69,5 milioni. Il debito assunto è supportato da un contratto di prestito ad erogazione multipla, che consente di richiedere più erogazioni nel periodo compreso tra la data di stipula (16 giugno 2016) ed il 31 dicembre 2019. In particolare, sono previste, secondo quanto dichiarato in sede istruttoria, tre erogazioni rispettivamente di 14.236.383,99 euro, 14.776.591,86 euro e 48.505.869,84 euro. Tuttavia, nel corso del 2016 è stato accertato l'intero importo delle tre tranches previste dal contratto, a fronte di una erogazione, da parte della Cassa depositi e prestiti, di soli 14.236.383,99 euro, corrispondente alla prima parte del finanziamento. Ciò genera un residuo attivo di 55.312.901,33 euro, pari alla somma non riscossa nell'anno. Al riguardo, si esprimono perplessità sulla corretta gestione delle entrate da indebitamento sopra esaminate e delle spese da esse finanziate.

Infatti, il contratto di prestito ad erogazione multipla andrebbe trattato secondo quanto previsto dal punto 3.19 del principio applicato della contabilità finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), in merito all'imputazione dell'entrata nell'esercizio in cui risulta esigibile la correlata spesa. Tuttavia, nonostante la presenza di tre tranches da erogare nel periodo 2016-2019, la Regione impegna le spese finanziate da tali risorse tutte nel 2016, ad eccezione di una somma residuale (5.377.537,61 euro) reimputata agli anni successivi.

In merito, non si comprende la motivazione dell'utilizzo dello strumento del prestito ad erogazione multipla (con rate previste nel periodo 2016-2019), anziché di un mutuo ordinario, in presenza di spese di investimento imputate complessivamente nel solo esercizio 2016, ad eccezione dei 5,4 milioni sopra menzionati. Inoltre, le spese appaiono frammentate in numerosi interventi, che non sembrano avere una correlazione, in termini sia di importo che di tempistica, con le tre tranches di erogazione previste. Il suddetto finanziamento, che solo formalmente appare ad erogazione multipla, in sostanza viene gestito come un mutuo ordinario (per il quale invece varrebbero le regole previste dal punto 3.18 dello stesso principio applicato).

A conferma dell'applicazione da parte della Regione del punto 3.19 del principio applicato della contabilità finanziaria appare la reimputazione, effettuata in sede di riaccertamento ordinario dei residui, della quota di 5,4 milioni agli esercizi successivi, reimputazione che riguarda sia la spesa che la correlata entrata da debito.

4. A fronte dei vincoli sull'indebitamento derivanti dall'introduzione dell'armonizzazione contabile, dal superamento della disciplina dei mutui a pareggio e

dall'applicazione del principio del pareggio di bilancio, che comportano conseguenti difficoltà nella contrazione di nuovo debito, la Regione ha previsto, nel corso del 2016, come già avvenuto nel precedente esercizio 2015, l'utilizzazione di forme di finanziamento alternative. Ci si riferisce ad una serie di investimenti effettuati da enti esterni alla Regione e per i quali è previsto un contributo annuale a carico della parte corrente del bilancio regionale, ed in particolare: raddoppio della linea ferroviaria Pistoia-Lucca (art. 21, l.r. n. 37/2015); interventi sul porto di Livorno (art. 22, l.r. n. 37/2015); interventi sul porto di Piombino (art. 19, l.r. n. 82/2015); interventi sul porto di Marina di Carrara (art. 21, l.r. n. 67/2016); concorso finanziario ad interventi di edilizia residenziale pubblica (art. 9, l.r. n. 67/2016).

Come già evidenziato nell'ambito della relazione sulla parifica del rendiconto 2015, (deliberazione n. 64/2016/PARI), tali tipologie di operazioni di cofinanziamento di spese di investimento, mediante l'erogazione di contributi di parte corrente, non sono sottoposte ai vincoli sull'indebitamento disciplinati dalla l. n. 243/2012, con riferimento alla disciplina del pareggio di bilancio, ed ai limiti previsti dal d.lgs. n. 118/2011, in relazione alla sostenibilità del debito regolata dall'art. 62. Con riferimento a quest'ultima norma, qualora vengano considerate quali rate di ammortamento del debito anche le quote annuali di rimborso delle citate operazioni, la cui attivazione è prevista dal 2016 in poi, il limite dell'art. 62 non verrebbe rispettato a partire dal 2017. Tali operazioni, peraltro, non sono state attivate nel corso del 2016 e pertanto non sono stati erogati i contributi annuali previsti.

Anche nell'ambito del settore sanitario sono state previste analoghe operazioni, consistenti nell'erogazione di contributi regionali di parte corrente a favore delle aziende sanitarie, che sono autorizzate ad assumere nuovi mutui in luogo dei contributi in conto capitale precedentemente previsti per il finanziamento degli investimenti, come disposto dalla delibera di Giunta regionale n. 722/2016.

La Sezione evidenzia in merito che il maggiore onere per l'attivazione di nuovi mutui da parte delle aziende sanitarie comporta comunque un costo aggiuntivo a carico del fondo sanitario, nell'ambito del bilancio regionale.

5. Nel complesso, la normativa riferita all'armonizzazione contabile introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 opera una netta cesura, tra il 2015 ed il 2016, in relazione alle modalità di finanziamento delle spese in conto capitale mediante l'istituto dei "mutui a pareggio": fino al 2015 era permesso il finanziamento degli investimenti mediante l'autorizzazione

all'indebitamento, che puntualmente non veniva contratto in presenza di sufficienti risorse di cassa, a fronte dell'effettivo impegno, in bilancio, delle relative spese. A partire dal 2016, a seguito dell'introduzione a regime delle norme di cui al capo IV della l. n. 243/2012, tale istituto non è più ammesso, pertanto l'impegno in bilancio di spese per investimenti è subordinato all'attivazione di una linea di credito, in assenza di ulteriori risorse disponibili. È fatta salva, tuttavia, la possibilità di ricorrere al debito per coprire la quota di disavanzo pregresso, risultante al 31 dicembre 2015 e derivante dall'utilizzo passato di tale modalità di copertura di spesa. Al riguardo, la Regione Toscana ha stimato un ammontare di disavanzo al 31 dicembre 2015, derivante dall'utilizzo dello strumento dei "mutui a pareggio", pari a complessivi 2.844.494.050,75 euro, come risulta dalla legge regionale n. 54/2016, che potrà essere coperto con l'assunzione di nuovo debito in presenza di effettive esigenze di cassa (art. 40, d.lgs. n. 118/2011).

La Regione Toscana si è comunque adeguata alle nuove disposizioni a partire dal 2016, provvedendo all'effettiva contrazione del debito per il finanziamento di nuove spese di investimento di competenza dell'anno, senza quindi ricorrere ai mutui a pareggio. Per quanto riguarda, invece, il disavanzo pregresso proveniente dal 2015, come sopra quantificato, la Regione non ha proceduto alla contrazione del debito per il ripiano dello stesso, in presenza di risorse di cassa, riportandolo quindi all'esercizio successivo.

6. Con riferimento alla presenza di debiti fuori bilancio e passività potenziali, nel corso del 2016, la Regione Toscana non ha provveduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio. In base al quadro normativo introdotto dal d.lgs. n. 118/2011, risulta obbligatoria, in presenza di giudizi pendenti sull'ente, la previsione di un apposito fondo per contenziosi, da stanziare nel bilancio di previsione e far confluire nel risultato di amministrazione in sede di rendiconto. La legge prevede inoltre una generale revisione dei contenziosi in corso, da effettuare in sede di prima applicazione dei principi contabili armonizzati. Al riguardo, l'ente ha effettuato un apposito stanziamento nel bilancio di previsione 2016 pari a 205.000 euro a tutela di eventuali spese derivanti da contenziosi in corso. Tale quantificazione è stata determinata sulla base della spesa sostenuta nell'anno precedente (ed in linea con la media della stessa spesa dell'ultimo quinquennio). Detto fondo, pertanto, non pare essere stato oggetto, in sede previsionale, di specifica valutazione in merito alla sua effettiva quantificazione, poiché si basa sull'andamento dello stesso negli anni pregressi e non sull'effettiva presenza di situazioni di criticità nell'esercizio di riferimento.

La Regione precisa al riguardo che ha previsto, nell'ambito del successivo bilancio di previsione 2017, un incremento del fondo per contenziosi portandolo a complessivi 6,005 milioni, a seguito delle raccomandazioni espresse dal collegio dei revisori. Si ricorda, inoltre, la presenza di debito potenziale derivante dall'eventuale escussione di garanzie che la Regione ha erogato a favore di enti del servizio sanitario regionale, dell'Autorità portuale di Piombino e dell'interporto toscano Guasticce per 522.149.272,93 euro in sede previsionale. Per tale importo, che si rimodula in 501.997.735,56 euro a fine 2016, non sussiste in bilancio un apposito accantonamento; la Regione ha, comunque, ritenuto di accantonare ogni esercizio l'importo corrispondente alla rata annuale dovuta dal soggetto garantito.

7. Con riguardo agli strumenti di finanza derivata, si evidenzia quanto segue. L'esigenza dichiarata della tutela da eventuali rialzi dei tassi di interesse del debito a tasso variabile si è rivelata, complessivamente, insussistente. Il tasso Euribor di riferimento del sottostante si è addirittura ridotto dal 2002 ad oggi, rendendo gli strumenti del tutto inadeguati e costosi. Anche la ricontrattazione di alcuni prodotti nel 2006 non ha colto l'occasione per un opportuno ripensamento, confermandone, sostanzialmente, la struttura.

Le perdite, mediamente intorno ai 12 milioni per ogni anno dalla stipula al 31 dicembre 2016, assommeranno, alla scadenza dei prodotti a 180 milioni in termini di maggiori interessi corrisposti rispetto ai finanziamenti sottostanti. Nel 2016 il livello medio del tasso di interesse sull'indebitamento complessivo a carico della Regione, pari al 3,38 sarebbe stato del 2,75 per cento in assenza dei contratti derivati. In più va considerato che la maggior parte del debito sottostante si riferisce al comparto sanitario, di conseguenza i flussi finanziari negativi sono a carico del fondo sanitario regionale, distogliendo, di fatto, altrettante risorse correnti dal finanziamento della sanità toscana.

Infine, con riferimento alla determinazione dei limiti annuali di indebitamento di cui all'art. 62, comma 6 del d.lgs. n. 118/2011, pur riconoscendo la specificità dei maggiori interessi sui contratti derivati rispetto a quelli ordinari sui finanziamenti sottostanti, anche per ciò che discende dal principio contabile 4.2 di cui al d.lgs n. 118/2011 e dunque l'esigenza della separata contabilizzazione dei flussi di interessi da *swap*, si ritiene che gli stessi non possano essere esclusi dal computo per l'individuazione dei predetti limiti. Si ribadisce in merito che la Regione terrà conto di tale grandezza nei prospetti dimostrativi del rispetto dei limiti all'indebitamento di prossima redazione.

8. La Regione Toscana ha beneficiato ai sensi del d.l. n. 35/2013, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione.

Quest'ultima ha fatto ricorso all'istituto in oggetto solo nel biennio 2013-2014, incassando risorse 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.

Tale fenomeno ha peraltro influenzato gli indici di tempestività dei pagamenti delle spese, soprattutto per quanto riguarda le aziende sanitarie. Con riferimento a queste ultime, l'indicatore assume valori elevati proprio nel biennio 2013-2014 (rispettivamente 198 e 165 giorni), periodo di erogazione delle anticipazioni di cui al d.l. n. 35/2013. Il valore dell'indice, in termini di giorni di ritardo, risente della circostanza che sono state liquidate, proprio in questi esercizi, fatture scadute in anni precedenti il 2013, facendo crescere l'indice in oggetto. Infatti, a parità di importo totale delle fatture pagate, l'indicatore è tanto più elevato quanto maggiori sono i giorni di ritardo. Nel 2015 il valore diminuisce (109,6 giorni), anche a causa della minore incidenza di fatture pregresse sul totale dei pagamenti effettuati, a seguito della liquidazione straordinaria avvenuta nel biennio 2013-2014 ai sensi del d.l. n. 35/2013. Nel 2016 lo stesso indicatore si riporta sui valori precedenti (185,9 giorni), esaurendosi l'effetto dell'iniezione di liquidità operata dal citato d.l. n. 35/2013. Pertanto, salvo il miglioramento temporaneo dovuto all'operazione straordinaria del menzionato decreto, il periodo medio di ritardo dei pagamenti delle aziende sanitarie si assesta a circa 6 mesi dalla scadenza delle relative fatture.

CAPITOLO II

LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Sommario: 1. Il ciclo di programmazione regionale. - 2. Documento di economia e finanza regionale (Defr). - 3. Il programma regionale di sviluppo 2016-2020. - 4. La legge di stabilità e le leggi collegate. - 5. Il Collegato alla legge di stabilità 2016. - 6. Il bilancio di previsione. - 7. La legge di assestamento. - 8. Le variazioni di bilancio.

1. Il ciclo di programmazione regionale

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi” ha introdotto il principio applicato della programmazione che disciplina processi, strumenti e contenuti della programmazione dei sistemi contabili delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro organismi. Il ruolo della programmazione economico-finanziaria in ambito regionale viene fortemente rilanciato e costituisce il presupposto della maggior parte delle innovazioni introdotte dal sistema di contabilità previsto dal d.lgs. n. 118/2011.

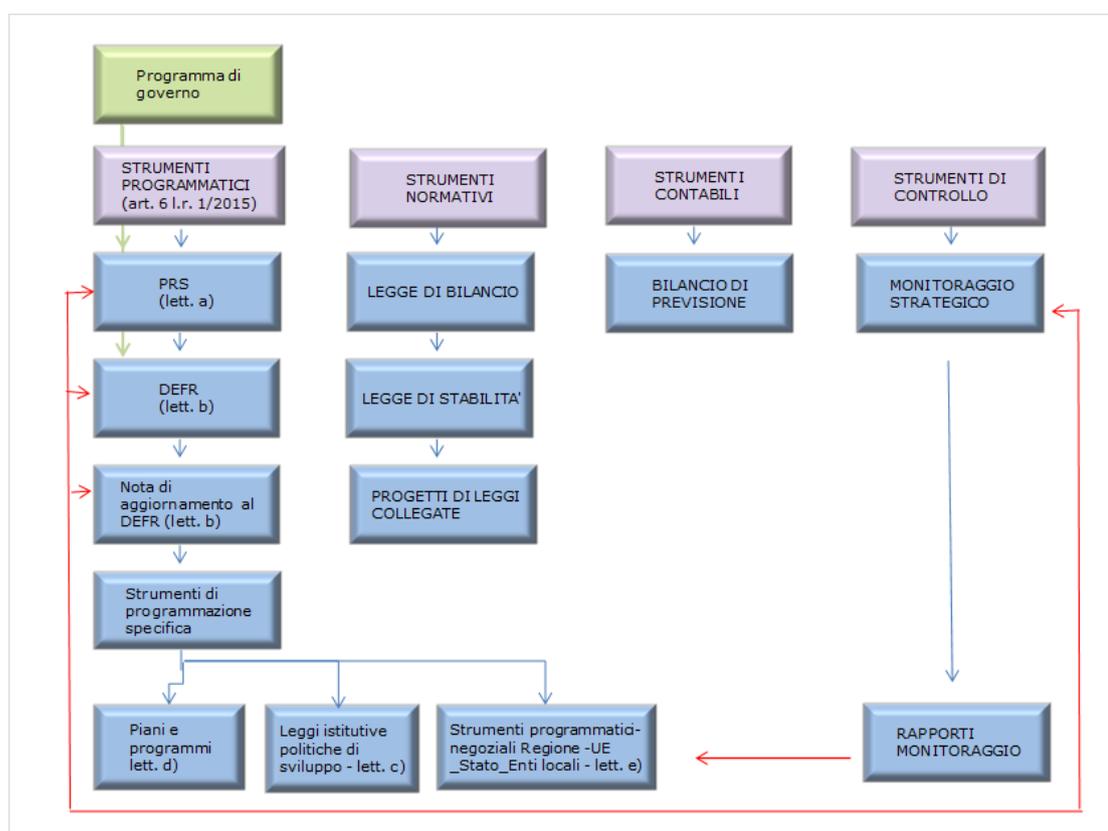
Attraverso l’attività di programmazione le amministrazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica emanati in attuazione degli articoli 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione, e ne condividono le conseguenti responsabilità.

A livello gestionale la programmazione rappresenta un processo determinante per responsabilizzare i comportamenti delle amministrazioni, in quanto consente di verificare la coerenza qualitativa, quantitativa e finanziaria dell’azione amministrativa, attuando il necessario collegamento tra “il quadro complessivo dei contenuti della programmazione, i portatori di interesse di riferimento, le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili, le correlate responsabilità di indirizzo, gestione e controllo” (Allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

I caratteri qualificanti della programmazione sono individuati dal paragrafo 3 dell’allegato n. 4/1 nella valenza pluriennale del processo, nella lettura non solo contabile dei documenti, nella coerenza e interdipendenza dei vari strumenti della programmazione.

Nel nuovo contesto normativo, a seguito della perdita di efficacia delle disposizioni regionali incompatibili con il d.lgs. n. 118/2011 (art. 1 c. 1), la Regione Toscana ha approvato la l.r. 7 gennaio 2015, n. 1 “Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. n. 20/2008”⁸¹ che, di fatto, recepisce, anche attraverso semplici richiami, i contenuti definiti dai principi contabili, mantenendo inalterati alcuni strumenti di programmazione della previgente normativa regionale (l.r. n. 44/2013 approvata nel 2013 e applicata solo nel 2014). Inoltre, con la l.r. n. 2/2015, la Regione ha provveduto ad adeguare terminologia e tempistica di alcune norme di settore, al fine di adattare al nuovo strumento di programmazione (Defr). In virtù delle norme sopra citate, gli strumenti relativi alla programmazione utilizzati dalla Regione Toscana sono schematizzati nel quadro successivo.

Fig. 2 - Ciclo di programmazione.



Fonte: elaborazione Corte dei conti.

⁸¹ La norma è stata sottoposta al giudizio della Corte costituzionale, con riferimento tra gli altri al c. 1 dell'art. 18, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevedeva che la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate, fossero presentate non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato (cfr. Sent. Corte cost. n. 184/2016). Il comma è stato modificato dall'art. 17, c. 1, della l.r. n. 82/2015 a decorrere dal 24 novembre 2016.

La tabella successiva riporta gli atti e le norme inerenti l'intero ciclo della programmazione regionale per l'esercizio 2016, che saranno di seguito esaminati singolarmente.

Tab. 29 - Ciclo di programmazione. Atti e norme regionali.

Defr	D.g.r. del 23 novembre 2015, n. 5 Deliberazione C.R. del 21 dicembre 2015, n. 89
Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2016	l.r. 28/12/2015, n. 81
Collegato alla legge di stabilità 2016	l.r. 28/12/2016, n. 82
Legge di approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2016 e pluriennale 2016-2018	l.r. 28/12/2015, n. 83
Bilancio di previsione – Prima variazione	l.r. 26 maggio 2016, n. 34
Prs 2016-2020	D.g.r. del 14 giugno 2016, n. 567
Legge di approvazione del rendiconto generale della regione per l'esercizio finanziario 2015	l.r. 31 luglio 2015, n. 61
Legge di Assestamento del bilancio di finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017	l.r. 5 agosto 2016, n. 54
Modifiche al collegato alla legge di stabilità 2016 relative alla seconda variazione	l.r. 4 ottobre 2016 n. 67
Interventi normativi relative alla seconda variazione di bilancio. Modifiche alle leggi regionali	l.r. 4 ottobre 2016 n. 68
Bilancio di previsione – Seconda variazione	l.r. 4 ottobre 2016 n. 69
Fonte: elaborazione Corte dei conti.	

2. Documento di economia e finanza regionale (Defr)

Il Documento di economia e finanza regionale costituisce lo strumento fondamentale per la programmazione annuale delle attività di governo, definisce le linee strategiche della programmazione economico finanziaria che andranno a caratterizzare le azioni amministrative delle strutture regionali, aggiornando annualmente gli obiettivi e le priorità individuate nel Programma regionale di sviluppo (Prs).

Per il 2016, il Defr⁸² rappresenta il primo documento di programmazione redatto secondo le disposizioni del d.lgs. n. 118/2011 e, per la Regione Toscana, coincide con il primo atto di programmazione della nuova legislatura, preliminare al Piano di sviluppo regionale 2016/2020.

⁸² Approvato con deliberazione del Consiglio regionale 21 dicembre 2015, n. 89, su proposta della Giunta regionale del 23 novembre 2015, n. 5.

Pertanto, il Defr 2016 si permea delle strategie e delle direttive esposte nel X programma di governo⁸³, il quale individua nel “progetto” lo strumento principale di attuazione delle politiche e delle strategie regionali, in quanto ritenuto un modello idoneo a finalizzare “l’azione al raggiungimento dei risultati concreti”. E’ su questa impostazione che si basa la struttura del Defr che, oltre ai contenuti stabiliti dal principio contabile sulla programmazione, di cui all’allegato 4/1 del d.lgs. n. 118/2011, per ciascun “progetto regionale” indica gli interventi annuali programmati e il quadro finanziario delle risorse (per missioni e programmi) destinate all’attuazione dello stesso. I progetti indicati nel documento di programmazione sono 25, con una dotazione complessiva nel triennio pari a 3,5 mld. di euro.

Le attività programmatiche regionali che hanno assunto maggior rilevanza sono relative all’impiego di risorse di provenienza comunitaria (ca 2.7 mld. nel periodo 2014-2020) destinate alla realizzazione dei macro-obiettivi delineanti da EU 2020, a cui si affiancano altri significativi interventi relativi alla difesa del suolo e alla riduzione delle disparità territoriali.

Con riferimento alle spese d’investimento, nell’esercizio in esame, sono state destinate risorse per circa 34 milioni alla realizzazione degli interventi indicati nella successiva tabella.

Tab. 30 - Spesa di investimento programmata per il 2016. (in euro)

Tipologia di intervento	Importo
Completamento Interventi Strade Regionali: variante alla SR 439 Bientina Cascine di Buti	8.160.000
Accordi di programma sulla viabilità locale: Campi Bisenzio, Signa e Lastra a Signa, Ponte sul Serchio, Ponte Buriano, Ponte sul Verde, Ponte Catolfi in Comune di Laterina, viabilità di Empoli, interventi sulle SR 68 in Comune di Volterra	9.247.800
Interventi a sostegno del diportismo nautico e di manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture portuali delle isole minori Interventi sui porti regionali per lo sviluppo della competitività degli interporti	3.870.000
Interventi in materia trattamento delle acque reflue urbane	1.500.000
Altri interventi in materia di attività produttive, governo del territorio, agenda digitale e funzionamento	11.611.080
Totale	34.388.880

Fonte: Dpef 2016-2018.

⁸³ Art. 32 dello Statuto regionale approvato dal Consiglio regionale in data 19 luglio 2004.

Il documento è stato adottato dalla Giunta il 23 novembre 2015⁸⁴ e approvato dal Consiglio in data 21 dicembre 2015, (quasi contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio 2016, avvenuta il 28 dicembre 2015), in ritardo rispetto al termine indicato dal d.m. 7 luglio 2015 da parte del Ministero dell'economia. Infatti con tale decreto è stato disposto, in via provvisoria, lo slittamento del termine di presentazione del Defr al 31 ottobre 2015, anziché che al 30 giugno, come ordinariamente previsto dal principio contabile applicato alla programmazione⁸⁵ (Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2015).

3. Il programma regionale di sviluppo 2016-2020

Il Programma regionale di sviluppo 2016/2020, costituisce il documento di programmazione principale delle politiche regionali con valenza pluriennale da attuarsi in linea con gli indirizzi del Programma di governo⁸⁶, e del Documento di economia e finanza regionale, che peraltro solo nell'esercizio in esame, come detto, costituisce il documento preliminare di pianificazione.

Il Prs è stato approvato con delibera di Giunta del 14 giugno 2016, n. 567, in ritardo rispetto al termine prescritto dall'art. 7, comma 3, della l.r. n. 1/2015.

Gli obiettivi principali indicati nel Prs riconducono ai sei macro-obiettivi individuati con Europa 2020⁸⁷ dall'Unione Europea, a cui si affiancano specifici obiettivi regionali che riguardano la reindustrializzazione (ob. 7), la riduzione delle disparità territoriali (ob. 8) e la tutela e la difesa del territorio (ob. 9). L'attuazione degli obiettivi descritti è demandata ad una pluralità di progetti regionali, che contribuiscono direttamente o indirettamente alla loro realizzazione.

Detti progetti già individuati dal Defr, passano da 25 a 26 con l'approvazione del Prs 2016-2020, con una spesa complessiva, nel triennio 2016-2018 di circa 4 miliardi, come evidenziato nella successiva tabella.

⁸⁴ Delibera Giunta regionale 23 novembre 2015, n. 5 e deliberazione C.R. 21 dicembre 2015, n. 89

⁸⁵ "Entro 30 giorni dall'approvazione del Def nazionale e comunque non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio nazionale".

⁸⁶ "Toscana 2020 - Programma di governo per la X legislatura"

⁸⁷ Obiettivo 1: il 75% (67% per l'Italia) della popolazione tra 20-64 anni deve essere occupata; Obiettivo 2: il 3% (1,53%) del Pil UE investito in R&S; Obiettivo 3: ridurre del 20% le emissioni di gas serra; portare 20% (17% per l'Italia) del consumo energetico proveniente da fonti rinnovabili; migliorare l'efficienza energetica del 20%; Obiettivo 4: portare il tasso di abbandono scolastico al 13% (16% per l'Italia); Obiettivo 5: Almeno il 40% (26% per l'Italia) delle persone di età 30-34 con istruzione universitaria o equivalente; Obiettivo 6: Ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio o in situazione di povertà o esclusione sociale.

Tab. 31 - Prs 2016-2020. Progetti regionali.

	Progetto regionale	2016	2017	2018	Totale	% sul totale
1	Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina	23,17	5,35	3,14	31,66	0,79%
2	Politiche per il mare per l'Elba e l'arcipelago toscano	37,00	51,71	52,64	141,35	3,53%
3	Rilancio della competitività della costa	33,58	23,22	26,01	82,81	2,07%
4	Politiche per le aree interne e per la montagna	15,86	9,05	9,34	34,25	0,86%
5	Grandi attrattori culturali, promozione del sistema delle arti e degli istituti culturali	70,73	38,86	35,37	144,96	3,62%
6	Agenda digitale, banda ultra larga, semplificazione e collaborazione	17,27	13,97	12,84	44,08	1,10%
7	Sviluppo rurale ed agricoltura di qualità	39,32	19,76	20,73	79,81	1,99%
8	Rigenerazione e riqualificazione urbana	7,40	7,58	7,72	22,7	0,57%
9	Assetto idrogeologico e adattamento ai cambiamenti climatici	57,91	45,27	45,18	148,36	3,71%
10	Governo del territorio	2,99	1,30	0,87	5,16	0,13%
11	Consolidamento della produttività e competitività delle imprese, promozione e internazionalizzazione del sistema produttivo	89,67	36,48	36,56	162,71	4,07%
12	Politiche per il diritto e la dignità del lavoro	18,69	25,21	26,94	70,84	1,77%
13	Successo scolastico e formativo	124,83	71,88	62,37	259,08	6,47%
14	Contrasto ai cambiamenti climatici ed economia circolare	17,17	16,59	16,91	50,67	1,27%
15	Ricerca, sviluppo e innovazione	165,57	49,58	47,64	262,79	6,57%
16	Grandi infrastrutture regionali e nazionali, accessibilità e mobilità integrata	585,14	604,99	599,79	1.789,92	44,72%
17	Giovanisi	81,40	58,97	58,10	198,47	4,96%
18	Politiche istituzionali	9,66	9,26	9,26	28,18	0,70%
19	Lotta alla povertà e inclusione sociale	51,22	36,74	36,77	124,73	3,12%
20	Tutela dei diritti civili e sociali	89,07	78,04	76,81	243,92	6,09%
21	Riforma e sviluppo della qualità sanitaria	18,16	7,47	5,51	31,14	0,78%
22	Turismo e commercio	5,25	3,50	3,50	12,25	0,31%
23	Legalità e sicurezza	3,05	2,40	2,40	7,85	0,20%
24	Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri	1,10	0,41	0,35	1,86	0,05%
25	Università e città universitarie	8,64	6,55	7,25	22,44	0,56%
26	Attività e cooperazione internazionale nel Mediterraneo, Medio Oriente e Africa Subsahariana	0,46	0,09	0,05	0,6	0,01%
	Totale progetti	1.574,31	1.224,23	1.204,05	4.002,59	100,00%

Fonte: Prs 2016-2020.

Le risorse riportate nel prospetto, risultano variate rispetto a quelle iscritte nel Defr 2016, e saranno ancora oggetto di rimodulazione, secondo quanto precisato dalla Regione, dopo la riprogrammazione del Fesr 2014/2010 e del Programma di sviluppo rurale, in corso di definizione al momento dell'approvazione del Prs. In linea di continuità con la precedente legislatura, la distribuzione delle risorse tra i vari progetti evidenzia che gli investimenti infrastrutturali restano tra gli obiettivi prioritari del governo regionale quale presupposto indispensabile per favorire la crescita e lo sviluppo economico. A seguire, particolare attenzione è posta alle azioni di sostegno delle politiche giovanili, al fine di incrementare il livello occupazionale e favorire l'accesso dei giovani al mercato del lavoro, attraverso il miglioramento del livello di istruzione ed una maggiore e più qualificata attività formativa. Sempre centrali restano i progetti a sostegno della produttività e della competitività delle imprese.

Gli indirizzi e le politiche di settore, sono organizzati in sei macro-aree:

Area 1 - Rilancio della competitività economica;

Area 2 - Sviluppo del capitale umano;

Area 3 - Diritti di cittadinanza e coesione sociale;

Area 4 - Tutela dell'ambiente e qualità del territorio;

Area 5 - Sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali;

Area 6 - Governance ed efficienza della pubblica amministrazione.

In tali aree sono definiti i progetti collegati e gli strumenti di attuazione. La tabella 35 inserita alla fine del capitolo riepiloga il quadro tratteggiato dal documento in esame per il periodo 2016-2020.

Le politiche di settore sono definite dal Prs ad inizio legislatura e aggiornate annualmente dal Defr e dalla relativa nota di aggiornamento (art. 10 c. 1 l.r. n. 1/2015). La norma regionale prevede, in coerenza con il principio contabile applicato concernente la programmazione, di cui all'allegato 4/1 del d.lgs. 118/2011⁸⁸, la possibilità di utilizzare “anche” specifici strumenti di programmazione pluriennali, definiti nell'ambito del Prs e successivamente disciplinati con legge, o previsti da norme nazionali e dell'Unione Europea. Questi ultimi possono essere prorogati, nell'ambito del Prs, sempreché la norma nazionale o comunitaria di riferimento non ne stabilisca una diversa scadenza⁸⁹; mentre i restanti strumenti di programmazione regionale “rimangono in vigore fino alla loro riprogrammazione nell'ambito del nuovo Prs e comunque non oltre dodici mesi dall'approvazione dello stesso”⁹⁰.

In sintesi l'art. 10 della l.r. n. 1/2015 prevede la realizzazione delle politiche di settore attraverso i seguenti strumenti:

- 1) Piani previsti dalla normativa nazionale o europea;
- 2) Piani e programmi individuati dal Prs successivamente disciplinati con legge regionale;
- 3) Piani e programmi prorogati ai sensi del comma 5, dell'art. 10.

Le successive tabelle, inserite nel documento di programmazione, offrono un quadro dettagliato dello stato di attuazione dei piani regionali evidenziando quelli da elaborare nel corso della nuova legislatura, quelli soggetti a proroga e, in ultimo, i piani che decadranno entro la fine del 2016.

⁸⁸ Punto 4.1.

⁸⁹ Art. 10 c. 5, l.r. n. 1/2015.

⁹⁰ Art. 10 c. 4, l.r. n. 1/2015.

Tab. 32 - Piani previsti dalla normativa nazionale.

NORMA STATALE DI RIFERIMENTO	Piano/programma regionale norma regionale di riferimento	Note
D.lgs. 155/2010	Piano Regionale per la Qualità dell'Aria – PRQA l.r. n.9/2010	Da elaborare nella presente legislatura ai sensi della l.r. n.9/2010 e in accordo con i contenuti previsti dal d.lgs. n. 155/2010. La scadenza del Piano in vigore è prevista, ai sensi dell'art. 29 comma 1 della l.r. n. 1/2015, dopo un anno dall'approvazione del nuovo Prs.
Art. 1, c. 13 d.lgs. 502/1992 e art. 18, c. 6 L. 328/2000	Piano Socio-Sanitario Integrato Regionale PSSIR l.r. n. 40/2005 l.r. n. 41/2005	Da elaborare nella presente legislatura. La scadenza del Piano socio sanitario integrato regionale attualmente in vigore è prevista, ai sensi dell'art. 29, comma 1, della l.r. n. 1/2015, dopo un anno dall'approvazione del nuovo Prs.
Art. 199, c. 1 d.lgs. 152/2006	Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti e Bonifica dei Siti Inquinati PRB l.r. 25/1998	Da aggiornare ai sensi dell'art. 1 comma 4 della l.r. n. 22/2015 “Riordino delle funzioni provinciali...”. L'avvio del procedimento e l'informativa al Consiglio regionale per le modifiche sono già state adottate dalla Giunta Regionale ed in via eccezionale hanno preceduto il PRS al fine di rispettare il termine di scadenza fissato per l'adeguamento alla l.r. n. 22 con l.r. n. 61/2014 (entro la fine del 2016).
Legge n. 10/1991 D.m. 10 settembre 2010	Piano Ambientale ed Energetico regionale PAER l.r. n.14/2007	Il Piano si presta ad essere prorogato. Tuttavia sono necessari adeguamenti a carattere “manutentivo” ai sensi dell'art. 1 comma 4 della l.r. n. 22/2015 “Riordino delle funzioni provinciali...” per i quali è individuata una procedura semplificata di aggiornamento
Art. 14 d.lgs. n. 422/1997	Piano Regionale Integrato Infrastrutture e Mobilità – Priim l.r.55/2011	Il Piano si presta ad essere prorogato. Tuttavia sono necessari adeguamenti a carattere “manutentivo” ai sensi dell'art. 1 comma 4 della l.r. n. 22/2015 “Riordino delle funzioni provinciali...” per i quali è individuata una procedura semplificata di aggiornamento
Art. 121 d.lgs. n. 152/2006	Piano di tutela delle acque (non recepito in alcuna legge regionale)	In fase di elaborazione (procedimento avviato ad inizio 2015)
Legge n. 157/1992	Piano regionale faunistico - venatorio l.r. 3/1994	Nuovo piano da elaborare introdotto con l.r. n. 22/2015 in sostituzione del piano provinciale
Legge n. 257/1992 Art. 10	Piano regionale di tutela dall'amianto l.r. n. 51/2013	Nuovo piano da elaborare anche alla luce della DGR 130 del 16/02/2015

Fonte: Prs 2016-2020.

Tab. 33 - Piani previsti dalla normativa regionale e indicati nel Defr 2016.

NORMA REGIONALE	Piano/programma regionale	Note
l.r. 35/2015	Piano Regionale Cave	Nuovo piano da elaborare come previsto anche nel Defr quale documento preliminare al Prs.
l.r. 2/2005	Piano regionale per la pesca nelle acque interne	Nuovo piano da elaborare come previsto anche nel Defr quale documento preliminare al Prs.

Fonte: Prs 2016-2020.

Tab. 34 - Piani previsti dalla normativa regionale prorogati fino al 31.12.2016.

NORMA REGIONALE	Piano/programma regionale	PROROGATI DI 12 MESI – SCADENZA 31.12.2016
l.r. n. 21/2010	Piano della cultura	Avendo come riferimento normativo una norma regionale, non saranno riproposti nella nuova legislatura in ottemperanza alla risoluzione consiliare 13 del 6 ottobre 2015. Le politiche di settore che al momento di approvazione di questo Prs sono attuate con i piani e programmi che seguono troveranno attuazione, ai sensi del nuovo modello di programmazione delineato con la l.r. 1/2015, attraverso i Defr annuali e le relative Note di aggiornamento. I piani e programmi saranno tuttavia oggetto di proroga fino al 31.12.2016 al fine di consentire le dovute modifiche alla normativa in materia di programmazione generale e settoriale e garantire il piano funzionamento del modello di programmazione soprattutto dal punto di vista del governo della spesa.
l.r. n. 26/2009	Piano integrato delle attività internazionali	
l.r. n. 21/2015	Piano per lo sport	
l.r. n. 29/2009	Piano di indirizzo per le politiche sull'immigrazione	
l.r. n. 32/2002	Piano di indirizzo generale integrato	
l.r. n. 1/2006	Piano regionale agricolo forestale	
l.r. n. 35/2000	Piano regionale dello sviluppo economico	
l.r. n. 1/2004	Piano regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale	
l.r. n. 16/2009	Piano regionale per la cittadinanza di genere	
l.r. n. 9/2008	Piano di indirizzo per la tutela e la difesa dei consumatori e degli utenti	

Fonte: Prs 2016-2020.

In tema di programmazione il Consiglio regionale si è chiaramente espresso⁹¹, impegnando la Giunta a ridurre il numero degli strumenti di programmazione regionale, utilizzando ove possibile quelli previsti dalla normativa nazionale ed europea in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione. Permangono tuttavia dubbi sulla funzione dei progetti, che, come evidenziato dalla Regione in sede contraddittorio, costituiscono “le priorità di legislatura intorno alle quali è costruita la strategia di azione regionale contenuta nei principali strumenti di programmazione” (Prs e Defr). Pertanto secondo quanto esplicitato dalla Regione non si tratta di strumenti di programmazione regionale in senso stretto, anche se tale asserzione non sembra coerente con quanto indicato nella nota di risposta inviata a seguito di istruttoria dalla Regione stessa⁹².

Pertanto, la stratificazione e talvolta la duplicazione degli strumenti di programmazione settoriale sono stati motivo di critica anche da parte di questa Sezione⁹³, con particolare riferimento al difficile collegamento al bilancio regionale, dovuto soprattutto alla trasversalità e alla complessità dei piani predisposti. L'impossibilità di individuare in modo dettagliato le risorse effettivamente stanziati e impegnate in bilancio per ciascun

⁹¹ Risoluzione 6 ottobre 2015, n. 16.

⁹² Nota della Regione 14 aprile 2017 in risposta alla ns. richiesta istruttoria prot. n. 4839 del 28 marzo 2017 “Tali progetti, anch'essi riconducibili agli strumenti di programmazione di cui alla lettera k) del d.lgs. 118/2011, allegato 4/1, punto 4.1, saranno implementati e sviluppati con i Defr annuali.”

⁹³ Cfr. “Relazione al rendiconto generale della regione Toscana per l'esercizio finanziario 2014”, capitolo III “Gli equilibri del bilancio regionale”, parte seconda “La programmazione regionale”.

piano pone limiti reali alla verifica dello stato di attuazione dello stesso in relazione agli obiettivi e al riscontro dei risultati attesi; ciò rende gli strumenti di programmazione di fatto incapaci di rispondere all'esigenza di trasparenza delle scelte politiche nei confronti del Consiglio Regionale, dei cittadini, delle imprese e degli enti locali nonché di costituire elemento di valutazione ex post dei risultati conseguiti dall'azione amministrativa in termini di impiego di risorse e di *accountability*.

In conseguenza alla citata direttiva del Consiglio Regionale, è stata recentemente approvata la legge regionale 31 marzo 2017, n. 15 che allinea tutte le politiche di settore al nuovo modello di programmazione introdotto dalla l.r. n. 1/2015 e ai contenuti del Prs 2016/2020.

La norma interviene su ben 25 leggi settoriali operando, a seconda dei casi:

- la sostituzione degli articoli che prevedevano l'istituzione di un piano con disposizioni contenenti la nuova modalità attuativa delle politiche di settore individuate nel ciclo di programmazione Prs-Defr-delibere di giunta;
- la proroga di alcuni piani di cui al comma 5, dell'art. 10 della l.r. n. 1/2005;
- la predisposizione di nuovi piani derivanti dalla legislazione nazionale ovvero da processi di riordino istituzionale o comunque aventi valenza di atti di governo del territorio.

Infine, sempre nell'ottica del superamento della programmazione settoriale, si segnala che la Regione ha ritenuto di modificare con l.r. n. 82/2015 (art. 17) il comma 5 dell'art. 18 della l.r. 1/2015 nella parte in cui prevedeva l'obbligo di allegare alla legge di stabilità il prospetto riepilogativo delle previsioni finanziarie di piani e programmi. Tali prospetti sono stati inseriti ai sensi dell'art. 11, comma 5, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011 nella nota integrativa al bilancio di previsione.

4. La legge di stabilità e le leggi collegate

La legge di stabilità regionale 2016 (l.r. 28 dicembre 2015, n. 81) è stata adottata contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2016 e pluriennale 2016-2018 (l.r. 28 dicembre 2015, n. 83), così come previsto dall'art. 36, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011.

Ai sensi del citato articolo, la legge di stabilità deve contenere esclusivamente “norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione ed è disciplinata dal principio applicato riguardante la programmazione”.

La norma, suddivisa in tre capi⁹⁴ dispone una serie di provvedimenti riguardanti nuove e maggiori spese correnti, oltre a riduzioni e sospensione di entrate. Con riferimento a queste ultime, la norma prevede, a seguito del passaggio di funzioni operato dalla l.r. 3 marzo 2015, n. 22⁹⁵, una temporanea sospensione (fino al 31/12/2016) dei canoni di concessione per l'utilizzo del demanio idrico, in attesa di una loro revisione da parte della Giunta, al fine di garantirne l'uniformità su tutto il territorio regionale. Inoltre, sempre sul versante delle entrate, è prevista la riduzione dell'aliquota Irap per i soggetti d'imposta operanti nel settore montano e l'adeguamento alla normativa statale di riferimento⁹⁶ della disciplina regionale relativa alle casistiche di esenzione della tassa auto per i portatori di handicap.

Con riferimento alla spesa per il 2016, sono previsti i seguenti finanziamenti:

- Il finanziamento straordinario di complessivi 2,5 milioni quale contributo una tantum da destinare all'edilizia scolastica diviso tra i comuni di Crespina, Impruneta e Uzzano;
- Il contributo una tantum di 1,1 milioni all'Istituto superiore per le industrie artistiche di Firenze (missione 4 – programma 04 del Titolo II).

I restanti interventi riguardano rimodulazioni di contributi assegnati con leggi finanziarie precedenti⁹⁷ (come ad esempio la riduzione del contributo assegnato per il sito Gonfalonieri e l'incremento del contributo straordinario al Carnevale di Viareggio) e l'aggiornamento alla nuova classificazione del bilancio armonizzato degli stanziamenti già autorizzati per il 2016, 2017 e 2018.

5. Il Collegato alla legge di stabilità 2016

La l.r. 28 dicembre 2015, n. 82 “Disposizioni a carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità 2016” approva un corpo di norme che dispongono modifiche ed integrazioni a disposizioni di leggi regionali con effetti finanziari negli esercizi 2016-2018, introduce inoltre nuovi interventi, tra i quali quelli di maggior rilievo riguardano la realizzazione di opere per il rilancio economico culturale della città di Pisa per

⁹⁴ Capo I - Disposizioni in materia di entrata; capo II - Misure per l'equità e la tutela sociali; capo III - Disposizioni diverse.

⁹⁵ “Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alla legge regionale n. 32/2002, alla legge regionale n. 67/2003, alla legge regionale n. 41/2005, alla legge regionale n. 68/2011 e alla legge regionale n. 65/2014.”

⁹⁶ Art. 30 legge 23 dicembre 2000, n. 388 – Finanziaria 2011.

⁹⁷ L.r. n. 77/2013, n. 86/2014.

complessivi 9 milioni, la costruzione di un edificio scolastico destinato alla scuola secondaria all'interno del polo scientifico e tecnologico dell'Università degli studi di Firenze, per cui si prevede un contributo straordinario di 9,85 milioni e il finanziamento di progetti (per complessivi 3,8 milioni) relativi ad opere inerenti la viabilità e la mobilità indicati dal Defr. Viene anche disposto un finanziamento di 3 milioni annui (dal 2016 al 2035 per complessivi 45 milioni) per il concorso agli oneri di ammortamento derivanti dalla contrazione dei finanziamenti da parte dell'Autorità portuale di Piombino per l'attuazione dei provvedimenti del piano regolatore del porto.

Un intero capo⁹⁸ della l.r. n. 82/2015 è dedicato alle disposizioni attuative del d.lgs. n. 150/2015 in materia di servizi al lavoro. La Regione è infatti chiamata, ai sensi dell'art. 11 del sopracitato decreto legislativo, a svolgere la gestione dei servizi per il lavoro, garantendo la funzionalità dei Centri per l'impiego. A tale riguardo la norma prevedeva un'apposita convenzione con il Ministero del lavoro, sottoscritta dalla Regione in data 5 novembre 2015, al fine di disciplinare i reciproci obblighi e funzioni. Per lo svolgimento delle attività attese è previsto l'avvalimento da parte delle regioni del personale delle province e delle città metropolitane⁹⁹. L'attuazione della norma determina una spesa di 12 milioni annui (2016-2018) quale partecipazione agli oneri relativi al funzionamento dei servizi per l'impiego.

A seguito della seconda variazione del bilancio 2016¹⁰⁰, le disposizioni contenute nella norma citata sono state integrate e in alcune parti modificate dalla l.r. 4 ottobre 2016, n. 67. La norma inserisce una serie di disposizioni che prevedono altri contributi straordinari a decorrere dal 2016, tra i quali quello a favore dell'Istituto degli Innocenti per la ristrutturazione di un immobile da destinare a centro di assistenza all'infanzia, del Comune di Abetone per la riqualificazione e il rilancio turistico, del Mercato dei Fiori di Pescia per lavori di manutenzione e adeguamento.

La legge dispone, inoltre, la concessione, da parte della Regione, di contributi a fronte degli oneri di ammortamento dei finanziamenti contratti da soggetti terzi per la realizzazione di opere strategiche, sulla base di specifici accordi di programma. E' il caso dell'intervento al porto di Marina di Carrara, il cui contributo si sostanzia in un milione annuo a decorrere dal 2018 al 2037 a favore dell'Autorità portuale, e di Casa S.p.A., che

⁹⁸ Capo III - Disposizioni diverse.

⁹⁹ Cfr. art. 1, comma 427, della l. 23 dicembre 2014, n. 190.

¹⁰⁰ L.r. 4 ottobre 2016, n. 69.

impegna la Regione per complessivi 100,00 milioni, ripartiti in quote non costanti dal 2017 al 2038, per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica.

Per un approfondimento sul tema si rimanda al capitolo relativo all'indebitamento.

6. Il bilancio di previsione

La legge regionale di bilancio per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016-2018 è stata approvata con l.r. n. 83 del 28/12/2015, entro il termine previsto dall'art. 18, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 118/2011. Il bilancio, redatto secondo le disposizioni e gli schemi previsti dal d.lgs. n. 118/2011, contiene le disposizioni finanziarie relative a ciascuno degli esercizi ricompresi nell'arco temporale previsto dal Defr.

Per l'esercizio 2016 lo stato di previsione di competenza delle entrate è di 16.569.608.911,94 euro (comma 4, art. 1) pari allo stato di previsione delle spese determinato in 16.569.608.911,94 euro (comma 5, art. 1). Con riferimento alla cassa le entrate previste sono 16.289.993.701,06 euro mentre le uscite risultano di 16.035.841.948,67 euro.

Il disavanzo presunto risulta di 3.339,98 milioni, comprensivo della quota relativa alla contabilizzazione delle disposizioni contenute nel d.l. n. 179/2015 pari a 659,43 milioni e della quota annua di copertura del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui all'1/1/2015 di 2,91 milioni.

Inoltre, la norma dispone, per il triennio 2016-2018, l'autorizzazione alla contrazione di mutui o prestiti obbligazionari per un importo complessivo di 236 milioni, di cui 86,5 milioni nel 2016, 77 nel 2017 e 72,5 nel 2018.

Il bilancio risulta corredato degli allegati previsti dall'art. 11, c. 3, del d.lgs. n. 118/2011 ad esclusione del parere del collegio dei revisori. Il documento, pubblicato dalla Regione solo ad ottobre 2016 contestualmente alla seconda variazione di bilancio¹⁰¹, riporta oltretutto dati non corrispondenti al bilancio approvato poiché secondo quanto affermato dalla Regione gli stessi non comprendano gli adeguamenti contabili conseguenti agli emendamenti consiliari al bilancio. Al riguardo si sottolinea che il parere del collegio deve essere a corredo e dunque contestuale all'atto deliberativo cui si riferisce e dovrebbe essere coerente con i dati contabili/finanziari in esso contenuti.

¹⁰¹ L.r. 4 ottobre 2016, n. 67.

7. La legge di assestamento

In leggero ritardo rispetto al termine del 31 luglio prescritto dall'art. 50 del d.lgs. n. 118/2011, contestualmente all'approvazione del rendiconto per l'anno finanziario 2015¹⁰², è stata approvata la legge di assestamento del bilancio di previsione per il 2016 e pluriennale 2016-2018¹⁰³.

Alla copertura di maggiori spese per 1.888,74 milioni si è provveduto con una diminuzione delle stesse per 186,55 milioni e con l'impiego di maggiori entrate per 1.702,19 milioni, di cui 1.092,72 derivanti dall'applicazione dell'avanzo vincolato.

La manovra di assestamento dell'esercizio 2016, dopo l'approvazione del rendiconto 2015, ha rideterminato il saldo finanziario negativo dell'esercizio 2015 in euro 3.503,92 milioni comprensivo della quota relativa al d.l. n. 179/2015 (659,43 milioni) e del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario (2,91 milioni).

L'autorizzazione definitiva alla contrazione di mutui e prestiti nell'esercizio 2016 prevista a bilancio di previsione per 2.764,13 milioni, comprensiva di 86,5 milioni destinati alla copertura di nuovi investimenti per il 2016, cresce di 166,85 milioni risultando pari a 2.930,99 milioni in sede di assestamento¹⁰⁴. L'importo di 166,85 milioni si riferisce, come precisato dalla Regione a seguito di istruttoria, alla differenza "tra il disavanzo presunto (risultante dal prospetto relativo al risultato amministrazione allegato al bilancio di previsione 2016/2018) e quello effettivo determinato a seguito dell'approvazione del rendiconto 2015".

Si sottolinea, inoltre, che la nota integrativa, allegata alla legge di assestamento, non specifica come espressamente indicato alla lettera c) dell'art. 50 del d.lgs. n. 118/2011, le modalità di copertura del disavanzo. Infatti dal 2016 non può essere più utilizzato l'istituto dei mutui a pareggio, mentre, riguardo al disavanzo pregresso, quest'ultimo può essere finanziato mediante il ricorso all'indebitamento in base alle effettive esigenze di cassa (art. 40 d.lgs. n. 118/2011).

8. Le variazioni di bilancio

L'analisi del ciclo di programmazione non può prescindere da una disamina delle variazioni di bilancio, che costituiscono lo strumento principale per adeguare le previsioni in entrata e in uscita del bilancio alle esigenze che si manifestano in corso di esercizio; esse

¹⁰² Approvato con l.r. 5 agosto 2016, n. 54.

¹⁰³ L.r. 5 agosto 2016, n. 54.

¹⁰⁴ Cfr. all. d) alla l.r. n. 83/2015 (approvazione bilancio di previsione 2016) e all. c) alla l.r. n. 54/2015 (assestamento 2016).

debbono essere disposte con legge regionale, fatti salvi i casi nei quali è stabilito diversamente dalla legge.

A tal proposito può osservarsi che, per effetto delle nuove norme sull'armonizzazione contabile, le variazioni di bilancio seguono una disciplina assai complessa, dovuta principalmente alla parcellizzazione delle competenze, come definite dall'art. 51 del d.lgs. n. 118/2011. La norma citata elenca le tipologie di variazioni che possono essere effettuate direttamente dalla Giunta, quelle da attuarsi con provvedimento amministrativo dai dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di specifiche indicazione, dal responsabile del servizio finanziario. La materia è stata disciplinata a livello regionale dall'art. 19 della l.r. n. 1/2015, che riserva alla Giunta le variazioni del bilancio finanziario gestionale e i prelevamenti dal fondo di riserva e dai fondi speciali¹⁰⁵, lasciando al dirigente responsabile in materia di bilancio le sole variazioni riguardanti l'istituzione di tipologie di entrate con stanziamento a zero (comma. 6, lett. b) art. 51 d.lgs. n. 118/2011) nonché quelle relative alle partite di giro ed alle operazioni per conto di terzi.

Le variazioni effettuate con legge nel corso del 2016, esclusa la legge di assestamento del bilancio¹⁰⁶, sono state:

- la l.r. 26 maggio 2016 n. 34;
- la l.r. 4 ottobre 2016, n. 69.

La prima ha riguardato lo storno di 40 milioni dalla missione 20 - Fondi e accantonamenti, per far fronte al maggior fabbisogno di risorse per il settore sanitario (missione 13 – Tutela della salute), resesi necessarie per la mancata acquisizione in bilancio della quota di *payback* in spesa spettante per la spesa farmaceutica ospedaliera per il 2015 (115 milioni). L'operazione ha di conseguenza portato alla rideterminazione del risultato di gestione 2015, che da un avanzo di 42,79 milioni è passato ad un disavanzo di 72,20 milioni, assestando il maggior fabbisogno sanitario 2015 a 40 milioni. Occorre sottolineare che a fronte di una prima richiesta istruttoria volta a verificare la natura del fondo o dei fondi utilizzati (ns. prot. n. 1348 del 14 febbraio 2017), la Regione ha affermato (nota del 28 febbraio 2017) che la copertura delle maggiori spese sanitarie si è realizzata attingendo al fondo di riserva per spese obbligatorie e al fondo per spese impreviste, pur non specificando l'entità del prelevamento operato. A seguito di una successiva richiesta di

¹⁰⁵ Diversamente l'art. 51 prevedeva la competenza della Giunta solo per “le variazioni riguardanti l'utilizzo del fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'art. 48, lett. b)” lasciando dunque ai dirigenti la competenza per le variazioni di bilancio concernenti gli altri fondi (lett. a e lett. b), che con l.r. n. 1/2015 la Giunta avoca a sé.

¹⁰⁶ L.r. 5 agosto 2016, n. 54.

chiarimenti (ns. prot. n. 4839 del 28 marzo 2017) la Regione ha rettificato tale asserzione (nota del 14 aprile 2017) indicando il fondo di riserva per spese impreviste (il cui stanziamento in sede di bilancio preventivo risulta pari a 47,55 milioni) quale unica fonte di finanziamento del maggior fabbisogno sanitario. Al riguardo si deve necessariamente rilevare, come già in precedenza evidenziato, l'incongruenza dei dati indicati nel parere del Collegio dei revisori allegato al bilancio di previsione, il quale riporta l'entità del fondo di riserva per spese obbligatorie per 57 milioni e quello del fondo per spese impreviste per 17,50 milioni.

La seconda variazione interviene su un incremento delle spese di 118,29 milioni la cui copertura è garantita principalmente dal definanziamento di interventi già disposti in bilancio e da un incremento delle entrate proprie dovute alla maggiorazione dei canoni del demanio idrico (titolo III "entrate extratributarie") nonché dal recupero delle disponibilità del fondo per il microcredito a favore dei lavoratori in difficoltà gestito da Fidi Toscana.

Nel corso dell'esercizio 2016, la Giunta ha disposto diverse variazioni al bilancio di previsione, al documento tecnico di accompagnamento e al bilancio gestionale. In tali atti si riscontra, diversamente dagli esercizi precedenti, la carenza di elementi idonei a comprendere la natura e la tipologia dell'operazione effettuata, se non un generico riferimento all'art. 51 del d.lgs. n. 118/2011¹⁰⁷; ciò appare in netto contrasto con i principi contabili generali espressamente richiamati dal terzo comma dell'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011, allegato 1, ed in particolare con il principio di veridicità che "non si applica solo ai documenti di rendicontazione e alla gestione, ma anche ai documenti di previsione nei quali è da intendersi come rigorosa valutazione dei flussi finanziari (e nel caso anche economici) generati dalle operazioni che si svolgeranno nel futuro periodo di riferimento"¹⁰⁸.

Una particolare autorizzazione è stata accordata alla Giunta dall'art. 16 della l.r. n. 82/2015 con riferimento alla possibilità di effettuare variazioni di bilancio a livello di missioni e programmi. In proposito si evidenzia che, pur essendo la variazione relativa a specifiche esigenze legate al trasferimento delle funzioni di cui alla l.r. n. 22/2015 e consentita per un importo determinato, la materia specifica non rientra tra quelle disciplinate dall'art. 51 citato.

¹⁰⁷ Al riguardo la Regione in sede istruttoria specifica di aver utilizzato gli schemi previsti per il bilancio di previsione dal d.lgs. n. 118/2011.

¹⁰⁸ Allegato 1 "Principi contabili generali" art. 3, comma 3, d.lgs. n. 118/2011.

Tab. 35 - Aree di intervento del Prs 2016-2020.

Area/Politiche	Progetti collegati	Strumenti attuativi
Area 1 - Rilancio della competitività economica		
Politiche per lo sviluppo economico e l'attrazione degli investimenti	1. Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina; 3. Rilancio della competitività della costa; 4. Politiche per le aree interne e per la montagna; 11. Consolidamento e miglioramento della produttività e competitività delle imprese, promozione ed internazionalizzazione del sistema produttivo; 15. Ricerca, sviluppo e innovazione; 17. Giovanisi; 22. Turismo e commercio.	l.r. n. 35/2000 "Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive"; POR FESR 2014-2020; Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale	1. Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina; 2. Politiche per il mare per l'Elba e l'Arcipelago Toscano 4. Politiche per le aree interne e per la montagna; 6. Agenda digitale, banda ultra-larga semplificazione e collaborazione; 7. Sviluppo rurale ed agricoltura di qualità; 8. Rigenerazione e riqualificazione urbana; 9. Assetto idrogeologico e contrasto ai cambiamenti climatici; 17. Giovanisi; 19. Lotta alla povertà e inclusione sociale	l.r. n. 1/2006 "Disciplina degli interventi regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale"; Programma di sviluppo rurale (Psr) 2014-2020; Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Area 2 - Sviluppo del capitale umano		
Politiche per l'educazione, l'istruzione e la formazione professionale	3. Rilancio della competitività della costa; 12. Politiche per il diritto e la dignità del lavoro; 13. Successo scolastico e formativo; 17 Giovanisi.	l.r. n. 32/2002 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formaz.ne professionale e lavoro"; POR FSE 2014-2020; Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Politiche per l'alta formazione, l'università e i centri di ricerca	15. Ricerca, sviluppo e innovazione; 17. Giovanisi; 25. Università e città universitarie	l.r. n. 20/2009 "Disposizioni in materia di ricerca e innovazione"; POR FSE 2014-2020; POR FESR 2014-2020; Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Politiche per il lavoro	3. Rilancio della competitività della costa; 12. Politiche per il diritto e la dignità del lavoro; 17. Giovanisi	l.r. n. 32/2002 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formaz.ne professionale e lavoro"; POR FSE 2014-2020; Programma di sviluppo rurale (Psr) FEASR 2014-2020; Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Politiche per la cultura e i beni culturali	1. Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina; 5. Grandi attrattori, promozione del sistema delle arti e degli istituti culturali	l.r. n. 21/2010 "Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali"; Defr annuali e relative note di aggiornamento; POR FESR 2014-2020.
Area 3 - Diritti di cittadinanza e coesione sociale		
Politiche integrate socio-sanitarie	2. Politiche per il mare, per l'Elba e l'Arcipelago Toscano; 3. Rilancio della competitività della costa 4. Politiche per le aree interne e per la montagna 15. Ricerca, sviluppo e innovazione; 17. Giovanisi; 19. Lotta alla povertà e inclusione sociale; 20. Tutela dei diritti civili e sociali 21. Riforma e tutela della qualità sanitaria 23. Legalità e sicurezza; 24. Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri	Strumenti e modalità per l'attuazione- ll.rr. nn. 40/2005 "Disciplina del servizio sanitario regionale" e 41/2005 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"; Nuovo Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2016-2020; Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Politiche per la promozione della cultura e della pratica dell'attività sportiva e motorio ricreativa	17. Giovanisi; 19. Lotta alla povertà e inclusione sociale; 20. Tutela dei diritti civili e sociali	l.r. n. 21/2015 "Promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative e modalità di affidamento degli impianti sportivi."; Nuovo Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2016-2020; Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Politiche per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri	24. Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri	l.r. n. 29/2009 "Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana"; Nuovo Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2016-2020; DEFR annuali e relative note di aggiornamento.
Politiche per la tutela e la difesa dei diritti	20. Tutela dei diritti civili e sociali	ll.rr. n. 16/2009 "Cittadinanza di genere", n. 59/2007 "Norme contro la violenza di genere" n.

Tab. 35 - Aree di intervento del Prs 2016-2020.

Area/Politiche	Progetti collegati	Strumenti attuativi
		63/2004 “Norme contro le discriminazioni determinate dall’orientam. sessuale o dall’identità di genere”; n. 9/2008 “Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti”; Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Politiche per l’educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica	23. Legalità e sicurezza	L.r. n. 11/1999 “Provvedimenti a favore delle scuole, delle Università toscane e della società ...civile per contribuire, mediante l’educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e diffusa e contro i diversi poteri occulti; Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Area 4 - Tutela dell’ambiente e qualità del territorio		
Politiche in materia ambientale	1. Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina; 2. Politiche per il mare per l’Elba e l’Arcipelago Toscano; 3. Rilancio della competitività della costa; 9. Assetto idrogeologico e adattamento ai cambiamenti climatici; 14. Contrasto ai cambiamenti climatici ed economia circolare	L.r. n. 14/2007 “Istituzione del piano ambientale ed energetico regionale”; L.r. n. 25/1998 “Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati”; L.r. n. 51/2013 “Norme per la protezione e bonifica dell’ambiente dai pericoli derivanti dall’amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative”; L.r. n. 9/2010 “Norme per la tutela della qualità dell’aria ambiente”; L.r. n. 30/2015 “Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale”; L.r. n. 39/2005 “Disposizioni in materia di energia”; -Piano Ambientale ed Energetico Regionale (Paer); Piano Rifiuti e Bonifiche (prb); Nuovo Piano regionale della qualità dell’aria; Nuovo Piano regionale di tutela dall’amianto; POR FESR 2014-2020; defr annuali e relative note di aggiornamento.
Politiche per la difesa suolo, la tutela delle risorse idriche, della costa e degli abitati costieri	1. Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina; 2. Politiche per il mare per l’Elba e l’Arcipelago Toscano; 3. Rilancio della competitività della costa; 9. Assetto idrogeologico ed adattamento ai cambiamenti climatici.	L.r. n. 80/2015 “Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri.” ; Documento operativo per la difesa del suolo (art. 3 L.r. 80/2015); Documento operativo per la gestione sostenibile degli usi della risorsa idrica (art. 16 L.r. 80/2015); Documento operativo per il recupero e il riequilibrio della fascia costiera (art.18 L.r. 80/2015); Piano di tutela delle acque (D.lgs. 152/2006 art. 121);- Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Politiche in materia di attività estrattive	3. Rilancio della competitività della costa	L.r. n. 35/2015 “Disposizioni in materia di cave”; Piano regionale Cave;- Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Politiche di governo del territorio e politiche abitative	1. Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina; 8. Rigenerazione e riqualificazione urbana; 10. Governo del territorio; 17. Giovani; 19. Lotta alla povertà e inclusione sociale	L.r. n. 65/2014 “Norme per il governo del territorio” ; Testo unico in materia di edilizia residenziale pubblica di riordino delle seguenti leggi: L.r. n. 96/1996 già modificata con L.r. n. 41/2015, L.r. n. 77/1998, L.r. n. 5/2014;- Piano di indirizzo territoriale (Pit) con valenza di Piano paesaggistico; Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Area 5 - Sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali		
Politiche in materia di infrastrutture e mobilità	1. Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina; 2. Politiche per il mare per l’Elba e l’Arcipelago toscano; 3. Rilancio della competitività della costa; 4. Politiche per le aree interne e per la montagna; 16. Grandi infrastrutture regionali e nazionali, accessibilità e mobilità integrata	L.r. n. 55/2011 “Istituzione del piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (Priim)”; POR FESR 2014-2020; Priim Piano Regionale Integrato Infrastrutture e Mobilità; Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Politiche per la diffusione	4. Politiche per le aree interne e per la	L.r. n. 1/2004 Promozione dell’amministra.

Tab. 35 - Aree di intervento del Prs 2016-2020.

Area/Politiche	Progetti collegati	Strumenti attuativi
dell'Agenda Digitale	montagna 6. Agenda digitale, banda ultra-larga semplificazione e collaborazione.	elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana; l.r. n. 54/2009 Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza; l.r. n. 40/2009, Legge di semplificazione e riordino normativo e ss.mm.ii.; l.r. n. 48/2015 Istituzione del sistema informativo del catasto delle infrastrutture di rete; Digital Act; Defr annuali e relative note di aggiornamento.
Area 6 - Governance ed efficienza della PA		
Indirizzi in materia di semplificazione amministrativa e burocratica	6. Agenda digitale, banda ultra-larga semplificazione e collaborazione.	dato il carattere di trasversalità, contribuiscono alla realizzazione delle priorità strategiche di tutti i progetti regionali e presentano ricadute su tutti gli strumenti di attuazione del Programma regionale di sviluppo
Indirizzi in materia di attività europee e di rilievo internazionale	4. Politiche per il mare, per l'Elba e l'Arcipelago Toscano; 26. Attività e cooperazione internazionale nel Mediterraneo, Medio Oriente e Africa Subsahariana.	l.r. n. 22/2009 "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana"; Defr annuali e relative note di aggiornamento.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Prs.

CAPITOLO III

I SALDI DELLA FINANZA REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

Sommario: 1. Il quadro d'insieme. I risultati finali e il pareggio di bilancio. - 1.1. I risultati della gestione di competenza. 1.2. Gli equilibri della gestione di cassa. - 1.3 Il risultato di amministrazione, i fondi vincolati e il disavanzo sostanziale. - 1.4. Il pareggio di bilancio. 1.4.1 Le fonti normative, gli schemi e le sanzioni per il mancato rispetto. 1.5. La gestione, il monitoraggio e la certificazione del pareggio. 2. Le entrate. - 2.1. Introduzione. - 2.2. I dati complessivi del 2016. - 2.3. Le entrate tributarie. - 2.4. - Gli andamenti generali nel quinquennio 2012-2016. - 2.5. L'indebitamento regionale negli equilibri finanziari. - 2.5.1. Le anticipazioni di cassa. 3. Gli andamenti generali della spesa. - 3.1 La gestione della spesa corrente per missioni. - 3.2 Gli andamenti della spesa per investimenti. - 3.3 Le spese per servizi in conto terzi e partite di giro. - 4. La gestione dei residui. - 4.1. Il riaccertamento ordinario dei residui. - 4.1.1. -Le risultanze del riaccertamento ordinario al 31/12/2016. - 4.1.2. Il fondo pluriennale vincolato rideterminato al 31/12/2016. - 4.2. La gestione complessiva dei residui. - 4.2.1. I residui attivi. - 4.2.2. I residui passivi. - 4.3. Le cancellazioni complessive. - 4.4. I residui perenti. - 4.5. La vetustà dei residui mantenuti in bilancio al 31/12/2016. - 4.6. Il fondo crediti di dubbia esigibilità rideterminato al 31/12/2016. 5. I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo. - 5.1. Principali elementi del bilancio di previsione. - 5.2. Le variazioni e le previsioni di bilancio definitive. - 5.3. Gli equilibri di bilancio e i risultati della gestione.

1. Il quadro d'insieme. I risultati finali e il pareggio di bilancio

1.1. 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 - 12,51 milioni, in miglioramento rispetto al biennio 2014-2015. La gestione corrente chiude in avanzo di 296,10 milioni, migliorando il saldo dello scorso anno, che era in avanzo di 283,39 milioni. La gestione in conto capitale è negativa, in linea con il biennio precedente. Nel 2016, risulta negativo, anziché in pareggio come in tutti gli esercizi fino al 2014, anche il saldo delle partite di giro, a causa:

- a) della reiscrizione dei residui perenti in competenza effettuato in ottemperanza alle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011: tale reiscrizione ha generato uno squilibrio tra entrate e spese relative alle contabilità speciali pari a 620.496,90 euro¹⁰⁹;

¹⁰⁹ La Regione a seguito di specifica richiesta istruttoria ha chiarito che lo squilibrio nelle contabilità speciali è dovuto all'applicazione dei principi dell'armonizzazione secondo i quali "il fondo impegni perenti, componente dell'avanzo accantonato, continua ad operare per la reiscrizione in bilancio degli impegni caduti in perenzione, al momento della rivendicazione dei relativi pagamenti. Quanto detto ha comportato la registrazione di impegni di spesa di importo superiore ai relativi accertamenti."

- b) del disallineamento tra accertamenti e impegni relativi ai fondi UE di cui al “Progetto Cert-Ent, trasferimenti a partner italiani, pubblici e privati e a partner esteri”, che ha generato minori impegni per 216.579 euro¹¹⁰;
- c) del disallineamento tra accertamenti e impegni relativi ai fondi UE di cui al “Progetto T-Net, esperienza transnazionale tra Libano, Giordania, Francia e Italia”, che ha generato uno squilibrio di 52.390,59 euro¹¹¹.

Il saldo finanziario della competenza migliora rispetto all’anno passato, al netto del saldo del precedente esercizio, mentre mostra un peggioramento considerando l’applicazione del saldo suddetto, che rappresenta, tuttavia, il risultato sia della gestione di competenza che di quella dei residui dell’anno precedente e, dunque, rende meno significativo il peggioramento sopra evidenziato.

Tuttavia, in considerazione della situazione complessiva di disavanzo strutturale della Regione, la Sezione ritiene che l’amministrazione debba intensificare ed accelerare ogni sforzo per condurre stabilmente in avanzo la gestione di competenza. Occorre anche continuare a monitorare 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.

¹¹⁰ La Regione a seguito della richiesta istruttoria di cui alla precedente nota ha riferito che “a decorrere dall’esercizio 2016, la gestione dei flussi finanziari verso i *partner*, fino a tale momento gestita sui capitoli ordinari di bilancio, è stata appostata sulle c.d. partite conto terzi. Al termine dell’esercizio, non è stato possibile individuare l’esatta quota riferibile ai rispettivi *partner*, appartenenti alle due diverse tipologie di Istituzione, e pertanto non è stato registrato alcun impegno, in assenza di decreto dirigenziale. Questo ha determinato al termine dell’esercizio un disallineamento tra accertamenti e impegni, con un maggior valore degli accertamenti per euro 216.579, che genera un avanzo vincolato.”

¹¹¹ La Regione a seguito della richiesta istruttoria di cui alle precedenti note ha riferito che “a fronte di complessivi impegni verso i partner per euro 52.390,59 non sono stati registrati accertamenti, in quanto la Commissione ha disconosciuto una parte della rendicontazione di alcuni partner esteri. A fronte di tale disconoscimento, che non ha consentito la registrazione dello specifico accertamento di entrata, la Regione ha disposto tre decreti di recupero (decreti dirigenziali nn. 1474/2016, 1592/2016, 1664/2016).”

Tab. 36 - Equilibri della competenza.

(in milioni)

EQUILIBRI DELLA COMPETENZA			
	2014	2015	2016
Parte corrente	ACCERTAMENTI		
Titolo I	7.522,82	7.965,85	8.515,04
Titolo II	1.054,10	1.068,79	473,36
Titolo III	62,72	61,05	74,83
Totale entrate correnti	8.639,64	9.095,69	9.063,23
	IMPEGNI		
Totale spese correnti	8.636,30	8.812,30	8.767,13
	DIFFERENZA		
Saldo parte corrente	3,34	283,39	296,10
Parte in c/capitale	ACCERTAMENTI		
Titolo IV	403,22	175,53	245,60
Titolo V	404,00	0,00	11,92
Titolo VI			69,55
Totale entrate in c/capitale	807,22	175,53	327,07
	IMPEGNI		
Spese in c/capitale	1.174,39	480,48	635,22
	DIFFERENZA		
Saldo parte in c/capitale	-367,17	-304,95	-308,15
Partite di giro			
Entrate accertate	1.883,06	1.778,68	2.266,76
Uscite impegnate	1.883,06	2.061,45	2.267,22
Saldo partite di giro	0,00	-282,77	-0,46
Totale gestione competenza			
Totale entrate accertate	9.446,86	11.049,90	11.657,06
Totale spese impegnate	9.810,69	11.354,23	11.669,57
Saldo della competenza al netto del saldo del precedente esercizio	-363,83	-304,33	-12,51
Saldo anno precedente applicato	-439,10	-246,57	-620,72
Saldo finanziario della competenza	-802,93	-550,90	-633,23
% Impegni su accertamenti + saldo precedente esercizio	108,91%	105,10%	105,74%

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

1.2. Gli equilibri della gestione di cassa

Per quanto riguarda la gestione di cassa si registra un avanzo, comprensivo della giacenza dell'anno precedente, di 212,52 milioni, inferiore all'avanzo del 2015, a causa del saldo negativo della gestione dei residui.

Nel triennio il saldo di cassa ha avuto un andamento piuttosto stabile, anche se discendente nel 2016 rispetto al 2015: al momento, i flussi di liquidità sono mantenuti sotto controllo, come dimostra anche il mancato ricorso alle anticipazioni di cassa.

Tab. 37 - Gestione di cassa. Periodo 2014-2016.

(in milioni)

GESTIONE DI CASSA						
ANNI	COMPETENZA ⁽¹⁾		RESIDUI ⁽²⁾		TOTALE	
	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti
2014	9.184,68	8.415,19	1.847,22	2.368,87	11.031,90	10.784,06
2015	8.760,76	8.607,76	1.722,62	1.614,96	10.483,38	10.222,72
2016	9.507,89	8.868,60	1.638,95	2.065,72	11.146,84	10.934,32
SALDI						
2014	769,49		-521,65		247,84	
2015	153,00		107,66		260,66	
2016	639,29		-426,77		212,52	

⁽¹⁾ Al netto dei movimenti contabili delle anticipazioni di cassa.

⁽²⁾ Gli incassi comprendono la giacenza di cassa dell'anno precedente.

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

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

L'esercizio 2016 si chiude con un risultato finanziario ancora una volta negativo come nel 2014 e nel 2015, anche se il risultato sarebbe positivo, al netto del fondo pluriennale vincolato.

Considerando, comunque, tale voce il risultato finanziario migliora sia rispetto al 2014, sia rispetto al 2015.

Tab. 38 - Saldi finanziari. Anni 2014-2016.

(in milioni)

	2014	2015	2016
Fondo di cassa al termine dell'esercizio	247,84	260,66	212,52
Residui attivi	5.159,41	5.542,05	6.276,42
Totale	5.407,25	5.802,71	6.488,94
Residui passivi	5.653,83	5.934,25	6.403,27
Fondo pluriennale vincolato		-489,18	-252,75
Saldo finanziario	-246,58	-620,72	-167,08

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Come si legge nella tabella che segue, il risultato della gestione di competenza è negativo per 12,51 milioni, in netto miglioramento rispetto al risultato del 2015, che era negativo per 304,33 milioni. A fronte di minori accertamenti per 8.980,52 milioni,

sussistono minori impegni per 8.968,01 milioni. La gestione residui, invece, è positiva per 229,72 milioni, grazie, soprattutto, a minori residui passivi per 266,23 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. 39 - Il saldo finanziario 2016.

(in milioni)

GESTIONE RESIDUI		GESTIONE COMPETENZA		
Residui attivi:		Entrata:		
+	Residui iniziali	5.542,05	+ Previsioni definitive di entrata	17.265,19
-	Residui rideterminati (residui iniziali +/- riaccertamenti)	5.505,54	Avanzo vincolato anno precedente	3.372,39
=	Minori residui attivi (a)	36,51	- Accertamenti	11.657,06
=			= Minori accertamenti (C)	8.980,52
Residui passivi:		Spesa:		
+	Residui iniziali	5.934,25	+ Previsioni definitive di spesa	17.774,38
-	Residui rideterminati (residui iniziali - eliminazioni)	5.668,02	Componente negativa avanzo anno precedente	2.863,20
=	Minori residui passivi (b)	266,23	- Impegni	11.669,57
=			= Minori impegni (D)	8.968,01
	Risultato gestione residui (b-a)	229,72	Risultato gestione competenza (D-C)	-12,51
+	Risultato esercizio precedente			-131,54
+	Risultato gestione residui			229,72
+	Risultato gestione competenza			-12,51
+	Fondo pluriennale vincolato			-252,75
=	Saldo finanziario			-167,08

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 stesso¹¹².

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 1.782,98 milioni, mentre i debiti in perenzione sono pari a 1.074,70 milioni, perciò le economie vincolate sono aumentate dell'1,5 per cento (contro il 70 per cento del 2015, rispetto al 2014), mentre diminuiscono del 4,6 per cento (contro il 21,5 per cento del 2015, rispetto al 2014), i residui perenti.

Il disavanzo sostanziale diventa, quindi, pari a 3.024,76 milioni, in calo del 13,7 per cento rispetto al 2015, ma in crescita dell'11,6 per cento rispetto al 2014. Al risultato negativo del 2016 contribuisce anche la necessaria costituzione di un fondo, per un importo di 643,64 milioni, a valere sulla parte sanitaria del bilancio, per la copertura delle spese previste dal d.l. n. 35/2013, relative al finanziamento per il pagamento dei debiti scaduti, posta che è stata obbligatoriamente applicata a partire dal rendiconto 2015. Escludendo tale importo, ai fini della comparabilità del risultato 2016 con il risultato 2014, il disavanzo sostanziale 2016 scende a 2.381,12 rispetto ai 2.709,86 del 2014 e quindi risulta in calo del 13,8 per cento rispetto a quello registrato nel 2014.

Tab. 40 - Disavanzo sostanziale di amministrazione nel triennio 2014-2016.

(in milioni)

	2014	2015	2016
+ Saldo finanziario	-237,44	-620,72	-167,08
- Avanzo vincolato:	-2.472,42	-2.883,21	-2.857,68
<i>di cui: Economie vincolate</i>	<i>1.035,70</i>	<i>1.756,69</i>	<i>1.782,98</i>
<i>di cui: Residui perenti</i>	<i>1.436,72</i>	<i>1.126,52</i>	<i>1.074,70</i>
= Disavanzo sostanziale	-2.709,86	-3.503,93	-3.024,76

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

La seguente tabella mostra, in dettaglio, la composizione del disavanzo sostanziale di amministrazione attraverso i vincoli e gli accantonamenti effettuati dalla Regione nel rendiconto 2016, secondo le regole contabili previste dal d.lgs. n. 118/2011.

¹¹² 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.

Tab. 41 - Composizione del disavanzo sostanziale di amministrazione nel 2016.

(in milioni)

Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016 (A)	-167.083.795,75
PARTE ACCANTONATA	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2016	297.131.521,05
Accantonamento residui perenti al 31 dicembre 2016	132.036.504,87
Fondo anticipazioni liquidità d.l. 35 del 2013 e successive modifiche	643.642.797,20
Fondo perdite società partecipate	2.448.000,00
Fondo contenzioso	205.000,00
Altri accantonamenti	49.077.805,88
Totale parte accantonata (B)	1.124.541.629,00
PARTE VINCOLATA	
Vincoli derivanti da leggi e principi contabili	298.640.718,92
Vincoli derivanti da trasferimenti	543.676.248,35
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00
Altri vincoli	890.825.496,97
Totale parte vincolata (C)	1.733.142.464,24
Parte destinata agli investimenti (D)	0,00
Disavanzo sostanziale (A-B-C-D)	-3.024.767.888,99

Fonte: Regione Toscana.

Come si evince dalla tabella sopra riportata, al risultato negativo contribuisce, come già accennato, anche la necessaria costituzione del fondo anticipazioni di liquidità per la copertura delle spese previste dal d.l. n. 35/2013, 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 lo stesso dato segna, per la prima volta nell'ultimo decennio, una inversione di tendenza rispetto al passato, confermando, comunque, una situazione di deficiarietà 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 forte entità del disavanzo sostanziale, pur considerando l'inversione di tendenza del 2016 rispetto al 2015, mostra, tuttavia, un andamento che rimane 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 2007-2016: i dati evidenziano una impennata del disavanzo nel triennio 2007-2010, seguita da un rallentamento e dal successivo, forte, aumento nel 2015, prima del descritto calo registratosi nel 2016. 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 rilevanti, 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. Nel 2016 la situazione descritta si inverte positivamente, soprattutto in virtù del miglioramento del saldo finanziario, a fronte di un andamento sostanzialmente stabile, rispetto al 2015, dell'avanzo vincolato, nelle sue componenti delle economie vincolate e dei residui perenti.

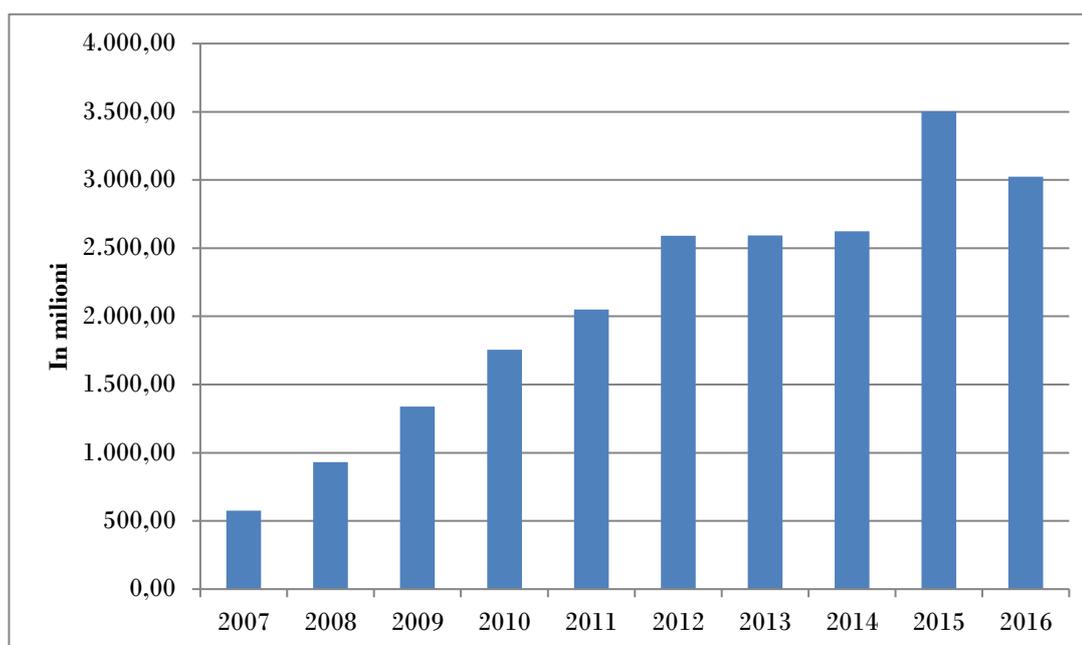
Tab. 42 - Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2016.

(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
2016	-167,08	-2.857,68	-1.782,98	-1.074,70	-3.024,76

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Fig. 3 - Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2016.



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 2016 approvato l'11 maggio scorso e trasmesso a questa Sezione, supera il preoccupante livello di 3.024,76 milioni. Anche considerando il fondo derivante dal d.l. n. 35/2013 (pari a 643,64 milioni 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.

Una prima risposta si è già avuta nel 2016, dato che il livello del disavanzo sostanziale era, nel 2015, di 3.503,93 milioni: restano, comunque, ancora molti margini di miglioramento per l'azione amministrativa della Regione *in subiecta materia*.

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)¹¹³. Si determinava 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

¹¹³ 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 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.

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 è del tutto preclusa. Infatti, si rammenta che l'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011 consentiva, al comma 1, ultimo periodo, di utilizzare il sistema dei cosiddetti "mutui a pareggio" soltanto fino alla piena entrata in vigore della l. n. 243/2012, avvenuta il 1° gennaio 2016. A partire da tale data, pertanto, la possibilità di ricorrere a tale istituto risulta, come già sopra riferito, preclusa. Inoltre, con riferimento al disavanzo pregresso derivante dal debito autorizzato e non contratto, il successivo comma 2 dispone che, 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 finanziato mediante il ricorso a nuovo debito; quest'ultimo può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa.

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.

Osservando le risultanze del rendiconto 2016 emergono comportamenti contabili che segnalano la consapevolezza della criticità della situazione e una prosecuzione, ancora insufficiente, del percorso di rientro iniziato nel 2015. Infatti, le componenti del disavanzo sostanziale risultano le seguenti: 3.503,9 milioni del disavanzo 2015 assestato (l.r. 5 agosto 2016, n. 54, di assestamento del bilancio di previsione 2016); la seconda delle trenta quote di extra deficit da riaccertamento straordinario è di 2,9 milioni; la contabilizzazione del fondo che riporta le anticipazioni di liquidità del d.l. n. 35 è pari a 643,6 milioni. Perciò il disavanzo teorico è di 3.501 milioni. In realtà, il disavanzo sostanziale è risultato di 3.024,8 milioni, e quindi inferiore di 476,2 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 seconda quota di extra deficit da riaccertamento straordinario.

Resta, però, uno squilibrio ancora rilevante che dovrà essere oggetto della massima attenzione da parte della Regione che dovrà individuare, nel bilancio preventivo 2017, ridefinito dopo l'approvazione definitiva del rendiconto 2016, fonti di copertura che non potranno più essere costituite dai “mutui a pareggio”, come avveniva in passato. In particolare, con riguardo al disavanzo pregresso, la Regione potrà far ricorso all'indebitamento in base alle effettive esigenze di cassa, secondo quanto previsto dall'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011.

La Sezione continua a segnalare 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.

1.4. Il pareggio di bilancio

1.4.1. Le fonti normative, gli schemi e le sanzioni per il mancato rispetto

Le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, introdotte dalla l. n. 243/2012, si sarebbero dovute applicare a partire dall'esercizio 2016; dal 2015, peraltro, l'articolo 1, commi 460-478 della l. n. 190/2014 (Legge di stabilità 2015), ne aveva previsto l'anticipo al rendiconto 2015, contestualmente all'abrogazione delle disposizioni in materia di patto di stabilità.

Per il 2016, la l. n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016), all'articolo 1, comma 707, commi da 709 a 713, comma 716 e commi da 719 a 734, conferma l'applicazione delle nuove regole di finanza pubblica per gli enti territoriali, in sostituzione della disciplina relativa al patto di stabilità interno degli enti locali e dei previgenti vincoli delle regioni a statuto ordinario.

Nello specifico, a decorrere dal 2016, al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concorrono le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e tutti i comuni, a prescindere dal numero di abitanti. Ai predetti enti territoriali viene richiesto di conseguire, a consuntivo, un saldo non negativo, in termini di competenza (accertamenti/impegni), tra le entrate finali e le spese finali (articolo 1, comma 710). Per le regioni, le province autonome, le città metropolitane e le province il comma 712 bis, limita il vincolo del pareggio al solo consuntivo; conseguentemente, solo per il 2016, non si applicano le disposizioni del precedente comma 712 riguardo alla necessità di allegare al bilancio di previsione ed alle successive variazioni

analoghi prospetti certificanti il mantenimento del pareggio in ogni fase di gestione del bilancio.

Ai fini della determinazione del saldo valido per la verifica del rispetto dell'obiettivo di finanza pubblica, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 degli schemi di bilancio previsti dal d.lgs. n. 118/2011, mentre le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3 del medesimo schema di bilancio. Il comma 711 della stessa legge n. 208/2015 specifica, inoltre che, limitatamente all'anno 2016, il saldo di competenza comprende il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento. Per il triennio 2017-2019, la legge n. 232/2016 (Legge di bilancio 2017), al comma 466, precisa che: "Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento", prevedendo quindi anche per il prossimo triennio la piena utilizzabilità del Fpv non da indebitamento.

La stessa norma prevede infine che dal 2020 il fondo è incluso nel calcolo limitatamente alla parte finanziata dalle entrate finali.

La possibilità di considerare tra le entrate finali rilevanti ai fini del pareggio anche il saldo del fondo pluriennale facilita il rispetto dell'equilibrio di bilancio ed ha effetti espansivi della capacità di spesa degli enti. L'esclusione, progressiva fino al 2020, delle componenti del fondo pluriennale vincolato che fanno riferimento al debito (per il 2016 e dal 2017 al 2019) ed anche all'avanzo di amministrazione (dal 2020) rappresenta un incentivo alla realizzazione degli investimenti con risorse proprie¹¹⁴.

Nel corso della gestione e in sede di monitoraggio finale, ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, il fondo crediti di dubbia esigibilità, il fondo contenziosi, il fondo perdite società partecipate e gli altri fondi spese e rischi futuri, tutti destinati a confluire nell'avanzo di amministrazione, non sono considerati tra le spese finali.

Ciò amplia la capacità di spesa degli enti permettendo, ad esempio, di utilizzare l'avanzo di amministrazione riferito al precedente esercizio che non viene computato ai fini del pareggio. La possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione può avere effetti positivi sulla spesa per investimenti.

¹¹⁴ Per maggiori dettagli sul fondo pluriennale vincolato si rinvia alla sezione specificamente dedicata all'interno della presente relazione.

Il comma 723 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015 elenca le sanzioni da comminare agli enti in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710. In particolare, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

a) la regione è tenuta a versare all'entrata del bilancio dello Stato, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del pareggio di bilancio, l'importo corrispondente allo scostamento registrato. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine dei trenta giorni dal termine di approvazione del rendiconto della gestione per la trasmissione della certificazione da parte della regione, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non è inviata;

b) l'ente non può impegnare spese correnti, ad eccezione di quelle per la sanità, con imputazione all'esercizio successivo a quello dell'inadempienza, in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni imputati all'anno precedente a quello di riferimento (per il 2017 non superiori a quelle registrate a consuntivo 2015);

c) l'ente non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti o le aperture di linee di credito devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento dell'obiettivo relativo all'anno precedente;

d) è prevista l'impossibilità di assumere personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi di questa disposizione;

e) l'ente è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del presidente e dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2014. Tali importi sono acquisiti al bilancio dell'ente.

I commi 726 e 727 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2016 recano misure volte ad assicurare il rispetto sostanziale delle nuove regole del pareggio di bilancio da parte degli enti, impedendo comportamenti elusivi. Lo stesso comma 726 dispone la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dagli enti, che si configurino elusivi delle regole di cui al comma 707, ai commi da 709 a 713, al comma 716 e ai commi da 719 a 734 dell'articolo 1 della citata legge. Gli atti giudicati elusivi, ovvero il rispetto artificioso

delle norme sul pareggio, oltre ad essere sanzionati con la nullità, possono comportare, secondo il disposto del comma 727, l'applicazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dei responsabili.

Secondo la circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 5 del 10 febbraio 2016, illustrativa delle regole del pareggio, “*si configura una fattispecie elusiva ogni qualvolta siano attuati comportamenti che, pur legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica*”.

L'elusione può discendere dalla non corretta imputazione, particolarmente delle uscite, ai pertinenti capitoli di bilancio, allocandole, impropriamente tra le spese per partite di giro.

Un ulteriore esempio di fattispecie elusiva ricorre nei casi di evidente sovrastima delle entrate correnti o nei casi di accertamenti effettuati in assenza dei presupposti indicati dai principi applicati della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.

Sempre dal lato delle uscite, costituisce comportamento elusivo l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci degli esercizi successivi effettuata al di fuori delle regole della competenza finanziaria potenziata di cui all'allegato n. 1 al d.lgs. n. 118/2011. Un ulteriore comportamento elusivo può discendere da artificiose “esternalizzazioni” di talune spese, specie d'investimento.

1.5. La gestione, il monitoraggio e la certificazione del pareggio

Quanto al monitoraggio dei risultati, dispone il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 4 luglio 2016 “Monitoraggio e certificazione del pareggio di bilancio per il 2016 per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”¹¹⁵. Le informazioni richieste sono quelle utili all'individuazione del saldo, espresso in termini di competenza, tra le entrate e le spese finali, conseguito nell'anno di riferimento e rilevato alla data del 30 giugno, del 30 settembre e del 31 dicembre 2016¹¹⁶, al netto dell'esclusione prevista dal comma 683 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2016¹¹⁷. I dati utili sono quelli desunti

¹¹⁵ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 22 luglio 2016, n. 170.

¹¹⁶ Considerato che il decreto è stato pubblicato il 22 luglio 2016, la data della prima verifica è fissata 30 giorni dopo la pubblicazione stessa.

¹¹⁷ “Ai fini della riduzione del debito, nell'anno 2016 è attribuito alle regioni a statuto ordinario un contributo di complessivi 1.900 milioni di euro, ripartito fra ciascuna regione come indicato nell'allegato n. 7 annesso alla presente legge. Gli importi di ciascun contributo possono essere modificati a invarianza del contributo complessivo, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2016, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Il contributo non rileva ai fini del pareggio di bilancio di cui ai commi da 707 a 734”. Il contributo, per la Toscana, ammonta a 148,53 milioni.

dalle scritture contabili e, con riferimento all'ultimo monitoraggio, quelli riportati nel conto consuntivo.

A tale proposito si osserva che, considerato che la certificazione del risultato annuale deve essere presentata entro la scadenza perentoria del 31 marzo dell'anno successivo¹¹⁸, i dati ivi riportati non possono che essere di pre-consuntivo e possono non tener conto, ad esempio, del riaccertamento ordinario dei residui, da effettuarsi prima dell'approvazione del rendiconto. A tal fine, opportunamente, il decreto ministeriale citato prevede la presentazione di una nuova certificazione ove tali circostanze comportassero un peggioramento del saldo rilevante.

Il monitoraggio prevede, ai soli fini conoscitivi, due ulteriori sezioni, da compilare a cura dell'ente, contenenti le seguenti informazioni per il triennio 2016-2018:

- fondo crediti dubbia esigibilità, determinato secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4.2 al d.lgs. n. 118/2011;
- fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento.

Il risultato da conseguire nel 2016 è stato determinato anche a seguito del consueto contributo richiesto alle regioni per il raggiungimento dei generali obiettivi statali di finanza pubblica. Così l'intesa sancita nella seduta della Conferenza Stato Regioni del 11 febbraio 2016 vincola le amministrazioni regionali al conseguimento di un risultato positivo dei saldi di competenza finanziaria di cui all'articolo 1, comma 710, della legge n. 208/2015, secondo gli importi indicati nella tabella n. 1 allegata all'intesa stessa. Per la Toscana l'importo risulta di 148,53 milioni. Diventa dunque questo il saldo positivo da raggiungere nel 2016.

Il risultato, particolarmente impegnativo da raggiungere, ha impedito alla Regione di avvalersi della facoltà concessa dal comma 728, della legge n. 208/2015, di autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il saldo di cui al comma 710, al fine di consentire un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, purché fosse garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento del saldo della Regione stessa¹¹⁹.

¹¹⁸ Ai sensi del comma 720 dell'articolo 1 della legge n. 208/2015.

¹¹⁹ Ne prende atto la Giunta regionale, con delibera 11 aprile 2016, n. 292, che recita testualmente: "Verificato che, per l'anno 2016, non sussistono le condizioni adeguate per procedere alla cessione di una

La programmazione della spesa è avvenuta in base ai criteri ed agli indirizzi forniti dalla Giunta regionale ed assegnati alle direzioni con numerose decisioni della Giunta regionale¹²⁰, in modo da orientarne l'attività di spesa in coerenza con i vincoli del pareggio di bilancio e secondo le priorità politico-programmatiche del Programma regionale di sviluppo (Prs) 2016-2020. La gestione tiene conto sia degli impegni di competenza “pura” da assumersi nel triennio 2016-2018, sia delle risorse necessarie alla copertura dei residui reimputati agli stessi esercizi ad opera del riaccertamento straordinario al 1/1/2015 di cui alla delibera di Giunta n. 844/2015 e di quello ordinario al 31/12/2015 effettuato con delibera di Giunta n. 623/2016. Deve infine tener conto dei residui perenti da riscrivere nel triennio.

I budget così determinati sono ulteriormente ripartiti con riferimento ai settori d'intervento allo scopo, da un lato, di rispondere tempestivamente alle esigenze di spesa nei settori di maggior rilievo come quello sanitario e, dall'altro, di ridurre al massimo le discrasie tra l'acquisizione delle entrate e l'effettuazione delle relative spese. La tabella che segue mostra la ripartizione dei budget come stabilita dalla decisione n. 10 del 19/7/2016 per il secondo semestre 2016 e per il biennio successivo¹²¹. Le percentuali riportate si riferiscono agli stanziamenti di bilancio.

Tab. 43 - Distribuzione dei budget di competenza anni 2016-2018.

	2016	2017	2018
<i>1. Sanità:</i>			
1.01 Spese finanziate dal Fondo Sanitario	95%	80%	80%
1.02 Spese a destinazione vincolata	95%	80%	80%
1.03 Spese finanziate con risorse regionali libere	95%	80%	80%
1.04 Spese per i programmi comunitari 2007/13	100%	100%	100%
<i>2. Extra sanità:</i>			
2.02 Spese a destinazione vincolata	80%	80%	80%
2.03 Spese di funzionamento e oneri finanziari	95%	80%	80%
2.04 Servizi di TPL	95%	95%	95%
2.05 Altre spese obbligatorie	95%	80%	80%
2.06 Spese per i programmi comunitari 2007/13	100%	100%	100%
2.10 Spese finanziate con risorse regionali libere in c/capitale	100%	100%	100%

Fonte: Regione Toscana.

quota del proprio saldo di cui al comma 710 della legge di stabilità 2016 da destinare agli enti locali del proprio territorio (...)."

¹²⁰ Decisioni n. 10 del 29.03.2016, n. 36 del 18.04.2016, n. 10 del 19.07.2016, n. 14 del 11.10.2016 e n. 53 del 29.11.2016.

¹²¹ La decisione in oggetto rappresenta il principale atto di definizione dell'entità del budget di spesa.

Una ulteriore verifica dell'andamento degli impegni, con riferimento ai vari comparti di spesa, è stata compiuta con la decisione n. 53 del 29 novembre 2016 con la quale sono stati riprogrammati i budget¹²² in vista della chiusura dell'esercizio, anche “al fine di garantire il pieno e ottimale utilizzo degli spazi di spesa consentiti”.

L'attività di monitoraggio descritta, posta in essere dall'amministrazione regionale per garantire il rispetto del pareggio di bilancio, tende a influenzare il regolare andamento della programmazione. L'obiettivo incertezza del conseguimento, a fine esercizio, di un saldo non negativo tra entrate e spese finali costringe l'ente a porre in essere misure restrittive nella prima parte del periodo amministrativo, anche posponendo gli interventi in attesa dei relativi finanziamenti, salvo accelerare la gestione dell'ultima parte dell'esercizio per sfruttare ogni spazio finanziario disponibile. In più il “respiro” sostanzialmente annuale del pareggio quanto, almeno, ai meccanismi di monitoraggio e certificazione, non agevola la corretta programmazione (triennale) del bilancio.

La tabella che segue evidenzia come l'obiettivo, al 31/12/2016, sia stato rispettato.

¹²² Soprattutto attraverso storni tra i vari settori d'intervento, mantenendo, sostanzialmente, l'impianto “autorizzatorio” della delibera n. 10 del 19/7/2016.

Tab. 44 - Pareggio di bilancio. Modello ISF/161.

(in migliaia)

MONITORAGGIO DELLE RISULTANZE DEL PAREGGIO DI BILANCIO PER L'ANNO 2016			
EQUILIBRIO ENTRATE FINALI - SPESE FINALI (ART. 1, comma 711, Legge di stabilità 2016)	Previsioni competenza	Accertamenti impegni al IV trim.2016	Accertamenti impegni rendiconto 2016*
A) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	146.962	146.962	146.962
B) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziarie da debito	342.216	342.216	342.216
C) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	8.987.717	8.515.039	8.515.039
D1) Titolo 2 - Trasferimenti correnti	729.429	493.316	473.358
D2) Contributo di cui all'art. 1, comma 683, legge di stabilità 2016			
D) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica (D=D1-D2)	729.429	493.316	473.358
E) Titolo 3 - Entrate extratributarie	87.754	74.865	74.827
F) Titolo 4 - Entrate in c/capitale	552.199	404.858	245.599
G) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	19.131	11.921	11.921
H) ENTRATE FINALI (H=C+D+E+F+G)	10.376.230	9.499.999	9.320.744
I1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	11.187.147	8.840.158	8.767.130
I2) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	45.221	45.221	76.750
I3) Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente ⁽²⁾	109.211		
I4) Fondo contenzioso (destinato a confluire nel risultato di amministrazione)	205		
I5) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) ⁽³⁾	31.329		
I6) Impegni del perimetro sanitario del bilancio finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi nell'esercizio 2015 (art. 1, c.712-ter, Legge Stabilità 2016)		6.546	6.546
D) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2-I3-I4-I5-I6)	11.091.623	8.878.832	8.837.334
L1) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	1.740.171	811.687	519.160
L2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziarie da debito	68.640	68.640	176.004
L3) Fondo crediti di dubbia esigibilità in c/capitale	1.374		
L4) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione)			
L) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (L=L1+L2-L3-L4)	1.807.438	880.327	695.164
M) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria	12.915	870	870
N) SPESE FINALI (N=I+L+M)	12.911.976	9.760.029	9.533.368
J) Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticip. sanità concessa - le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) (solo ai fini saldo di cassa)			
O) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (O=A+B+H-N+J)	-2.046.568	229.147	276.554
P) Spazi finanziari ceduti agli enti locali (art. 1, comma 728, L. n. 208/2015)			
Q) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO (Q=O-P)	-2.046.568	229.147	276.554
R) OBIETTIVO DI SALDO DI CUI ALL'INTESA DELL'11 FEBBRAIO 2016	148.529	148.529	148.529
S) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (S=Q-R)	-2.195.097	80.618	128.027

INFORMAZIONI AGGIUNTIVE	Previsioni annuali aggiornate		
	2016	2017	2018
1) Fondo pluriennale di entrata di parte corrente	146.962	45.221	33.119
2) Fondo pluriennale di entrata in c/capitale	342.216	68.640	26.434
3) Quota del Fondo pluriennale di entrata in c/capitale finanziata da debito	0	0	0
4) Fondo pluriennale di spesa di parte corrente	45.221	33.119	23.264
5) Fondo pluriennale di spesa in c/capitale	68.640	26.434	6.500
6) Quota del Fondo pluriennale di spesa in c/capitale finanziata da debito	0	0	0
7) Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente iscritto nella spesa del bilancio di previsione	109.211	83.556	81.613
8) Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente di cui al punto 7) determinato in assenza di gradualità	109.211	83.556	81.613
9) Fondo crediti di dubbia esigibilità in c/capitale iscritto nella spesa del bilancio di previsione	1.374	0	0
10) Fondo crediti di dubbia esigibilità in c/capitale di cui al punto 9) determinato in assenza di gradualità	1.374	0	0
	2015		
11) Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 (indicare il disavanzo con il segno "-")	-620.723		
12) Parte accantonata del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015	1.058.281		
13) Parte vincolata del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015	1.824.924		
14) Parte del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 destinata agli investimenti	0		
15) Parte libera del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015/Disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2015 da ripianare	-3.503.928		

*Dati rielaborati dalla Sezione sulle risultanze del consuntivo 2016 a seguito del riaccertamento ordinario dei residui.

Fonte: elaborazione Corte conti su dati Regione Toscana.

In primo luogo viene in evidenza come, in sede di previsione, il pareggio non sarebbe stato conseguito. È vero che per il 2016 l'obiettivo doveva essere raggiunto solo a rendiconto, ma per gli esercizi successivi, il *gap* da recuperare (oltre 2 miliardi) appare impegnativo.

Il risultato è invece raggiunto al 31/12/2016, come mostra la tabella, con una differenza positiva di circa 81 milioni. Successivamente è stato verificato se, almeno per grandi linee¹²³, il pareggio conseguito a preconsuntivo 2016¹²⁴ (infatti gli accertamenti e gli impegni trasmessi al Mef sono quelli a tutto il IV trimestre) si sia mantenuto con i dati di consuntivo. Ciò anche per escludere l'obbligo di presentazione, da parte dell'ente, di una nuova certificazione, rettificativa della precedente, ai sensi del ricordato comma 722

¹²³ Per alcune aggregazioni extracontabili di minore importo è stato utilizzato il dato "accertamenti – impegni a tutto il IV trimestre".

¹²⁴ Considerato, infatti, come già accennato che la certificazione deve essere prodotta entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo, i dati degli accertamenti e degli impegni trasmessi al Mef e indicati in tabella nella colonna "Accertamenti e impegni al IV trim. 2016" devono necessariamente essere rettificati a mezzo del riaccertamento ordinario dei residui con le regole della competenza finanziaria potenziata.

dell'articolo 1 della l. n. 208/2015 nel caso di peggioramento del saldo. A tale fine l'ultima colonna della tabella accoglie gli stessi dati rilevanti ai fini del saldo, tratti dal conto consuntivo.

Il risultato è positivo, nel senso che la Regione risulterebbe aver conseguito l'obiettivo anche a consuntivo, migliorando anzi l'entità del risultato raggiunto (+128 milioni). Vengono, peraltro, in evidenza variazioni rilevanti - a seguito del riaccertamento dei residui - per alcune poste quali il fondo pluriennale vincolato e la spesa d'investimento di cui al titolo II. Le variazioni che si generano vanno pertanto considerate nella loro entità soprattutto per valutarne gli effetti sul saldo, anche in relazione all'esiguità del margine conseguito rispetto all'obiettivo richiesto.

In particolare il fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2016 cresce da 113 milioni (di cui 45 di parte corrente e 68 in conto capitale), a 253 milioni. All'interno, l'aumento più consistente è quello del fondo relativo alla spesa d'investimento, che passa da 68 a 176 milioni. Parallelamente le spese in conto capitale rilevanti al fine del saldo di finanza pubblica diminuiscono da 880 a 695 milioni. Ancora più importante appare il calo degli impegni in conto capitale esigibili nel 2016, da 811 a 519 milioni. Ciò denota una evidente difficoltà nella programmazione degli investimenti, ma anche nell'applicazione della contabilità armonizzata. Viene in evidenza poi, come di consueto, lo stretto rapporto tra il volume delle spese d'investimento e il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità fino al 2014 e del pareggio di bilancio dal 2015 in poi, nel senso che è stata verificata – come nella relazione allegata alla parifica del rendiconto 2015 - una decisa compressione di tali spese, anche in funzione del raggiungimento dell'obiettivo. Per l'esercizio 2016 erano previste spese per 1.807 milioni, impegnate per meno della metà (880) e mantenute dopo il riaccertamento dei residui per 695 milioni.

Il risultato raggiunto in tema di pareggio di bilancio 2016 va letto, peraltro, alla luce delle osservazioni e dei rilievi formulati nella presente relazione e che di seguito si richiamano.

1. La previsione nel corso del 2016, come già avvenuto nel precedente esercizio, di investimenti regionali da effettuarsi da parte di enti esterni alla Regione e per i quali è previsto un contributo annuale a carico della parte corrente del bilancio regionale¹²⁵. Il calo degli investimenti da realizzarsi con il ricorso all'indebitamento può avere effetto

¹²⁵ Diffusamente nel capitolo I “Il Bilancio e l'indebitamento nell'economia regionale” par. 4.5 “Gli ulteriori investimenti finanziati con contributi regionali”. Peraltro gli investimenti previsti non sono stati attivati nel corso del 2016.

positivo sul pareggio.

2. Il disallineamento delle partite di giro di oltre 456.000 euro a favore degli impegni rispetto agli accertamenti. Tale squilibrio in caso di impegni da iscriversi presumibilmente all'interno del bilancio anziché nelle partite di giro peggiorerebbe il saldo del pareggio; da quest'ultimo restano infatti escluse le entrate e le corrispondenti spese per conto di terzi. In merito, nonostante i chiarimenti forniti dalla Regione in sede istruttoria, permangono specifiche criticità in relazione alle modalità di gestione di determinate poste contabili nell'ambito dei servizi in conto terzi, in considerazione di quanto previsto dal punto 7 del principio applicato alla contabilità finanziaria¹²⁶.
3. Si evidenzia inoltre che, nell'esercizio 2016, ai sensi della citata legge di stabilità (art. 1, comma 711) il fondo pluriennale vincolato risulta rilevante ai fini del saldo di finanza pubblica; è pertanto necessario verificarne la corretta determinazione. In sostanza occorre verificare la presenza effettiva del titolo giuridico che giustifica l'impegno in bilancio delle spese finanziate dal fondo in oggetto. In assenza di tale titolo, infatti, le spese non possono essere impegnate e le correlate risorse che le finanziano confluirebbero nel risultato di amministrazione e non contribuirebbero, in tal modo, alla definizione del nuovo saldo di finanza pubblica.

¹²⁶ Per maggiori dettagli sulla verifica delle entrate e uscite per conto di terzi si rinvia al capitolo III "I saldi della finanza regionale e gli equilibri di bilancio", par. 3.4 "Le spese per servizi in conto terzi e partite di giro".

2. Le entrate

2.1. 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. 6 luglio 2012, n. 95. 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 da 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, molto recentemente, per la sanità (d.p.c.m. 12 gennaio 2017, in g.u. 18 marzo 2017, n. 65, s.o. n. 15); 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 risulta ancora emanato; d) tale compartecipazione è destinata ad alimentare il fondo perequativo prima citato, da istituire dall'anno 2013, ma neanche tale fondo risulta attualmente costituito.

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. 15 dicembre 1997, n. 446 e d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68); addizionale regionale all'Irpef (d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 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, ecc.) e la quota di gettito assegnata, 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 'garantita' 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 2016 non ha fatto ricorso alla leva fiscale, con limitate eccezioni relative alla tassa automobilistica regionale, assoggettata integralmente alla normativa nazionale in materia di requisiti di esenzione per *handicap* e all'imposta regionale sulle concessioni statali, per la quale è prevista la regolarizzazione agevolata delle imposte non corrisposte alla fine del 2015, attraverso il pagamento del 20 per cento del canone già determinato per l'utilizzo delle aree del demanio idrico.

2.2. I dati complessivi del 2016

In occasione dell'approvazione del bilancio preventivo per il 2016 (cfr. l.r. 28 dicembre 2015, n. 83), 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, le previsioni definitive delle entrate tributarie sono nominalmente in aumento rispetto a quelle iniziali a causa del fatto che l'applicazione del "Principio contabile applicato 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 2016, gli accertamenti rispecchiano in modo abbastanza fedele le previsioni di entrata, fermo restando che sussiste sempre una differenza tra previsioni e accertamenti.

Tab. 45 - Totale delle entrate al netto delle contabilità speciali. Anni 2013-2016. (in milioni)

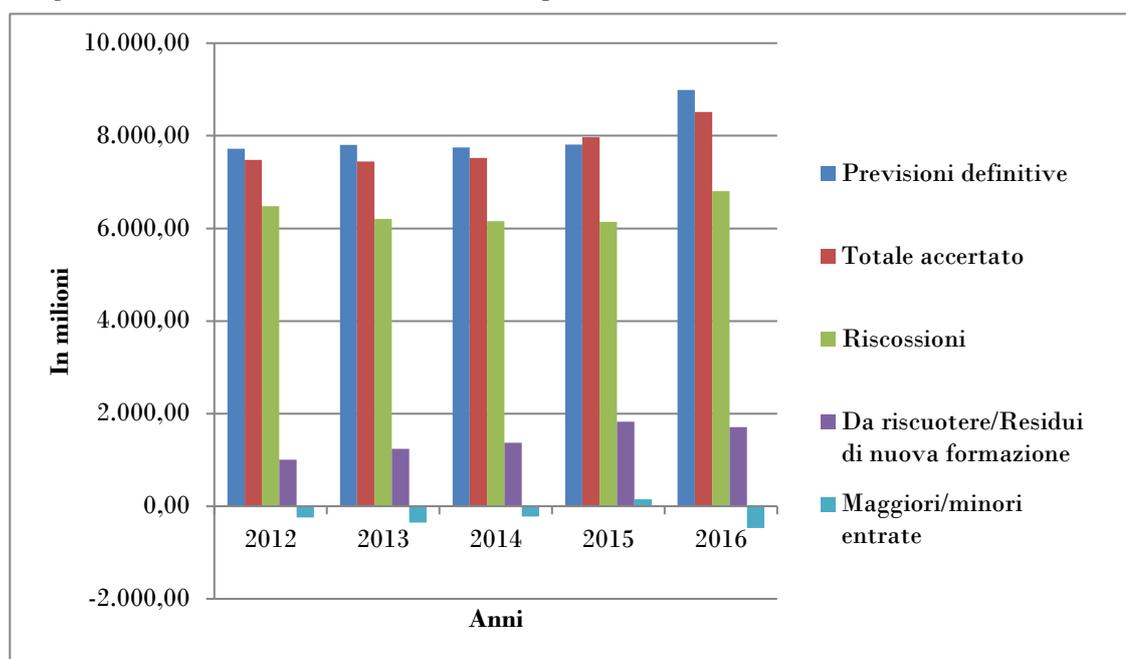
Anni	Previsioni definitive	Totale accertato	Capacità di accertamento %	Riscossioni	Velocità di riscossione %
	A	B	B/A	C	C/B
2013	14.279,02	9.550,18	66,88%	7.494,58	78,48%
2014	13.608,98	9.446,86	69,42%	7.322,31	77,51%
2015	14.398,31	9.271,22	64,39%	7.004,19	75,55%
2016	13.630,93	9.390,29	66,50%	7.248,85	77,20%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Ad ogni modo, gli accertamenti relativi al titolo I (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa) sono vicini al 95 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. successiva): 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 2012-2016.

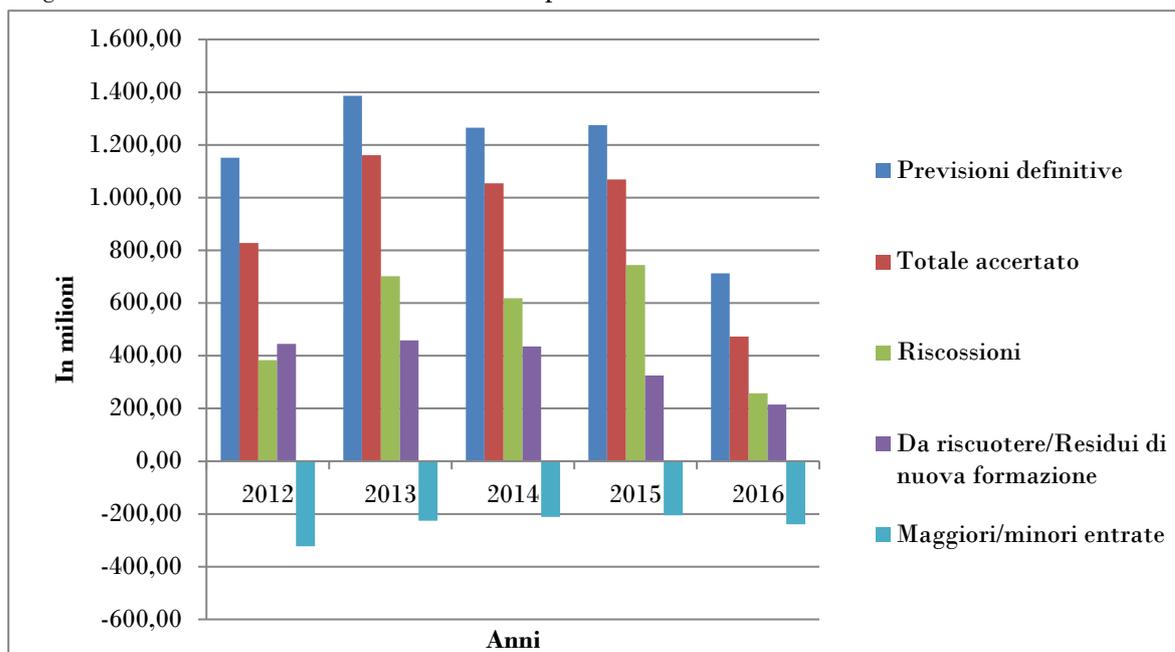


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Più problematica, come prevedibile, la situazione degli accertamenti del titolo II (trasferimenti correnti), 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. A decorrere dal 2018, invece, la gestione di tali flussi finanziari sarà contabilizzata, in larga parte, nell'ambito delle partite di giro¹²⁷. La situazione risulta in costante peggioramento nell'ambito del quadriennio 2013-2016 (fig. successiva).

¹²⁷ Ad oggi solo la quota UE dei progetti comunitari di cui la Regione è capofila e che è da destinare ai partners è contabilizzata nelle partite di giro.

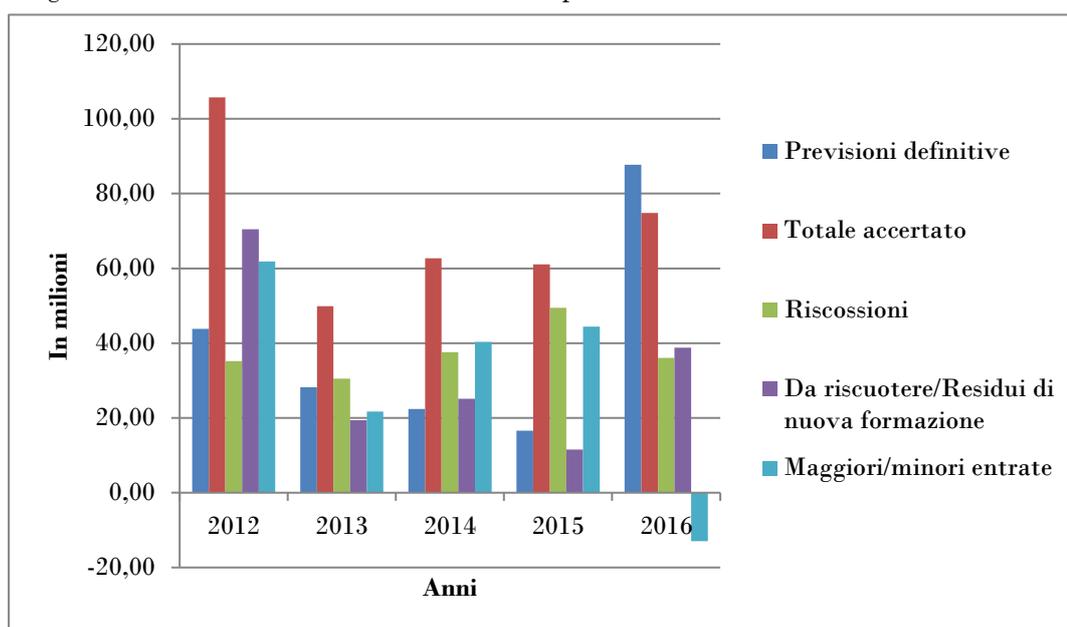
Fig. 5 - Titolo II - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Particolarmente interessante risulta l'andamento delle entrate del titolo III (entrate extratributarie), che già dal 2012, e per tutto il quadriennio fino al 2015, mostra accertamenti maggiori delle previsioni (fig. successiva). Nel 2016, invece, gli accertamenti sono, per la prima volta, inferiori alle previsioni. Si tratta del titolo che comprende i proventi da partecipazioni o beni dell'ente, nonché proventi dei servizi pubblici e da interessi.

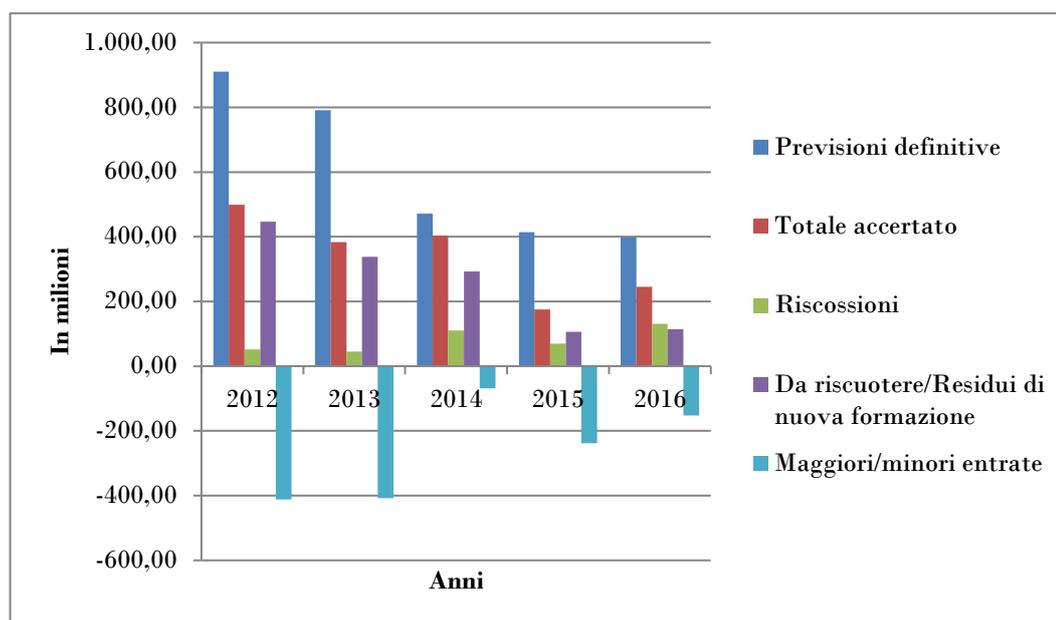
Fig. 6 - Titolo III - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Per quanto riguarda il titolo IV (entrate in conto capitale), fondamentalmente costituito da trasferimenti vincolati provenienti dalla Ue e dallo Stato, ivi compresi quelli relativi ai programmi comunitari e, in misura minoritaria, da proventi da alienazioni, 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 2012-2016.

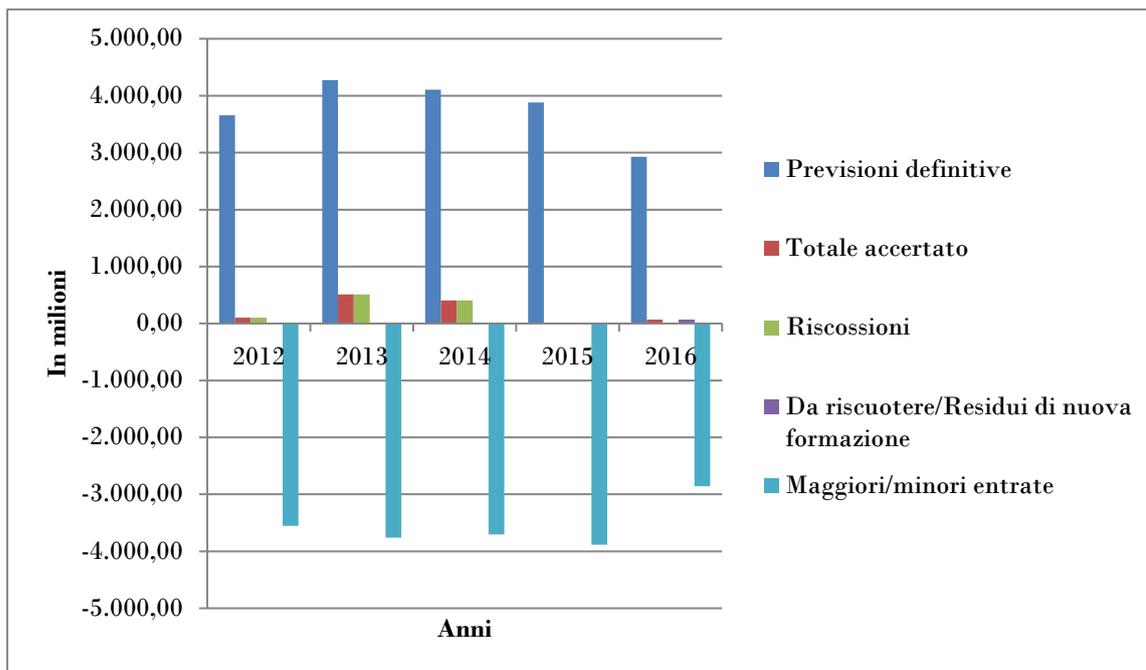


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Per quanto riguarda il titolo V (entrate da riduzione di attività finanziarie), non è possibile operare alcun tipo di confronto con gli esercizi precedenti, poiché trattasi di un titolo previsto, per la prima volta, dalla nuova contabilità armonizzata di cui al d. lgs. n. 118/2011. Nel titolo suddetto sono contabilizzate, prevalentemente, le riscossioni dei crediti da imprese. A fronte di una previsione definitiva, nel 2016, di 19,13 milioni, si sono registrati accertamenti per 11,92 milioni e riscossioni per 4,55 milioni.

Infine, come si illustrerà nel dettaglio nell'ultimo paragrafo del presente capitolo, il titolo VI (accensione prestiti) non è significativo in termini di previsioni, perché i mutui autorizzati (cioè quelli oggetto di previsione) non sono successivamente sottoscritti se non in minima parte e, dunque, il titolo mostra accertamenti modestissimi rispetto alle previsioni (fig. 8).

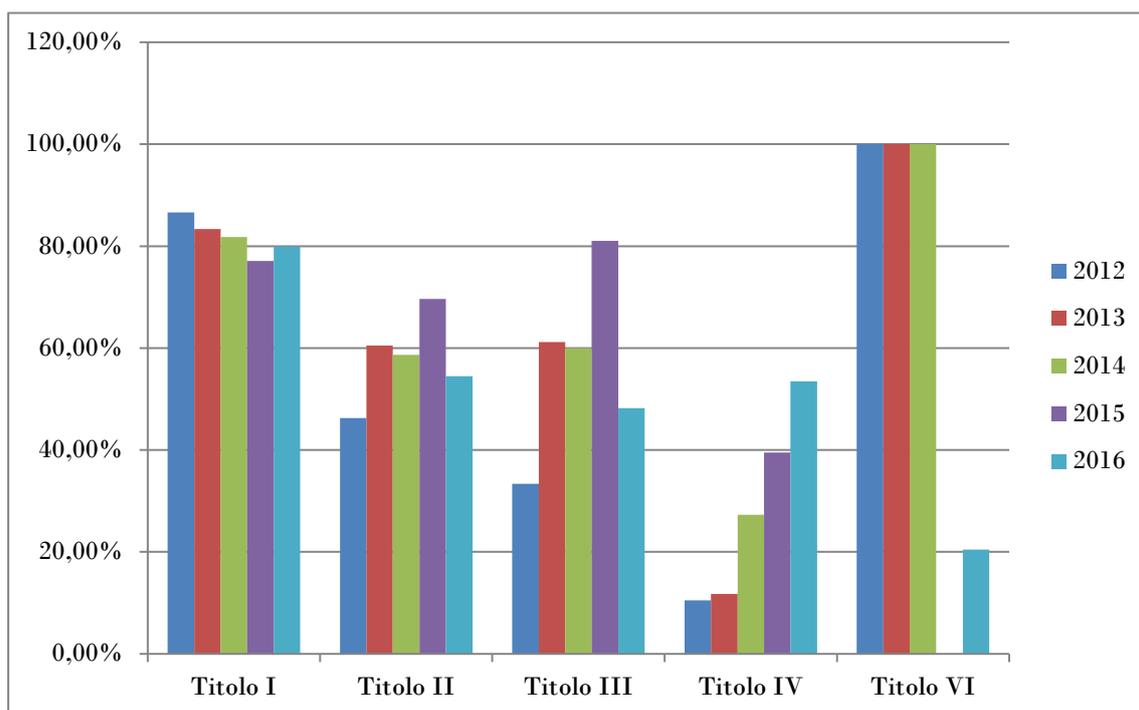
Fig. 8 - Titolo VI - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

I risultati dell'attività di riscossione sono significativamente inferiori agli accertamenti, con l'eccezione del titolo VI. Nel triennio 2014-2016 i dati sono molto vicini e si registra una leggera ripresa rispetto ai pessimi risultati degli anni 2012 e 2013. Anche in questo caso appare significativa l'alta velocità di riscossione nell'ambito del titolo I, che resta, nel 2016, sopra il 79 per cento.

Fig. 9 - Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2012-2016.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

2.3. Le entrate tributarie

In questo paragrafo, al fine di agevolare il confronto con gli esercizi precedenti, sono considerate le entrate tributarie in senso stretto, senza comprendere le altre entrate di natura perequativa e contributiva che fanno parte del “nuovo” titolo I, come definito dal d.lgs. n. 118/2011.

Ciò premesso, le entrate tributarie accertate nel 2016, come sopra definite, ammontano a 7.649,33 milioni, in diminuzione di circa il 4 per cento rispetto all’anno precedente; tali entrate rappresentano circa l’81,5 per cento del totale delle risorse accertate.

I “tributi a titolarità regionale” passano, in sede di accertamento, dai 439,653 milioni del 2015, ai 478,059 del 2016, facendo registrare, quindi, una ripresa dopo la sostanziale stabilità del 2015 rispetto al 2014.

Un andamento crescente nel triennio si registra anche per le entrate da sanzionamento tributario (315,393 milioni nel 2016 contro i 309 del 2015 e i 176,437 del 2014). L'aumento è quasi interamente riconducibile alle entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali, sintomo, quest’ultimo, di un miglioramento generale, nel biennio 2015-2016, della macchina per il recupero dell’evasione. Inoltre, il suddetto andamento crescente è dovuto anche alla diversa modalità di contabilizzazione dei ruoli coattivi emessi non più al momento del relativo incasso ma al momento dell’emissione. Tale diversa modalità di contabilizzazione non ha, tuttavia, determinato un incremento della capacità di spesa della Regione, in quanto compensata con l’iscrizione del fondo crediti dubbia esigibilità.

Sono in netta diminuzione, invece, gli accertamenti delle compartecipazioni.

Sempre buona, ma in decrescita rispetto al biennio 2014-15, la capacità di accertamento che, nel totale, risulta del 94,94 per cento, allontanandosi, così, dal pieno accertamento, registratosi sia nel 2015 che in anni precedenti al 2013. La capacità di accertamento per i tributi a titolarità regionale, pari al 105,27 per cento, fa registrare un costante e progressivo miglioramento rispetto al 2014 e al 2015.

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 diminuzione nel triennio, facendo registrare un 93,58 per cento a fronte del 96,76 per cento del 2014 e del 101,82 per cento del 2015.

L’indice della velocità di riscossione risulta in aumento, tornando ad attestarsi sui valori del 2013 ed invertendo il *trend* in riduzione registratosi nel triennio 2013-2015.

Tab. 46 - Entrate tributarie in valore assoluto e indicatori.

(in migliaia)

Descrizione	2014				2015				2016			
	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	4.900	3.966	2.801	1.165	4.900	4.049	4.049	0	10.320	7.970	7.970	0
Tassa sulle concessioni regionali	7.500	7.286	7.278	8	3.400	3.783	3.783	0	3.400	3.647	3.647	0
Tassa automobilistica	370.000	344.668	334.824	9.844	361.000	362.333	352.428	9.905	364.300	391.099	360.177	30.922
Addizionale regionale sull'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile ed imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti	49.000	54.138	54.031	107	49.000	41.389	41.389	0	49.000	47.988	47.988	0
Tasse e contributi degli studenti universitari per il finanziamento degli interventi per il diritto allo studio universitario (compresi anni pregressi)	16.400	15.848	15.848	0	15.900	15.436	15.436	0	15.900	15.713	15.600	113
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - quota vincolata	4.424	3.549	3.549	0	3.360	3.253	3.253	0	2.267	1.863	1.863	0
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - quota in libera disponibilità	11.376	9.358	9.358	0	8.640	8.864	8.864	0	8.400	9.238	9.238	0
Imposta regionale sulla benzina per autotrazione finalizzata agli interventi urgenti per gli eventi alluvionali in lunigiana dell'ottobre 2011	0	10	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Introiti da riscossione della tariffa fitosanitaria	535	560	558	2	535	517	517	0	535	501	501	0
Diritti fissi per l'iscrizione a ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea	20	35	35	0	20	29	29	0	20	40	40	0
Totale tributi a titolarità regionale	464.155	439.418	428.292	11.126	446.755	439.653	429.748	9.905	454.142	478.059	447.024	31.035
Compartecipazione regionale all'i.v.a	4.336.788	4.356.789	3.773.584	583.205	4.648.602	4.686.086	3.749.610	936.476	4.962.197	4.962.740	4.290.934	671.806
Imposta regionale sulle attività produttive	2.077.730	1.806.440	1.153.596	652.844	1.695.765	1.843.879	1.209.966	633.913	1.612.767	1.207.698	854.509	353.189
Addizionale regionale sull'irpef	723.592	743.731	621.240	122.491	743.721	687.228	561.954	125.274	751.559	685.435	580.312	105.123
Fondi per ricerca sanitaria provenienti dal 5 per mille	4	4	4	0	5	5	5	0	0	7	7	0
Totale compartecipazioni, addizionali ed altri tributi	7.138.114	6.906.964	5.548.424	1.358.540	7.088.093	7.217.198	5.521.535	1.695.663	7.326.523	6.855.880	5.725.762	1.130.118
Pene pecuniarie per trasgressioni alla tassa sulle concessioni regionali	0	44	44	0	0	590	590	0	0	4	4	0
Pene pecuniarie per trasgressioni alla tassa automobilistica	30.000	61.283	61.282	1	81.400	74.351	74.351	0	50.000	39.128	39.128	0
Entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali	53.300	50.920	49.764	1.156	120.492	164.885	52.477	112.408	133.136	170.489	54.332	116.157
Proventi derivanti dal sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda	1.800	1.490	1.480	10	3.037	1.435	1.435	0	4.073	1.904	1.904	0
Sanzioni amm/ve per violazioni tributarie al tributo spec. per deposito in discarica rifiuti solidi	0	246	243	3	353	988	536	452	0	381	381	0
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	11.430	6.000	0	6.000	0	0	0	0
Fondo per la compensazione delle minori entrate per la riduzione della base imponibile Irap	0	0	0	0	0	0	0	0	35.000	33.206	33.206	0
Entrate derivanti da accertamento di tributi regionali diversi	0	601	600	1	0	4.055	4.055	0	0	708	708	0
Irap e addiz. Irpef riscossa attraverso sistema versamenti unitari a seguito di attività di accertamento	57.029	61.853	61.853	0	61.171	56.697	56.697	0	54.167	69.573	69.573	0
Totale sanzioni ed entrate straordinarie	142.129	176.437	175.266	1.171	277.883	309.001	190.141	118.860	276.376	315.393	199.236	116.157
Totale entrate tributarie	7.744.398	7.522.819	6.151.982	1.370.837	7.812.731	7.965.852	6.141.424	1.824.428	8.057.041	7.649.332	6.372.022	1.277.310
Totale entrate complessive	13.608.985	9.446.860	7.322.312	2.124.548	14.398.308	9.271.224	7.004.184	2.267.040	13.635.075	9.391.874	7.250.431	1.949.116

Segue...

Entrate tributarie	Indicatori																	
	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		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2016/14	2016/15	2015/14	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,90%	0,92%	1,67%	0,65%	0,94%	1,78%	100,96%	96,84%	2,09%	80,94%	82,63%	77,23%	70,63%	100,00%	100,00%	0,05%	0,05%	0,10%
Tassa sulle concessioni regionali	1,66%	0,86%	0,76%	1,70%	0,88%	0,82%	-49,95%	-3,60%	-48,08%	97,15%	111,26%	107,26%	99,89%	100,00%	100,00%	0,10%	0,05%	0,05%
Tassa automobilistica	78,44%	82,41%	81,81%	78,18%	82,01%	80,57%	13,47%	7,94%	5,13%	93,15%	100,37%	107,36%	97,14%	97,27%	92,09%	4,58%	4,55%	5,11%
Addizionale regionale sull'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile ed imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti	12,32%	9,41%	10,04%	12,62%	9,63%	10,73%	-11,36%	15,94%	-23,55%	110,49%	84,47%	97,93%	99,80%	100,00%	100,00%	0,72%	0,52%	0,63%
Tasse e contributi degli studenti universitari per il finanziamento degli interventi per il diritto allo studio universitario (compresi anni pregressi)	3,61%	3,51%	3,29%	3,70%	3,59%	3,49%	-0,85%	1,79%	-2,60%	96,63%	97,08%	98,82%	100,00%	100,00%	99,28%	0,21%	0,19%	0,21%
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - quota vincolata	0,81%	0,74%	0,39%	0,83%	0,76%	0,42%	-47,51%	-42,73%	-8,34%	80,22%	96,82%	82,18%	100,00%	100,00%	100,00%	0,05%	0,04%	0,02%
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - quota in libera disponibilità	2,13%	2,02%	1,93%	2,18%	2,06%	2,07%	-1,28%	4,22%	-5,28%	82,26%	102,59%	109,98%	100,00%	100,00%	100,00%	0,12%	0,11%	0,12%
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%				100,00%			0,00%	0,00%	0,00%
Introiti da riscossione della tariffa fitosanitaria	0,13%	0,12%	0,10%	0,13%	0,12%	0,11%	-10,54%	-3,09%	-7,68%	104,67%	96,64%	93,64%	99,64%	100,00%	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%	14,29%	37,93%	-17,14%	175,00%	145,00%	200,00%	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%	8,79%	8,74%	0,05%	94,67%	98,41%	105,27%	97,47%	97,75%	93,51%	5,84%	5,52%	6,25%
Compartecipazione regionale all'i.v.a	63,08%	64,93%	72,39%	68,01%	67,91%	74,94%	13,91%	5,90%	7,56%	100,46%	100,81%	100,01%	86,61%	80,02%	86,46%	57,91%	58,83%	64,88%
Imposta regionale sulle attività produttive	26,15%	25,55%	17,62%	20,79%	21,91%	14,92%	-33,14%	-34,50%	2,07%	86,94%	108,73%	74,88%	63,86%	65,62%	70,76%	24,01%	23,15%	15,79%
Addizionale regionale sull'irpef	10,77%	9,52%	10,00%	11,20%	10,18%	10,14%	-7,84%	-0,26%	-7,60%	102,78%	92,40%	91,20%	83,53%	81,77%	84,66%	9,89%	8,63%	8,96%
Fondi per ricerca sanitaria provenienti dal 5 per mille	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	75,00%	40,00%	25,00%	100,00%	100,00%		100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Compartecipazioni, addizionali ed altri tributi	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	-0,74%	-5,01%	4,49%	96,76%	101,82%	93,58%	80,33%	76,51%	83,52%	91,81%	90,60%	89,63%
Pene pecuniarie per trasgressioni alla tassa sulle concessioni regionali	0,02%	0,19%	0,00%	0,03%	0,31%	0,00%	-90,91%	-99,32%	1240,91%				100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,01%	0,00%
Pene pecuniarie per trasgressioni alla tassa automobilistica	34,73%	24,06%	12,41%	34,97%	39,10%	19,64%	-36,15%	-47,37%	21,32%	204,28%	91,34%	78,26%	100,00%	100,00%	100,00%	0,81%	0,93%	0,51%
Entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali	28,86%	53,36%	54,06%	28,39%	27,60%	27,27%	234,82%	3,40%	223,81%	95,53%	136,84%	128,06%	97,73%	31,83%	31,87%	0,68%	2,07%	2,23%
Proventi derivanti dal sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda	0,84%	0,46%	0,60%	0,84%	0,75%	0,96%	27,79%	32,68%	-3,69%	82,78%	47,25%	46,75%	99,33%	100,00%	100,00%	0,02%	0,02%	0,02%
Sanzioni amm/ve per violazioni tributarie al tributo spec. Per deposito in discarica rifiuti solidi	0,14%	0,32%	0,12%	0,14%	0,28%	0,19%	54,88%	-61,44%	301,63%		279,89%		98,78%	54,25%	100,00%	0,00%	0,01%	0,00%

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		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2016/14	2016/15	2015/14	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
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%	1,94%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		-100,00%			52,49%			0,00%		0,00%	0,08%	0,00%
Fondo per la compensazione delle minori entrate per la riduzione della base imponibile Irap	0,00%	0,00%	10,53%	0,00%	0,00%	16,67%					94,87%			100,00%	0,00%	0,00%	0,43%	
Entrate derivanti da accertamento di tributi regionali diversi	0,34%	1,31%	0,22%	0,34%	2,13%	0,36%	17,80%	-82,54%	574,71%				99,83%	100,00%	100,00%	0,01%	0,05%	0,01%
Irap riscossa attraverso sistema versamenti unitari a seguito di attività di accertamento	35,06%	18,35%	22,06%	35,29%	29,82%	34,92%	12,48%	22,71%	-8,34%	108,46%	92,69%	128,44%	100,00%	100,00%	100,00%	0,82%	0,71%	0,91%
Sanzioni ed entrate straordinarie	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	78,76%	2,07%	75,13%	124,14%	111,20%	114,12%	99,34%	61,53%	63,17%	2,35%	3,88%	4,12%
Totale entrate tributarie							1,68%	-3,97%	5,89%	97,14%	101,96%	94,94%	81,78%	77,10%	83,30%	100,00%	100,00%	100,00%
Totale entrate tributarie/ entrate complessive	79,63%	85,92%	81,45%	84,02%	87,68%	87,88%												

Fonte: elaborazione corte dei conti su dati rendiconti regione.

2.4. Gli andamenti generali nel quinquennio 2012-2016

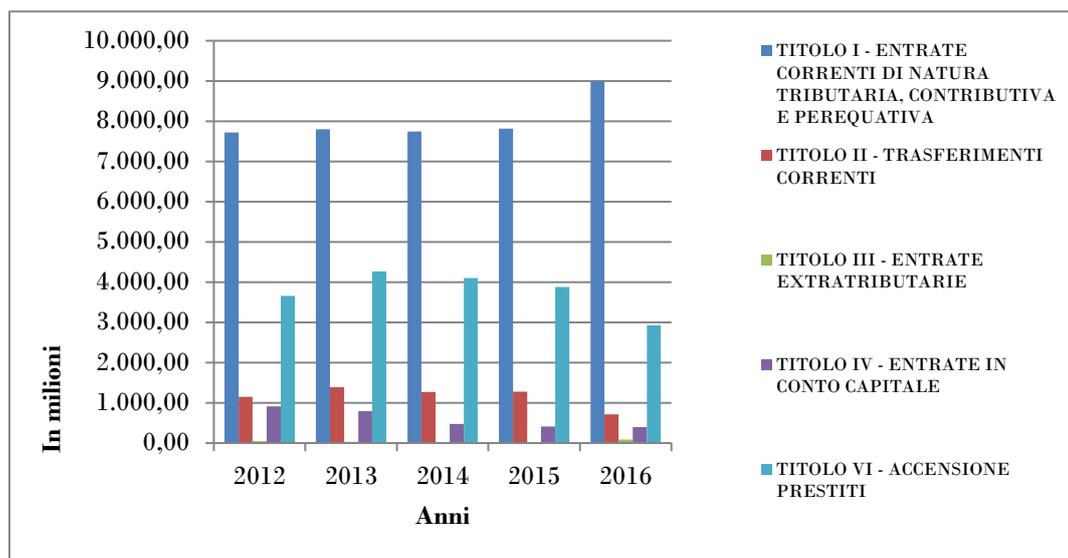
In questo paragrafo le entrate sono trattate al netto delle contabilità speciali e dell'anticipazione di cassa che, per il 2016, sono risultati pari a 500 milioni, in sede di stanziamento previsionale.

Per quanto riguarda l'andamento delle previsioni di entrata, queste sono abbastanza stabili nel quinquennio 2012-2016, 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 erano ridotte significativamente negli anni precedenti al 2012, mostrano una leggera ma stabile ripresa nel triennio 2013-2015, per tornare a diminuire nel 2016, attestandosi sui valori degli anni anteriori al 2012.

In aumento, sempre nelle previsioni, anche le entrate extratributarie.

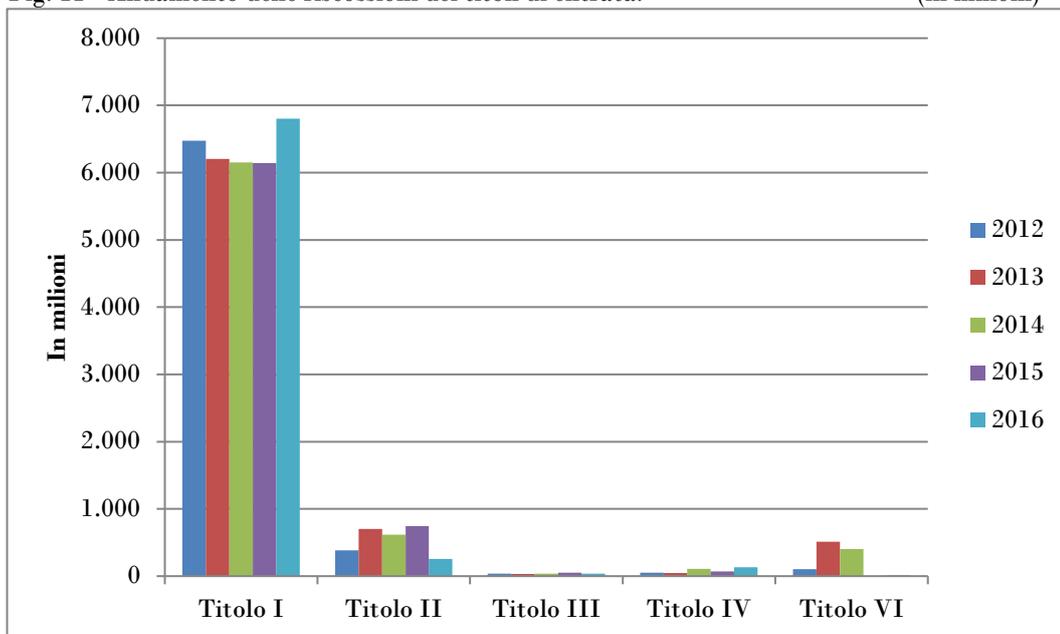
Fig. 10 - Andamento delle previsioni definitive dei titoli di entrata. (in milioni)



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

Le riscossioni registrano un generale andamento crescente nel 2016. Tutti i titoli, infatti, mostrano riscossioni superiori al 2015, tranne che il secondo ed il terzo.

Fig. 11 - Andamento delle riscossioni dei titoli di entrata. (in milioni)

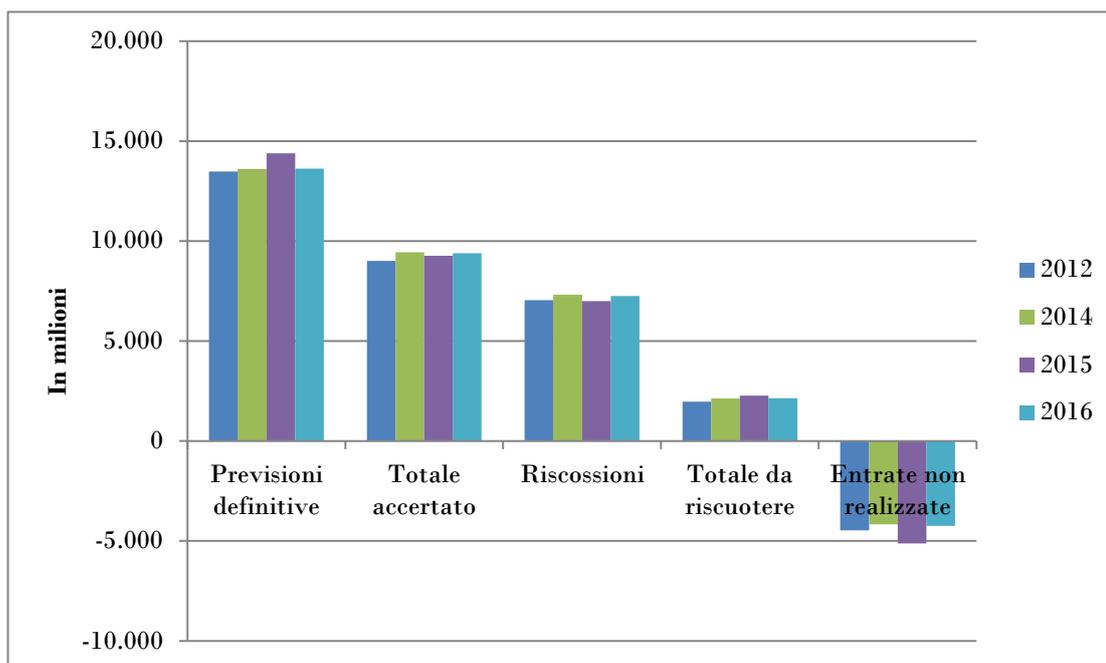


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Nel complesso, quindi, l'andamento generale delle entrate registra nel 2016 una diminuzione degli stanziamenti in sede di bilancio di previsione, seguita da contenuti incrementi degli accertamenti e delle riscossioni.

Il totale da riscuotere resta stabile negli anni e le entrate non realizzate sono in calo nel 2016, facendo registrare uno dei dati più bassi nel quinquennio considerato, inferiore solo a quello del 2014.

Fig. 12 - Le entrate totali al netto delle contabilità speciali - Periodo 2012-2016.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Nel complesso, la Regione mostra una ottima capacità di accertamento delle entrate del titolo I, anche se la relativa percentuale, nel 2016, scende al 94,74 per cento, al di sotto della media del quadriennio precedente.

Anche per il titolo II il dato percentuale è inferiore alla media del triennio 2013-2015.

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.

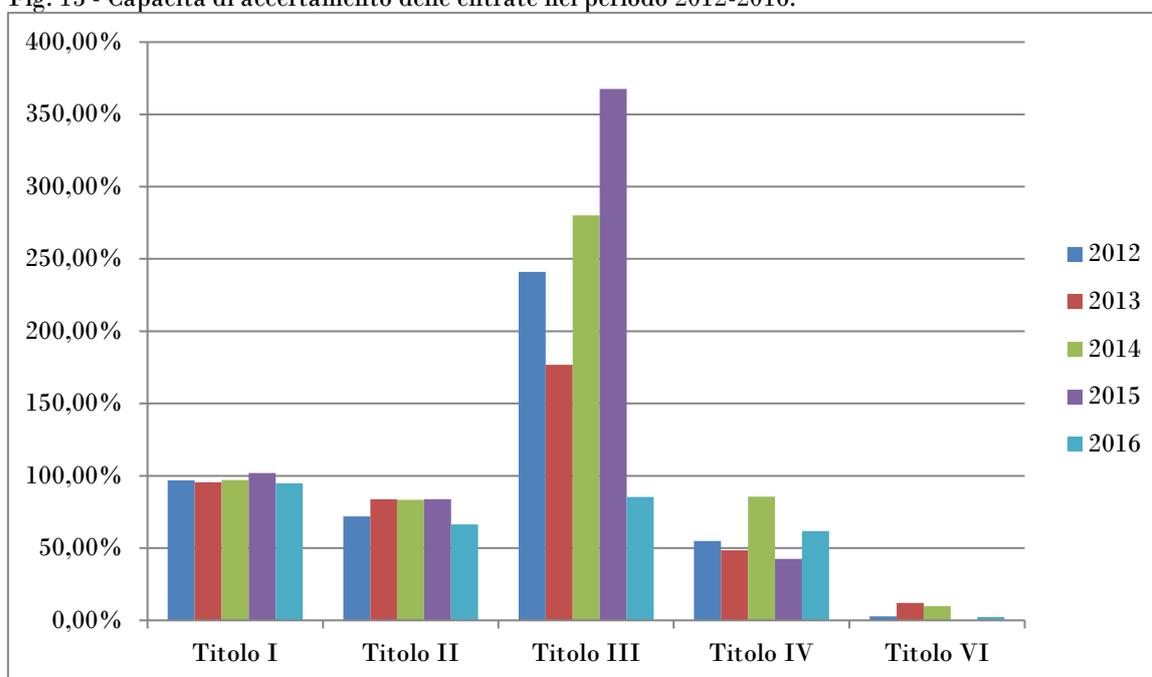
Per quanto riguarda il buon dato del titolo IV, in parte la situazione è spiegabile con la constatazione che tali entrate, dovute, anche se in misura minoritaria, ad alienazioni di beni, possono subire maggiori oscillazioni in sede di accertamento, in ragione della lunghezza delle procedure di alienazione e riscossione.

Tab. 47 - Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2012-2016.

TITOLI	2012	2013	2014	2015	2016
Titolo I	96,89%	95,44%	97,14%	101,96%	94,74%
Titolo II	71,95%	83,74%	83,31%	83,87%	66,42%
Titolo III	241,03%	176,88%	280,12%	367,55%	85,27%
Titolo IV	54,79%	48,45%	85,49%	42,43%	61,71%
Titolo VI	2,81%	11,95%	9,84%	0,00%	2,38%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Fig. 13 - Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2012-2016.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

La velocità di riscossione del titolo I, dopo il trend in decrescita del quadriennio 2012-2015, torna a risalire leggermente nel 2016, attestandosi al 79,92 per cento.

Buono anche il dato relativo al titolo IV, che è il migliore nel quinquennio considerato.

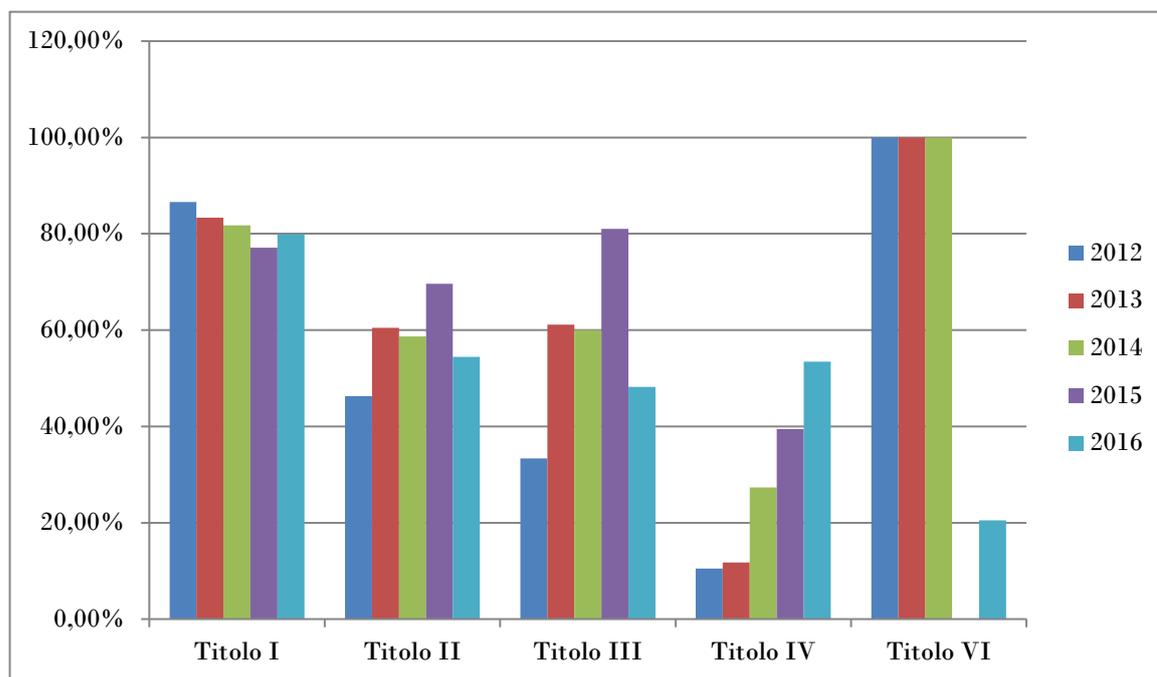
La velocità di riscossione nei titoli II e III registra, invece, un peggioramento nel 2016: in particolare, il dato del titolo III è nettamente inferiore alla media del triennio 2013-2015.

Tab. 48 - Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2012-2016.

Titoli	2012	2013	2014	2015	2016
Titolo I	86,60%	83,35%	81,78%	77,10%	79,92%
Titolo II	46,27%	60,49%	58,68%	69,61%	54,46%
Titolo III	33,34%	61,15%	59,99%	81,03%	48,22%
Titolo IV	10,51%	11,74%	27,32%	39,48%	53,46%
Titolo VI	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	20,47%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Fig. 14 – Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2012-2016.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

2.5. 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 realizzata 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. 49 - Indebitamento autorizzato nel bilancio preventivo.

(in milioni)

	2014	2015	2016	Andamento % 2014-2016
A copertura del disavanzo dell'esercizio precedente	2.468,19	2.622,47	3.503,92	41,96%
A copertura del disavanzo dell'esercizio corrente	506,38	911,49	86,50	-82,92%
Per il finanziamento del programma straordinario degli investimenti	69,21	177,61	0,00	-100,00%
Sanità	153,14	165,03	0,00	-100,00%
Totale al netto della sanità	3.043,78	3.711,27	3.590,42	12,31%
Totale	3.196,92	3.876,60	3.590,42	12,31%

Fonte: Regione Toscana - D.G. Giunta regionale - Direzione programmazione e bilancio.

L'importo del debito autorizzato nel 2016 a copertura del disavanzo dell'esercizio 2015 e degli esercizi precedenti è comprensivo della somma di 659,43 milioni, relativa al maggior disavanzo che si è determinato a seguito del recepimento delle disposizioni contenute nel d.l. 13 novembre 2015, n. 179, recante "Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle Regioni", decaduto per mancata conversione, i cui effetti sono stati fatti salvi dall'art. 1, comma 705, della l. n. 208/2015, che ne ha disposto l'abrogazione a decorrere dal 1 gennaio 2016¹²⁸.

L'autorizzazione all'indebitamento, al netto del debito per la sanità, è in crescita rispetto al 2014, registrando un aumento percentuale superiore al 12 per cento nel periodo considerato, mentre risulta in calo del 7,38 per cento rispetto al 2015.

Il debito complessivo della Regione presenta una costante riduzione rispetto ai due anni precedenti, essendo pari a 1.892,65 milioni al 31 dicembre 2016. Il suddetto importo comprende anche l'anticipazione di liquidità, di cui al d.l. 8 aprile 2013, n. 35, pari a oltre 864 milioni.

Il rapporto tra il debito regionale e il Pil regionale è pari all'1,80 per cento, in riduzione sia rispetto al 2014 che al 2015. Il rapporto tra gli oneri per il servizio al debito e le entrate

¹²⁸ L'art. 1 del decreto reca, in particolare, il regime contabile delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013, mentre l'art. 2 dispone interventi in materia di spesa farmaceutica, nelle more della conclusione, da parte dell'Aifa, delle procedure di ripiano dell'eventuale sfondamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera per gli anni 2013 e 2014.

tributarie accertate (pari all'1,57 per cento) e il rapporto tra oneri sul debito e le entrate correnti accertate (pari all'1,46 per cento) sono in diminuzione rispetto al 2015, ma in aumento rispetto al 2014, anno in cui i due rapporti sopra citati risultavano, rispettivamente, pari all'1,37 e all'1,22 per cento.

Tab. 50 - Andamento debito regionale.

(in milioni)

	2014	2015	2016
Debito al 31 dicembre (*)	2.057,88	1.967,68	1.892,65
Rapporto debito/pil regionale (**)	1,97%	1,82%	1,80%
Incidenza oneri servizio al debito su entrate tributarie (***)	1,37%	1,72%	1,57%
Incidenza oneri servizio al debito su entrate correnti (***)	1,22%	1,52%	1,46%

(*) Le annualità 2014, 2015 e 2016 includono le anticipazioni finanziarie ai sensi del d.l. n. 35/2013 pari, rispettivamente, a 909,09 milioni, 887,21 milioni e 864,85 milioni.

(**) Ai fini del calcolo del rapporto debito regionale/Pil regionale relativo all'anno 2014 è stato utilizzato il dato del Pil 2013 Istat. Il dato Istat del 2013 utilizzato è un dato espresso a valori di mercato ed è rilevabile dalle tavole relative ai conti economici territoriali annuali Istat. Per il calcolo del rapporto debito regionale/Pil regionale per gli anni 2015 e 2016 sono stati invece utilizzati i dati del Pil contenuti nelle pubblicazioni Irpet "La situazione Economica della Toscana" dell'anno 2015 e dell'anno 2016.

(***) Le entrate tributarie e correnti a cui si è fatto riferimento per il calcolo del rapporto sono quelle accertate nell'anno. Per l'anno 2016 il dato delle entrate correnti accertate è un dato "pre-consuntivo" estratto nel mese di febbraio 2017 su dati del bilancio 2016.

Fonte: Regione Toscana - D.G. Giunta regionale - Direzione programmazione e bilancio.

Il debito regionale è in gran parte sostenuto dalla Regione stessa. Complessivamente, il debito i cui oneri sono sostenuti dallo Stato rappresenta poco più del 2,5 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 2016 ed è pari all'83,68 per cento, mentre il residuo è in prestiti obbligazionari. Nel 2016 risultano, tuttavia, in lieve diminuzione, rispetto al 2015, sia la quantità di mutui che quella dei prestiti obbligazionari.

Tab. 51 - La struttura del debito regionale.

(in milioni)

	Importo originario	Importo residuo al 31.12.2016	%sul totale del debito
Debito con oneri a carico della Regione	2.696,17	1.892,65	97,44%
Debito con oneri a carico dello stato e rate pagate dalla Regione	467,75	35,31	1,82%
Debito con oneri e rate a carico dello Stato	45,50	14,46	0,74%
Debito complessivo (Stato-Regione)	3.209,42	1.942,43	100,00%
Debito iscritto nel bilancio dello Stato (l. 311/2004)	135,43	41,23	

Fonte: Regione Toscana – D.G. Giunta regionale – Direzione programmazione e bilancio.

Tab. 52 - Situazione debitoria.

(in milioni)

	Con oneri a carico della regione	Con oneri a carico dello stato	Con oneri a carico della regione	Con oneri a carico dello stato	Con oneri a carico della regione	Con oneri a carico dello stato
	Al 31/12/2014		Al 31/12/2015		Al 31/12/2016	
Mutui	1.679,22	74,36	1.623,47	59,68	1.580,67	44,81
Prestiti obbligazionari	378,66	32,23	344,21	18,89	311,98	4,96
Totale	2.057,88	106,59	1.967,68	78,57	1.892,65	49,78
Totale generale mutui e prestiti obbligazionari	2.164,47		2.046,25		1.942,43	

Fonte: Regione Toscana - D.G. Giunta regionale - Direzione programmazione e bilancio.

I mutui sono stati contratti a tasso fisso o variabile, o a tasso strutturato, secondo la seguente suddivisione.

Tab. 53 - Analisi della struttura del debito con oneri a carico della Regione in base al tipo di tasso.

(in milioni)

	2014		2015		2016	
Indebitamento a tasso variabile coperto da derivati	309,26	15,03%	278,69	309,26	15,03%	278,69
Indebitamento a tasso variabile non coperto da derivati	285,58	13,88%	277,50	285,58	13,88%	277,50
Indebitamento a tasso variabile	594,84	28,91%	556,19	594,84	28,91%	556,19
Indebitamento a tasso fisso	1.463,03	71,09%	1.411,49	1.463,03	71,09%	1.411,49
Totale indebitamento	2.057,88	100,00%	1.967,68	2.057,88	100,00%	1.967,68

Fonte: Regione Toscana - D.G. Giunta regionale - Direzione programmazione e bilancio.

Il portafoglio debitorio è, dunque, piuttosto equilibrato, ma la quota a tasso fisso incide proporzionalmente di più negli anni. L'aumento della quota di debito a tasso fisso è giustificato anche dal fatto che i tassi si sono mantenuti molto bassi nel periodo considerato e, dunque, il nuovo indebitamento è stato correttamente contratto a tasso fisso.

Infine, nel 2016 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 anni¹²⁹.

2.5.1. Le anticipazioni di cassa

Anche per ciò che riguarda l'anticipazione di cassa, la Regione ha, come ogni anno, autorizzato l'operazione, per un importo pari a 500 milioni in sede di stanziamento previsionale.

¹²⁹ Si rinvia, per ulteriori approfondimenti in tema di indebitamento, all'apposito capitolo di questa relazione, intitolato "L'indebitamento della Regione Toscana".

L'anticipazione, comunque, non risulta utilizzata e non viene attivata da un decennio. 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.

3. Gli andamenti generali della spesa

Il d.lgs. n. 118/2011 ha modificato la classificazione delle poste di bilancio; in particolare varia la natura delle spese inserite nei sei titoli¹³⁰, mentre la classificazione del livello inferiore costituito dalle funzioni obiettivo viene declinato nelle missioni di spesa.

Ciò premesso, si è proceduto ad un'analisi quinquennale della spesa per i titoli (2012-2016), mentre, con riferimento alle missioni, introdotte ex novo dal d.lgs. n. 118/2011, la stessa analisi si è resa possibile solo per il biennio 2015-2016, utilizzando per il confronto i dati contenuti nel bilancio conoscitivo 2015; per quest'ultimo, infatti, è il primo esercizio in cui viene introdotta la nuova classificazione del bilancio, seppure a livello informativo. Si sottolinea che per entrambe le analisi è stato necessario escludere alcune poste contabili che per loro natura avrebbero distorto la lettura dei fatti gestionali. In particolare, non sono state considerate le voci relative alla componente passiva dell'avanzo di amministrazione, il fondo crediti di dubbia esigibilità, il fondo pluriennale vincolato, il fondo interregionale di garanzia, il fondo anticipazione liquidità ex d.l. n. 35/2013 e l'anticipazione di tesoreria, che, nel 2016, pesano sugli stanziamenti complessivi per 5.043,91 milioni.

Al netto della componente passiva dell'avanzo di amministrazione, gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 17.774,4 milioni (erano 18.476,7 milioni nel 2015), registrando una diminuzione del 3,95 per cento rispetto al precedente esercizio. Nel quinquennio in esame si assiste ad un costante ridimensionamento degli stanziamenti di spesa, ed in particolare, nel 2016, dedotte le poste contabili sopraelencate che per loro natura non consentono l'assunzione di impegni, il divario tra le previsioni e la spesa effettivamente sostenuta si riduce sensibilmente mettendo in evidenza l'efficacia del nuovo sistema di programmazione introdotto con il d.lgs. n. 118/2011 allegato 4/1, sempre più in grado di garantire un'effettiva funzione autorizzatoria al bilancio di previsione.

Al netto delle suddette poste contabili e delle uscite per conto terzi e partite di giro, gli stanziamenti risultano pari a 11.958,96 milioni (erano 12.638,23 nel 2015) a fronte dei quali risultano impegni per 9.402,35 milioni. La capacità di impegno si assesta al 78,62 per cento, riportandosi sui livelli dei precedenti esercizi, dopo il leggero calo subito nel 2015 (74,98 per cento), in parte dovuto alle difficoltà riscontrate in sede di prima attuazione del

¹³⁰ Titolo I - Spese correnti; titolo II - Spese in conto capitale; titolo III - Spese per incremento attività finanziarie; titolo IV - Rimborso Prestiti; titolo V - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere; titolo VII - Uscite per conto terzi e partite di giro.

nuovo sistema di contabilità previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e in particolare all'applicazione del principio della competenza potenziata (allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), che ha concettualmente modificato le modalità di assunzione degli impegni di spesa, influenzando in modo particolare la spesa per investimenti. A tale riguardo, si sottolinea che la Regione, sulla base della deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR della Sezione delle Autonomie¹³¹, ha dettato specifiche linee di indirizzo¹³² ai settori interni e alle agenzie sulle modalità di assunzione degli impegni inerenti alcune tipologie di spesa, relative sia alla parte corrente che agli investimenti, al fine di ridurre l'entità del riaccertamento degli impegni di spesa che determina la formazione del fondo pluriennale vincolato. Per le considerazioni in merito si rinvia a quanto specificato nel paragrafo relativo al fondo pluriennale vincolato, seppure le regole indicate nelle suddette linee di indirizzo saranno a pieno regime a decorrere dal 2017.

I pagamenti complessivi effettuati nel 2016 ammontano a 7.819,64 milioni (al netto delle partite di giro) e confermano il trend positivo dell'ultimo triennio, che ha visto crescere la velocità di pagamento all'83,17 per cento, registrando la migliore performance del quinquennio, se si esclude l'esercizio 2013 influenzato dall'iscrizione e dal pagamento di un consistente residuo perente. Al riguardo, si osserva che la corretta applicazione del principio contabile della competenza potenziata dovrebbe determinare il miglioramento di tale indicatore nei futuri esercizi, riducendo sempre più il divario temporale tra impegni e pagamenti, stante la nuova modalità di assunzione degli impegni nell'esercizio in cui divengono esigibili.

Come mostra la successiva tabella, dal 2014 gli impegni relativi alla spesa corrente (titolo I) aumentano in modo lieve ma costante, mentre la spesa per investimenti (titolo II), come già accennato, dai livelli massimi del 2012 subisce un forte ridimensionamento nel 2015 (-59,47 per cento). Gli impegni relativi agli investimenti nel 2016 raggiungono 519 milioni, con un incremento rispetto al precedente esercizio del 9 per cento (erano 476 milioni nel 2015) non sufficiente, peraltro, a riportare la capacità di impegno sulla media del triennio 2012-2014 pari al 38,52 per cento. In particolare, si osserva che il nuovo sistema di imputazione degli impegni, sulla base del principio della competenza finanziaria potenziata determina di per sé la riduzione degli impegni per investimenti nell'anno di assunzione dell'obbligazione, generando una ripartizione degli stessi negli esercizi

¹³¹ Decisione Giunta regionale, 29 novembre 2016, n. 13.

¹³² Successivamente modificate con delibera n. 16 del 15 maggio 2017.

interessati alla realizzazione degli interventi attraverso gli appositi accantonamenti al fondo pluriennale vincolato. Occorre altresì evidenziare che, seppure in misura ridotta, sul decremento delle spese di investimento incide anche la nuova imputazione delle spese relative alla “concessione di crediti” contabilizzate, secondo i nuovi schemi di bilancio (codici siope 20501-20502-20503), al titolo III “Spese per incremento attività finanziarie”.

Gli stanziamenti del titolo IV “Rimborso prestiti” risultano in costante crescita, nonostante il fatto che l’anticipazione di tesoreria (di 500 milioni annui) fino al 2014 allocata al titolo IV trovi, nel nuovo ordinamento contabile, apposita iscrizione nel titolo V “Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere”, come risulta evidente dalla successiva tabella. L’attesa riduzione degli stanziamenti del titolo IV non avviene in quanto nel biennio 2015-2016 vengono allocati sul titolo in oggetto, ai sensi del d.l. n. 179/2015, gli stanziamenti relativi al rimborso del fondo anticipazione liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 e s.m.i., rispettivamente di 659,43 milioni e di 643,64 milioni, compensando di fatto la diversa contabilizzazione in bilancio dell’anticipazione di tesoreria. Al riguardo, occorre precisare che mentre quest’ultima posta contabile non ha mai avuto un impatto sugli impegni del titolo IV, poiché mai effettivamente utilizzata dalla Regione, l’incremento riscontrato negli impegni di spesa su tale titolo è dovuto, in particolare, alla quota annuale di ammortamento dell’anticipazione di liquidità di cui al citato d.l. n. 35/2013, che nel biennio 2015-2016 ammontano rispettivamente a 19,36 milioni e a 22,36 milioni.

In ultimo, relativamente titolo VII “Uscite per conto terzi e partite di giro”, si rimanda al successivo paragrafo 3.3.

Tab. 54 - Spese per titoli. Anni 2012-2016.

(in milioni)

	Previsioni definitive					Impegni					Pagamenti				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Titolo I - Spese correnti	11.985,30	12.452,40	10.266,10	11.012,02	11.215,64	8.600,60	10.798,40	8.539,60	8.697,24	8.767,13	7.381,40	9.551,10	7.218,10	7.345,51	7.375,61
<i>Fondo crediti di dubbia esigibilità</i>				217,65	280,87										
<i>Fondo interregionale di garanzia</i>				500,00	500,00				185,00						
<i>Fondo pluriennale vincolato</i>				146,96	76,75										
<i>Titolo I - Spese correnti al netto</i>	<i>11.985,30</i>	<i>12.452,40</i>	<i>10.266,10</i>	<i>10.147,41</i>	<i>10.358,02</i>										
Titolo II - Spese in conto capitale	2.811,60	2.764,80	2.296,30	2.696,74	1.649,24	1.319,50	1.217,30	1.174,40	476,04	519,16	291,1	497	457,2	225,99	328,08
<i>Fondo crediti di dubbia esigibilità</i>					3,45										
<i>Fondo pluriennale vincolato</i>				342,21	176,00										
<i>Titolo II - Spese in conto capitale al netto</i>	<i>2.811,60</i>	<i>2.764,80</i>	<i>2.296,30</i>	<i>2.354,53</i>	<i>1.469,79</i>										
Titolo III - Spese per incremento attività finanziarie				20,31	12,92				4,31	0,87				3,05	0,76
Titolo IV - Rimborso Prestiti	585,00	595,20	607,50	775,41	761,87	80,80	88,90	96,70	112,94	115,19	80,8	88,9	96,7	112,94	115,19
<i>Fondo anticipazione liquidità d.l. 35/2013</i>				659,43	643,64										
<i>Anticipazioni di tesoreria</i>	500,00	500,00	500,00												
<i>Titolo IV - Rimborso Prestiti la netto</i>	<i>85,00</i>	<i>95,20</i>	<i>107,50</i>	<i>115,98</i>	<i>118,23</i>										
Titolo V - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere				500,00	500,00				-	-					
Totale complessivo al netto delle poste escluse e delle partite di giro	14.881,90	15.312,40	12.669,90	12.638,23	11.958,96										
Totale complessivo al lordo poste escluse	15.381,90	15.812,40	13.169,90	15.004,48	14.139,67	10.000,90	12.104,60	9.810,70	9.475,53	9.402,35	7.753,30	10.137,00	7.772,00	7.687,49	7.819,64
Titolo VII - Uscite per conto terzi e partite di giro	7.104,70	4.345,50	4.452,10	3.472,24	3.634,71	2.898,50	1.924,30	1.883,10	2.063,70	2.267,22	1.754,40	876,1	643,1	920,28	1.048,97
Totale complessivo	22.486,60	20.157,90	17.622,00	18.476,72	17.774,38	12.899,40	14.028,90	11.693,80	11.354,23	11.669,57	9.507,70	11.013,10	8.415,10	8.607,76	8.868,60

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

Tab. 55 - Spese per titoli. Scostamenti percentuali. Anni 2012-2016.

Titolo	Variazione % stanziamenti				Variazioni % impegni				Variazioni % pagamenti			
	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015
Titolo I - Spese correnti	3,75%	-21,30%	6,77%	1,82%	25,55%	-20,92%	1,85%	0,80%	29,39%	-24,43%	1,77%	0,41%
<i>Titolo I - Spese correnti al netto poste escluse</i>	3,75%	-21,30%	-1,17%	2,03%								
Titolo II - Spese in conto capitale	-1,69%	-20,40%	14,85%	-63,51%	-7,75%	-3,52%	-59,47%	9,06%	70,73%	-8,01%	-50,57%	45,18%
<i>Titolo II - Spese in conto capitale al netto delle poste escluse</i>	-1,69%	-20,40%	2,47%	-60,19%								
Titolo III - Spese per incremento attività finanziarie				-57,22%				-79,81%				-75,16%
Titolo IV - Rimborso Prestiti	1,71%	2,02%	21,65%	-1,78%	10,02%	8,77%	16,80%	1,99%	10,02%	8,77%	16,80%	1,99%
<i>Titolo IV - Rimborso Prestiti la netto delle poste escluse</i>	10,71%	11,44%	7,32%	1,90%								
Titolo V - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere												
Totale Titoli di bilancio al netto delle poste escluse e delle partite di giro	2,81%	-20,86%	-0,25%	-5,68%	21,04%	-18,95%	-3,42%	-0,77%	30,74%	-23,33%	-1,09%	1,72%
Titolo VII - Uscite per conto terzi e partite di giro	-63,50%	2,39%	-28,22%	4,47%	-33,61%	-2,14%	9,59%	9,86%	-50,06%	-26,60%	43,10%	13,98%
Totale titoli da bilancio	-11,55%	-14,39%	4,63%	-3,95%	8,76%	-16,64%	-2,90%	2,78%	15,83%	-23,59%	2,29%	3,03%

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

Tab. 56 – Spese per titoli. Indicatori finanziari. Anni 2012-2016.

Titoli	Capacità di impegno					Velocità di pagamento				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Titolo I - Spese correnti	71,76%	86,72%	83,18%	78,98%	78,17%	85,82%	88,45%	84,53%	84,46%	84,13%
<i>Titolo I - Spese correnti al netto poste escluse</i>	71,76%	86,72%	83,18%	85,71%	84,64%					
Titolo II - Spese in conto capitale	46,93%	44,03%	51,14%	17,65%	31,48%	22,06%	40,83%	38,93%	47,47%	63,19%
<i>Titolo II - Spese in conto capitale al netto poste escluse</i>	46,93%	44,03%	51,14%	20,22%	35,32%					
Titolo III - Spese per incremento attività finanziarie				21,21%	6,73%				70,73%	87,01%
Titolo IV - Rimborso Prestiti	13,81%	14,94%	15,92%	14,57%	15,12%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
<i>Titolo IV - Rimborso Prestiti la netto poste escluse</i>	95,06%	93,38%	89,95%	97,38%	97,43%					
Titolo V - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere				0,00%	0,00%					
Totale Titoli I - II - III - IV I netto delle poste escluse e delle partite di giro	67,20%	79,05%	77,43%	74,98%	78,62%	77,53%	83,75%	79,22%	81,13%	83,17%
Titolo VII - Uscite per conto terzi e partite di giro	40,80%	44,28%	42,30%	59,43%	62,38%	60,53%	45,53%	34,15%	44,59%	46,27%
Totale	57,36%	69,60%	66,36%	61,45%	65,65%	73,71%	78,50%	71,96%	75,81%	76,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Analizzando la spesa classificata per singole missioni, al netto dei servizi in conto terzi, si rileva che la maggior parte delle risorse regionali sono destinate alla spesa sanitaria. La missione “Tutela della salute” assorbe quasi il 62 per cento delle risorse complessive stanziare in bilancio; anche gli impegni di spesa, pur registrando una riduzione (in valori assoluti di circa 90 milioni), rappresentano il 78,24 per cento del totale complessivo.

La restante parte di risorse è distribuita tra le altre missioni con percentuali inferiori al 3 per cento, con talune eccezioni rappresentate dalle missioni “Trasporti e diritto alla mobilità” (1000), “Servizi istituzionali, generali e di gestione” (100) che rispettivamente valgono il 7,09 per cento e il 3,24 per cento degli stanziamenti complessivi.

Sul fronte degli impegni, si segnala un incremento nelle missioni che attengono gli obiettivi individuati dall’Unione europea nel programma “Europa 2020” e di quelli specifici regionali indicati come prioritari nel Prs 2016-2020. Crescono, infatti, gli impegni relativi alle missioni: “Istruzione e diritto allo studio (da 89,92 milioni nel 2015 passa a 132,11 milioni nel 2016), “Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali” (da 35,12 milioni nel 2015 a 50,95 milioni nel 2016), “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (da 91 milioni del 2015 a 113 milioni nel 2016), “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente” (da 64,81 milioni del 2015 a 149,38 milioni), “Sviluppo economico e competitività” (da 79,06 milioni a 170,48 milioni), “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”(da 2,97 milioni a 15,72 milioni).

Tab. 57 - Le spese per missioni. Anni 2015-2016.

(in milioni)

	Missione	Stanziamenti 2015				Stanziamenti 2016				Impegni		Pagamenti	
		2015	Fpv 2015	Altre*	effettivi 2015	2016	Fpv 2016	Altre*	Effettivi 2016	2015	2016	2015	2016
100	Servizi istituzionali, generali e di gestione	547,17	57,19		489,97	417,63	29,90		387,73	261,36	322,97	203,32	257,59
200	Giustizia	0,04	-		0,04	0,00	-		0,00	-	-	-	-
300	Ordine pubblico e sicurezza	1,98	0,65		1,33	3,99	0,56		3,43	1,29	2,89	0,22	2,16
400	Istruzione e diritto allo studio	174,35	7,65		166,71	169,85	4,09		165,76	89,92	132,11	73,12	77,61
500	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	87,51	13,65		73,86	59,92	1,28		58,64	35,12	50,95	31,00	43,45
600	Politiche giovanili, sport e tempo libero	35,28	3,88		31,40	29,11	4,89		24,22	11,68	11,80	6,02	8,88
700	Turismo	82,66	30,79		51,87	54,20	8,75		45,45	19,91	35,31	17,70	30,09
800	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	317,43	31,56		285,86	270,10	28,61		241,49	25,39	27,29	5,40	15,54
900	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	489,46	78,56		410,90	342,42	37,56		304,86	64,81	149,38	45,98	78,92
1000	Trasporti e diritto alla mobilità	1.209,58	96,98		1.112,60	902,59	55,28		847,30	658,53	646,85	493,80	498,41
1100	Soccorso civile	73,13	12,87		60,26	40,02	9,57		30,45	27,83	10,73	23,69	6,56
1200	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	199,19	13,69		185,50	161,08	4,59		156,49	91,00	113,34	39,04	56,89
1300	Tutela della salute	7.888,03	0,05	500,00	7.387,98	7.864,07	1,50	500,00	7.362,57	7.446,43	7.356,35	6.336,94	6.326,65
1400	Sviluppo economico e competitività	515,08	95,13		419,95	422,68	31,81		390,87	79,06	170,48	58,68	125,73
1500	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	269,45	16,40		253,05	218,99	31,01		187,98	127,82	69,74	55,03	25,57
1600	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	113,19	0,82		112,37	92,75	0,16		92,58	40,38	34,15	31,88	23,49
1700	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	76,80	15,38		61,42	67,45	0,63		66,82	2,97	15,72	0,89	11,96
1800	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	83,90	0,24		83,66	58,03	0,15		57,88	66,43	35,10	47,93	23,31
1900	Relazioni internazionali	68,96	13,70		55,26	70,41	2,40		68,01	21,61	27,35	8,58	16,94
2000	Fondi e accantonamenti	1.431,01		217,65	1.213,36	1.589,01		284,33	1.304,68	59,99	32,53	49,40	32,53
5000	Debito pubblico	1.340,08		1.159,43	180,65	805,18		643,64	161,54	158,97	157,32	158,86	157,32
6000	Anticipazioni finanziarie	0,20			0,20	500,20		500,00	0,20	-	-	-	-
	Totale missioni al netto dei servizi in conto terzi	15.004,47	489,18	1.877,08	12.638,22	14.139,67	252,75	1.927,97	11.958,94	9.290,53	9.402,35	7.687,49	7.819,64
9900	Servizi per conto terzi	3.472,24				3.634,71				2.063,70	2.267,22	920,28	1.048,97
	Totale	18.476,72				17.774,38				11.354,23	11.669,57	8.607,76	8.868,60

*Stanziamenti anno 2015: nella missione "Tutela della salute" (1300) è stato detratto il fondo interregionale di garanzia; nella missione "Fondi e accantonamenti" (2000) è stato sottratto il fondo crediti di dubbia esigibilità; nella missione "Debito pubblico" sono stati detratti il fondo anticipazione liquidità d.l. n. 35/2013 e l'anticipazione di tesoreria. Stanziamenti anno 2016: nella missione "Tutela della salute" (1300) è stato detratto il fondo interregionale di garanzia; nella missione "Fondi e accantonamenti" (2000) è stato sottratto il fondo crediti di dubbia esigibilità; nella missione "Debito pubblico" è stato detratto il fondo anticipazione liquidità d.l. n. 35/2013 mentre nella missione "Anticipazioni finanziarie" (6000) è stata detratta l'anticipazione di tesoreria nel 2015 allocata nella missione "Debito pubblico" (5000).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Tab. 58 - Spese per missioni. Variazioni percentuali. Anni 2015-2016.

Missione	% sul totale stanziamenti		% sul totale impegni		% sul totale pagamenti		variazione % stanziamenti	variazione % impegni	variazione % pagamenti	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2016/2015	2016/2015	2016/2015	
100	Servizi istituzionali, generali e di gestione	3,88%	3,24%	2,81%	3,43%	2,64%	3,29%	-20,87%	23,57%	26,69%
200	Giustizia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-95,05%		
300	Ordine pubblico e sicurezza	0,01%	0,03%	0,01%	0,03%	0,00%	0,03%	156,72%	123,35%	900,52%
400	Istruzione e diritto allo studio	1,32%	1,39%	0,97%	1,41%	0,95%	0,99%	-0,57%	46,92%	6,14%
500	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	0,58%	0,49%	0,38%	0,54%	0,40%	0,56%	-20,61%	45,05%	40,17%
600	Politiche giovanili, sport e tempo libero	0,25%	0,20%	0,13%	0,13%	0,08%	0,11%	-22,87%	1,07%	47,41%
700	Turismo	0,41%	0,38%	0,21%	0,38%	0,23%	0,38%	-12,38%	77,33%	69,98%
800	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	2,26%	2,02%	0,27%	0,29%	0,07%	0,20%	-15,52%	7,45%	188,02%
900	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	3,25%	2,55%	0,70%	1,59%	0,60%	1,01%	-25,81%	130,47%	71,67%
1000	Trasporti e diritto alla mobilità	8,80%	7,09%	7,09%	6,88%	6,42%	6,37%	-23,84%	-1,77%	0,93%
1100	Soccorso civile	0,48%	0,25%	0,30%	0,11%	0,31%	0,08%	-49,47%	-61,44%	-72,30%
1200	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1,47%	1,31%	0,98%	1,21%	0,51%	0,73%	-15,64%	24,54%	45,70%
1300	Tutela della salute	58,46%	61,57%	80,15%	78,24%	82,43%	80,91%	-0,34%	-1,21%	-0,16%
1400	Sviluppo economico e competitività	3,32%	3,27%	0,85%	1,81%	0,76%	1,61%	-6,93%	115,63%	114,28%
1500	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	2,00%	1,57%	1,38%	0,74%	0,72%	0,33%	-25,71%	-45,44%	-53,53%
1600	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,89%	0,77%	0,43%	0,36%	0,41%	0,30%	-17,61%	-15,44%	-26,33%
1700	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,49%	0,56%	0,03%	0,17%	0,01%	0,15%	8,78%	429,67%	1242,28%
1800	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	0,66%	0,48%	0,72%	0,37%	0,62%	0,30%	-30,82%	-47,17%	-51,37%
1900	Relazioni internazionali	0,44%	0,57%	0,23%	0,29%	0,11%	0,22%	23,07%	26,57%	97,41%
2000	Fondi e accantonamenti	9,60%	10,91%	0,65%	0,35%	0,64%	0,42%	7,53%	-45,77%	-34,15%
5000	Debito pubblico	1,43%	1,35%	1,71%	1,67%	2,07%	2,01%	-10,58%	-1,04%	-0,97%
6000	Anticipazioni finanziarie	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	-5,37%	1,20%	1,72%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

3.1. La gestione della spesa corrente per missioni

La successiva tabella mostra la distribuzione delle spese correnti a livello di singola missione.

Tab. 59 - Le spese correnti per missioni. Anni 2015-2016.

(in milioni)

	Missioni	Stanzamenti definitivi		Impegni		Pagamenti	
		2015*	2016	2015	2016	2015	2016
100	Servizi istituzionali, generali e di gestione	378,40	374,42	243,65	315,82	196,42	253,64
200	Giustizia	0,00	0,00	-	-	-	-
300	Ordine pubblico e sicurezza	1,33	1,90	1,29	1,37	0,22	0,64
400	Istruzione e diritto allo studio	134,33	137,61	81,96	109,26	70,65	73,02
500	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	26,78	33,21	26,35	32,79	22,46	28,57
600	Politiche giovanili, sport e tempo libero	28,20	23,16	8,48	10,74	6,02	8,65
700	Turismo	14,73	10,29	8,74	8,35	7,83	5,47
800	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	0,88	1,93	0,24	1,42	0,22	0,87
900	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	33,45	37,70	14,84	23,93	12,23	17,28
1000	Trasporti e diritto alla mobilità	634,39	739,56	538,82	583,87	418,02	464,32
1100	Soccorso civile	5,69	7,65	4,74	6,80	4,65	5,41
1200	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	176,07	146,05	83,96	105,20	37,35	50,51
1300	Tutela della salute	7.175,94	7.329,65	7.150,32	7.323,44	6.333,13	6.309,91
1400	Sviluppo economico e competitività	38,88	54,02	20,16	32,11	16,06	15,94
1500	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	251,07	185,87	127,18	69,45	54,39	25,38
1600	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	32,38	27,06	19,35	13,40	15,90	7,60
1700	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	4,52	4,17	0,88	0,06	0,04	0,04
1800	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	66,36	34,88	65,19	34,29	47,26	22,62
1900	Relazioni internazionali	39,76	45,31	14,43	20,16	7,34	11,06
2000	Fondi e accantonamenti	1.039,37	1.120,07	59,99	32,53	49,40	32,53
5000	Debito pubblico	115,98	43,31	112,94	42,13	112,94	42,13
6000	Anticipazioni finanziarie	0,20	0,20	-	-	-	-
	Totale spese correnti	10.198,72	10.358,02	8.583,52	8.767,13	7.412,53	7.375,61

I dati del 2015 relativi sia agli stanziamenti che agli impegni e ai pagamenti differiscono da quelli indicati nella tabella n. 54 (spesa per titoli anni 2012-2016) poiché quest'ultimi comprendono contabilizzazioni relative a servizi conto terzi e spese per incremento per attività finanziarie.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Tab. 60 - Spese correnti per missioni. Variazioni percentuali e indicatori finanziari. Anni 2015-2016.

Missioni		Variazioni percentuali stanziamenti	Variazione percentuali impegni	Variazioni percentuali pagamenti	Capacità di impegno		Velocità di pagamento	
		2016/2015	2016/2015	2016/2015	2015	2016	2015	2016
100	Servizi istituzionali, generali e di gestione	-1,05%	29,62%	29,13%	64,39%	84,35%	80,62%	80,31%
200	Giustizia	0,00%			0,00%	0,00%		
300	Ordine pubblico e sicurezza	42,69%	5,72%	196,57%	96,94%	71,82%	16,71%	46,87%
400	Istruzione e diritto allo studio	2,44%	33,30%	3,37%	61,01%	79,40%	86,19%	66,83%
500	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	23,99%	24,44%	27,21%	98,39%	98,75%	85,24%	87,13%
600	Politiche giovanili, sport e tempo libero	-17,89%	26,67%	43,70%	30,06%	46,37%	71,03%	80,58%
700	Turismo	-30,13%	-4,40%	-30,08%	59,31%	81,15%	89,63%	65,56%
800	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	119,82%	480,94%	287,48%	27,92%	73,78%	91,83%	61,25%
900	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	12,72%	61,27%	41,28%	44,35%	63,46%	82,44%	72,22%
1000	Trasporti e diritto alla mobilità	16,58%	8,36%	11,08%	84,94%	78,95%	77,58%	79,53%
1100	Soccorso civile	34,47%	43,49%	16,46%	83,39%	88,98%	98,05%	79,58%
1200	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-17,05%	25,30%	35,24%	47,69%	72,04%	44,48%	48,01%
1300	Tutela della salute	2,14%	2,42%	-0,37%	99,64%	99,92%	88,57%	86,16%
1400	Sviluppo economico e competitività	38,92%	59,28%	-0,75%	51,85%	59,45%	79,65%	49,63%
1500	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	-25,97%	-45,40%	-53,35%	50,66%	37,36%	42,77%	36,54%
1600	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-16,45%	-30,73%	-52,21%	59,76%	49,54%	82,18%	56,70%
1700	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-7,86%	-93,01%	17,02%	19,34%	1,47%	4,00%	66,97%
1800	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	-47,45%	-47,40%	-52,14%	98,24%	98,33%	72,49%	65,95%
1900	Relazioni internazionali	13,98%	39,71%	50,60%	36,30%	44,50%	50,88%	54,84%
2000	Fondi e accantonamenti	7,76%	-45,77%	-34,15%	5,77%	2,90%	82,36%	100,00%
5000	Debito pubblico	-62,65%	-62,70%	-62,70%	97,38%	97,27%	100,00%	100,00%
6000	Anticipazioni finanziarie	0,00%			0,00%	0,00%		
	Totale	1,56%	2,14%	-0,50%	84,16%	84,64%	86,36%	84,13%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

L'andamento generale della spesa corrente è caratterizzato da una tendenziale stabilità; il 2016 registra, rispetto al 2015, un incremento pari all'1,56 per cento in termini di stanziamenti¹³³ e del 2,14 per cento con riferimento agli impegni¹³⁴.

Si assiste, pertanto, ad una sostanziale tenuta della spesa corrente, attuata però attraverso la redistribuzione delle risorse tra le missioni, privilegiando quelle riservate al finanziamento dei servizi essenziali (sanità e trasporti).

Crescono coerentemente agli stanziamenti gli impegni relativi alla spesa sanitaria corrente che aumenta di oltre il 2 per cento, mentre maggiore è l'incremento della missione "Trasporti e diritto alla mobilità" che cresce in termini di impegni dell'8,36 per cento (da 538,82 milioni del 2015 a 583,87 milioni del 2016) a fronte di stanziamenti in aumento del

¹³³ Da 10.198,72 milioni nel 2015 a 10.358,02 milioni nel 2016.

¹³⁴ Da 8.583,52 milioni nel 2015 a 8.757,13 milioni nel 2016.

16,58 per cento. Tale incremento è in parte dovuto alle maggiori spese relative al trasporto ferroviario¹³⁵ a seguito dell'atto di rinnovo per la gestione del servizio, sottoscritto con Trenitalia in data 29 luglio 2016.

Anche la missione “Servizi istituzionali, generali e di gestione (cod. 100) mostra un incremento degli impegni del 29,62 per cento su stanziamenti pressoché analoghi a quelli del 2015; incide maggiormente su tale variazione la crescita di alcuni capitoli relativi a rimborsi e poste correttive delle entrate¹³⁶.

Di contro, si annotano significative riduzioni nell'ambito degli stanziamenti e degli impegni di spesa corrente delle missioni “Politiche per il lavoro e la formazione professionale” (cod. 1500), “Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali” (cod. 1800), i cui impegni quasi si dimezzano rispetto al 2015, e della missione “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca” (cod. 1600), che si riduce, nel 2016, del 30,73 per cento.

La missione “Fondi e accantonamenti” costituisce una delle voci più rilevanti del bilancio regionale, presentando nel 2016 stanziamenti di parte corrente pari a 1.120,07 milioni (erano 1.039,37 milioni nel 2015). Tale voce contiene i fondi e gli accantonamenti previsti dalla legge che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione. Tali poste contabili devono essere ricostituite a fine esercizio nel risultato di amministrazione, nella parte accantonata, dando contezza della capacità dell'ente di finanziare le spese vincolate e gli accantonamenti di legge. In generale, la gestione dei fondi e accantonamenti risulta un elemento determinante al fine di evitare l'aumento del disavanzo sostanziale di amministrazione, fenomeno, quest'ultimo, che caratterizza il bilancio regionale anche negli anni pregressi. Tra i fondi più rilevanti di parte corrente si evidenzia il fondo e gli accantonamenti per i residui perenti (995 milioni); il fondo a copertura di garanzia rilasciata su mutuo contratto dall'autorità portuale di Piombino e dall'interporto di Guasticce, (12,5 milioni); il fondo per la copertura di oneri derivanti da lettera di *patronage* (22,03 milioni); il fondo riserva per spese impreviste per 28,77 milioni e il fondo di riserva per spese obbligatorie per 2,17 milioni.

La stessa missione presenta impegni e pagamenti relativi a rimborsi allo Stato che riguardano, nel 2015, il contributo per patto incentivato da destinare alla parziale copertura della manovra finanziaria statale 2015 (art. 1, comma 484, l. n. 190/2014)

¹³⁵ Cap. 32032 “Fondo regionale trasporti spese di esercizio per servizi ferroviari”, i cui impegni passano da 62,84 milioni del 2015 a 102,70 milioni del 2016.

¹³⁶ Cap. 73038 “Fondo per il riversamento allo stato delle tasse automobilistiche di sua competenza ai sensi dell'art. 1 comma 64 del d.l. 30 ottobre 2006 n. 262 (convertito in legge con l. n. 286/2006) e 71286 “Competenze fisse per il personale a tempo indeterminato l.r. n. 22/2015”.

allocato al capitolo 74051 per 49,40 milioni e nel 2016 il rimborso della quota Irap non dovuta per 32,52 milioni assunto sul capitolo 74093.

La successiva tabella evidenzia la spesa corrente secondo la classificazione Siope. Essa offre un quadro complessivo sulla destinazione delle risorse secondo la natura economica, e conferma che la maggior parte della spesa regionale è costituita da trasferimenti alle amministrazioni pubbliche e, in particolare, agli enti del servizio sanitario e agli enti locali.

Tab. 61 - La spesa corrente per tipologia economica Siope. Anni 2015-2016. (in milioni)

Tipologia	2015			2016		
	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti
Spese per organi istituzionali	24,26	23,97	23,92	21,87	21,66	21,62
Personale	190,88	142,68	137,25	208,59	169,18	162,41
Acquisto di beni e prestazioni di servizi	543,96	381,63	233,92	535,01	396,98	295,87
Utilizzo beni di terzi	2,44	2,23	2,20	2,65	2,10	1,71
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	8.022,71	7.717,69	6.779,69	8.145,98	7.888,65	6.700,09
Trasferimenti correnti ad altri soggetti	354,70	144,67	94,43	258,33	134,79	99,08
Interessi passivi	84,64	65,80	64,61	65,55	64,17	58,98
Imposte e tasse	515,75	191,86	9,87	523,58	17,70	15,14
Oneri straordinari della gestione corrente	144,38	18,49	0,86	76,53	73,32	21,45
Fondi	1.133,09	10,33	-	1.381,50	-	-
Totale spese correnti da codice SIOPE	11.016,80	8.699,36	7.346,75	11.219,57	8.768,54	7.376,35
% sul totale	2015			2016		
Spese per organi istituzionali	0,22%	0,28%	0,33%	0,19%	0,25%	0,29%
Personale	1,73%	1,64%	1,87%	1,86%	1,93%	2,20%
Acquisto di beni e prestazioni di servizi	4,94%	4,39%	3,18%	4,77%	4,53%	4,01%
Utilizzo beni di terzi	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	72,82%	88,72%	92,28%	72,61%	89,97%	90,83%
Trasferimenti correnti ad altri soggetti	3,22%	1,66%	1,29%	2,30%	1,54%	1,34%
Interessi passivi	0,77%	0,76%	0,88%	0,58%	0,73%	0,80%
Imposte e tasse	4,68%	2,21%	0,13%	4,67%	0,20%	0,21%
Oneri straordinari della gestione corrente	1,31%	0,21%	0,01%	0,68%	0,84%	0,29%
Fondi	10,29%	0,12%	0,00%	12,31%	0,00%	0,00%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Il dato del 2015 relativo alle imposte e tasse è comprensivo del fondo interregionale di garanzia a debito pari a 180.635.288,14 euro.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Nel 2016 la spesa per il personale cresce di circa 26,5 milioni rispetto al 2015 a causa delle maggiori spese sostenute con l'entrata in vigore della l.r. n. 22/2015, che ha previsto l'assunzione da parte della regione di alcune funzioni provinciali con conseguente trasferimento del personale addetto. Tale operazione ha determinato anche l'incremento della voce "Imposte e tasse" che da 11,23 milioni del 2015 passa a 17,70 milioni nel 2016 a causa dell'incremento dell'Irap sulle retribuzioni dei dipendenti. Inoltre, rispetto al 2015, crescono in modo considerevole anche gli impegni relativi agli oneri straordinari della

gestione corrente; si tratta, in particolare, del riversamento di 51,9 milioni¹³⁷ delle tasse automobilistiche di pertinenza dello Stato. Si sottolinea che la spesa corrente estrapolata tramite codice Siope è maggiore di quella rilevata nel titolo I del bilancio in quanto contiene anche le poste correnti allocate nel titolo VII (conto terzi).

3.2. Gli andamenti della spesa per investimenti

Come già evidenziato in precedenza, l'andamento relativo alle spese di investimento risente delle rilevanti novità introdotte con l'armonizzazione contabile. Il principio applicato della contabilità finanziaria (allegato n. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011), al punto 5.3, detta una disciplina dettagliata sulle modalità di contabilizzazione delle spese di investimento, sottolineando che queste devono essere imputate “agli esercizi in cui scadono le singole obbligazioni passive derivanti da contratti e convenzioni aventi ad oggetto la realizzazione dell'investimento sulla base del relativo cronoprogramma” mentre la copertura finanziaria deve sussistere fin dal momento dell'attivazione del primo impegno, con riferimento all'importo complessivo dell'investimento. Tale assunto ribadisce la necessità di una puntuale programmazione delle spese di investimento attraverso il cronoprogramma, strumento che assume un'importanza fondamentale, anche in relazione all'introduzione in bilancio delle previsioni di cassa.

Il citato principio applicato stabilisce i criteri di copertura finanziaria per la spesa di investimento; regola, inoltre, le modalità di imputazione delle spese ai relativi esercizi finanziari sia nel caso di interventi da realizzare seguendo un specifico cronoprogramma, ovvero di investimenti realizzati in un unico *step*.

L'applicazione di tali regole ha conseguentemente determinato variazioni molto consistenti nell'andamento generale della spesa per investimenti a partire dal 2015, anno di introduzione dei nuovi principi contabili. Nel 2016 gli stanziamenti complessivi diminuiscono rispetto al 2015 del 37,58 per cento, passando da 2.354,52 milioni a 1.469,79 milioni. Tale decremento è anche in parte legato alla disciplina contenuta nella l. n. 243/2012 che vieta, dal 2016 il finanziamento delle spese d'investimento mediante l'istituto dei mutui a pareggio. Nel 2016 gli impegni per investimenti, pari a 519,16 milioni, crescono leggermente rispetto al 2015 (+9,06 per cento), anno in cui si erano più che dimezzati rispetto al 2014, come detto, in conseguenza all'applicazione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata.

¹³⁷ Cap. 73038 “Fondo per il riversamento allo stato delle tasse automobilistiche di sua competenza ai sensi dell'art. 1 comma 64 del d.l. 30 ottobre 2006 n. 262 (convertito in legge con l. n. 286/2006)”.

Come già evidenziato per la spesa corrente, si assiste, anche per gli investimenti, ad una redistribuzione delle risorse, con incrementi e decrementi anche consistenti tra le varie missioni, sia a livello di stanziamenti che di impegni. Come mostra la tabella che segue, l'andamento degli stanziamenti per missione ricalca quello generale, con riduzioni in quasi tutte le missioni, anche di rilevante entità (superiori al 70 per cento), come nel caso delle missioni “Servizi istituzionali, generali e di gestione” (cod. 100), “Trasporti e diritto alla mobilità” (cod. 1000) e “Tutela della salute” (cod. 1300).

Si rileva, invece, nonostante la diminuzione degli stanziamenti, un incremento degli impegni rispetto al 2015 nelle missioni “Istruzione e diritto allo studio”, per interventi di edilizia scolastica, “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente” per interventi relativi alla riduzione del rischio idrogeologico, e infine con riferimento alla missione “Sviluppo economico e competitività”, per contributi alle imprese mirati all'avanzamento tecnologico finanziati con i fondi Fears, anche se non relativi alla nuova programmazione 2014-2020. Tali incrementi, distribuiti su numerosi capitoli di spesa aventi oggetti molto diversi, pongono interrogativi sulla dispersione delle risorse in molti programmi e progetti, che si realizzano in tempi troppo lunghi e con estrema difficoltà e che, pertanto, necessitano di un attento monitoraggio da parte della Regione, specialmente con riguardo ai finanziamenti erogati a favore delle altre amministrazioni o enti dipendenti.

Tab. 62 - Le spese per investimenti. Anni 2015-2016.

(in milioni)

Missione		Stanziamenti		Impegni		Pagamenti	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016
100	Servizi istituzionali, generali e di gestione	111,57	13,31	17,71	7,15	6,89	3,95
200	Giustizia	0,04	-	-	-	-	-
300	Ordine pubblico e sicurezza	-	1,52	-	1,52	-	1,52
400	Istruzione e diritto allo studio	32,37	28,15	7,96	22,85	2,47	4,59
500	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	42,08	20,43	6,51	18,15	6,27	14,88
600	Politiche giovanili, sport e tempo libero	3,20	1,06	3,20	1,06	-	0,22
700	Turismo	31,14	35,16	11,18	26,96	9,88	24,62
800	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	284,99	239,57	25,15	25,86	5,17	14,67
900	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	374,26	263,96	49,87	125,45	33,64	61,65
1000	Trasporti e diritto alla mobilità	478,12	107,75	119,70	62,98	75,78	34,09
1100	Soccorso civile	54,07	22,60	22,83	3,86	19,04	1,08
1200	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	9,43	10,44	7,04	8,13	1,70	6,38
1300	Tutela della salute	212,05	32,91	115,48	32,91	3,80	16,74
1400	Sviluppo economico e competitività	380,55	336,33	58,90	138,37	42,62	109,79
1500	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	1,98	2,11	0,64	0,29	0,64	0,20
1600	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	78,99	65,53	20,03	20,74	15,98	15,89
1700	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	56,90	62,65	2,09	15,66	0,86	11,92
1800	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	13,30	19,00	0,56	-	-	-
1900	Relazioni internazionali	15,50	22,70	7,18	7,19	1,24	5,89
2000	Fondi e accantonamenti	173,99	184,61	-	-	-	-
Totale complessivo		2.354,52	1.469,79	476,04	519,16	225,99	328,08

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dai rendiconti Regione.

Tab. 63 - Le spese per investimenti. Variazioni percentuali e indicatori finanziari. Anni 2015-2016.

Missione	variazioni % stanziamenti	variazioni % impegni	variazioni % pagamenti	capacità di impegno		velocità di pagamento		
				2016/2015	2016/2015	2015	2016	2015
100	Servizi istituzionali, generali e di gestione	-88,07%	-59,63%	-42,74%	15,87%	53,73%	38,93%	55,22%
200	Giustizia	-100,00%			0,00%			
300	Ordine pubblico e sicurezza					99,99%		100,00%
400	Istruzione e diritto allo studio	-13,04%	187,16%	85,45%	24,58%	81,18%	31,09%	20,08%
500	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	-51,44%	179,01%	137,16%	15,46%	88,85%	96,43%	81,97%
600	Politiche giovanili, sport e tempo libero	-66,74%	-66,74%		100,00%	100,00%	0,00%	20,99%
700	Turismo	12,90%	141,22%	149,31%	35,89%	76,67%	88,36%	91,32%
800	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	-15,94%	2,84%	183,70%	8,82%	10,80%	20,56%	56,73%
900	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-29,47%	151,54%	83,25%	13,33%	47,53%	67,45%	49,14%
1000	Trasporti e diritto alla mobilità	-77,46%	-47,38%	-55,02%	25,04%	58,45%	63,31%	54,13%
1100	Soccorso civile	-58,20%	-83,07%	-94,31%	42,23%	17,10%	83,40%	28,03%
1200	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	10,74%	15,48%	276,02%	74,67%	77,87%	24,10%	78,48%
1300	Tutela della salute	-84,48%	-71,50%	340,11%	54,46%	100,00%	3,29%	50,86%
1400	Sviluppo economico e competitività	-11,62%	134,91%	157,62%	15,48%	41,14%	72,35%	79,35%
1500	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	6,30%	-54,02%	-68,93%	32,08%	13,87%	100,00%	67,57%
1600	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-17,04%	3,55%	-0,56%	25,36%	31,66%	79,76%	76,59%
1700	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	10,11%	648,24%	1292,36%	3,68%	24,99%	40,92%	76,15%
1800	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	42,90%	-100,00%		4,24%	0,00%	0,00%	
1900	Relazioni internazionali	46,38%	0,16%	374,54%	46,30%	31,68%	17,28%	81,86%
2000	Fondi e accantonamenti	6,10%			0,00%	0,00%		
	Totale	-37,58%	9,06%	45,18%	20,22%	35,32%	47,47%	63,19%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Come appare evidente dalla successiva tabella, relativa alla spesa per investimenti classificata in base alla codifica Siope, i trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche rappresentano oltre il 72 per cento delle risorse complessivamente impegnate, di cui una parte importante dei trasferimenti è destinata alle aziende sanitarie e alle aziende ospedaliere (circa 15,8 milioni) e alle agenzie regionali (12,13 milioni), seguiti dai trasferimenti ad altri soggetti (imprese, famiglie, imprese partecipate, imprese controllate, istituzioni sociali private ecc.) i cui impegni superano il 24 per cento del totale complessivo. Per questi ultimi si tratta in prevalenza di trasferimenti ad imprese pubbliche (circa 98 milioni), mentre alle imprese private sono destinati circa 38 milioni; una parte marginale è distribuita alle famiglie e alle istituzioni sociali (1,46 milioni).

Come per le spese correnti si precisa che l'ammontare complessivo della spesa di investimento rilevata in base alla classificazione Siope è superiore rispetto a quella del

titolo II (tabella 6), poiché contiene alcune poste contabili allocate al titolo 3 “Spese per incremento attività finanziarie” e al titolo 7 “Uscite per conto terzi e partite giro”.

Tab. 64 - Spese per investimento per tipologia economica Siope. Anni 2015-2016.

(in milioni)

Tipologia	2015			2016		
	Stanziamanti	Impegni	Pagamenti	Stanziamanti	Impegni	Pagamenti
Investimenti fissi	166,05	59,59	46,89	47,32	13,42	7,07
Trasferimento in conto capitale ad amministrazioni pubbliche	1.647,39	318,22	133,83	728,11	377,30	245,69
Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	708,89	98,15	45,28	560,75	128,03	75,30
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	8,29	0,00	-	2,20	-	-
Concessioni crediti	12,02	4,30	3,05	10,72	0,87	0,76
Fondo di riserva per spese in conto capitale	164,65	-	-	128,34	-	-
Fondi speciali conto capitale	0,05	-	-	176,00	-	-
Altre spese in conto capitale	10,02	0,21	0,10	8,74	0,42	0,02
Totale complessivo	2.717,35	480,48	229,15	1.662,18	520,03	328,84
% sul totale	2015			2016		
Investimenti fissi	6,11%	12,40%	20,46%	2,85%	2,58%	2,15%
Trasferimento in conto capitale ad amministrazioni pubbliche	60,62%	66,23%	58,40%	43,80%	72,55%	74,71%
Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	26,09%	20,43%	19,76%	33,74%	24,62%	22,90%
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	0,31%	0,00%	0,00%	0,13%	0,00%	0,00%
Concessioni crediti	0,44%	0,90%	1,33%	0,64%	0,17%	0,23%
Fondo di riserva per spese in conto capitale	6,06%	0,00%	0,00%	7,72%	0,00%	0,00%
Fondi speciali conto capitale	0,00%	0,00%	0,00%	10,59%	0,00%	0,00%
Altre spese in conto capitale	0,37%	0,04%	0,05%	0,53%	0,08%	0,01%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

3.3. Le spese per servizi in conto terzi e partite di giro

Il d.lgs. n. 118/2011 provvede anche a regolare le modalità di gestione dei servizi per conto di terzi vietando, all’art. 7, l'imputazione provvisoria di operazioni alle partite di giro/servizi per conto terzi, al fine di garantire l’omogeneità dei bilanci pubblici.

Tale dispositivo viene peraltro integrato da quanto previsto dal principio applicato della contabilità finanziaria (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), che vieta espressamente¹³⁸ la temporanea contabilizzazione degli incassi e dei pagamenti nell’ambito delle partite di giro. Queste ultime, in base alla nuova codifica di cui al citato decreto, sono rappresentate al titolo IX dell’entrata e al titolo VII della spesa.

Inoltre, lo stesso principio applicato, al punto 7.1, fornisce una perimetrazione delle poste contabili assimilabili ai servizi per conto di terzi e partite di giro, specificando che

¹³⁸ Punto 4 e punto 6 del citato principio applicato, che riguardano rispettivamente la riscossione delle entrate e la liquidazione delle spese.

sono comprese in tale tipologia di entrata/spesa “*le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell’ente, quali quelle effettuate come sostituto di imposta. Non comportando discrezionalità ed autonomia decisionale, le operazioni per conto di terzi non hanno natura autorizzatoria*”.

Vengono previste anche specifiche deroghe al riguardo, in quanto “*sono classificate tra tali operazioni le transazioni riguardanti i depositi dell’ente presso terzi, i depositi di terzi presso l’ente, la cassa economale, le anticipazioni erogate dalla tesoreria statale alle regioni per il finanziamento della sanità ed i relativi rimborsi*”.

Da quanto sopra esplicitato, i principali caratteri distintivi delle partite in conto terzi sono rappresentati dalla mancanza di autonomia decisionale e di discrezionalità da parte dell’ente che, in questi casi, opererebbe come mero esecutore contabile di transazioni già determinate. Tale aspetto viene, peraltro, confermato dalla mancanza di natura autorizzatoria degli stanziamenti in oggetto, a differenza di quanto avviene per quelli ordinari.

Lo stesso punto 7.1 del principio applicato precisa, inoltre, che sussiste autonomia decisionale “*quando l’ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa*”. Hanno, ad esempio, natura di servizi per conto terzi, come riportato nel principio stesso, le operazioni svolte dall’ente come “capofila”, ma solo se lo stesso ente rappresenta un mero esecutore della spesa; la gestione della contabilità svolta per conto di un altro ente (anche non avente personalità giuridica) che ha un proprio bilancio di previsione e consuntivo; la riscossione di tributi e di altre entrate per conto di terzi.

Al contrario, non hanno natura di servizi per conto di terzi e, di conseguenza, devono essere contabilizzate negli altri titoli del bilancio: le spese sostenute per conto di un altro ente che comportano autonomia decisionale e discrezionalità, anche se destinate ad essere interamente rimborsate (quali spese elettorali e le spese di giustizia); le operazioni svolte per conto di un altro soggetto che non ha un proprio bilancio nel quale contabilizzare le medesime operazioni; i finanziamenti comunitari, anche se destinati ad essere spesi coinvolgendo altri enti, nei casi in cui non risultino predefiniti tempi, importi e destinatari dei successivi trasferimenti; le operazioni in attesa di imputazione definitiva al bilancio.

Pertanto, le spese relative a finanziamenti comunitari, secondo quanto disposto dal punto 7.1, non possono essere allocate tra i servizi in conto terzi se sussiste almeno uno dei suddetti elementi (tempi, importi e destinatari) che non risulta predefinito e per il quale, di

conseguenza, l'ente partecipa al processo decisionale. Con riguardo a tali poste contabili, il principio opera una ulteriore distinzione tra gli enti, in base alla rispettiva funzione nell'erogazione di tali fondi.

Infatti, gli enti che svolgono la propria attività come “autorità di certificazione” sono tenuti a contabilizzare le relative risorse tra le entrate e le spese per conto di terzi, in quanto operano in assenza di discrezionalità. Al contrario, le amministrazioni regionali e locali che beneficiano dei programmi operativi finanziati da fondi strutturali, o che rappresentano enti capofila per specifici obiettivi¹³⁹, effettuano operazioni discrezionali, con riferimento alla definizione dei progetti e alla loro realizzazione nel rispetto delle regole definite. Pertanto, *“i beneficiari delle risorse erogate dalle Amministrazioni titolari di programmi comunitari, compresi gli enti capofila, devono contabilizzare i relativi flussi finanziari tra i Contributi, e non tra le partite di giro”*.

Infine, il successivo punto 7.2 opera una deroga al principio della competenza finanziaria potenziata, con riferimento alle transazioni contabilizzate tra i servizi in conto terzi e partite di giro. Al riguardo, lo scopo di tale deroga è rappresentato dalla *“necessità di garantire e verificare l'equivalenza tra gli accertamenti e gli impegni riguardanti le partite di giro o le operazioni per conto terzi, attraverso l'accertamento di entrate cui deve corrispondere, necessariamente, l'impegno di spese correlate (e viceversa)”*¹⁴⁰.

A tale riguardo, si evidenzia come la predetta equivalenza non sia stata conseguita dalla Regione Toscana nel bilancio 2016. Infatti, l'ammontare degli accertamenti, contabilizzati tra i servizi in conto terzi e partite di giro (pari a 2.266.765.074,20 euro), differisce dal totale degli impegni (pari a 2.267.221.382,69 euro).

A seguito di apposita richiesta istruttoria, la Regione ha comunicato che la differenza, pari a 456.308,49 euro, dipende da movimentazioni compensative di diversa tipologia e in particolare:

¹³⁹ Il principio 7 dispone al riguardo che *“Le Amministrazioni regionali e locali in qualità di Beneficiari nell'ambito dei programmi operativi finanziati dai fondi strutturali per l'obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione” o in qualità di Beneficiari capofila (lead partner) nell'ambito dei programmi operativi finanziati dai fondi strutturali per l'obiettivo “Cooperazione Territoriale Europea”, definiscono e presentano i progetti nel rispetto dei bandi e delle regole definite dall'Amministrazione titolare del programma comunitario, individuano i propri partner, suddividono il progetto e la spesa tra i partner, ed assumono la responsabilità di garantire la realizzazione dell'intera operazione secondo le modalità del progetto presentato. Tale attività, e la conseguente attività di erogazione della spesa, non può essere considerata come attività effettuata in assenza di discrezionalità.”*

¹⁴⁰ Al fine di mantenere l'equivalenza tra accertamenti ed impegni il principio dispone che *“in deroga al principio generale n. 16 della competenza finanziaria, le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo a entrate e spese riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto terzi, siano registrate ed imputate all'esercizio in cui l'obbligazione è perfezionata e non all'esercizio in cui l'obbligazione è esigibile”*.

- per l'importo di 620.496,90 euro, da maggiori impegni derivanti dall'applicazione di una quota di avanzo accantonato nel fondo dei residui perenti. Al riguardo, l'ente specifica che, a seguito dell'introduzione del d.lgs. n. 118/2011 e della conseguente eliminazione dell'istituto della perenzione, il fondo riferito ad impegni per residui perenti, componente dell'avanzo accantonato, continua ad operare per la reiscrizione in bilancio degli impegni caduti in perenzione prima dell'introduzione delle nuove regole contabili. Ciò ha comportato, a differenza di quanto avveniva prima del 2015, la reiscrizione, tra le spese, dei residui perenti sull'originario capitolo di appartenenza che, se allocato nelle partite di giro, crea uno sbilanciamento tra accertamenti ed impegni¹⁴¹;
- per l'importo di 216.579,00 euro, da minori impegni derivanti dalla differenza tra accertamenti ed impegni riconducibili al capitolo di bilancio denominato "progetto T-net esperienza transnazionale tra Libano, Giordania, Francia ed Italia. Trasferimenti ad Ong e associazioni". In particolare, a decorrere dall'esercizio 2016, la gestione dei flussi finanziari verso i partner di tale progetto, fino ad allora gestita sui capitoli ordinari di bilancio, è stata appostata nell'ambito dei servizi per conto terzi. Nel corso dell'esercizio 2016, sono stati registrati accertamenti e incassi sul capitolo di entrata, tra le partite di giro, per un importo di 340.532,60 euro. Tuttavia, a fronte di tale accertamento, nel corso della gestione sono stati registrati specifici impegni per un importo complessivo di euro 123.953,60, di cui euro 68.763,52 a favore di istituzioni estere ed euro 55.190,08 a favore di istituzioni sociali private. Per la differenza, non essendo stato possibile individuare l'esatta quota riferibile ai rispettivi partner appartenenti alle due diverse tipologie di istituzione, non è stato registrato alcun impegno, in assenza di decreto dirigenziale. Al riguardo, si esprimono dubbi sulla corretta allocazione tra le partite di giro dei trasferimenti in oggetto, in considerazione della loro precedente imputazione nell'ambito del bilancio ordinario.
- per l'importo di 52.390,59 euro, dalla presenza di impegni a favore dei partner del progetto "Cert-Ent (CertEnt Applying ECVET and ECTS to CERTIFY LEARNING Outcomes and Qualification of the Entrepreneur in Construction sector)" a cui non corrisponde la registrazione dei relativi accertamenti. La motivazione dei mancati accertamenti, secondo quanto comunicato dalla Regione, dipende, per l'importo di 19.523,91 euro, dal fatto che tale spesa è finanziata dall'applicazione di avanzo

¹⁴¹ Per la descrizione dettagliata di tale operazione e per le relative considerazioni si rimanda alla relazione allegata alla parifica del precedente rendiconto 2015, approvato con deliberazione n. 64/2016/PARI, volume I, pag.174.

vincolato, dato il maggior flusso di entrata rispetto alle spese registrate nei passati esercizi. Per il restante importo di 32.866,68 euro, non è stato provveduto all'accertamento della somma, in quanto la Commissione europea ha disconosciuto una parte della rendicontazione di alcuni partner esteri. A fronte di tale disconoscimento, che non ha consentito la registrazione dello specifico accertamento di entrata, la Regione ha disposto tre decreti di recupero, per un valore complessivo di quota capitale pari a 40.843,07 euro, superiore alle somme non accertate. Anche in questo caso, si esprimono dubbi sulla correttezza dell'allocazione dei trasferimenti in oggetto nell'ambito dei servizi in conto terzi, in considerazione sia della loro precedente imputazione nell'ambito del bilancio ordinario (con riguardo alla correlata entrata, iscritta nel titolo II tra i trasferimenti correnti), sia del ruolo dell'ente regionale, che comunque rappresenta l'ente capofila, in termini di discrezionalità ed autonomia decisionale nella relativa gestione, come peraltro risulta dai decreti dirigenziali di impegno (in particolare con riguardo alla decisione di erogazione del solo 70 per cento dell'importo complessivamente previsto).

Si rileva, inoltre, che l'avvenuto finanziamento di parte della spesa mediante avanzo vincolato non ha generato, nei pregressi esercizi, uno speculare disallineamento delle partite di giro, come conseguenza del precedente accertamento dell'entrata. Infatti, la corrispondente entrata (i cui accertamenti sono stati movimentati fino al 2015), come detto, era contabilizzata sul capitolo di bilancio n. 21186, allocato tra i trasferimenti correnti (titolo II) e pertanto all'interno del bilancio ordinario e non tra le partite di giro.

La sommatoria dei disallineamenti sopra elencati (maggiori impegni 620.496,90 – minori impegni 216.579,00 + maggiori impegni 52.390,59) comporta un ammontare totale di maggiori impegni rispetto agli accertamenti per 456.308,49 euro.

In conclusione, anche a seguito dei chiarimenti forniti dalla Regione in sede istruttoria, permangono specifiche criticità in relazione alle modalità di gestione ed allocazione di determinate poste contabili nell'ambito dei servizi in conto terzi, in considerazione della mancata corrispondenza tra entrate e uscite e, in generale, di quanto previsto dal punto 7 del principio applicato alla contabilità finanziaria citato in precedenza.

A seguito dei rilievi mossi dalla Sezione, in sede di controdeduzioni la Regione produce i seguenti chiarimenti.

In riferimento alla precedente allocazione delle poste contabili nell'ambito dei titoli di entrata e spesa del bilancio anziché tra le partite di giro, la Regione comunica che questa

era stata effettuata, negli anni precedenti il 2015, avendo riguardo alla struttura di bilancio prevista dalla l.r. n. 36/2001 e s.m.i.; successivamente all'introduzione dell'armonizzazione contabile, le registrazioni sono state eseguite secondo quanto previsto dal nuovo ordinamento (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011). L'ente precisa che *“in vigore della normativa regionale, in mancanza di disposizioni specifiche che declinassero puntualmente il concetto di servizi per conto terzi, come invece si rinviene adesso nel principio 4/2 allegato al d.lgs. n. 118/2011, il flusso finanziario verso i partner era gestito su titoli di bilancio diversi dal titolo delle partite di giro e servizio per conto terzi, ancorché la Regione non assumesse alcun ruolo discrezionale. L'imputazione delle scritture a valere sugli stanziamenti appostati secondo la struttura predisposta ai sensi del d.lgs. n. 118/2011 è parsa la registrazione maggiormente rispettosa della nuova normativa contabile”*.

Riguardo alla discrepanza temporale tra accertamenti e correlati impegni, la Regione osserva come *“l'esigenza di gestire comunque un flusso finanziario sul bilancio dell'ente faccia soggiacere, nel concreto, le operazioni ad una serie di adempimenti quali variazioni di bilancio, acquisizione delle risorse da trasferire, riscontri sulle rendicontazioni ricevute e da ritrasferire agli organi del Programma (vari segretariati tecnici e autorità di gestione dei programmi), adozione di atti amministrativi (sottoposti ai controlli previsti dalla normativa regionale), adempimenti che possono determinare una sfasatura temporale, ed eventualmente sfasatura tra esercizi, tra l'incasso delle risorse ed il relativo riverso ai partner”*.

Con riferimento alla eventuale presenza di discrezionalità nell'azione, la Regione comunica che conduce esclusivamente un ruolo tecnico come ente capofila, *“dato che non aveva discrezionalità né sulla scelta dei beneficiari, né sui relativi importi, né sulla ripartizione delle risorse per esercizio finanziario”*. Anche con riguardo all'erogazione ai beneficiari del solo 70 per cento dell'importo complessivamente previsto dal progetto Cert-Ent, la stessa precisa che l'erogazione parziale avviene *“esclusivamente per ragioni tecniche, e non per volontà discrezionale, in quanto in tale momento il capitolo non ha una disponibilità sufficiente”*. Ciò è avvalorato, secondo l'ente, dal fatto che lo stesso decreto dirigenziale di impegno preveda le opportune variazioni in via amministrativa per lo spostamento sul relativo capitolo di spesa delle risorse necessarie all'erogazione del residuo 30 per cento.

Alla luce delle controdeduzioni sopra riportate, la Sezione evidenzia quanto segue.

La Regione motiva il diverso criterio di imputazione delle poste in oggetto con l'introduzione di nuove disposizioni relative alla gestione delle partite di giro. In merito si osserva che il d.lgs. n. 118/2011 non ha innovato la materia, operando invece una

ricognizione della disciplina già conclamata ed applicata anche in base alla giurisprudenza consolidata di questa Corte, precedente all'armonizzazione contabile¹⁴².

In particolare se l'ente, come dichiara, agisce solo come mero esecutore della spesa e considerato che la normativa, come detto, non ha subito cambiamenti sostanziali, allora non si comprende la diversa contabilizzazione di operazioni dello stesso genere negli anni precedenti rispetto al 2016.

Peraltro, la corretta allocazione delle poste in oggetto è determinata, come già specificato in precedenza, anche dalla natura discrezionale o meno del ruolo dell'ente, la quale comporterebbe l'esatta corrispondenza in bilancio tra entrate accertate e spese impegnate. A tale riguardo, non emerge in modo chiaro, nelle fattispecie esaminate, la presenza della natura discrezionale delle operazioni riferite ai citati progetti europei, anche in considerazione della mancata corrispondenza tra accertamenti ed impegni nei vari anni.

La giustificazione riportata dall'ente, riguardo allo sfasamento temporale tra entrate e spese, non appare pertinente, in quanto si riferisce alla gestione di cassa (riscossioni/pagamenti) anziché a quella di competenza come disposto dai principi contabili già richiamati (punto 7.2 all. 4/2 al d. lgs. n. 118/2011).

Sempre in merito alla tematica della discrezionalità, lo stesso punto 7.2 prevede un'apposita casistica riferita al ruolo delle amministrazioni regionali nell'ambito di specifici progetti europei. Ancorché queste ultime siano qualificate come "beneficiari capofila", è necessario distinguere i casi in cui le stesse "definiscono e presentano i progetti nel rispetto dei bandi e delle regole definite dall'Amministrazione titolare del programma comunitario, individuano i propri partner, suddividono il progetto e la spesa tra i partner, ed assumono la responsabilità di garantire la realizzazione dell'intera operazione secondo le modalità del progetto presentato". In presenza di tali attività, il principio contabile prevede che "l'erogazione della spesa non può essere considerata come attività effettuata in assenza di discrezionalità" e i relativi flussi finanziari devono essere registrati tra i contributi e non tra le partite di giro.

Quanto alla mancata corrispondenza tra accertamenti ed impegni, ad esempio, nel progetto "T-net", i cui flussi finanziari sono allocati tra le partite di giro a partire dall'introduzione dei principi contabili armonizzati, permangono discrepanze tra l'ammontare accertato e quello impegnato nel 2016, anno in cui si registrano accertamenti maggiori di impegni a causa della difficoltà nell'identificazione dei soggetti destinatari dei

¹⁴² Si veda, ad esempio, Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 558/2015/PARI, pag. 352 e ss.

finanziamenti. Tale mancata equivalenza comporta, tra l'altro, l'alimentazione dell'avanzo vincolato ed il conseguente sbilancio delle partite di giro anche negli anni futuri, in contrasto con quanto previsto dal già citato punto 7.2. Infatti, l'obiettivo del pareggio delle partite in conto terzi è regolato nell'ambito dell'armonizzazione, tanto da prevedere un'apposita deroga al principio della competenza potenziata. Le stesse considerazioni valgono per il progetto Cert-Ent, per il quale l'avvenuto impegno di una quota del 70 per cento del totale viene giustificato dalla Regione con 'ragioni tecniche', che si riconducono all'assenza di disponibilità sufficiente sul relativo capitolo di spesa.

Oltre alla mancata conciliazione, come sopra descritta, dall'esame delle singole spese emergono ulteriori criticità relative alla gestione dei capitoli relativi ai servizi per conto di terzi.

In primo luogo, sussistono capitoli di spesa caratterizzati da una descrizione generica, alcuni dei quali non erano peraltro presenti nel precedente esercizio 2015 né negli anni precedenti. Ci si riferisce in particolare ai capitoli di spesa denominati "Altre entrate per conto terzi - Gsa" (impegni per 12.493.367,55 euro), "Altre uscite per conto terzi" (102.718.807,76 euro), "Partite di giro diverse non allocabili su specifici capitoli delle partite di giro" (4.061.870,67 euro). A seguito di apposita richiesta istruttoria, la Regione ha fornito il dettaglio degli impegni contabilizzati su tali capitoli, da cui risulta che gli stessi accolgono molteplici e generiche tipologie di spesa.

In sede di controdeduzioni, l'ente comunica che la segnalazione della Sezione sulla genericità dei capitoli di spesa *"sarà presa come spunto di riflessione per la determinazione di una maggiore articolazione dei capitoli delle partite di giro e servizi conto terzi"*.

In secondo luogo, permangono dubbi sulla corretta allocazione tra i servizi in conto terzi di alcune tipologie di impegni, con riferimento alla possibile presenza di discrezionalità ed autonomia decisionale, da parte dell'ente regionale. Infatti, le singole descrizioni degli impegni di competenza, come inserite in bilancio, non permettono di valutare adeguatamente la presenza o meno di discrezionalità nelle operazioni sottostanti.

Ci si riferisce, ad esempio, alla presenza di numerosi impegni legati a progetti europei (per 1,4 milioni), per alcuni dei quali la Regione appare come ente capofila e non è chiarita la presenza o meno di discrezionalità e potere decisionale. La Regione ribadisce che, trattandosi di progetti in cui ha il ruolo di ente capofila, agisce solo come tramite tra i vari

partner, in assenza di discrezionalità. Si rimanda al riguardo alle considerazioni già effettuate in precedenza¹⁴³.

Inoltre, sono presenti anticipazioni di cassa e regolarizzazioni contabili tra la Regione e altri enti ad essa collegati (Sviluppo Toscana S.p.A.), nonché anticipazioni di somme di varia natura non espressamente previste dallo stesso principio contabile¹⁴⁴.

La Regione dichiara che si tratta di anticipazioni di liquidità corrisposte all'ente pagatore assimilabile, per natura, ad anticipazioni di cassa quali quelle riferite al finanziamento della sanità, in presenza di impegni già presi sui corrispondenti capitoli di bilancio (titolo I e II di spesa). L'ente precisa in merito che *“non si tratta, infatti, di nuova spesa, che trova registrazione invece sui capitoli pertinenti del Titolo I o II in relazione ai contributi concessi, né della concessione di crediti ai soggetti gestori, dato che la liquidità corrisposta è utilizzata per il pagamento dei contributi concessi dalla Regione e solo corrisposti, per delega, dal terzo ente/soggetto gestore”*.

Ulteriori partite di dubbia allocazione riguardano, ad esempio, il trasferimento di risorse al Commissario straordinario per la realizzazione di interventi e infrastrutture sul porto di Piombino ai sensi di un apposito Accordo di Programma Quadro (4,450 milioni). La Regione precisa che si tratta di un giroconto di risorse dall'Autorità portuale di Piombino al Commissario straordinario, in assenza di discrezionalità nell'operazione.

La corretta imputazione delle spese nelle partite di giro rappresenta, peraltro, un aspetto di primaria importanza anche al fine di verificare l'eventuale presenza di fattispecie elusive del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, con riferimento alla disciplina del pareggio di bilancio introdotta dalla l. n. 243/2012.

A tale proposito, infatti, l'esame delle partite contabilizzate nell'ambito del conto terzi ha comportato numerosi rilievi, da parte delle Sezioni regionali di controllo, nel corso dell'analisi sul precedente rendiconto 2015, come esplicitato nel I capitolo del presente referto. In alcuni casi, tali rilievi hanno indotto le singole Sezioni a deliberare una parifica parziale, o una mancata parifica, dei relativi rendiconti.

¹⁴³ Il principio 7.1 specifica al riguardo che possono essere contabilizzate nel conto terzi le operazioni svolte dall'ente come “capofila”, *“solo come mero esecutore della spesa, nei casi in cui l'ente riceva risorse da trasferire a soggetti già individuati, sulla base di tempi e di importi predefiniti. I destinatari delle spese concernenti i “trasferimenti per conto terzi” registrano l'entrata come trasferimento del soggetto per conto del quale il trasferimento è stato erogato, in deroga al principio per il quale i trasferimenti devono essere registrati con imputazione alla voce del piano dei conti che indica il soggetto che ha effettivamente erogato le risorse”*

¹⁴⁴ Lo stesso principio 7.1 specifica che *“in deroga alla definizione di “Servizi per conto terzi”, sono classificate tra tali operazioni le transazioni riguardanti i depositi dell'ente presso terzi, i depositi di terzi presso l'ente, la cassa economale, le anticipazioni erogate dalla tesoreria statale alle regioni per il finanziamento della sanità ed i relativi rimborsi.”*

4. La gestione dei residui

4.1. Il riaccertamento ordinario dei residui

L'operazione di riaccertamento ordinario dei residui costituisce l'attività propedeutica alla predisposizione del rendiconto e consiste nell'analisi dettagliata delle poste residuali attive e passive, al fine di verificare le ragioni giuridiche del loro mantenimento in bilancio e l'effettiva esigibilità delle obbligazioni sottostanti, individuata in occasione dell'accertamento o dell'impegno.

L'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011 regola tale istituto, definendo i criteri da seguire per il mantenimento in bilancio delle poste residuali; in particolare, per le regioni, la citata norma viene integrata dall'art. 63, commi 8 e 9, del medesimo decreto.

Mediante il riaccertamento ordinario, nel rispetto dei principi di veridicità e prudenza del bilancio, viene effettuato un controllo sull'effettività dell'obbligazione giuridica delle singole poste contabili mantenute come residui attivi e passivi verificando, al contempo, la corretta imputazione temporale dell'accertamento e dell'impegno in base alla scadenza dell'obbligazione, secondo il principio della competenza finanziaria potenziata. La verifica dell'esigibilità degli accertamenti e degli impegni, ovvero la presenza di obbligazioni non esigibili alla data del 31 dicembre dell'esercizio, comporta la necessità di apportare specifiche variazioni, come previsto dal citato art. 3 del d.lgs. n. 118/2011, sia sul bilancio dell'esercizio 2016, sia sui bilanci degli esercizi futuri, sui quali vengono disposte le singole reimputazioni delle poste attive e passive in base alla relativa esigibilità.

Al riguardo, il principio applicato della contabilità finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011) al punto 9.1, specifica le regole da seguire per la ricognizione dei residui attivi e passivi nell'ambito dell'operazione di riaccertamento da effettuare, a fine esercizio, mediante apposita delibera di Giunta. 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 risultano esigibili, incrementando il fondo pluriennale vincolato, iscritto in uscita, dell'importo corrispondente ai residui passivi cancellati e reimputati. Non è necessaria la costituzione

del fondo pluriennale vincolato solo nel caso in cui la reimputazione riguardi, contestualmente, entrate e spese correlate.

La ricognizione permette, altresì, di valutare l'effettiva esigibilità dei residui attivi ed il conseguente adeguamento del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Lo stesso art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118 prevede, inoltre, l'esclusione dal riaccertamento ordinario, da parte delle regioni, dei residui derivanti dal perimetro sanitario, le cui modalità di contabilizzazione sono indicate nel titolo II dello stesso decreto. In particolare, l'art. 20 dispone la contabilizzazione contestuale degli accertamenti e degli impegni del comparto sanitario, con riferimento all'intero importo del finanziamento, nonché dell'eventuale quota premiale e delle quote vincolate e finalizzate a tale settore. 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 25 per cento) e passivi (per oltre il 34 per cento) del comparto sanità derivanti dalla competenza, nonché quelli riferiti alle partite conto terzi¹⁴⁵.

Si rammenta inoltre che, secondo quanto previsto dall'art. 1 *quarter* del d.l. n. 78/2015, con riferimento alla gestione delle spese finanziate, durante il 2015, da debiti autorizzati e non contratti, le stesse vengono reimputate, in sede di riaccertamento ordinario, in base alla loro effettiva esigibilità e finanziate mediante il fondo pluriennale vincolato. Sebbene, a partire dal 2016, non sia possibile ricorrere all'istituto dei mutui a pareggio, a seguito dell'introduzione a regime del capo IV della l. n. 243/2012, permangono nel bilancio regionale i residui passivi per spese di investimento provenienti dal 2015, la cui copertura è costituita da debiti autorizzati e non contratti¹⁴⁶.

Dal 2015, inoltre, secondo la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 118/2011¹⁴⁷, non è più possibile per la Regione applicare l'istituto della perenzione; pertanto l'ammontare complessivo dei residui passivi perenti dovrebbe, nel corso dei futuri esercizi, ridursi fino all'esaurimento attraverso il pagamento o la cancellazione degli stessi ove non sussista più

¹⁴⁵ In merito alla gestione delle partite in conto terzi, si rimanda all'apposito paragrafo 3.3 del presente capitolo. Si rammenta, in questa sede, che, in base al principio applicato della contabilità finanziaria (all. 4/2), al punto 7, la contabilizzazione di tali partite non segue il principio della competenza potenziata, al fine di garantire, annualmente l'equivalenza tra entrate e spese. I residui di competenza riferiti alle partite in conto terzi non vengono, pertanto, sottoposti ad eventuale reimputazione ad esercizi futuri.

¹⁴⁶ Per quanto riguarda, invece, i residui finanziati da mutui a pareggio derivanti da esercizi precedenti il 2015, questi erano stati esclusi dalle operazioni di riaccertamento straordinario effettuate al 1° gennaio 2015, in base all'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011. Pertanto, questi ultimi, a differenza di quelli di competenza 2015, non sono stati reimputati agli anni successivi.

¹⁴⁷ Art. 60, comma 3 del d.lgs. n. 118/2011.

l'obbligazione giuridica. Il divieto posto dal legislatore di ricorrere alla perenzione risponde all'esigenza di conoscere, con estrema precisione, la posizione debitoria degli enti nei confronti di terzi.

Nel complesso, come recentemente richiamato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 89/2017¹⁴⁸, l'operazione di riaccertamento dei residui costituisce il “*presupposto del rendiconto in base ai principi immanenti alla contabilità pubblica*”.

4.1.1. Le risultanze del riaccertamento ordinario al 31/12/2016

L'applicazione dei principi contabili armonizzati ha profondamente inciso sulla gestione dei residui, imponendo agli enti precisi adempimenti che modificano radicalmente l'approccio concettuale al riaccertamento dei residui stessi.

Con riferimento alla Regione Toscana, le risultanze dell'operazione di riaccertamento ordinario al 31/12/2016 sono confluite nella delibera di Giunta regionale 2 maggio 2017, n. 468. La delibera, oltre ad approvare i risultati della ricognizione dei residui, provvede a rideterminare l'importo del fondo pluriennale vincolato a fine esercizio, a seguito delle avvenute reimputazioni degli stessi, nonché a variare il bilancio di previsione 2016-2018 e 2017-2019.

La tabella seguente mostra il dettaglio dei residui attivi sottoposti al riaccertamento ordinario, distinguendo tra residui cancellati, reimputati ad esercizi successivi e residui mantenuti.

¹⁴⁸ La sentenza in oggetto riguarda la dichiarazione di illegittimità costituzionale di specifiche leggi della Regione Abruzzo, a seguito di sollevamento della questione di legittimità costituzionale da parte della Corte dei conti nell'ambito del giudizio di parifica sul rendiconto 2013 della stessa Regione.

Tab. 65 - Riaccertamento ordinario dei residui attivi al 31/12/2016.

(in euro)

	Importi al 31/12/2016 ante riaccertamento	Cancellazioni	Reimputazioni al 2017 e anni seguenti	Maggiori accertamenti	Importi al 31/12/2016 post riaccertamento
Residui attivi di competenza	756.322.027	10.928.661	176.294.668	0	569.098.697
Residui attivi pregressi	4.130.901.769	3.656.872	0	0	4.127.244.897
Totale	4.887.223.796	14.585.534	176.294.668	0	4.696.343.594
<i>Comparto sanità comprensivo partite di giro</i>					
	1.572.344.255				1.572.344.255
<i>Partite di giro non sanitarie</i>	7.724.643				7.724.643
Totale poste escluse dal riaccertamento ordinario	1.580.068.898				1.580.068.898
Totale residui attivi	6.467.292.694				6.276.412.492

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

I dati evidenziano che sono stati conservati, quali residui attivi complessivi al 31/12/2016, 6.276,41 milioni, di cui 4.696,34 sottoposti al riaccertamento ordinario (al netto dei servizi in conto terzi e del comparto sanitario), a fronte di un importo che ammontava, prima di tale operazione, a 6.467,29 milioni.

In particolare, il riaccertamento ha determinato una riduzione dei residui attivi derivanti dalla competenza, che da 756,32 milioni si assestano a 569,10 milioni, a seguito di cancellazioni definitive per 14,58 milioni e di cancellazioni per reimputazione di 176,29 milioni. Quest'ultimo importo, che deriva dalla rivalutazione dell'esigibilità delle relative poste contabili in base al principio della competenza potenziata, rappresenta circa il 9 per cento del totale degli accertamenti di competenza 2016, considerati al netto del comparto sanitario e dei servizi in conto terzi. In particolare, la reimputazione, a fine 2016, di poste accertate nello stesso esercizio può derivare da una non corretta applicazione del principio di competenza potenziata, in assenza di un eventuale evento successivo impreveduto che abbia comportato la ridefinizione delle tempistiche di esigibilità delle stesse, ovvero da una carente attività di programmazione delle spese correlate a tali entrate.

Nel complesso, l'ammontare dei residui attivi totali mantenuti in bilancio (6.276,41 milioni) rappresenta più del 54 per cento degli accertamenti totali 2016 (11.657 milioni). Tale valore costituisce un indicatore utile a valutare la dimensione della componente residuale del bilancio; componente che, peraltro, con l'introduzione dei principi contabili

armonizzati, dovrebbe tendere a ridursi progressivamente, a seguito dell'avvicinamento della gestione di competenza a quella di cassa. La dimensione dei residui attivi influisce inoltre sull'evoluzione del fondo crediti di dubbia esigibilità da stanziare nel bilancio annuale di previsione (con riguardo ai residui derivanti dalla competenza) e da vincolare nell'ambito del risultato di amministrazione (in relazione ai residui pregressi).

Le stesse risultanze dell'operazione di riaccertamento ordinario si riportano per i residui passivi, come esposti nei documenti allegati alla citata delibera di Giunta n. 468/2017.

Tab. 66 - Riaccertamento ordinario dei residui passivi al 31/12/2016.

(in euro)

	Importi al 31/12/2016 ante riaccertamento	Cancellazioni	Reimputazioni al 2017 e anni seguenti	Importi al 31/12/2016 post riaccertamento
Residui passivi di competenza	929.310.288	51.232.591	314.324.050	563.753.647
Residui passivi pregressi	3.839.957.645	237.662.380		3.602.295.265
Totale	4.769.267.933	288.894.971	314.324.050	4.166.048.912
<i>Comparto sanità comprensivo delle partite di giro</i>				
	2.185.224.650			2.185.224.650
<i>Partite di giro non sanitarie</i>	51.992.027			51.992.027
Totale poste escluse dal riaccertamento ordinario	2.237.216.678			2.237.216.678
Totale	7.006.484.611	288.894.971	314.324.050	6.403.265.590

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

I residui passivi mantenuti nel conto del bilancio 2016, comprensivi del settore sanitario e delle partite di giro, sono pari a 6.403,26 milioni.

Per quanto riguarda le poste sottoposte al riaccertamento ordinario, queste si rimodulano da 4.769,27 milioni a 4.166,05 milioni dopo l'operazione in oggetto. La maggiore parte riguarda poste passive prevenienti da esercizi pregressi (3.602,29 milioni), mentre le partite residuali derivanti dalla competenza 2016 vengono mantenute per 563,75 milioni. Per queste ultime, il riaccertamento ordinario ha provocato la cancellazione di 51,12 milioni e la reimputazione ad anni successivi di 314,32 milioni. Valgono, anche in questo caso, le considerazioni già effettuate in merito all'analisi dei residui attivi reimputati, con riferimento soprattutto alla necessità di effettuare una efficace programmazione della spesa, tale da ridurre progressivamente la necessità di operare

reimputazioni ad esercizi futuri se non in caso di effettive modifiche delle condizioni cui le stesse spese sono subordinate.

Infatti, i residui passivi di competenza rinviati agli anni successivi rappresentano il 15,54 per cento del totale degli impegni 2016, al netto del comparto sanitario e dei servizi in conto terzi.

Con riferimento, inoltre, all'ammontare complessivo dei residui passivi mantenuti in bilancio, comprensivo del comparto sanitario e delle partite di giro (6.403 milioni), quest'ultimo rappresenta il 55 per cento degli impegni totali del 2016 (11.669 milioni).

Le tabelle che seguono mostrano le risultanze del riaccertamento ordinario per i residui derivanti dalla competenza 2016, con indicazione del titolo di appartenenza e della tipologia, libera o vincolata, delle singole poste residuali attive e passive.

Per quanto riguarda i residui attivi, si riscontra come circa il 23 per cento delle partite sottoposte a riaccertamento (756 milioni) sia stato reimputato agli anni successivi (176 milioni). Di questi, 16,7 milioni provengono dalle entrate da trasferimenti correnti (titolo II), 154 milioni dalle entrate in conto capitale (titolo IV) e 5,4 milioni dalle entrate per accensione di prestiti.

Le entrate derivanti da trasferimenti correnti si riferiscono in prevalenza a poste vincolate provenienti dallo Stato e dall'Unione europea per progetti europei (Por FSE 2014-2020 e Pc Marittimo 2014/2020), per l'allineamento alla relativa spesa. Anche le entrate di parte capitale reimputate riguardano fondi statali ed europei destinati al finanziamento di interventi Fas (Fondo aree sottoutilizzate), di vari progetti europei e di edilizia scolastica.

Stupisce, invero, la presenza di residui attivi reimputati derivanti da accensione di prestiti per 5,4 milioni. Infatti, secondo il principio applicato della contabilità finanziaria (all. 4/2 al d.lgs n. 118/2011, punti 3.17, 3.18 e 3.19), le entrate derivanti da mutui vengono contabilizzate imputando l'accertamento all'esercizio nel quale la somma oggetto del prestito è esigibile (ovvero quando il soggetto finanziatore rende disponibile le somme oggetto del finanziamento). In base al punto 3.18 del citato principio, nei mutui tradizionali la somma è esigibile al momento della stipula del contratto o dell'emanazione del provvedimento. In questi casi, l'inerenza tra l'entrata accertata a titolo di indebitamento e la relativa spesa finanziata, reimputata agli esercizi successivi in considerazione della sua esigibilità come da relativo cronoprogramma, è realizzata attraverso appositi accantonamenti al fondo pluriennale vincolato. Il successivo punto

3.19 disciplina, invece, i finanziamenti attivati con “aperture di credito”; in base a tale principio l'imputazione dell'entrata avviene nell'esercizio di esigibilità della spesa.

Nel caso della Regione Toscana, sussiste un accertamento al titolo VI di entrata derivante da nuovo debito assunto con la Cassa depositi e prestiti S.p.A. e con la Banca europea per gli investimenti. Secondo quanto comunicato dalla Regione in sede istruttoria, il nuovo debito è supportato da un contratto di prestito ad erogazione multipla, che consente di richiedere più erogazioni nel periodo compreso tra la data di stipula (16 giugno 2016) ed il 31 dicembre 2019. Per la corretta contabilizzazione di tali tipologie di entrata si rimanda alle considerazioni effettuate nell'ambito del capitolo sull'indebitamento, paragrafo 4, in relazione al ricorso a nuovo indebitamento nel 2016¹⁴⁹.

In questa sede si evidenziano dubbi sulla corretta contabilizzazione ed imputazione delle poste in oggetto, evidenziando che, a fronte di reimputazioni complessive di 5,4 milioni, permangono residui attivi afferenti al titolo VI per 55,3 milioni, riferiti alla parte di erogazioni previste nel triennio 2016-2018 con i due istituti sopra menzionati, ma non ancora somministrate. Tali importi, se erogati in relazione alle spese effettivamente sostenute, dovrebbero essere imputati nell'esercizio di esigibilità di queste ultime e non dovrebbero formare un residuo attivo. Le stesse considerazioni valgono per le spese finanziate da tali prestiti: queste ultime, infatti, sono impegnate e imputate nel 2016 per complessivi 69,5 milioni e vengono mantenute a residuo passivo.

L'ente, in sede di controdeduzioni, precisa che *“gli impegni di spesa di investimento assunti nel 2016 e finanziati mediante ricorso all'indebitamento erano esigibili al 31/12/2016 e pertanto mantenuti a residuo nella misura di 69,5 milioni di euro. Ciò in quanto tali impegni erano già stati liquidati a tale data, ancorché non pagati entro il termine dell'esercizio oppure, pur non essendo stati ancora liquidati erano comunque liquidabili. A conferma di ciò si segnala che tali residui passivi sono stati in gran parte già pagati. Tenuto conto dell'esigibilità della spesa, la Regione ha ritenuto che questo legittimasse anche l'esigibilità dell'accertamento di entrata”*.

¹⁴⁹ Il prestito ad erogazione multipla è uno strumento finanziario che si adatta a finanziare i piani di investimento costituiti da molteplici interventi, ciascuno con un proprio profilo di spesa. L'ammortamento del prestito avviene, infatti, attraverso più piani di rimborso, uno per ogni singola erogazione. In base al principio della competenza potenziata, la corretta imputazione dell'entrata derivante da nuovo debito viene effettuata nell'esercizio in cui la stessa entrata risulta effettivamente esigibile. Pertanto, in presenza di un prestito a erogazione multipla, l'imputazione in bilancio dipende dall'evento cui sono subordinate le singole erogazioni (se dipendono dagli stati di avanzamento lavoro ovvero da ulteriori condizioni contrattuali). In particolare sono previste, secondo quanto dichiarato in sede istruttoria, tre accertamenti rispettivamente di 14.236.383,99 euro, 14.776.591,86 euro e 48.505.869,84 euro.

In merito alle considerazioni effettuate dalla Sezione sulla correttezza della tipologia di mutuo assunta dall'ente, nonché sulla sua gestione, si rimanda al capitolo I relativo all'indebitamento (paragrafo 4).

Tale modalità di gestione deve inoltre essere esaminata alla luce di quanto indicato dal punto 5.3 del principio applicato della contabilità finanziaria ed in particolare con il punto 5.3.4 relativo alla copertura delle spese di investimento mediante ricorso al debito¹⁵⁰.

Infine, per quanto riguarda i residui attivi di competenza eliminati definitivamente dal bilancio, questi ammontano 10,9 milioni, di cui 3 milioni riferiti alla parte corrente.

¹⁵⁰ Il menzionato punto 5.3.4 tratta le modalità di copertura degli investimenti mediante entrate accertate. Tra queste, sono ricomprese le entrate derivanti da prestiti, per le quali il principio dispone quanto segue: *“In particolare, possono costituire copertura finanziaria delle spese di investimento imputate agli esercizi successivi a quello in corso di gestione le entrate già accertate: (...) - derivanti dai mutui tradizionali, i cui contratti prevedono l'erogazione delle risorse in un'unica soluzione, prima della realizzazione dell'investimento, dando luogo ad accantonamenti al fondo pluriennale vincolato di cui al successivo punto 5.4; - derivanti da forme di finanziamento flessibile i cui contratti consentono l'acquisizione di risorse in misura correlata alle necessità dell'investimento (da preferire rispetto al mutuo tradizionale, in quanto comportano minori oneri finanziari); - derivanti da altre entrate accertate tra le accensioni di prestiti, i cui contratti prevedono espressamente l'esigibilità del finanziamento secondo i tempi di realizzazione delle spese di investimento (ad esempio i prestiti obbligazionari a somministrazione periodica)”*.

Tab. 67 - Residui attivi derivanti dalla competenza 2016: dettaglio per titolo e tipologia di entrata.

(in euro)

Titolo entrata	Descrizione titolo	Tipologia entrata (libera/vincolata)	Residui sottoposti a riaccertamento	Insussistenze	Residui reimputati al 2017	Residui reimputati al 2018	Residui reimputati al 2019	Residui reimputati oltre il 2019	Residui mantenuti al 31/12/2016	Totale residui reimputati al 2017 e successivi	% residui reimputati su residui sottoposti a riaccertamento
			(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g=a-b-c-d-e-f)	(i=c+d+e+f)	(i/a)
1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	L	282.000.664	-	-	-	-	-	282.000.664	-	0,00%
2	Trasferimenti correnti	L	500	-	-	-	-	-	500	-	0,00%
		V	92.979.600	3.231.729	13.568.693	2.895.951	261.155	-	73.022.072	16.725.799	17,99%
		Totale	92.980.100	3.231.729	13.568.693	2.895.951	261.155	-	73.022.572	16.725.799	17,99%
3	Entrate extratributarie	L	35.779.613	37.761	-	-	-	-	35.741.852	-	0,00%
		V	2.990.067	0	-	-	-	-	2.990.066	-	0,00%
		Totale	38.769.679	37.762	-	-	-	-	38.731.918	-	0,00%
4	Entrate in conto capitale	L	3.356.506	4	214.585	-	-	-	3.141.917	214.585	6,39%
		V	268.564.617	5.067.144	119.107.459	25.388.855	9.480.433	-	109.520.725	153.976.748	57,33%
		Totale	271.921.123	5.067.148	119.322.044	25.388.855	9.480.433	-	112.662.642	154.191.332	56,70%
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	L	5.485.758	-	-	-	-	-	5.485.758	-	0,00%
		V	1.882.241	-	-	-	-	-	1.882.241	-	0,00%
		Totale	7.367.999	-	-	-	-	-	7.367.999	-	0,00%
6	Accensione prestiti	L	63.282.462	2.592.023	5.135.918	241.620	-	-	55.312.901	5.377.538	8,50%
	Totale complessivo		756.322.027	10.928.661	138.026.654	28.526.426	9.741.589	-	569.098.697	176.294.668	23,31%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Le reimputazioni dei residui passivi di competenza 2016, come riportate nella tabella seguente, risultano di importo notevolmente superiore rispetto a quanto registrato per i residui attivi e pari a 314,32 milioni, ovvero il 33,82 per cento dell'ammontare sottoposto a riaccertamento ordinario (929,31 milioni). La suddivisione per titoli mostra una prevalenza delle reimputazioni afferenti alle spese di parte capitale (266 milioni), sia libere che vincolate, prevalentemente determinate dalla revisione dei relativi cronoprogrammi. Nel dettaglio, le spese vincolate reimputate (pari a 233,67 milioni) si riferiscono in particolare al finanziamento di interventi di edilizia scolastica e di interventi di riqualificazione turistica, ambientale e di sviluppo di attività produttive. Le spese per investimenti di natura non vincolata oggetto di reimputazione (pari a complessivi 32,33 milioni) riguardano interventi sulla viabilità regionale, progetti europei ed impiantistica sportiva.

Per quanto riguarda i residui passivi di natura corrente, questi risultano diffusi su numerosi capitoli di bilancio e sono relativi soprattutto a spese per il personale, per servizi sociali e occupazionali.

Infine, le insussistenze, che valgono 51 milioni, afferiscono a spese per progetti europei (Par Fas, Por creio Fesr) e trasferimenti verso privati ed enti delle amministrazioni locali. Le principali motivazioni per la dichiarazione della relativa insussistenza riguardano la presenza di economie di spesa ovvero di attività già concluse per cui non sono necessari ulteriori pagamenti.

Tab. 68 - Residui passivi derivanti dalla competenza 2016: dettaglio per titolo e tipologia di spesa.

(in euro)

Titolo entrata	Descrizione titolo	Tipologia spesa (libera/vincolata)	Residui sottoposti a riaccertamento	Insussistenze	Residui reimputati al 2017	Residui reimputati al 2018	Residui reimputati al 2019	Residui reimputati oltre il 2019	Residui mantenuti al 31/12/2016	Totale residui reimputati al 2017 e successivi	% residui reimputati su residui sottoposti a riaccertamento
			(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	g=a-b-c-d-e-f	i=c+d+e+f	(i/a)
1	Spese correnti	L	229.779.382	17.948.388	18.794.442	725.498	37.606	-	192.273.449	19.557.545	8,51%
		V	232.535.362	6.756.248	23.580.238	4.924.820	261.155	-	197.012.901	28.766.213	12,37%
		Totale	462.314.744	24.704.636	42.374.680	5.650.317	298.761	-	389.286.350	48.323.758	10,45%
2	Spese in conto capitale	L	114.192.920	6.805.281	21.788.213	10.220.417	187.084	136.000	75.055.926	32.331.714	28,31%
		V	352.688.421	19.721.471	187.056.578	36.258.213	10.353.787	-	99.298.371	233.668.578	66,25%
		Totale	466.881.341	26.526.752	208.844.791	46.478.630	10.540.870	136.000	174.354.298	266.000.291	56,97%
3	Spese per incremento attività finanziarie	V	113.000	-	-	-	-	113.000	-	0,00%	
4	Rimborso Prestiti	V	1.203	1.203	-	-	-	-	-	-	0,00%
	Totale complessivo		929.310.288	51.232.591	251.219.471	52.128.947	10.839.631	136.000	563.753.647	314.324.050	33,82%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

La stessa analisi per titolo e per tipologia di entrata e spesa è stata effettuata in relazione ai residui, attivi e passivi, sottoposti a riaccertamento e derivanti da esercizi precedenti il 2016, per i quali si riportano di seguito le risultanze dell'operazione di revisione degli stessi, con indicazione dei titoli di appartenenza e dell'importo definitivamente cancellato.

I residui pregressi, infatti, non sono soggetti a reimputazioni: queste ultime vengono effettuate solo sui residui di competenza, in quanto le partite pregresse sono già state sottoposte al riaccertamento straordinario operato nel corso del 2015 e pertanto, in presenza dei relativi presupposti, sono già state reimputate agli esercizi futuri in tale circostanza.

I residui attivi pregressi (provenienti dagli anni 2015 e precedenti) oggetto di cancellazione definitiva valgono solo 3,66 milioni, e sono prevalentemente di parte corrente. Di conseguenza, vengono mantenuti in bilancio 4.127,24 milioni, di cui 2.927,25 riguardano le entrate correnti di natura tributaria (titolo I). Si evidenzia inoltre la presenza di cancellazioni anche di residui attivi contabilizzati tra le partite di giro (146 mila euro) che riguardano entrate di varia natura, legate a progetti europei in cui la Regione appare in qualità di ente capo fila, a contratti di subappalto o a recupero di somme indebitamente trattenute. A tali cancellazioni corrispondono eliminazioni di residui passivi pregressi per 63.322,83 euro, afferenti in particolare contratti di subappalto ed erogazioni indebite¹⁵¹.

¹⁵¹ Per le considerazioni sulla gestione delle entrate e spese per servizi in conto terzi si rimanda al presente capitolo paragrafo 3.3.

Tab. 69 - Residui attivi derivanti da esercizi pregressi: dettaglio per titolo e tipologia di entrata. (in euro)

Titolo entrata	Descrizione titolo	tipologia entrata (libera/vincolata)	Residui sottoposti a riaccertamento	Importo insussistente	Importo al 31.12.2016 post riaccertamento
1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	L	2.928.511.651,60	1.259.425,27	2.927.252.226,33
2	Trasferimenti correnti	V	406.741.262,90	1.788.713,45	404.952.549,45
3	Entrate extratributarie	L	21.045.186,43	5.628,22	21.039.558,21
		V	66.218.294,02	1.500,19	66.216.793,83
		Totale	87.263.480,45	7.128,41	87.256.352,04
4	Entrate in conto capitale	L	370.327,58	16.000,00	354.327,58
		V	439.661.454,00	438.828,97	439.222.625,03
		Totale	440.031.781,58	454.828,97	439.576.952,61
5	Entrate da riduzione di attivita' finanziarie	L	691.745,84	-	691.745,84
		V	267.053.486,77	-	267.053.486,77
		Totale	267.745.232,61	-	267.745.232,61
9	Entrate per conto terzi e partite di giro	V	608.359,90	146.776,22	461.583,68
	Totale complessivo		4.130.901.769,04	3.656.872,32	4.127.244.896,72

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Per quanto riguarda, invece, i residui passivi, le relative cancellazioni sono caratterizzate da un importo notevolmente superiore rispetto a quelle attive. In particolare, le stesse hanno riguardato le spese di parte capitale, eliminate per 231,8 milioni (di cui 229,8 milioni di natura libera e 2 milioni di natura vincolata). Dei 229,8 milioni sopra menzionati, 217 riguardano impegni assunti negli anni pregressi a favore delle Asl e aziende ospedaliere e destinati ad interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità (capitolo di spesa n. 24133 “interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amministrazioni locali”). Di questi, 31 milioni si riferiscono alla cancellazione di un impegno assunto ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 (l. r. n. 77/2013) di cui al piano degli investimenti sanitari 2014-2015; 20 milioni si riferiscono alla cancellazione di un impegno legato all'accordo di programma per la realizzazione del nuovo presidio ospedaliero delle apuane (Noa); 135,8 milioni sono legati alla rimodulazione delle erogazioni a favore delle aziende sanitarie ed ospedaliere, previste dal precedente piano degli investimenti sanitari 2011-2013, ed alla conseguente autorizzazione alle stesse aziende alla contrazione di nuovi

mutui in luogo delle mancate erogazioni regionali. Sussistono infine 30 milioni di minori impegni legati a piani di investimenti sanitari precedenti il 2011.

Alla cancellazione di impegni previsti dal piano di investimenti 2011-2013 è legata la conseguente autorizzazione alla contrazione di nuovo debito da parte delle aziende sanitarie, per compensare i mancati trasferimenti regionali. Tale operazione, descritta anche nel capitolo I sull'indebitamento regionale (paragrafo 4) si riferisce in particolare alla d.g.r. n. 722/2016.

Con tale atto, infatti, la Regione provvede a revocare i contributi di parte capitale precedentemente assegnati alle aziende sanitarie per il finanziamento degli investimenti, la cui fonte di copertura era rappresentata da risorse regionali ovvero dall'autorizzazione alla contrazione di nuovo debito da parte della Regione. Nel contempo, le aziende sanitarie vengono autorizzate alla stipula di nuovi mutui per il reperimento delle risorse che erano state garantite dal suddetto contributo. La Regione si impegna a rimborsare alle aziende il costo del nuovo debito, mediante l'erogazione di contributi di parte corrente stimati in circa 413 milioni nel periodo 2017-2026, finanziati mediante risorse del fondo sanitario regionale indistinto.

Pertanto, la cancellazione dei residui passivi in oggetto (pari a 135,8 milioni), in assenza della necessità di apporre uno specifico vincolo sul risultato di amministrazione, in quanto si tratta di spese di natura non vincolata, comporta un beneficio netto sul risultato 2016. Tale miglioramento, tuttavia, non appare reale in quanto viene compensato dalla necessità di contrarre nuovi mutui da parte delle aziende sanitarie ed ospedaliere, oltre che dalla previsione di sostenere, a carico del bilancio regionale, l'effettivo costo del debito contratto da queste ultime, mediante esborsi futuri.

Peraltro, la stessa delibera n. 722/2016 precisa che *“la parte preponderante dei maggiori costi gravanti sui bilanci delle aziende sanitarie a seguito della sostituzione dei contributi regionali in c/capitale revocati con l'autorizzazione a contrarre nuovi mutui, stimati in un importo complessivo massimo di 462.010.474,64 nel periodo intercorrente tra la stipula dei nuovi mutui e il termine dell'ammortamento dei beni acquistati con tali mutui, sarà finanziata dalla Regione attraverso contributi in conto esercizio a valere sugli stanziamenti del capitolo 24047(F.S.R. indistinto) del bilancio regionale, secondo l'articolazione per anno ed importo dettagliata nell'allegato “C” (parte integrante e sostanziale del presente atto), in cui è riportato il costo teorico da finanziare da parte della Regione, nell'ipotesi in cui tutti i mutui autorizzati fossero stipulati entro la fine dell'esercizio 2016, ad un tasso di interesse del 3,50 per cento. L'ammontare massimo dei suddetti contributi in conto esercizio, stimato di 413.635.677,71,*

sarà assegnato dalla Regione alle aziende sanitarie, nel periodo 2017 – 2026, per coprire: a) la totalità degli oneri finanziari dei mutui; b) una quota forfetaria degli ammortamenti non sterilizzabili derivanti dagli investimenti finanziati con i mutui stessi, pari al 8,0 per cento annuo, per i primi 5 anni di ammortamento dei singoli mutui e pari al 9,5 per cento annuo tra il 6° ed il 10° anno di ammortamento dei mutui stessi ”.

In base a quanto previsto nella citata delibera, la Regione si accolla la maggior parte degli oneri finanziari derivanti dalla contrazione di nuovi mutui da parte delle aziende del settore sanitario. Tali maggiori costi sarebbero coperti da risorse derivanti dal fondo sanitario, che verrebbero quindi distolte dalla loro naturale finalità di finanziamento delle spese correnti del settore.

L’ente evidenzia in merito come una componente essenziale della spesa sanitaria sia costituita proprio dagli investimenti. Tuttavia, la Sezione ribadisce come il maggiore onere per l’attivazione di nuovi mutui da parte delle aziende sanitarie crei comunque un costo aggiuntivo a carico del fondo sanitario, nell’ambito del bilancio regionale.

Nel complesso, le cancellazioni complessive di residui passivi afferenti al capitolo di bilancio n. 24133 sopra trattato¹⁵² sono state pari a 219,3 milioni nel corso della gestione 2016 di cui, come detto, 217 milioni in sede di riaccertamento ordinario. Trattandosi di spese non vincolate, tali eliminazioni hanno provocato un miglioramento del risultato di amministrazione 2016 di pari importo; miglioramento in parte solo apparente in base a quanto sopra esplicitato.

¹⁵² Il capitolo in oggetto è denominato “Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amministrazioni locali”.

Tab. 70 - Residui passivi derivanti da esercizi pregressi - dettaglio per titolo e tipologia di spesa. (in euro)

Titolo spesa	Descrizione titolo	tipologia spesa (libera/vincolata)	Residui sottoposti a riaccertamento	Importo insussistente	Importo al 31.12.2016 post riaccertamento
1	Spese correnti	L	614.711.850,02	5.077.858,31	609.633.991,71
		V	292.367.257,70	705.164,62	291.662.093,08
		Totale	907.079.107,72	5.783.022,93	901.296.084,79
2	Spese in conto capitale	L	958.002.438,24	229.819.540,32	728.182.897,92
		V	257.369.067,04	1.996.493,66	255.372.573,38
		Totale	1.215.371.505,28	231.816.033,98	983.555.471,30
3	Spese per incremento attività finanziarie	V	185.104.965,89	-	185.104.965,89
7	Uscite per conto terzi e partite di giro	V	1.532.402.065,98	63.322,83	1.532.338.743,15
Totale complessivo			3.839.957.644,87	237.662.379,74	3.602.295.265,13

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Per il dettaglio della composizione dei residui mantenuti in bilancio al 31/12/2016 si rimanda all'analisi generale effettuata nel prosieguo del presente capitolo.

In questa sede, che tratta nello specifico l'operazione di riaccertamento ordinario, si evidenzia come le cancellazioni operate in sede di riaccertamento delle poste sia attive che passive abbia influenzato in modo positivo il risultato di amministrazione dell'esercizio. Infatti, considerando il saldo tra le cancellazioni attive derivanti dal riaccertamento ordinario e riferite a residui pregressi (3,6 milioni) e le corrispondenti cancellazioni passive di (237,6 milioni), si rileva un margine positivo di ben 234 milioni, che contribuisce al miglioramento del risultato di amministrazione 2016.

Ancora diverso appare l'impatto sul risultato di amministrazione se si considera il complesso delle cancellazioni definitive, attive e passive, operate nel corso dell'anno comprese quindi quelle non contemplate nelle operazioni in oggetto.

Considerando il complesso delle cancellazioni effettuate in conto residui nel corso della gestione 2016, si registrano minori poste attive per 36,51 milioni (al netto dei maggiori accertamenti registrati nell'anno) e minori poste passive per 266,23 milioni, con un beneficio netto della gestione dei residui sul risultato di amministrazione 2016 che si rimodula in 229,72 milioni, come verrà meglio specificato nel prosieguo del presente capitolo.

Infine, il riaccertamento ordinario ha coinvolto anche i residui perenti che ammontano, a seguito delle avvenute cancellazioni, a 1,1 milioni.

Tra i residui mantenuti, spicca l'ammontare, oltre che delle spese per investimenti (217 milioni), anche delle spese per partite di giro (839,4 milioni). Queste ultime contengono in prevalenza impegni riferiti alle anticipazioni statali di somme per il finanziamento della spesa sanitaria per gli anni 2010, 2011 e 2012 per 709,5 milioni.

Tab. 71 - Residui passivi perenti - dettaglio per titolo e tipologia di spesa.

(in euro)

Titolo spesa	Descrizione titolo	tipologia spesa (libera/vincolata)	Residui perenti sottoposti a riaccertamento	Importo insussistente	Residui perenti al 31.12.2016 post riaccertamento
1	Spese correnti	L	31.543.903	2.471.091	29.072.812
		V	22.459.969	4.728.764	17.731.205
		Totale	54.003.872	7.199.855	46.804.017
2	Spese in conto capitale	L	119.600.834	3.978.438	115.622.396
		V	102.118.963	689.111	101.429.853
		Totale	221.719.797	4.667.548	217.052.249
3	Spese per incremento attività finanziarie	L	2.600.000	-	2.600.000
		V	2.600.000	-	2.600.000
		Totale	5.200.000	-	5.200.000
7	Uscite per conto terzi e partite di giro	V	839.448.342	-	839.448.342
	Totale complessivo		1.120.372.011	11.867.404	1.108.504.607

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

4.1.2. Il fondo pluriennale vincolato rideterminato al 31/12/2016

L'operazione di riaccertamento ordinario dei residui, effettuata sulla base del principio della competenza finanziaria potenziata, consente all'ente di verificare l'esigibilità degli accertamenti e degli 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.

Il fondo pluriennale vincolato viene disciplinato dal principio applicato della contabilità finanziaria (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), al punto 5.4. Il fondo nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza potenziata e di rendere evidente la distanza temporale che intercorre tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

In particolare, il citato punto 5.4 dispone che il fondo pluriennale vincolato è formato solo da entrate correnti vincolate e da entrate destinate al finanziamento di investimenti, accertate e imputate agli esercizi precedenti a quelli a cui si riferiscono delle relative spese.

Il principio precisa, inoltre, che prescinde dalla natura vincolata o destinata dell'entrata esclusivamente il fondo pluriennale vincolato costituito in occasione del riaccertamento straordinario o del riaccertamento ordinario dei residui, al fine di consentire la reimputazione di un impegno che, a seguito di eventi verificatisi successivamente alla sua registrazione, risulta non più esigibile nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce.

Pertanto, in sede di riaccertamento ordinario, non è necessaria la costituzione del fondo pluriennale vincolato solo nel caso in cui la reimputazione riguardi, contestualmente, entrate e spese correlate.

L'ammontare complessivo del fondo iscritto in entrata nell'esercizio deve essere distinto tra parte corrente e parte capitale ed è pari alla sommatoria degli accantonamenti riguardanti il fondo stanziati nella spesa del bilancio dell'esercizio precedente, nei singoli programmi cui si riferiscono le spese.

In sede di bilancio di previsione, le spese la cui esigibilità è prevista nell'anno vengono stanziate tra quelle di competenza, mentre quelle esigibili in esercizi futuri sono stanziate nell'ambito del fondo pluriennale vincolato. Al termine dell'esercizio, nel caso in cui l'entrata sia stata accertata e la spesa non sia stata impegnata, gli stanziamenti cui si riferisce la spesa (compresi quelli imputati al fondo in quanto riferiti ad anni futuri) costituiscono economie di bilancio e confluiscono nel risultato di amministrazione.

Inoltre, in deroga alla regola generale, il principio contabile specifica che possono essere finanziate dal fondo pluriennale vincolato le voci di spesa contenute nei quadri economici relativi ad investimenti per lavori pubblici esigibili negli esercizi successivi, anche se non interamente impegnate. In questo caso, la costituzione del fondo per l'intero quadro economico è consentita solo in presenza di impegni assunti sulla base di obbligazioni giuridicamente perfezionate, imputate secondo esigibilità, anche se relative solo ad alcune voci, escluse le spese sostenute per la progettazione. Il citato punto 5.4 precisa al riguardo

che, nel caso in cui non vi sia aggiudicazione definitiva entro l'anno successivo, le risorse accertate, cui il fondo pluriennale si riferisce, confluiscono nell'avanzo di amministrazione vincolato per la riprogrammazione dell'intervento in conto capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo.

La rilevanza della corretta gestione del fondo pluriennale vincolato è stata sottolineata anche dalla Corte dei conti, Sezione delle autonomie, nell'ambito della deliberazione n. 9/2016, che adotta apposite linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata degli enti territoriali. In tale sede, la Sezione delle autonomie ha evidenziato l'importanza del fondo quale strumento fondamentale per il rafforzamento della funzione programmatica. La Sezione delle autonomie, dopo aver specificato le modalità di gestione di tale istituto, richiama l'attenzione sulla corretta rappresentazione contabile delle risorse già acquisite dall'ente e che costituiscono copertura di spese future: qualora si tratti di risorse destinate ad interventi già impegnati in bilancio, ai sensi del principio generale e applicato della contabilità finanziaria, sono evidenziate nel fondo pluriennale vincolato; qualora le fonti di finanziamento si riferiscano a spese per le quali non sia stata perfezionata la relativa obbligazione giuridica ed il conseguente impegno, affluiscono al risultato di amministrazione.

Si evidenzia inoltre che, nell'esercizio 2016, ai sensi della legge di stabilità (l. n. 208/2015) il fondo pluriennale vincolato risulta rilevante ai fini del nuovo saldo di finanza pubblica di cui all'art. 9 della l. n. 243/2012; pertanto è necessario verificare la correttezza della sua determinazione anche per evitare azioni elusive in ordine al rispetto di detto saldo.

Infatti, la legge di stabilità 2016 regola il rispetto degli equilibri di bilancio di cui all'art. 9 della l. n. 243/2012¹⁵³, disponendo tra l'altro, all'art. 1 comma 711 che, ai fini del concorso a tali equilibri, deve essere considerato, nell'ambito delle entrate e delle spese finali in termini di competenza, anche il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento. L'inserimento nel nuovo saldo di finanza pubblica del fondo pluriennale vincolato rappresenta, peraltro, un segnale della necessità di ripresa della spesa di investimento da parte degli enti territoriali.

¹⁵³ L'art. 1, comma 710, della legge di stabilità 2016 prevede che "Ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti di cui al comma 709 devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dei commi 728, 730, 731 e 732".

Secondo quanto previsto dal menzionato comma 711, l'inclusione del fondo in oggetto tra le entrate e tra le spese non è speculare: nel calcolo del pareggio di bilancio infatti rientra il fondo in uscita per il totale delle spese impegnate ed esigibili in esercizi futuri, mentre la quota di fondo in entrata viene considerata al netto delle risorse derivanti dalla contrazione di debito. In tale modo, si vuole scoraggiare il finanziamento degli investimenti mediante quest'ultima tipologia di entrata.

Per il triennio 2017-2019, la legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017), al comma 466, precisa che: "Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento", prevedendo quindi anche per il prossimo triennio la piena utilizzabilità del Fpv non da indebitamento.

A decorrere dal 2020, è incluso a regime, tra le entrate e le spese finali, il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa; per quest'ultima componente si considera solo la quota finanziata dalle entrate finali, ovvero al netto della quota derivante dall'indebitamento e di quella derivante dall'avanzo di amministrazione. Lo scopo della norma è quello di incentivare gli enti al finanziamento delle spese con risorse proprie, senza ricorrere a nuovo debito e riducendo progressivamente l'utilizzo dell'avanzo, a favore del fondo pluriennale vincolato.

Come sopra rilevato, l'importanza che il fondo assume nel calcolo del pareggio di bilancio presuppone la sua corretta determinazione al fine di evitare comportamenti elusivi. Pertanto, risulta necessario verificare la presenza effettiva del titolo giuridico che giustifica l'impegno in bilancio delle spese finanziate dal fondo in oggetto. In assenza di tale titolo, infatti, le spese non possono essere impegnate e le correlate risorse confluirebbero nel risultato di amministrazione e non contribuirebbero, in tal caso, alla definizione del nuovo saldo di finanza pubblica.

La Regione Toscana, in tema di corretta gestione del fondo pluriennale, ha predisposto, con decisione di Giunta n. 13 del 29 novembre 2016, un documento denominato "Linee di indirizzo per la riduzione del riaccertamento degli impegni di spesa corrente e di investimento ai sensi del d.lgs. n. 118/2011". Tale documento, destinato sia all'amministrazione regionale che agli enti strumentali e agli organismi partecipati, rappresenta uno strumento volto "a ridurre l'entità del riaccertamento degli impegni di spesa che determinano la formazione del fondo pluriennale vincolato". Lo scopo di tali linee di indirizzo risulta quello di incentivare una corretta programmazione della spesa,

evitando la revisione dei termini e le conseguenti reimputazioni degli impegni, che comporterebbero una continua ridefinizione del fondo pluriennale.

Il documento approvato dalla Regione prevede specifiche misure per la contabilizzazione di entrate e spese in base al principio di competenza finanziaria potenziata, al fine di incentivare una efficiente correlazione temporale tra le stesse ed una corretta movimentazione del fondo in esame. Si citano, al riguardo, le misure previste in merito alla correlazione tra spese di investimento e le relative fonti di finanziamento, nel caso in cui queste siano rappresentate dal ricorso a debito¹⁵⁴.

Peraltro tali misure, come definite nelle linee di indirizzo regionali, risultano in contrasto con le modalità di contabilizzazione seguite dalla Regione stessa per le spese di investimento attivate nel 2016 e per le correlate entrate da indebitamento, come già evidenziato nella precedente sezione relativa all'esame del riaccertamento ordinario dei residui¹⁵⁵.

Inoltre, lo stesso documento si sofferma sugli impegni già oggetto, in precedenza, di reimputazioni effettuate in sede di riaccertamento straordinario o ordinario dei residui, distinguendo tra impegni esigibili entro l'anno di imputazione, impegni non più sussistenti e impegni sussistenti ma che non risultano esigibili nell'anno di imputazione. Con riguardo a questi ultimi, le linee di indirizzo invitano le strutture regionali a ridefinire il cronoprogramma di spesa e, con riferimento agli interventi finanziati mediante fondi vincolati, a valutare *“l'opportunità di procedere a dichiararne l'economia al fine di riassumerli gradualmente nel corso del tempo sulla base di nuovi atti di assegnazione”*. In merito, si evidenzia come le economie di spesa non possano essere utilizzate per la reimputazione, ad anni successivi, delle spese per cui già sussiste il titolo giuridico che ne comporta l'impegno in bilancio. Infatti, in presenza di un idoneo titolo giuridico, la

¹⁵⁴ La relazione allegata alla decisione di Giunta n. 13 del 29 novembre 2016 specifica al riguardo che “Nel caso in cui la realizzazione delle opere pubbliche sia finanziata mediante ricorso all'indebitamento occorre che la contrazione di nuovo mutuo per il relativo finanziamento sia richiesta e programmata nell'anno previsto di aggiudicazione del lavoro al fine di evitare una prematura contrattualizzazione dello stesso”.

¹⁵⁵ In sede di contrazione di nuovo debito per il finanziamento degli investimenti la Regione, nel corso del 2016, ha accertato le entrate derivanti da nuovi mutui tutte nell'anno 2016, indipendentemente dalle modalità di erogazione delle stesse previste in più tranches, essendo il nuovo debito supportato da un contratto di prestito ad erogazione multipla. A fronte di una previsione iniziale di 77,5 milioni di entrata da nuovo debito, 2,6 milioni sono stati cancellati e 5,4 sono stati reimputati ad esercizi futuri, come evidenziato nella precedente sezione. L'accertamento di competenza si è rimodulato quindi in 69,5 milioni, complessivamente imputato al 2016, a fronte del quale sono state erogate dagli istituti di credito risorse per soli 14,2 milioni, con la conseguente formazione di un residuo mantenuto in bilancio di 55,3 milioni. Anche dal lato delle spese finanziate da tali risorse, queste sono state effettuate per la quota di 14,2 milioni corrispondente alla prima tranche ricevuta. La restante parte è stata mantenuta a residuo passivo, invece di essere reimputata secondo la sua effettiva esigibilità.

cancellazione dell'impegno, in contrasto con i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, comporterebbe non più la movimentazione del fondo pluriennale vincolato, bensì l'incremento del risultato di amministrazione (nella sua quota vincolata), incremento che non sarebbe tuttavia effettivo, in presenza dei presupposti dell'impegno di spesa. Al riguardo, si cita la sentenza della Corte costituzionale n. 89/2017 che, tra l'altro, affronta la tematica relativa alle modalità di gestione delle economie di spesa finanziate mediante fondi vincolati.

Inoltre, in via prospettica, ai fini del rispetto del pareggio di bilancio, a partire dal 2020 viene considerato il fondo pluriennale vincolato "di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali"¹⁵⁶, pertanto la netto dell'avanzo. Si creerebbe quindi uno squilibrio, ai fini de pareggio, tra le spese da effettuare e le risorse ad esse destinate, con un progressivo peggioramento del saldo.

Si sottolinea, comunque che la citata decisione n. 13/2016 si applica a regime a partire dal 2017 e per il 2016 è rimessa la valutazione a ciascuna direzione regionale.

Entrando nel dettaglio delle risultanze contabili della Regione Toscana, il riaccertamento ordinario dei residui ha comportato una conseguente ridefinizione del fondo pluriennale vincolato al termine dell'esercizio.

Come evidenziato nella tabella seguente, sono stati reimputati agli anni 2017 e successivi impegni per 314,3 milioni, di cui 48,3 di parte corrente e 266 di parte capitale. Le entrate reimputate sono complessivamente pari a 176,3 milioni, di cui 16,7 milioni di parte corrente e 159,5 milioni in conto capitale.

Tab. 72 - Riaccertamento ordinario: reimputazioni dei residui attivi e passivi.

(in euro)

	Residui passivi reimputati al 2017 ed esercizi successivi	% sul totale residui passivi	Residui attivi reimputati al 2017 ed esercizi successivi	% sul totale residui attivi	differenza reimputazioni passive/attive
Parte corrente	48.323.758,09	15,37%	16.725.798,68	9,49%	31.597.959,41
Parte in conto capitale	266.000.291,44	84,63%	159.568.869,73	90,51%	106.431.421,71
Totale	314.324.049,53	100,00%	176.294.668,41	100,00%	138.029.381,12

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'incidenza delle componenti di parte corrente e di parte capitale sul totale reimputato evidenzia una preponderanza della quota capitale, con riferimento sia alle spese (84,63 per cento) che alle entrate (90,51 per cento). Le entrate di parte capitale rinviate ad esercizi

¹⁵⁶ L. n. 243/2012, art. 9, comma 1 bis.

futuri (159,6 milioni) si riferiscono in prevalenza a contributi a rendicontazione derivanti da organi statali ed europei, destinati al finanziamento di investimenti anch'essi reimputati. Questi ultimi, a loro volta, sono pari a 266 milioni e sono costituiti da interventi di varia natura (soprattutto nell'ambito del trasporto e dell'edilizia). Peraltro, l'ingente ammontare delle relative reimputazioni evidenzia le difficoltà incontrate dall'ente, 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.

Per quanto riguarda la spesa corrente, gli impegni rinviati al futuro sono pari a 48,3 milioni, a fronte di entrate reimputate per 16,7 milioni. Le principali reimputazioni riguardano l'acquisto di beni e servizi, le spese per il personale (tra cui quelle riferite a servizi di formazione forniti da società esterne di consulenza), le spese per progetti vari in corso o in attesa di rendicontazione da parte dei beneficiari. Al riguardo, si rimanda a quanto previsto dal principio applicato della contabilità finanziaria (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), punto 5.2, per la descrizione delle modalità di imputazione delle varie tipologia di spesa corrente in base alla competenza potenziata. Si evidenzia comunque quanto previsto per l'acquisizione di beni e servizi, il cui impegno deve essere imputato, come regola generale, "nell'esercizio in cui risulta adempiuta completamente la prestazione da cui scaturisce l'obbligazione per la spesa corrente". L'elemento determinante è quindi rappresentato dall'avvenuto adempimento della prestazione, momento che non corrisponde necessariamente al ricevimento della relativa fattura di pagamento.

Nel complesso, gli impegni di spesa sottoposti a reimputazione per 314,3 milioni, considerando sia quelli correnti che quelli di parte capitale, risultano già oggetto di precedenti reimputazioni (nell'ambito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui o di riaccertamento ordinario di competenza 2015) per 206,8 milioni euro, ovvero più del 66 per cento del totale, di cui 17,42 milioni di parte corrente e 189,39 milioni di parte capitale. Al contrario, gli impegni che sono stati reimputati per la prima volta in sede di riaccertamento ordinario 2016 sono pari a 107,51 milioni (il 34 per cento del totale), di cui 30,90 milioni di parte corrente e 76,61 milioni in conto capitale.

L'elevato importo di residui rinviati al futuro, che erano già stati oggetto di precedenti reimputazioni e che riguardano non solo gli investimenti, ma anche le spese correnti, può essere indice di una difficoltà nella corretta applicazione della competenza finanziaria potenziata.

Di seguito si riporta il dettaglio degli accertamenti e degli impegni reimputati, con l'indicazione della relativa tipologia, libera o vincolata.

I dati mostrano che i residui attivi reimputati risultano tutti di natura vincolata, ad eccezione di una posta di parte capitale, pari a 5,59 milioni. Di questi, la quota principale (5,34 milioni) si riferisce alla reimputazione di entrate derivanti dalla contrazione di nuovo debito per il finanziamento di interventi di manutenzione straordinaria (capitolo di spesa n. 73013). Con riguardo alle modalità di gestione di tale entrata, nonché in merito ai dubbi espressi dalla Sezione sulla correttezza della relativa contabilizzazione ed ai conseguenti riflessi sul fondo pluriennale vincolato, si rimanda a quanto già specificato nella precedente sezione relativa all'operazione di riaccertamento ordinario dei residui e nel capitolo I riferito all'indebitamento (paragrafo 4).

Per quanto riguarda, invece, i residui passivi oggetto di reimputazione, la quota vincolata risulta prevalente (262,43 milioni) a fronte di poste di natura libera per 51,89 milioni.

Tab. 73 - Riaccertamento ordinario: reimputazioni dei residui attivi e passivi, dettaglio per tipologia di entrata/spesa. (in euro)

	Residui passivi reimputati al 2017 ed esercizi successivi	Liberi	Vincolati	Residui attivi reimputati al 2017 ed esercizi successivi	Liberi	Vincolati
Parte corrente	48.323.758,09	19.557.544,82	28.766.213,27	16.725.798,68		16.725.798,68
Parte in conto capitale	266.000.291,44	32.331.713,70	233.668.577,74	159.568.869,73	5.592.122,12	153.976.747,61
Totale	314.324.049,53	51.889.259,52	262.434.791,01	176.294.668,41	5.592.122,12	170.702.546,29

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana

A seguito delle citate reimputazioni di residui attivi e passivi, il fondo pluriennale vincolato si incrementa di 138,89 milioni, come esposto nella tabella successiva. Tale importo rappresenta il saldo fra le uscite e le entrate reimputate (314,3-176,3=138,0) al netto del saldo delle variazioni di 863 mila euro. Queste ultime riguardano variazioni in diminuzione per disponibilità su capitoli di spesa corrente (per 68.900 euro) e variazioni in aumento per la creazione di fondo pluriennale vincolato derivante da investimenti per lavori pubblici, in presenza di procedure avviate¹⁵⁷.

Per quanto riguarda la natura libera o vincolata delle entrate e spese reimputate, il punto 9.1 del principio applicato della contabilità finanziaria precisa che non è richiesta la

¹⁵⁷ Si rinvia, al riguardo, alla deroga prevista al punto 5.4 del principio applicato della contabilità finanziaria in materia di finanziamento delle spese per lavori pubblici, in presenza di procedure avviate.

costituzione del fondo pluriennale, per la quota di spesa, “solo nel caso in cui la reimputazione riguardi, contestualmente, entrate e spese correlate”. In merito, i dati riportati nella precedente tabella mostrano che le entrate reimputate, pari 176,29 milioni, appaiono vincolate per la quasi totalità (170,7 milioni). Per la restante quota di 5,59 milioni, che in prevalenza (5,34 milioni) riguarda il rinvio al futuro di accertamenti derivanti dall'accensione di nuovi prestiti, si esprimono dubbi sulla natura libera di tale posta, in considerazione delle modalità di formazione del fondo pluriennale vincolato come definite dal punto 5.4 del principio contabile applicato¹⁵⁸. La Regione non produce controdeduzioni su tale aspetto.

La tabella seguente mostra l'incremento del fondo pluriennale vincolato ad opera del riaccertamento ordinario dei residui.

Tab. 74 - Fondo pluriennale vincolato derivante dal riaccertamento ordinario.

(in euro)

Fondo pluriennale vincolato	Variazione in più Fpv da riacc. ordinario	Altre variazioni Fpv	Incremento netto Fpv 2016
Fpv di parte corrente	31.597.959,41	-68.906,11	31.529.053,30
Fpv di parte capitale	106.431.421,71	932.698,93	107.364.120,64
Fpv totale	138.029.381,12	863.792,82	138.893.173,94

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana

L'incremento del fondo in esame è stato recepito da un'apposita variazione di bilancio, allegata alla stessa d.g.r. n. 468/2017 che approva il riaccertamento ordinario, per un importo netto pari, come detto, a 138,89 milioni.

La tabella successiva mostra la scomposizione per missioni del fondo pluriennale vincolato derivante dal riaccertamento ordinario, distintamente per la parte corrente e per quella in conto capitale. Dal prospetto emerge che oltre il 70 per cento dell'incremento del fondo si riferisce alle spese di parte capitale. Tra queste, le principali sono rappresentate dagli investimenti nell'edilizia abitativa (17 per cento del totale), nel settore dei trasporti (20,8 per cento) e nel campo dello sviluppo economico e competitività, con riguardo soprattutto alle spese per ricerca ed innovazione (14,6 per cento).

In relazione alla parte corrente, le principali reimputazioni si riferiscono ai servizi istituzionali, generali e di gestione (in particolare alle spese di personale) per il 6,6 per cento ed alle politiche per il lavoro e la formazione professionale (7 per cento).

¹⁵⁸ Il punto in oggetto prevede tra l'altro che “in sede di riaccertamento ordinario, non è necessaria la costituzione del fondo pluriennale vincolato solo nel caso in cui la reimputazione riguardi, contestualmente, entrate e spese correlate”.

Tab. 75 - Fondo pluriennale vincolato derivante dal riaccertamento ordinario: dettaglio per missioni.

(in euro)

Fpv corrente/capitale	Missione	Costituzione, incremento o diminuzione del Fpv 2016	% sul totale
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO DI PARTE CORRENTE	0100 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	9.224.347,73	6,64%
	0300 - Ordine pubblico e sicurezza	564.856,63	0,41%
	0400 - Istruzione e diritto allo studio	806.479,46	0,58%
	0500 - Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	839.500,80	0,60%
	0600 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	1.765.960,79	1,27%
	0700 - Turismo	127.109,35	0,09%
	0800 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	844.548,40	0,61%
	0900 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	521.092,74	0,38%
	1000 - Trasporti e diritto alla mobilità	429.907,36	0,31%
	1100 - Soccorso civile	77.002,00	0,06%
	1200 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	3.669.073,79	2,64%
	1400 - Sviluppo economico e competitività	1.104.331,74	0,80%
	1500 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale	9.937.585,32	7,15%
	1600 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	162.355,38	0,12%
	1700 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	156.158,54	0,11%
	1800 - Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	150.000,00	0,11%
	1900 - Relazioni internazionali	1.148.743,27	0,83%
Totale Fondo pluriennale vincolato di parte corrente		31.529.053,30	22,70%
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO IN CONTO CAPITALE	0100 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	1.610.190,83	1,16%
	0400 - Istruzione e diritto allo studio	1.728.218,72	1,24%
	0500 - Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	441.693,70	0,32%
	0600 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	473.108,30	0,34%
	0700 - Turismo	4.942.430,80	3,56%
	0800 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	23.753.059,01	17,10%
	0900 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	16.447.141,62	11,84%
	1000 - Trasporti e diritto alla mobilità	28.848.403,03	20,77%
	1100 - Soccorso civile	5.906.726,69	4,25%
	1200 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	917.879,92	0,66%
	1300 - Tutela della salute	1.500.000,00	1,08%
	1400 - Sviluppo economico e competitività	20.290.990,23	14,61%
	1700 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	478.250,13	0,34%
	1900 - Relazioni internazionali	26.027,66	0,02%
Totale Fondo pluriennale vincolato in conto capitale		107.364.120,64	77,30%
Incremento complessivo Fpv 2016		138.893.173,94	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'incremento del fondo pluriennale vincolato di 138,89 milioni, determinato dal riaccertamento ordinario, ha comportato una profonda revisione del fondo complessivo che, a seguito di tale operazione, passa da 113,86 milioni a 252,75 milioni, come mostrano i dati riportati nelle tabelle seguenti.

	Fpv precedente riaccert. ordinario	Variazioni da riaccert. ordinario	Fpv rideterminato con riaccert. ordinario
Fpv di parte corrente	45.220.691,90	31.529.053,30	76.749.745,20
Fpv di parte capitale	68.640.065,23	107.364.120,64	176.004.185,87
Fpv totale uscita	113.860.757,13	138.893.173,94	252.753.931,07

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Il fondo risulta incrementato del 122 per cento rispetto a quello precedente al riaccertamento ordinario (113 milioni), ciò conferma le possibili difficoltà dell'applicazione dei principi contabili armonizzati. Il fondo finale, pari a 252,75 milioni rappresentato tra le uscite dell'esercizio, comprende le spese rinviate ad anni futuri la cui copertura è costituita sia da entrate accertate nell'anno di competenza (45,23 milioni), sia da entrate accertate negli anni pregressi, che alimentano il fondo pluriennale in entrata (167,82 milioni), sia da una parte dei fondi vincolati nell'ambito del risultato di amministrazione (39,70 milioni). Questi ultimi riguardano in prevalenza fondi di parte corrente destinati ad interventi per le politiche per il lavoro e la formazione professionale (23,44 milioni).

Non sussistono, invece, spese reimputate finanziate da mutui a pareggio in quanto, come specificato dalla Regione in sede istruttoria, gli investimenti la cui copertura era inizialmente prevista mediante tale istituto sono stati successivamente finanziati con entrate proprie di bilancio. Ci si riferisce, in questo caso, ad investimenti programmati nel precedente esercizio 2015 e reimputati, nel corso dello stesso 2015, ad esercizi futuri, alimentando di conseguenza il fondo pluriennale¹⁵⁹. Infatti, a partire dal 2016, l'istituto dei mutui a pareggio non è più utilizzabile, secondo quanto disposto dai principi contabili armonizzati e dalla l. n. 243/2012.

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, l'incremento dello stesso influenza negativamente la quantificazione del risultato finale.

Il fondo pluriennale complessivo da iscriverne tra le spese al 31/12/2016 e, di conseguenza, tra le entrate del successivo anno 2017, è quantificato in 252,75 milioni e viene ripartito nel modo seguente tra risorse libere e vincolate.

¹⁵⁹ Il d.l. n. 78/2015, art. 1 quarter, obbligava le regioni, per il 2015, 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".

Tab. 77 - Fondo pluriennale vincolato in uscita - Anno 2016.

(in euro)

Fpv risorse vincolate	correnti	37.181.793,25
Fpv risorse vincolate	c/capitale	103.270.341,71
Totale Fpv risorse vincolate		140.452.134,96
FPV risorse libere	correnti	39.567.951,95
FPV risorse libere	c/capitale	72.733.844,16
Totale Fpv risorse libere		112.301.796,11
Totale Fpv		252.753.931,07

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Il complesso degli impegni reimputati ad esercizi successivi il 2016 e finanziati mediante risorse vincolate è pari a 140,45 milioni, ovvero il 55 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.

Rispetto all'importo definito nel rendiconto 2015, riportato nella tabella seguente quale riapertura all'1/01/2016, il fondo in oggetto ha subito un netto decremento, passando da 489,2 milioni a 252,7 milioni. Le principali riduzioni hanno riguardato la tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali (missione 5), il turismo (missione 7), la tutela del territorio, dell'ambiente e delle fonti energetiche (missioni 9 e 17), nonché le spese destinate allo sviluppo economico e alla competitività (missione 14). Tali riduzioni derivano da impegni effettuati negli esercizi precedenti e imputati all'esercizio 2016, coperti dal fondo pluriennale vincolato.

Per quanto riguarda la composizione del fondo per missioni al termine del 31/12/2016, questa evidenzia la preponderanza della quota riferita alle politiche per il trasporto (missione 10), con particolare riferimento al trasporto ferroviario e alle politiche per lo sviluppo sostenibile e tutela del territorio (missione 9), che riguardano in prevalenza la difesa del suolo. Le due missioni citate rappresentano insieme più del 36 per cento del fondo totale a fine esercizio 2016.

Tab. 78 - Fondo pluriennale vincolato complessivo per missioni. Confronto 01/01/2016 - 31/12/2016. (in euro)

MISSIONI		FPV al 01/01/2016	% sul totale	FPV al 31/12/2016	% sul totale
1	Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo	57.193.606,67	11,69%	29.900.947,22	11,83%
2	Giustizia	0,00	0,00%	0,00	0,00%
3	Ordine pubblico e sicurezza	648.238,10	0,13%	564.856,63	0,22%
4	Istruzione e diritto allo studio	7.627.676,62	1,56%	4.089.535,15	1,62%
5	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	13.652.481,83	2,79%	1.281.194,50	0,51%
6	Politiche giovanili, sport e tempo libero	4.030.855,51	0,82%	4.891.549,09	1,94%
7	Turismo	30.786.868,94	6,29%	8.745.294,15	3,46%
8	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	31.563.336,00	6,45%	28.608.092,57	11,32%
9	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	78.555.309,38	16,06%	37.563.153,53	14,86%
10	Trasporti e diritto alla mobilità	96.979.746,38	19,83%	55.281.840,90	21,87%
11	Soccorso civile	12.872.595,55	2,63%	9.567.390,05	3,79%
12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	13.591.177,80	2,78%	4.593.003,43	1,82%
13	Tutela della salute	0,00	0,00%	1.500.000,00	0,59%
14	Sviluppo economico e competitività	95.178.296,40	19,46%	31.812.056,07	12,59%
15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	16.395.282,16	3,35%	31.009.849,58	12,27%
16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	817.716,68	0,17%	162.355,38	0,06%
17	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	15.376.302,06	3,14%	634.408,67	0,25%
18	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	238.461,06	0,05%	150.000,00	0,06%
19	Relazioni internazionali	13.670.151,63	2,79%	2.398.404,15	0,95%
99	Servizi per conto terzi	0,00	0,00%	0,00	0,00%
TOTALE		489.178.102,77	100,00%	252.753.931,07	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

4.2. La gestione complessiva dei residui

4.2.1. I residui attivi

Con riferimento alla gestione complessiva dei residui, sono state messe a confronto le risultanze finali dei residui attivi e passivi del quinquennio 2012-2016 e, in relazione al biennio 2015-2016, è stata effettuata un'analisi per titoli secondo la nuova classificazione del bilancio di cui al d.lgs. n. 118/2011.

I residui attivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio 2016 sono complessivamente pari a 6.276,41 milioni di cui 2.149,16 milioni derivanti dalla competenza e 4.127,24 relativi a residui pregressi, come riportato nella tabella che segue. Di questi 8,19 milioni sono relativi alle entrate in conto terzi e partite di giro (di cui 7,7 milioni derivanti dalla competenza e 461 mila euro dalla gestione residui).

Come appare evidente, l'andamento generale mostra una costante crescita dei residui attivi con un incremento di oltre il 13 per cento tra il 2015 e il 2016 (da 5.542 a 6.276 milioni). Tale fenomeno è influenzato in particolare dall'andamento dei residui pregressi e dalla ridotta capacità di riscossione degli stessi (nel 2016 tale indicatore non raggiunge il 25 per cento).

Nel quinquennio risultano pressoché stabili i residui derivanti dalla competenza mentre si assiste ad un aumento progressivo dei residui pregressi che dal 2013 al 2016 crescono di oltre il 59 per cento, passando da 2.586,50 milioni a 4.127,24 milioni.

Tab. 79 - La gestione dei residui attivi. Anni 2012-2016.

(in milioni)

RESIDUI ATTIVI FINALI											
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 formati nell'esercizio di competenza	Consistenza finale dei residui
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>b/a</i>	<i>c</i>	<i>c/a</i>	<i>d = (b-c)</i>	<i>d/a</i>	<i>e = (b-a)</i>	<i>e/a</i>	<i>f</i>	<i>g = (d+f)</i>
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
2016	5.542,05	5.505,54	99,34%	1.378,30	24,87%	4.127,24	74,47%	-36,51	-0,66%	2.149,17	6.276,41

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

La successiva tabella mostra l'ammontare dei residui attivi pregressi e dei residui derivanti dalla competenza per il biennio 2015-2016 suddivisi per titoli, nonché l'ammontare complessivo dei residui da riportare all'esercizio successivo. Al 31/12/2016 i residui relativi al comparto sanitario risultano complessivamente pari a 5.036,27 milioni e rappresentano oltre l'80 per cento dell'ammontare complessivo, mentre le poste residuali relative al conto ordinario risultano pari a 1.240,27 milioni (19,76 per cento).

Tab. 80 - Residui attivi per titoli - conto ordinario e sanitario. Anni 2015-2016.

(in milioni)

Titolo	Conto	2015			2016			
		Residui da residui	Residui derivanti dalla competenza	Residui da riportare	Residui da residui	Residui derivanti dalla competenza	Residui da riportare	
1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	ordinario	217,99	289,80	507,79	335,46	282,00	617,47
		sanitario	1.959,68	1.534,62	3.494,31	2.591,79	1.428,18	4.019,96
	Totale		2.177,67	1.824,43	4.002,10	2.927,25	1.710,18	4.637,43
2	Trasferimenti correnti	ordinario	44,36	70,42	114,78	79,33	73,02	152,35
		sanitario	135,26	253,73	388,99	325,63	142,52	468,15
	Totale		179,62	324,15	503,76	404,95	215,54	620,50
3	Entrate extratributarie	ordinario	80,98	11,45	92,43	87,19	38,73	125,92
		sanitario	0,07	0,11	0,18	0,07	0,01	0,08
	Totale		81,04	11,56	92,60	87,26	38,75	126,00
4	Entrate in conto capitale	ordinario	110,10	78,61	188,71	157,51	112,66	270,17
		sanitario	285,69	25,20	310,89	282,07	1,63	283,70
	Totale		395,79	103,80	499,59	439,58	114,29	553,87
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	ordinario	0,46	2,45	2,90	3,37	7,37	10,73
		sanitario	417,28	-	417,28	264,38	-	264,38
	Totale		417,74	2,45	420,18	267,75	7,37	275,11
6	Accensione prestiti	ordinario	-	-	-	-	55,31	55,31
		sanitario	-	-	-	-	-	-
	Totale		-	-	-	-	55,31	55,31
7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	ordinario	-	-	-	-	-	-
	Totale		-	-	-	-	-	-
9	Entrate per conto terzi e partite di giro	ordinario	0,85	22,75	23,59	0,46	7,72	8,19
		sanitario	0,21	0,01	0,22	0,00	0,00	0,00
	Totale		1,05	22,75	23,81	0,46	7,73	8,19
Totale complessivo conto ordinario			454,73	475,47	930,20	663,32	576,82	1.240,14
Totale complessivo conto sanitario			2.798,19	1.813,66	4.611,85	3.463,93	1.572,34	5.036,27
Totale			3.252,92	2.289,14	5.542,05	4.127,24	2.149,17	6.276,41

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Tab. 81 - Residui attivi per titoli - conto ordinario e sanitario. Anni 2015-2016. Percentuali sul totale.

Titolo	Conto	2015			2016			
		Residui da residui	Residui derivanti dalla competenza	Residui da riportare	Residui da residui	Residui derivanti dalla competenza	Residui da riportare	
		% sul totale						
		2015			2016			
1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	ordinario	6,70%	6,33%	9,16%	8,13%	13,12%	9,84%
		sanitario	60,24%	33,52%	63,05%	62,80%	66,45%	64,05%
Totale			66,95%	39,85%	72,21%	70,93%	79,57%	73,89%
2	Trasferimenti correnti	ordinario	1,36%	1,54%	2,07%	1,92%	3,40%	2,43%
		sanitario	4,16%	5,54%	7,02%	7,89%	6,63%	7,46%
Totale			5,52%	7,08%	9,09%	9,81%	10,03%	9,89%
3	Entrate extratributarie	ordinario	2,49%	0,25%	1,67%	2,11%	1,80%	2,01%
		sanitario	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Totale			2,49%	0,25%	1,67%	2,11%	1,80%	2,01%
4	Entrate in conto capitale	ordinario	3,38%	1,72%	3,41%	3,82%	5,24%	4,30%
		sanitario	8,78%	0,55%	5,61%	6,83%	0,08%	4,52%
Totale			12,17%	2,27%	9,01%	10,65%	5,32%	8,82%
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	ordinario	0,01%	0,05%	0,05%	0,08%	0,34%	0,17%
		sanitario	12,83%	0,00%	7,53%	6,41%	0,00%	4,21%
Totale			12,84%	0,05%	7,58%	6,49%	0,34%	4,38%
6	Accensione prestiti	ordinario	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,57%	0,88%
		sanitario	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Totale			0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,57%	0,88%
7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	ordinario	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Totale			0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
9	Entrate per conto terzi e partite di giro	ordinario	0,03%	0,50%	0,43%	0,01%	0,36%	0,13%
		sanitario	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Totale			0,03%	0,50%	0,43%	0,01%	0,36%	0,13%
Totale conto ordinario			13,98%	20,77%	16,78%	16,07%	26,84%	19,76%
Totale conto sanitario			86,02%	79,23%	83,22%	83,93%	73,16%	80,24%
			100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Come già indicato, le modalità di contabilizzazione delle entrate e delle spese del comparto sanitario sono diversamente disciplinate dal comma 2 dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Al fine di garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, la norma impone alle regioni di accertare e impegnare nel corso dell'esercizio:

- l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente (compresi la quota premiale per gli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate);
- l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario progressivo;
- per la parte in conto capitale riferita all'edilizia sanitaria di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni, l'importo indicato nel decreto di ammissione al finanziamento.

Pertanto i residui relativi al perimetro sanitario restano esclusi dall'armonizzazione, non essendo sottoposti al principio applicato della competenza potenziata e quindi non influenzano il fondo pluriennale vincolato.

Nel dettaglio si rileva che la maggior parte dei residui attivi attiene al titolo I "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa", la cui percentuale rispetto al totale supera in entrambi gli anni posti a confronto il 70 per cento dell'ammontare complessivo delle poste residuali attive. Di questi, oltre il 60 per cento si riferisce a capitoli rientranti nella perimetrazione sanitaria ed in particolare al capitolo 12009 "Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria" e al cap. 23000 "Fondo di garanzia interregionale di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 56/2000" i cui residui a fine esercizio 2016 sono pari rispettivamente a 2.276,82 milioni e a 1.050,26 milioni. I primi si riferiscono ad operazioni compensative, ancora in corso di definizione, tra le partite relative al gettito Iva di competenza regionale e la maggiorazione delle tasse automobilistiche da riversare allo Stato. I secondi rappresentano poste da riscuotere dallo Stato a titolo di fondo di garanzia interregionale (a credito) in base all'andamento del gettito complessivo dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef.

I residui di maggior importo afferenti al titolo II sono sempre relativi al comparto sanitario e si riferiscono, in parte, alle quote di payback dovute dalle aziende farmaceutiche per lo sfondamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera per un importo di 235,31 milioni, di cui 160,55 relativi al 2015 (cap. 24077). La gestione dei residui attivi relativa alle quote di payback deve essere oggetto di attento monitoraggio, sia per i numerosi contenziosi aperti al riguardo con le aziende farmaceutiche ed anche in considerazione della minore entrata da payback registrata nel 2015 per la quale si è resa necessaria una apposita variazione di bilancio¹⁶¹.

Diversamente, per le entrate extratributarie (titolo III) si tratta prevalentemente di poste residuali attive inerenti il conto ordinario: i residui derivanti dall'esercizio in esame sono legati ai nuovi canoni introdotti dalla regione relativi al demanio idrico (circa 24 milioni) mentre la restante parte, relativa agli esercizi pregressi, riguarda quote di rimborsi, restituzioni e recuperi relativi al fondo unico delle imprese e ad altri rimborsi derivanti da economie su somme a destinazione libera e vincolata.

¹⁶¹ L.r. 26 maggio 2016, n. 34, variazione di bilancio di 40 milioni con prelevamento dalla missione "Fondi e accantonamenti".

Il titolo IV “Entrate in conto capitale” presenta residui attivi inerenti il Fondo per interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario¹⁶² per 227,37 milioni, di cui 107,00 milioni con anzianità superiore ai 5 anni. Si tratta di interventi ancora in corso per i quali gli enti sanitari destinatari non hanno ancora presentato richiesta di pagamento.

Nella parte ordinaria si annoverano, tra i residui attivi di maggior importo, i finanziamenti relativi ad interventi di edilizia scolastica e abitativa, fondi Cipe 2007-2013 per interventi alle aree sottoutilizzate, il fondo per il trasporto pubblico finalizzato al rinnovo del materiale rotabile e le entrate comunitarie relative al Fesr, in parte relative alla nuova programmazione 2014-2020.

Infine, sono mantenuti tra le poste residuali del titolo V “Entrate da riduzione di attività finanziarie” i residui attivi relativi alle anticipazioni concesse dalla Regione per la realizzazione delle infrastrutture sanitarie, da realizzarsi anche mediante le alienazioni di immobili (cap. 46017). Tra questi, si rilevano residui vetusti per 21,5 milioni relativi alle somme concesse in anticipazione all’Ospedale Meyer, la cui restituzione è stata prorogata dalla l.r. 24 dicembre 2013, n. 77 al 31/12/2016.

4.2.2. I residui passivi

Lo stock complessivo dei residui passivi (6.403,26 milioni), come mostra la tabella che segue, risulta in costante crescita con un incremento rispetto al precedente esercizio di poco al di sotto dell’8 per cento. I residui passivi derivanti dalla competenza sono pari a 2.800,97 mentre quelli relativi agli esercizi pregressi risultano pari a 3.602,29 milioni.

Tab. 82 – Gestione residui passivi. Anni 2012-2016.

(in milioni)

Anno	Residui iniziali divecchiamento residui formazione	Riaccertamento 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)
TOTALE RESIDUI PASSIVI												
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
2016	5.934,26	5.668,01	95,51%	2.065,72	34,81%	3.602,29	60,70%	0	266,23	4,49%	2.800,97	6.403,26

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

¹⁶² Cap. 42020 “Fondo interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali”.

Influisce sul dato complessivo l'abolizione della perenzione amministrativa prevista dall'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011 a partire dal 2015. Ciò risulta palese dalla crescita delle poste residuali finali allocate al titolo VII che passano da 1.579,60 del 2014 (al netto dei residui perenti) a 2.142,54 nel 2015 (comprensivi dei residui perenti) e risultano nel 2016 pari a 2.750,59. Tale fenomeno è dovuto in particolare alla permanenza, tra le partite di giro, dei rimborsi per la spesa sanitaria allo Stato che, prima del 2015, erano sottoposti a perenzione. Inoltre, permane una limitata capacità nell'effettuazione dei pagamenti, sebbene il relativo indicatore sia leggermente migliorato rispetto al 2015, passando da 28,56 per cento al 34,81 per cento.

La maggior parte dei residui passivi registrati a fine 2016 riguarda il comparto sanitario con una percentuale sul totale superiore all'80 per cento. Tra le maggiori poste residuali allocate nel titolo I della spesa risultano i trasferimenti di risorse alle aziende ospedaliere per il ripiano della spesa farmaceutica¹⁶³, le spese per l'assistenza ospedaliera e territoriale e il fondo interregionale di garanzia (a debito).

I residui inerenti le spese per investimenti sono distribuiti quasi in egual misura tra il conto ordinario e il conto sanitario. Quelli sanitari sono relativi, in maggior misura, ad esercizi pregressi e riguardano interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario¹⁶⁴. Alcuni di essi sono particolarmente vetusti e risalgono al 2008 (cap. 24133), in quanto risultano ancora in attesa di richiesta di erogazione da parte degli enti sanitari beneficiari¹⁶⁵.

Per la parte ordinaria si tratta di interventi di diversa natura, tra cui quelli più consistenti riguardano il rafforzamento dei collegamenti ferroviari, le opere di raddoppio della linea ferroviaria Pistoia-Montecatini e la viabilità regionale (residui derivanti da esercizi precedenti il 2016), mentre quelli derivanti dalla competenza sono impegni per interventi di edilizia scolastica, difesa del suolo e per il completamento del sistema tramviario metropolitano dell'area fiorentina.

¹⁶³ Cap. 26123 “Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica”.

¹⁶⁴ Cap. 24155 “Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 244/2007 (finanziaria 2008)” 118,71 milioni - Cap. 24133 “Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amministrazioni locali” 262,97 milioni - Cap. 24060 “Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 296/2006 (finanziaria 2007)” 86,36 milioni.

¹⁶⁵ Per quanto riguarda il capitolo di spesa in oggetto si rimanda alle considerazioni effettuate in precedenza (par. 4.1 del presente capitolo) nell'ambito dell'analisi dell'operazione di riaccertamento ordinario.

Il titolo III “Spese per incremento di attività finanziarie” presenta un unico residuo (185 milioni) che riguarda il comparto sanitario e, in particolare, l’anticipazione concessa alle aziende sanitarie per la realizzazione di infrastrutture. Il capitolo di spesa in oggetto¹⁶⁶ è peraltro collegato al corrispondente capitolo di entrata 46017 denominato “Restituzione dalle aziende sanitarie delle anticipazioni per realizzazione infrastrutture sanitarie” già trattato nell’ambito dei residui attivi.

Come già detto le uscite in conto terzi e le partite di giro rappresentano circa il 42,96 per cento dell’ammontare complessivo dei residui, di cui oltre il 41 per cento attiene il comparto sanitario. Si tratta principalmente di impegni residui pari a 2.668,35 milioni allocati sul capitolo 81013 “Recupero da parte dello stato di somme per il finanziamento della spesa sanitaria (art. 11, comma 17, d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502).

Tab. 83 - Residui attivi per titoli - conto ordinario e sanitario. Anni 2015-2016.

(in milioni)

Titolo	conto	2015			2016		
		Residui da residui	Residui derivanti dalla competenza	Residui finali	Residui da residui	Residui derivanti dalla competenza	Residui finali
1 Spese correnti	ordinario	30,54	328,59	359,13	45,47	389,29	434,76
	sanitario	625,58	1.023,14	1.648,72	855,83	1.002,24	1.858,06
Totale		656,12	1.351,73	2.007,85	901,30	1.391,52	2.292,82
2 Spese in conto capitale	ordinario	524,90	143,13	668,02	450,44	174,35	624,80
	sanitario	809,83	106,92	916,75	533,11	16,72	549,84
Totale		1.334,72	250,05	1.584,77	983,56	191,08	1.174,63
3 Spese per incremento attività finanziarie	ordinario	5,00	1,26	6,26	-	0,11	0,11
	sanitario	191,40	-	191,40	185,10	-	185,10
Totale		196,40	1,26	197,66	185,10	0,11	185,22
4 Rimborso Prestiti	ordinario	-	-	-	-	-	-
	sanitario	-	0,00	0,00	-	-	-
Totale		-	0,00	0,00	-	-	-
5 Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	ordinario	-	-	-	-	-	-
Totale		-	-	-	-	-	-
7 Uscite per conto terzi e partite di giro	ordinario	20,43	22,86	43,29	30,11	51,99	82,10
	sanitario	980,13	1.120,56	2.100,69	1.502,23	1.166,26	2.668,49
Totale		1.000,55	1.143,42	2.143,97	1.532,34	1.218,26	2.750,59
Totale residui conto ordinario		580,86	495,84	1.076,70	526,02	615,75	1.141,77
Totale residui conto sanitario		2.606,93	2.250,63	4.857,56	3.076,27	2.185,22	5.261,50
Totale complessivo		3.187,79	2.746,46	5.934,26	3.602,30	2.800,97	6.403,27

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

¹⁶⁶ Cap. 24190 “Anticipazioni alle aziende sanitarie per realizzazione infrastrutture sanitarie”.

Tab. 21 - Residui attivi per titoli - conto ordinario e sanitario. Anni 2015-2016. Percentuale sul totale.

Titolo	conto	2015			2016		
		Residui da residui	residui derivanti dalla competenza	Residui finali	Residui da residui	residui derivanti i dalla competenza	Residui finali
		% su totale					
1 Spese correnti	ordinario	0,96%	11,96%	6,05%	1,26%	13,90%	6,79%
	sanitario	19,62%	37,25%	27,78%	23,76%	35,78%	29,02%
Totale		20,58%	49,22%	33,83%	25,02%	49,68%	35,81%
2 Spese in conto capitale	ordinario	16,47%	5,21%	11,26%	12,50%	6,22%	9,76%
	sanitario	25,40%	3,89%	15,45%	14,80%	0,60%	8,59%
Totale		41,87%	9,10%	26,71%	27,30%	6,82%	18,34%
3 Spese per incremento attività finanziarie	ordinario	0,16%	0,05%	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%
	sanitario	6,00%	0,00%	3,23%	5,14%	0,00%	2,89%
Totale		6,16%	0,05%	3,33%	5,14%	0,00%	2,89%
4 Rimborso Prestiti	ordinario	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	sanitario	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Totale		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
5 Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	ordinario	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	sanitario	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Totale		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7 Uscite per conto terzi e partite di giro	ordinario	0,64%	0,83%	0,73%	0,84%	1,86%	1,28%
	sanitario	30,75%	40,80%	35,40%	41,70%	41,64%	41,67%
Totale		31,39%	41,63%	36,13%	42,54%	43,49%	42,96%
Totale residui conto ordinario		18,22%	18,05%	18,14%	14,60%	21,98%	17,83%
Totale residui conto sanitario		81,78%	81,95%	81,86%	85,40%	78,02%	82,17%
		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati di rendiconto.

4.3. Le cancellazioni complessive

Le cancellazioni definitive operate durante l'esercizio, comprensive delle operazioni di riaccertamento ordinario, sono pari a 46,9 milioni con riferimento ai residui attivi. Tuttavia, a fronte di maggiori accertamenti registrati nell'anno per 10,4 milioni, l'effetto netto risulta pari a 36,51 milioni. Per quanto riguarda i residui passivi, le relative cancellazioni ammontano a 266,23 milioni. Tali eliminazioni determinano un risultato attivo della gestione dei residui per 229,72 milioni, che assorbe completamente il risultato negativo della gestione di competenza (-12,51) e parte della decurtazione inerente il fondo pluriennale vincolato (pari a 252,75 milioni) migliorando di molto il saldo finanziario rispetto a quello determinato nel 2015 (-620,72). Invero, la gestione positiva dei residui dipende principalmente dalle cancellazioni di residui passivi (pari a 219 milioni), di natura non vincolata, effettuate sul capitolo n. 24133 relativo ad interventi straordinari sul patrimonio del comparto sanitario. In merito alle considerazioni su tali cancellazioni, si

rimanda a quanto espresso in precedenza in sede di analisi del riaccertamento ordinario (paragrafo 4.1 del presente capitolo).

Tab. 84 - Risultati della gestione residui e della gestione di competenza 2016. (in milioni)

GESTIONE RESIDUI	
Risultato della gestione residui attivi	-36,51
Risultato della gestione residui passivi	266,23
Risultato della gestione residui a)	229,72
<i>Risultato della gestione di competenza b)</i>	<i>-12,51</i>
<i>Saldo finanziario 2015 c)</i>	<i>-131,54</i>
<i>Fondo pluriennale vincolato anni successivi d)</i>	<i>-252,75</i>
Saldo finanziario 2016 (a + b + c + d)	-167,08

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Le cancellazioni effettuate sulle poste residuali attive sono relative ad insussistenze determinatesi nel corso dell'esercizio riferite in particolare alla compartecipazione regionale all'Iva per il finanziamento della spesa sanitaria (circa 24 milioni) e al fondo per la compensazione per il minor gettito delle tasse automobilistiche da parte dello Stato (circa 6 milioni).

Relativamente invece alle cancellazioni definitive inerenti i residui passivi (266,23 milioni), queste ultime si riferiscono, oltre alle eliminazioni in materia di infrastrutture sanitarie sopra richiamate (cap. 24133), ad interventi contenuti nel Programma pluriennale degli investimenti (in particolare contributi destinati ai piani urbani relativi alla mobilità e sicurezza) e ad interventi idrici e opere inerenti la difesa del suolo.

Il differenziale tra le poste attive e passive cancellate determina il risultato (positivo) della gestione dei residui pari a 229,72 milioni che consente di mitigare l'effetto negativo della gestione di competenza. Tra i residui attivi insussistenti sono presenti poste vincolate per 6,02 milioni¹⁶⁷ a fronte di partite vincolate ricomprese tra le cancellazioni di residui passivi pari a 10,01 milioni. Il differenziale di 4,01 milioni rappresenta risorse liberate a seguito della cancellazione delle relative spese e che, in base alla loro natura e alle disposizioni normative che le regolano, confluiscono nei fondi vincolati del risultato di amministrazione.

¹⁶⁷ Pari alla differenza tra le minori residui attivi per 15,60 milioni e maggiori residui attivi pari a 9,58 milioni.

4.4. I residui perenti

Lo stock dei residui perenti che ammontava a 1.609,27 milioni alla data del 31/12/2015, a seguito dell'abolizione per le regioni dell'istituto della perenzione operato dal d.lgs. n. 118/2011, si riduce di anno in anno per effetto delle reinscrizioni e delle cancellazioni o delle insussistenze operate durante l'esercizio. La relativa copertura è in parte garantita dai fondi appositamente accantonati nel risultato di amministrazione come verrà riportato di seguito.

La successiva tabella mostra la consistenza dei residui perenti alla fine dell'esercizio.

Tab. 85 - Residui perenti. Andamento 2013-2016.

(in milioni)

Voci	al 31.12.2013	al 31.12.2014	al 31.12.2015	al 31.12.2016
<i>Consistenza ad inizio anno</i>	3.363,62	1.260,25	1.609,27	1.270,07
Residui dichiarati perenti nell'anno	527,78	453,17	0,00	0,00
Impegni reiscritti durante l'anno	2.604,84	64,10	328,27	47,96
Residui insussistenti e cancellati	26,31	40,05	10,93	113,61
Consistenza a fine anno	1.260,25	1.609,27	1.270,07	1.108,50

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Per effetto delle variazioni intervenute nel corso dell'anno inerenti le reinscrizioni e le cancellazioni, la consistenza finale dei residui perenti alla fine dell'esercizio 2016 ammonta a 1.108,50 milioni.

Analizzando l'evoluzione della grandezza in oggetto nel corso degli anni, si evidenzia come questa registri una importante riduzione tra il 2014 ed il 2015. Infatti, nel corso del 2015, vengono reimpegnati nel bilancio di competenza 328,27 milioni, a fronte dei 64,10 milioni del 2014. Tale reinscrizione, effettuata soprattutto nell'ambito delle spese per partite di giro e servizi in conto terzi (titolo VII), come dichiarato dalla Regione, aveva comportato un peggioramento del saldo dello stesso titolo VII nel corso del 2015, con un differenziale tra accertamenti ed impegni in conto terzi negativo per circa 283 milioni¹⁶⁸. Nel corso del 2016, invece, sono stati reiscritti in bilancio residui perenti per un importo

¹⁶⁸ Il differenziale registrato nel 2015 tra entrate e spese in conto terzi era determinato, in base a quanto dichiarato dalla Regione, da maggiori impegni derivanti dall'applicazione di una quota di avanzo accantonato nel fondo dei residui perenti. Al riguardo, l'ente aveva specificato che, a seguito dell'introduzione del d.lgs. n. 118/2011 e della conseguente eliminazione dell'istituto della perenzione, il fondo riferito ad impegni per residui perenti, componente dell'avanzo accantonato, continua ad operare per la reinscrizione in bilancio degli impegni caduti in perenzione prima dell'introduzione delle nuove regole contabili. Ciò ha comportato, a differenza di quanto avveniva prima del 2015, la reinscrizione, tra le spese, dei residui perenti sull'originario capitolo di appartenenza che, se allocato nelle partite di giro, crea uno sbilanciamento tra accertamenti ed impegni. Per il dettaglio dell'analisi sulle spese in conto terzi si rimanda all'apposito capitolo della presente relazione.

minore e pari a 47,96 milioni. La reimputazione di impegni da residui perenti influenza, peraltro, l'andamento della gestione di competenza. Quest'ultima, infatti, passa da un saldo negativo, registrato nel 2015, di 304,33 milioni ad un saldo negativo 2016 di appena 12,51 milioni, come indicato nei dati riportati nel precedente paragrafo. Tale miglioramento è in gran parte riconducibile al minore importo di residui perenti reiscritti in bilancio nel 2016 tra le spese per partite di giro, rispetto a quanto avvenuto nel precedente esercizio 2015¹⁶⁹.

La copertura delle maggiori spese derivanti dalla reinscrizione in bilancio dei residui perenti è assicurata dai relativi fondi. Come si evince dalla successiva tabella, il tasso di copertura dei residui (fondo/entità residui perenti) si attesta al 96,95 per cento, a fronte di una soglia minima prevista dal d.lgs. n. 118/2011 del 70 per cento¹⁷⁰.

Tab. 86 - Tasso di copertura del fondo residui perenti. Anni 2014-2016. (in milioni)

	al 31.12.2014	al 31.12.2015	al 31.12.2016
Residui passivi perenti	1.609,27	1.270,07	1.108,50
Fondo copertura residui perenti	1.436,72	1.126,52	1.074,70
Tasso di copertura	89,27%	88,70%	96,95%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Regione.

4.5. La vetustà dei residui mantenuti in bilancio al 31/12/2016

L'analisi dei residui attivi mantenuti complessivamente in bilancio al 31.12.2016, in base alla loro composizione per anno di provenienza, mostra come il 13 per cento del totale sia caratterizzato da un elevato grado di vetustà.

Infatti, su complessivi 6.276 milioni, 816,7 milioni risultano vetusti, in quanto risalgono ad anni antecedenti l'ultimo quinquennio (ante 2012). Il grado di vetustà, peraltro, si rimodula in 17,39 per cento se si considerano solo le partite residuali sottoposte al riaccertamento ordinario, al netto quindi dei residui, derivanti dalla competenza 2016, riferiti ai servizi in conto terzi ed al comparto sanitario. Le principali poste provenienti da anni precedenti il 2012 riguardano le entrate contabilizzate nel titolo I (494,7 milioni), costituite da proventi derivanti dalla compartecipazione regionale all'iva, nonché dalla tassa automobilista incassata da soggetti diversi dalla Regione e da riversare alla stessa.

¹⁶⁹ Nel 2016 il differenziale tra accertamenti ed impegni per servizi in conto terzi, derivante dalla reinscrizione dei residui perenti, ammonta a circa 620 mila euro (in parte compensato da altre variazioni, come meglio specificato nel capitolo riferito all'analisi generale della spesa); nel 2015 ammontava a più di 282 milioni.

¹⁷⁰ D.lgs. n. 118/2011, art. 60, comma 3.

Anche le entrate di parte capitale (titolo IV) presentano un elevato importo di residui vetusti (187,2 milioni), che riguarda in prevalenza le risorse provenienti da organi statali destinate al finanziamento del programma di investimenti nel settore sanitario, al finanziamento del trasporto pubblico locale e della riqualificazione urbana. Anche le entrate derivanti da riduzione delle attività finanziarie (titolo V) presentano un importante ammontare di poste vetuste (63,7 milioni). Queste ultime si riferiscono, per la quasi totalità, a entrate derivanti dalla restituzione, da parte delle aziende sanitarie, delle anticipazioni ad esse erogate per la realizzazione di infrastrutture e per l'alienazione di beni immobili. In particolare, si rileva il mancato rientro delle somme erogate a valere sul "fondo di anticipazione di risorse provenienti da alienazioni" (cap. n. 46017) per l'azienda ospedaliero universitaria pisana e per l'azienda sanitaria di Prato e per quella di Lucca, che ammontano a più di 40 milioni. Sussiste inoltre un ulteriore capitolo di spesa (n. 46003) su cui permangono residui vetusti riferiti alla restituzione dalle aziende sanitarie delle anticipazioni per alienazioni di immobili, pari a 21,5 milioni e relativa a somme da ricevere dal Meyer.

L'ammontare e la composizione delle partite residuali attive influenza, peraltro, la definizione del fondo crediti di dubbia esigibilità che l'ente è tenuto a quantificare secondo precisi parametri, come definiti dal principio applicato della contabilità finanziaria (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), ed a vincolare nell'ambito del risultato di amministrazione. Per l'analisi di detto fondo si rimanda al prosieguo del presente capitolo.

Nel complesso, si sottolinea l'elevato ammontare di residui attivi afferenti alle risorse del titolo I, che rappresentano le principali entrate proprie dell'ente. Infatti, al termine del 2016, permangono accertamenti non riscossi per 3.209 milioni, ovvero più del 50 per cento dei residui attivi complessivi (6.276 milioni). I residui in oggetto, oltre a quanto già rilevato per la quota proveniente da esercizi antecedenti il 2012, sono rappresentati principalmente da crediti verso il Ministero dell'economia e delle finanze (2.682 milioni) riferiti alla compartecipazione all'iva e ai gettiti derivanti da Irap e Irpef, oltre che alla posta perequativa rappresentata dal fondo di garanzia interregionale, come peraltro già esplicitato in precedenza.

Tab. 87 - Residui attivi: dettaglio per anno di provenienza

(in euro)

Titolo entrata	Descrizione titolo	ES. PREC.	2012	2013	2014	2015	2016	TOTALE	% vetustà residui
1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	494.722.602	341.960.629	405.663.511	724.447.253	960.458.232	282.000.664	3.209.252.891	15,42%
2	Trasferimenti correnti	32.164.685	6.367.565	78.158.567	50.274.017	237.987.714	73.022.572	477.975.122	6,73%
3	Entrate extratributarie	38.879.712	12.273.289	13.003.835	14.913.902	8.185.613	38.731.918	125.988.270	30,86%
4	Entrate in conto capitale	187.250.847	13.858.172	32.301.905	125.734.870	80.431.159	112.662.642	552.239.595	33,91%
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	63.694.440	67.734.755	29.855.220	105.087.688	1.373.130	7.367.999	275.113.232	23,15%
6	Accensione prestiti	-	-	-	-	-	55.312.901	55.312.901	0,00%
9	Entrate per conto terzi e partite di giro	4.013	34.445	19.633	15.017	388.476	-	461.584	0,87%
Totale residui attivi sottoposti a riaccertamento ordinario		816.716.300	442.228.855	559.002.670	1.020.472.747	1.288.824.324	569.098.697	4.696.343.594	17,39%
<i>Totale residui attivi non sottoposti a riaccertamento ordinario (comparto sanitario e partite di giro di competenza 2016)</i>		-	-	-	-	-	1.580.068.898	1.580.068.898	0,00%
Totale residui attivi complessivi		816.716.300	442.228.855	559.002.670	1.020.472.747	1.288.824.324	2.149.167.595	6.276.412.492	13,01%

Nota: il totale dei residui per titolo differisce da quanto indicato nella tabella denominata “Residui attivi. Anni 2015-2016” in quanto, in questa sede, i residui del comparto sanitario e delle partite di giro (limitatamente a quelli di competenza 2016) sono ricompresi nell’ultima voce della tabella “Totale residui attivi non sottoposti a riaccertamento ordinario (comparto sanitario e partite di giro di competenza 2016)”.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana

Tab. 88 - Residui passivi: dettaglio per anno di provenienza

(in euro)

Titolo spesa	Descrizione titolo	ES. PREC.	2012	2013	2014	2015	2016	TOTALE	% vetustà residui
1	Spese correnti	-	-	36.645.263	103.677.686	760.973.135	389.286.350	1.290.582.435	0,00%
2	Spese in conto capitale	276.619.727	60.851.985	146.791.305	338.543.209	160.749.244	174.354.298	1.157.909.769	23,89%
3	Spese per incremento attività finanziarie	2.570.000	60.000.000	22.421.886	100.113.080	-	113.000	185.217.966	1,39%
7	Uscite per conto terzi e partite di giro	-	-	339.707.128	660.737.252	531.894.364	-	1.532.338.743	0,00%
Totale residui passivi sottoposti a riaccertamento ordinario		279.189.727	120.851.985	545.565.582	1.203.071.228	1.453.616.743	563.753.647	4.166.048.912	6,70%
<i>Totale residui passivi non sottoposti a riaccertamento ordinario (comparto sanitario e partite di giro di competenza 2016)</i>		-	-	-	-	-	2.237.216.678	2.237.216.678	0,00%
Totale residui passivi complessivi		279.189.727	120.851.985	545.565.582	1.203.071.228	1.453.616.743	2.800.970.325	6.403.265.590	4,36%

Nota: il totale dei residui per titolo differisce da quanto indicato nella tabella denominata “Residui passivi. Anni 2015-2016” in quanto, in questa sede, i residui del comparto sanitario e delle partite di giro (limitatamente a quelli di competenza 2016) sono ricompresi nell’ultima voce della tabella “Totale residui passivi non sottoposti a riaccertamento ordinario (comparto sanitario e partite di giro di competenza 2016)”.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

I residui passivi, di contro, non sono caratterizzati da un elevato grado di vetustà. Infatti, fino all'entrata in vigore dei principi contabili armonizzati, vigeva l'istituto della perenzione amministrativa, che consentiva l'eliminazione contabile dal bilancio del residuo passivo trascorsi due anni, in caso di spese correnti, o sette anni, in caso di spese d'investimento. Lo scopo della perenzione amministrativa era quello di semplificare ed alleggerire le scritture contabili, non estinguendo tuttavia il diritto del creditore che può in ogni momento chiedere il soddisfacimento delle obbligazioni regionali passive, nei limiti della prescrizione estintiva civilistica.

La tabella sopra riportata, relativa alla composizione dei residui passivi per anno di provenienza, evidenzia la presenza, per la parte corrente, di residui passivi solo a partire dal 2013 (ovvero a partire da due anni prima del 2015, esercizio di introduzione dell'armonizzazione contabile e quindi di disapplicazione della perenzione amministrativa).

Per quanto riguarda, invece, la spesa per investimenti, permangono in bilancio poste pregresse a partire dal 2008, in quanto, in questo caso, la perenzione si verificava trascorsi sette anni dal relativo impegno.

La mancata applicazione dell'istituto della perenzione a partire dal 2015 comporterà, per il futuro, il mantenimento in bilancio dei residui pregressi, con un conseguente incremento del grado di vetustà degli stessi. Tale andamento verrà influenzato in particolare dai rimborsi da parte dello Stato di somme per il finanziamento della spesa sanitaria (art. 11, comma 17, d.lgs. n. 502/92), allocati tra le partite di giro, come evidenziato già in precedenza.

Nel complesso, le principali poste passive vetuste (provenienti da anni precedenti il 2012) riguardano le spese in conto capitale (276,6 milioni), e sono costituite in prevalenza da interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento del patrimonio sanitario (86 milioni) e da interventi previsti dal programma pluriennale di investimenti sulla viabilità regionale (43 milioni). Tra le spese di parte capitale, sussistono inoltre circa 22 milioni di residui vetusti derivanti da interventi urgenti per la risoluzione di gravi situazioni di carenze idriche.

Peraltro, la parte capitale è caratterizzata da una quota di residui vetusti particolarmente elevata sul totale di quelli mantenuti in bilancio al termine del 2016 (23,89 per cento). Tale criticità può dipendere anche da una non efficiente gestione della programmazione degli interventi, oltre che dalla presenza di eventuali tensioni nella gestione di cassa.

4.6. Il fondo crediti di dubbia esigibilità rideterminato al 31/12/2016

Il fondo crediti di dubbia esigibilità definito al punto 3.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (di cui all'allegato n. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 – esempio n. 5) consiste in un accantonamento effettuato secondo specifiche modalità di calcolo al fine di evitare che siano impiegate risorse di dubbia esigibilità per finanziare spese esigibili nel corso del medesimo esercizio. Su tale fondo non vengono presi impegni ma lo stesso confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata. Lo stanziamento del fondo crediti dubbia esigibilità è un dato flessibile; durante la gestione deve essere monitorato ed adeguato in base alle variazioni intervenute nella gestione dei residui attivi, al fine di determinarne la congruità in funzione dell'andamento delle riscossioni effettuate.

L'ammontare del fondo accantonato viene controllato almeno in sede di assestamento, con eventuale variazione dello stanziamento di bilancio e, in sede di rendiconto, vincolando o svincolando le necessarie quote dall'avanzo. Il principio contabile¹⁷¹ esclude dal computo del fondo alcune tipologie di entrata considerate “certe” ed in particolare i crediti vantati nei confronti di altre amministrazioni, i crediti assistiti da fidejussione e le entrate tributarie accertate per cassa. A tali esclusioni si aggiungono, per le regioni, le entrate tributarie che finanziano la sanità accertate sulla base di atti di riparto e le manovre fiscali regionali sempre destinate alla sanità, libere o vincolate, accertate sulla base delle stime del Dipartimento delle finanze.

Nel bilancio 2016, lo stanziamento definitivo del fondo crediti risulta pari a 284,32 milioni, costituito dalla quota accantonata a bilancio di previsione (91,03 milioni successivamente variata in sede di assestamento a 101,50 milioni), dal fondo crediti confluito nell'avanzo di amministrazione al 31/12/2015 (173,74 milioni, di cui 171,66 di parte corrente e 2,08 milioni di parte capitale) e da un'ulteriore quota di fondo (9,08 milioni) relativa a risorse vincolate di competenza inerenti la parte corrente (7,70 milioni) e la parte capitale (1,37 milioni), anche queste accantonate in sede di assestamento¹⁷².

Il fondo rideterminato a fine esercizio pari a 297,13 milioni (di cui 293,15 milioni relativi alla parte corrente e 3,98 milioni relativi alla parte capitale) risulta quindi maggiore rispetto a quello stanziato in bilancio; la regione ha infatti provveduto ad integrarne lo stanziamento accantonando un'ulteriore quota nell'avanzo di

¹⁷¹ Allegato 4/2, punto 3 esempio 5.

¹⁷² Delibera Giunta regionale, 30 agosto 2016, n. 824 – Allegato 1.

amministrazione. La percentuale di copertura del fondo sul totale complessivo dei residui attivi (6.212,91 escluse le entrate da indebitamento, le anticipazioni di tesoreria e le partite di giro rispettivamente titolo VI, VII e IX delle entrate), così come indicato nell'allegato C) al rendiconto 2016 approvato dalla Giunta, risulta del 4,78 per cento. Tale percentuale risulta particolarmente bassa in quanto l'ammontare dei crediti di difficile esazione (334,32 milioni), ovvero la base di calcolo del fondo, costituisce solo il 5,38 per cento dell'ammontare dei residui complessivi considerati (6.212,91 milioni). Di conseguenza, la percentuale di copertura del fondo prendendo a riferimento esclusivamente i residui attivi di difficile esazione risulta superiore all'88 per cento. Le esclusioni hanno riguardato in prevalenza residui afferenti ad imposte, tasse e proventi assimilati, in particolare i tributi destinati al finanziamento della sanità (compartecipazione Iva), fondi perequativi da amministrazioni centrali dello Stato e crediti verso le aziende sanitarie.

La metodologia di calcolo del fondo applicata dalla Regione è quella prescritta dal principio contabile al punto 3.3 dell'allegato 4/2 del citato decreto legislativo, esplicitato nell'esempio n. 5. Sulla base dei residui attivi complessivi determinati a seguito del riaccertamento ordinario, la Regione ha provveduto a determinare la media semplice tra gli incassi in conto residui e i residui attivi all'inizio di ciascun anno dell'ultimo quinquennio per tipologia di entrata, escludendo le poste contabili enumerate dal principio contabile. Ha successivamente individuato i residui attivi di dubbia e difficile esazione approfondendo l'analisi a livello di capitolo e ha proceduto a determinare il valore dell'accantonamento, calcolando, sull'importo complessivo dei residui di dubbia e difficile esazione la relativa percentuale, pari al complemento a 100 delle medie calcolate in precedenza per ciascuna tipologia di entrata.

Le tabelle successive mostrano la quantificazione del fondo a fine esercizio 2015 e 2016.

Tab. 89 - Calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2015.

(in euro)

Tipologia		Residui da residui	% sul totale	Accantonam. a l fondo da residui	Residui derivanti dalla competenza	% sul totale	Accantonam. residuo da competenza	Complemento a 100 della % di riscossione	Accantonam. totale
		<i>a</i>		<i>b=(a*e)</i>	<i>c</i>		<i>d=(c*e)</i>	<i>e</i>	<i>b+d</i>
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 della Regione Toscana.

Tab. 90 - Calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016.

(in euro)

Tipologia		Residui da residui	% sul totale	Accantonam. al fondo residui	Residui derivanti dalla competenza	% sul totale	Accantonam. finale residuo da competenza	Complemento a 100 della % di riscossione	Accantonam. totale
		<i>a</i>		<i>b=(a*e)</i>	<i>c</i>		<i>d=(c*e)</i>	<i>e</i>	<i>b+d</i>
1010100	Imposte tasse e proventi assimilati	98.374.896,00	52,81%	86.569.908,48	112.492.439,60	75,98%	98.993.346,85	61,56%	185.563.255,33
2010300	Trasferimenti correnti da Imprese	89.392,79	0,05%	62.459,58	22.718,22	0,02%	15.873,44	69,87%	78.333,02
2010400	Trasferimenti correnti da Istit. Sociali Private	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00
2010500	Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	16,12	0,00%	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00
3010000	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	1.748.568,35	0,94%	1.368.811,32	13.197.555,77	8,91%	10.331.288,28	78,28%	11.700.099,60
3020000	Proventi deriv. dall'attività di controllo e repressione irregolarità e illeciti	1.286.744,69	0,69%	617.637,45	1.325.592,09	0,90%	636.284,20	48,00%	1.253.921,65
3030000	Interessi attivi	3.488.115,55	1,87%	3.368.035,58	347.745,24	0,23%	335.773,95	96,56%	3.703.809,53
3040000	Altre entrate da redditi da capitale	490.026,92	0,26%	456.091,73	0,00	0,00%	0,00	93,07%	456.091,73
3050000	Rimborsi e altre entrate correnti	76.783.766,51	41,22%	74.032.290,42	8.228.493,54	5,56%	7.933.632,99	96,42%	81.965.923,41
4040000	Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	18.643,87	0,01%	12.245,39	215.306,18	0,15%	141.414,20	65,68%	153.659,59
4050000	Altre entrate in conto capitale	626.339,07	0,34%	406.117,51	5.270.573,68	3,56%	3.417.433,76	64,84%	3.823.551,27
5020000	Riscossione di crediti di breve termine	0,00	0,00%	0,00	5.000.000,00	3,38%	5.000.000,00	100,00%	5.000.000,00
5030000	Riscossione crediti di medio-lungo termine	3.366.510,81	1,81%	2.174.592,61	1.947.962,26	1,32%	1.258.283,31	64,59%	3.432.875,92
Totale complessivo		186.273.020,68	100,00%	169.068.190,07	148.048.396,58	100,00%	128.063.330,98		297.131.521,05

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

Risulta evidente che, nel 2016, l'incremento del fondo rispetto al precedente esercizio dipende in particolare dall'aumento dei residui relativi alla tipologia "Imposte, tasse e proventi assimilati" (da 90,56 a 185,56 milioni). Tale fenomeno riguarda le entrate relative alla tassa di circolazione automobilistica che, a partire dal 2015, in base alle nuove regole armonizzate, non sono più contabilizzate per cassa, provocando a fine esercizio un considerevole aumento dei residui attivi. Ciò ha determinato, nel 2016, un accantonamento al fondo per 185,56 milioni, di cui 98,99 milioni di competenza e 86,57 milioni relativi ai residui (questi ultimi derivanti dal ricalcolo dell'accantonamento effettuato sui residui in competenza nel 2015 pari a 90,32 milioni). Per tale tipologia di entrata la Regione ha applicato il complemento a 100 della percentuale di riscossione dell'esercizio 2016 (12 per cento), poiché la media relativa agli ultimi 5 esercizi non sarebbe stata coerente considerato che, negli esercizi precedenti il 2015, dette entrate, recuperate con l'iscrizione a ruolo coattivo, erano accertate per cassa.

Con riguardo alle altre tipologie, l'ammontare accantonato risulta in linea con l'anno precedente. Quelle che pesano maggiormente sulla consistenza finale del fondo sono relative ai "rimborsi ed entrate correnti", il cui accantonamento, nel 2016, è pari a 81,97 milioni. I residui attivi di maggior importo che hanno determinato l'accantonamento sono relativi a rimborsi per economie e recuperi relativi al fondo unico delle imprese (circa 11,52 milioni), a crediti vantati nei confronti degli organismi intermedi, dei soggetti attuatori e delle imprese su finanziamenti erogati dalla regione (5,9 milioni), a recuperi e rimborsi derivanti da economie su somme a destinazione vincolata relative a quote di cofinanziamento di progetti europei (docup ob. 2 2000-2006 per 37,79 milioni) e di somme di natura corrente a destinazione libera (11,74 milioni) e vincolata (2,59 milioni). Si tratta principalmente di finanziamenti per il sostegno delle imprese private erogati per far fronte alla contingente situazione economico-sociale, che difficilmente saranno recuperabili stante il perdurare della crisi economico-finanziaria.

5. I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo

5.1. Principali elementi del bilancio di previsione

Il bilancio di previsione mantiene la scelta di equilibrio tra entrate e spese.

La nota integrativa al bilancio, prevista dall'art. 11, comma 5, del d.lgs. n. 118/2011, tiene conto dei tagli ai trasferimenti statali previsti dal d.l. n. 66/2014 e dalla legge di stabilità 2016.

La Regione ha quantificato l'impatto della manovra statale per il 2016 sul bilancio regionale della Toscana in 314,15 milioni, la cui copertura è assicurata attraverso una riduzione dei trasferimenti sanitari per 149 milioni ed un contributo statale alla riduzione dell'indebitamento regionale per 104 milioni. La quota residua di 61,15 milioni, a valere sulle risorse regionali, è coperta attraverso una rinuncia ai trasferimenti statali vincolati per 49 milioni e un accantonamento di fondi regionali per i restanti 12,15 milioni, corrispondenti alle risorse da trasferire allo Stato a completamento della manovra.

La Regione, anche per il 2016, non ha operato alcun aumento di aliquote, con due eccezioni di modesto rilievo concernenti, la prima, le tasse automobilistiche regionali, con l'integrale assoggettamento alla normativa statale di riferimento dei requisiti di esenzione per handicap e, la seconda, l'imposta regionale sulle concessioni statali, con la regolarizzazione agevolata delle imposte non corrisposte, attraverso il pagamento del 20 per cento del canone già determinato per l'utilizzo delle aree del demanio idrico. Pertanto, le entrate tributarie non sanitarie sono, nel loro complesso, inferiori all'anno precedente di circa 10 milioni.

Per quanto riguarda le entrate del titolo II, relativo ai trasferimenti correnti, gli stanziamenti, pari, complessivamente, a 153,24 milioni, riguardano i trasferimenti per progetti europei ed una parte dei trasferimenti legati al trasporto pubblico locale, per un importo di 16 milioni.

Per le entrate extratributarie (titolo III) si registra un consistente aumento, rispetto ai dati del bilancio conoscitivo 2015, derivante dalle entrate, pari a 21 milioni, relative al passaggio di funzioni dalle province (canoni sulle concessioni del demanio idrico, contributi versati nell'ambito dei controlli sugli impianti termici e proventi derivanti dalla concessione di autorizzazioni), dalle entrate relative ai rientri da fondi rotativi (circa 25 milioni) e dai proventi derivanti dal sanzionamento amministrativo (4 milioni).

Lo stanziamento relativo alle entrate in conto capitale (titolo IV) riguarda, in prevalenza, i trasferimenti comunitari di cui al ciclo di programmazione 2014/20, inerenti al Fesr e, in minor misura, i contributi statali per l'edilizia scolastica, mentre le entrate per riduzione di attività finanziarie (titolo V) prevedono uno stanziamento di 17 milioni per rimborsi relativi ad anticipazioni finanziarie.

Lo stanziamento per l'accensione di prestiti (titolo VI), pari a 2.764,14 milioni, rappresenta per 2.677,64 milioni l'indebitamento contraibile a copertura del disavanzo presunto al 1 gennaio 2016 e, per i restanti 86,5 milioni, nuova autorizzazione all'indebitamento per il finanziamento di nuove spese di investimento.

Nel triennio 2014-2016, le risorse tributarie libere, anche al netto di quelle destinate alla sanità, aumentano del 3,70 per cento, ma, calcolando anche il ricorso al credito, si ha una contrazione del 4,15 per cento. Il ricorso al credito, infatti, diminuisce, a causa dell'applicazione dei nuovi principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, di oltre il 94 per cento su base annua, scendendo in misura consistente (da 1.618 a 86 milioni) anche in termini assoluti.

Tab. 91 - Quadro di raffronto delle risorse libere previste nei bilanci 2014, 2015 e 2016.

Entrate	Previsioni iniziali			Scostamenti		
	2014	2015	2016	2015/14	2016/15	2016/14
Entrate libere	7.586,94	7.491,73	7.867,43	-1,25%	5,01%	3,70%
Di cui:						
Entrate tributarie:	7.570,65	7.477,88	7.794,67	-1,23%	4,24%	2,96%
- Destinate alla sanità	6.601,76	6.434,00	6.761,00	-2,54%	5,08%	2,41%
Altre entrate (1)	16,29	13,85	72,76	-14,98%	425,34%	346,65%
Ricorso al credito (1)	711,00	1.618,57	86,50	127,65%	-94,66%	-87,83%
Totale generale	8.297,94	9.110,30	7.953,93	9,79%	-12,69%	-4,15%
Totale generale netto entrate tributarie destinate alla sanità	1.696,18	2.676,30	1.192,93	57,78%	-55,43%	-29,67%

(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.

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

Rispetto alle risultanze del bilancio conoscitivo 2015 le spese correnti, che rappresentano oltre il 96 per cento del totale della spesa, aumentano del 4,33 per cento, mentre quelle in conto capitale diminuiscono dell'87,22 per cento.

La spesa per rimborso prestiti cresce del 25,70 per cento.

Tab. 92 - Quadro di raffronto degli impieghi delle risorse libere previste nei bilanci 2015 (conoscitivo) e 2016. (in milioni)

Titoli	Stanzamenti iniziali		Scostamento 2016/15	Composizione	
	2015*	2016		2015*	2016
I - Spese correnti (1)	7.904,72	8.247,19	4,33%	82,18%	96,51%
II - Spese in conto capitale	1.634,15	208,87	-87,22%	16,99%	2,44%
III - Spese per incremento di attività finanziarie	8,57	0,00	-100,00%	0,09%	0,00%
IV - Rimborso prestiti	71,02	89,27	25,70%	0,74%	1,04%
Totale impieghi	9.618,46	8.545,33	-11,16%	100,00%	100,00%

*I dati dell'esercizio 2015 sono relativi al bilancio conoscitivo.

(1) Gli stanziamenti sono riportati al netto della somma di 500 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 milioni, relativa all'anticipazione di tesoreria, iscritta anche in entrata.

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

In sede di previsione l'avanzo di amministrazione risultante dal bilancio preventivo 2016 aumenta significativamente rispetto al bilancio preventivo del 2015. Tale confronto non appare, tuttavia, particolarmente significativo, poiché l'avanzo di amministrazione presunto che è consentito iscrivere a preventivo è solo quello vincolato, relativo a somme già accertate nei bilanci degli esercizi precedenti e ancora da utilizzare nel rispetto del vincolo di destinazione; l'avanzo vincolato, infatti, viene iscritto nei bilanci preventivi nella misura che si rende necessaria per finanziare i correlati impegni di spesa da assumere, necessariamente prima dell'approvazione della legge di assestamento. La sede ordinaria per l'applicazione dell'avanzo vincolato al bilancio preventivo dell'anno successivo è, invece, la legge di assestamento.

Il quadro delle previsioni in entrata e in uscita per il 2016 si presenta, dunque, nei termini risultanti dalla tabella e dalle figure che seguono.

Tab. 93 - Quadro riepilogativo delle previsioni iniziali di competenza dei bilanci 2015 (conoscitivo) e 2016.
(in milioni)

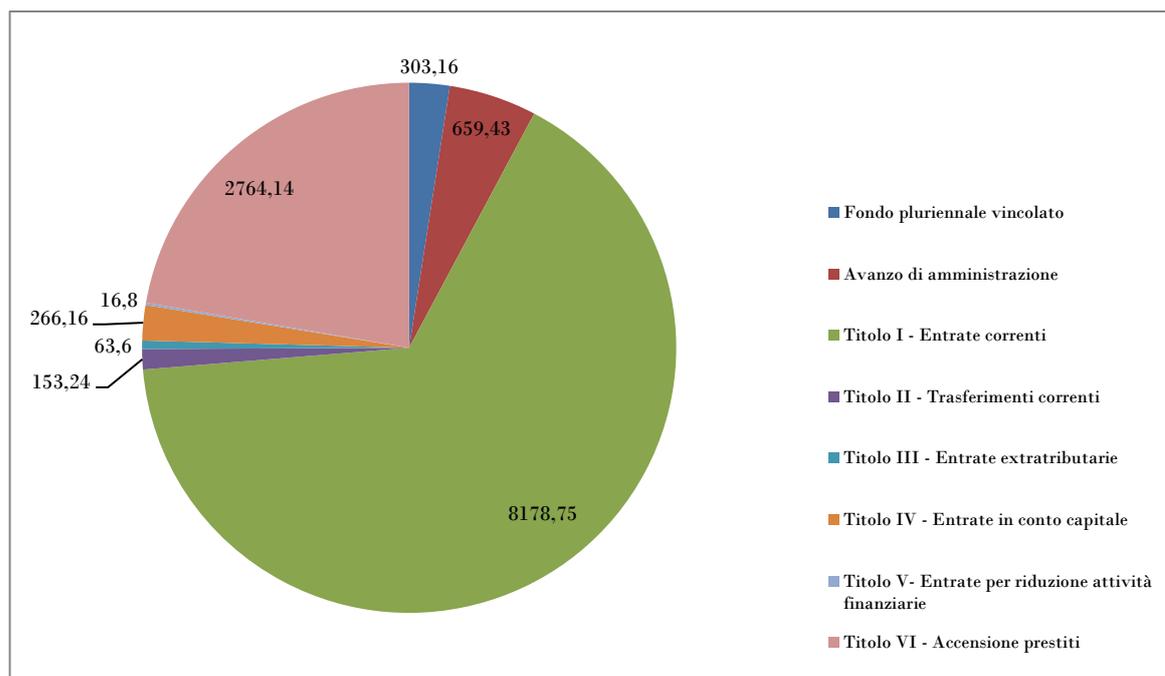
ENTRATA	2015	2016
Fondo pluriennale vincolato		303,16
Avanzo di amministrazione	293,58	659,43
Titolo I - Entrate correnti ⁽¹⁾	7.478,20	8.178,75
Titolo II - Trasferimenti correnti	471,88	153,24
Titolo III - Entrate extratributarie	14,71	63,6
Titolo IV - Entrate in conto capitale	36,13	266,16
Titolo V - Entrate per riduzione attività finanziarie	11,03	16,8
Titolo VI - Accensione prestiti	4.270,25	2.764,14
Totale entrata	12.575,78	12.405,28
SPESA	2015	2016
Disavanzo di amministrazione	2.651,67	2.696,34
Titolo I - Spese correnti ⁽¹⁾	8.063,58	8.290,90
Titolo II - spese in conto capitale	1.748,22	655,41
Titolo III - Spese per incremento attività finanziarie	17	10
Titolo IV - Spese per rimborso prestiti	95,31	752,63
Totale spesa	12.575,78	12.405,28

(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. 18/2/2000, n. 56. Le previsioni sono riportate al netto della somma relativa all'anticipazione di tesoreria, pari a 500 milioni, iscritta in entrata, al Titolo VII, e in uscita, al Titolo V. I dati dell'esercizio 2015 sono relativi al bilancio conoscitivo.

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

Fig. 15 - Previsioni iniziali di entrata di competenza 2016.

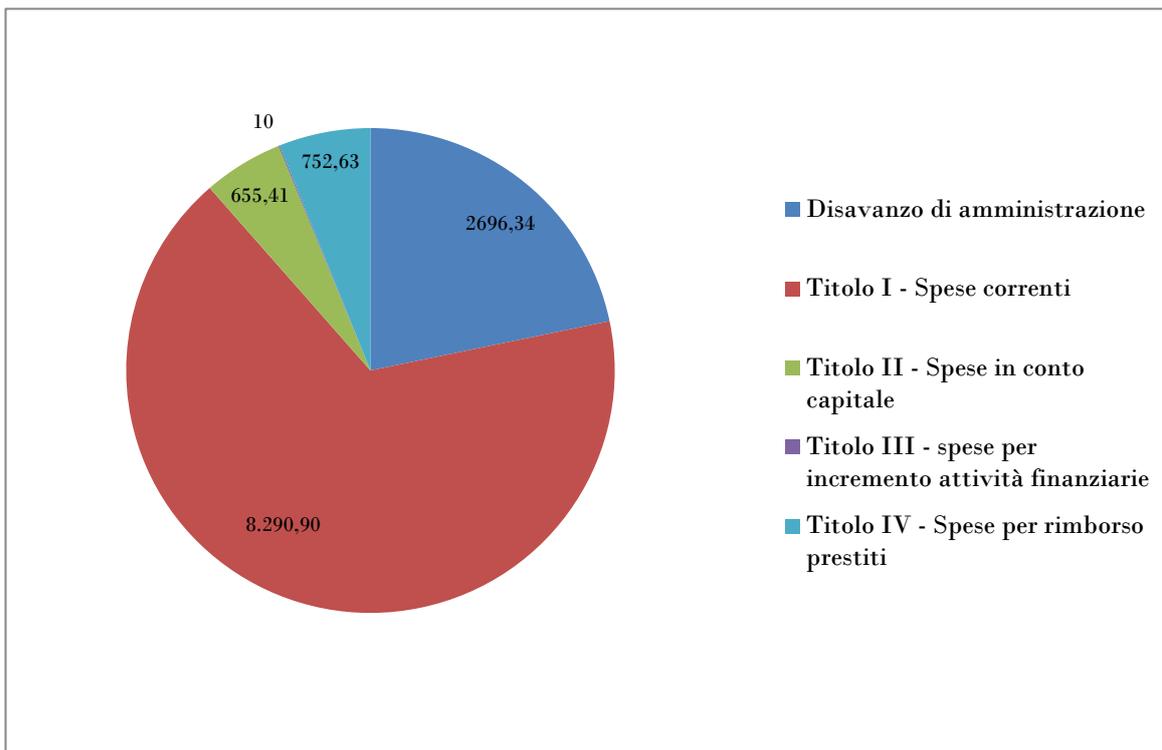
(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

Fig. 16 - Previsioni iniziali di spesa di competenza 2016

(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 2015 del 2,65 per cento e del 3,74 per cento sul triennio. Diminuisce, invece, la spesa in conto capitale (del 62,51 per cento nel confronto con il 2015 e del 24,31 per cento su base triennale).

Nelle previsioni 2016, al netto delle contabilità speciali, gli stanziamenti su base annua diminuiscono dell'1,97 per cento, principalmente a causa della decrescita della spesa per investimento, come sopra anticipato.

Tab. 94 - Quadro di raffronto degli impieghi previsti nei bilanci 2014, 2015 e 2016: classificazione economica di 1° livello. (in milioni)

Classificazione economica	Previsioni iniziali			Scostamenti		
	2014	2015	2016	2015/14	2016/15	2016/14
Totale titolo I - spese correnti	8.474,35	8.563,58	8.790,90	1,05%	2,65%	3,74%
Totale titolo II - spese in conto capitale	865,94	1.748,22	655,41	101,89%	-62,51%	-24,31%
Totale titolo III – spese per incremento attività finanziarie		17,00	10,00		-41,18%	
Totale titolo IV - spese per rimborso prestiti	104,49	95,31	752,63	-8,79%	689,67%	620,29%
Totale titolo V - Anticipazione di tesoreria	500,00	500,00	500,00	0,00%	0,00%	0,00%
Totale al netto delle spese per contabilità speciali	9.944,78	10.924,11	10.708,94	9,85%	-1,97%	7,68%
Totale titolo IV - spese per contabilità speciali	4.324,42	3.135,39	3.164,32	-27,50%	0,92%	-26,83%
Totale generale della spesa	14.269,20	14.059,50	13.873,26	-1,47%	-1,32%	-2,77%

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

5.2. 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 tre¹⁷³ e venticinque quelle approvate con delibera di Giunta.

L'Amministrazione regionale ha, inoltre, effettuato, nel corso del 2016, alcune variazioni anagrafiche di capitoli di spesa delle partite di giro, per un importo superiore a oltre 840 milioni. Tali variazioni, effettuate secondo le disposizioni di cui all'art. 51 del d. lgs. n. 118/2011, hanno comportato un cambio di titolo di bilancio dei capitoli in questione (da partite di giro a spese correnti o in conto capitale) e non hanno alterato né gli equilibri interni né i volumi complessivi del bilancio, trattandosi di operazioni compensative tra di loro. Le suddette variazioni sono riscontrabili, in dettaglio, negli allegati finanziari riportanti i dati d'interesse del tesoriere, ai sensi dell'art. 10, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011, che è stato trasmesso al medesimo tesoriere unitamente ai singoli provvedimenti di variazione.

La legge di assestamento del bilancio 2016 ha determinato il disavanzo del 2015, che è divenuto pari a 3.503.928.056,64 euro. Tale disavanzo include la somma di euro

¹⁷³ L.r. 26 maggio 2016, n. 34, l.r. 5 agosto 2016, n. 54 e l.r. 4 ottobre 2016, n. 69.

659.434.005,89 relativa al maggior disavanzo che si è determinato a seguito del recepimento delle disposizioni contenute nel d.l.13 novembre 2015, n. 179 (“Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all’equilibrio della finanza pubblica delle Regioni”) decaduto per mancata conversione, i cui effetti sono stati fatti salvi dall’articolo 1, comma 705, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato “legge di stabilità 2016”), e tiene conto della somma di euro 2.913.191,30 relativa alla quota di copertura (annualità 2015) del disavanzo determinato con il riaccertamento straordinario dei residui. Ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. n. 118/2011, le Regioni continuano a finanziare il disavanzo pregresso, formatosi fino al 31/12/2015 e derivante dai mutui autorizzati e non contratti, mediante ricorso all’indebitamento cui attingere, in ogni caso, solo per esigenze di cassa.

A partire dal 2016 invece, alle spese di investimento finanziate mediante ricorso all’indebitamento deve corrispondere l’effettiva contrazione dello stesso.

Complessivamente, la previsione d'entrata è aumentata, nel totale, del 10,38 per cento, prevalentemente grazie alle risorse provenienti da soggetti terzi (in particolare, del titolo II e del titolo IV).

Tab. 95 - Entrate proprie e derivate.

(in milioni)

	Previsioni iniziali	Previsioni finali	Variazione assoluta	Variazione %
Risorse regionali:				
Titolo I (1)	8.178,75	8.487,72	308,97	3,78%
Titolo III	63,60	87,75	24,15	37,97%
Titolo V	6,80	6,80	0,00	0,00%
Titolo VI	2.764,14	2.925,62	161,48	5,84%
Totale risorse regionali	11.013,29	11.507,89	494,60	4,49%
Risorse di soggetti esterni:				
Titolo II	153,24	712,70	559,46	365,09%
Titolo IV (2)	266,16	398,00	131,84	49,53%
Titolo V	10,00	12,33	2,33	23,30%
Totale risorse di soggetti esterni	429,40	1.123,03	693,63	161,53%
Totale generale	11.442,69	12.630,92	1.188,23	10,38%

(1) Al netto della somma di 500 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.

(2) Include il contributo agli investimenti dello Stato quale rimborso degli oneri di ammortamento su mutui con oneri a carico dello Stato.

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

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 26,84 per cento in termini di competenza (con esclusione delle partite di giro).

I maggiori aumenti di competenza in termini assoluti si registrano soprattutto per le spese correnti, passate da 8.790 a oltre 11.215 milioni, mentre in termini percentuali i maggiori aumenti, pari a oltre il 151 per cento, si registrano per le spese in conto capitale. 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 ciclo¹⁷⁴.

C'è, dunque, anche un effetto di minore trasparenza nella decisione di contenere in modo molto significativo sia le spese correnti che le spese in conto capitale nella fase previsionale, in quanto le stesse risultano, poi, aumentate in misura consistente sia in valore assoluto che percentuale, con le variazioni infrannuali. Al riguardo la Regione, in sede di controdeduzioni, ha evidenziato che la differenza tra previsioni iniziali e finali è, in gran parte, dovuta all'iscrizione dell'avanzo di amministrazione vincolato con la legge di assestamento e non a risparmi ipotizzati che poi non si concretizzano.

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.

¹⁷⁴ 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.

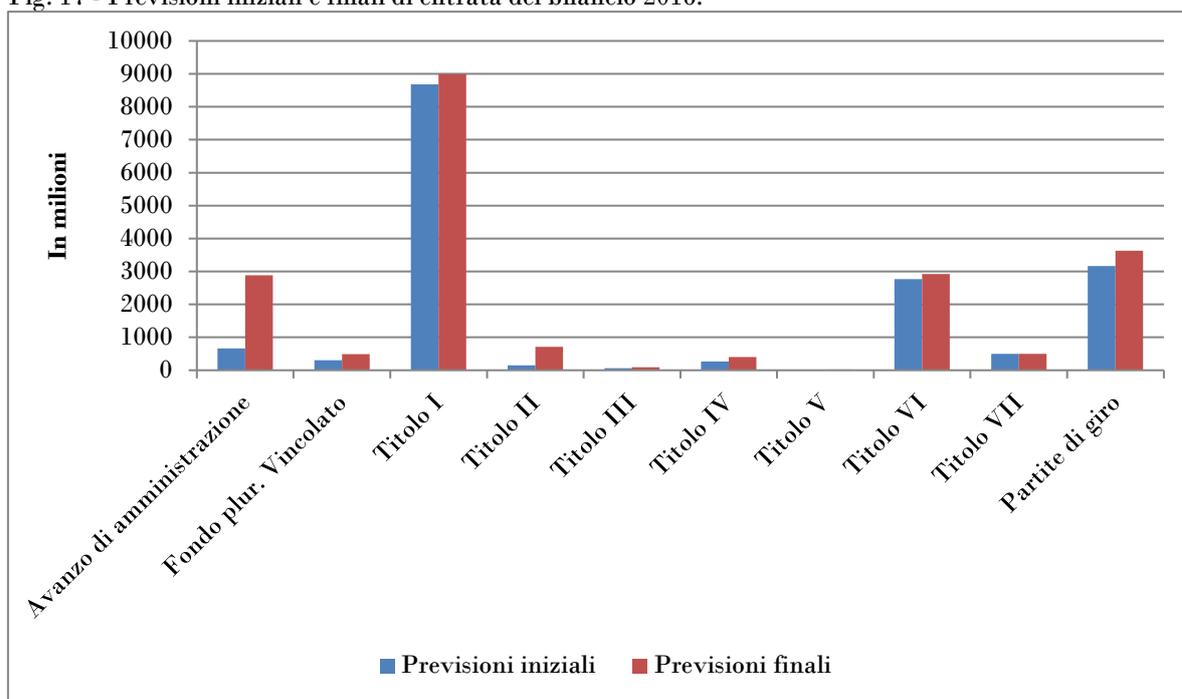
Tab. 96 - Bilancio di previsione di competenza 2016 - Previsioni iniziali e definitive.

(in milioni)

Entrata	Previsioni iniziali	Previsioni finali	Variazione assoluta	Variazione%
Avanzo di amministrazione	659,43	2.883,21	2.223,78	337,23%
Fondo pluriennale vincolato	303,17	489,18	186,01	61,36%
Titolo I	8.678,75	8.987,72	308,97	3,56%
Titolo II	153,24	712,70	559,46	365,09%
Titolo III	63,60	87,75	24,15	37,97%
Titolo IV	266,16	398,01	131,85	49,54%
Titolo V	16,80	19,13	2,33	13,87%
Titolo VI	2.764,14	2.925,62	161,48	5,84%
Titolo VII	500,00	500,00	0,00	0,00%
Totale	13.405,29	17.003,32	3.598,03	26,84%
Partite di giro	3.164,32	3.634,26	469,94	14,85%
Totale entrata	16.569,61	20.637,58	4.067,97	24,55%
Spesa	Previsioni iniziali	Previsioni finali	Variazione assoluta	Variazione%
Disavanzo di amministrazione	2.696,35	2.863,20	166,85	6,19%
Titolo I	8.790,90	11.215,64	2.424,74	27,58%
Titolo II	655,41	1.649,24	993,83	151,63%
Titolo III	10,00	12,92	2,92	29,20%
Titolo IV	752,63	761,87	9,24	1,23%
Titolo V	500,00	500,00	0,00	0,00%
Totale	13.405,29	17.002,87	3.597,58	26,84%
Partite di giro	3.164,32	3.634,71	470,39	14,87%
Totale spesa	16.569,61	20.637,58	4.067,97	24,55%

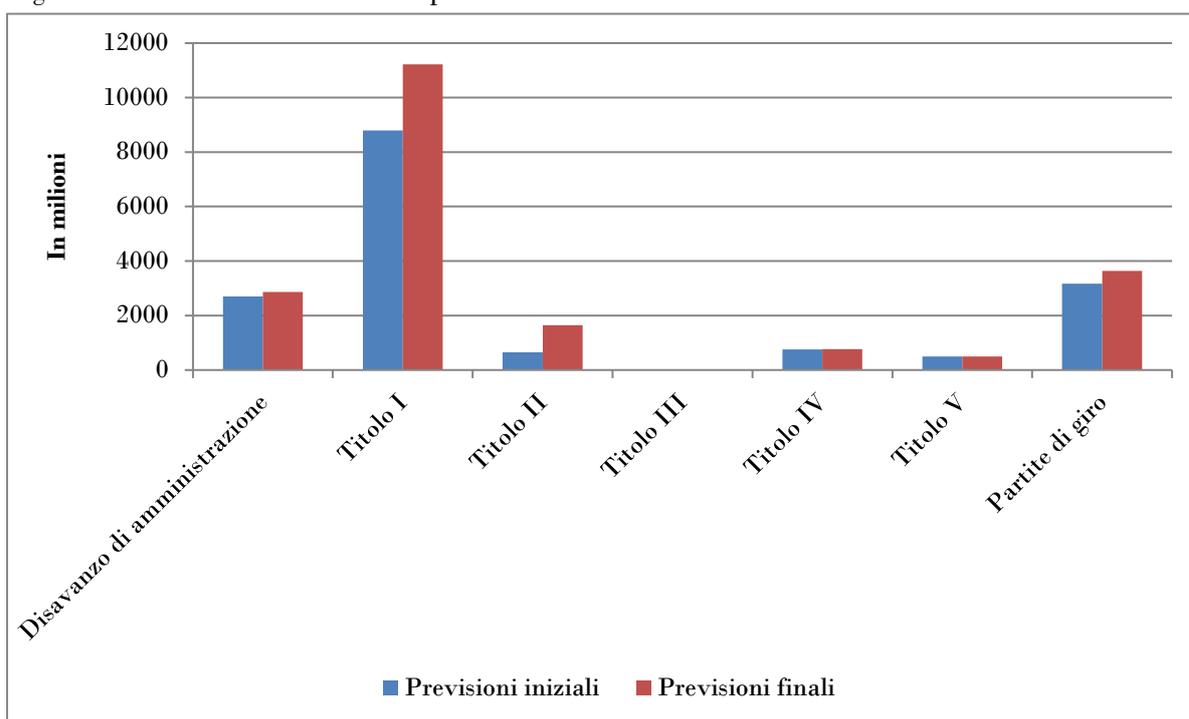
Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione e successive variazioni.

Fig. 17 - Previsioni iniziali e finali di entrata del bilancio 2016.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio di previsione e successive variazioni.

Fig. 18 - Previsioni iniziali e finali di spesa del bilancio 2016.



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.

La prima variazione non ha determinato modifiche negli stanziamenti complessivi dell'entrata e della spesa, ma soltanto una diversa allocazione di risorse di natura corrente a livello di missioni e programmi di spesa, derivante della necessità di garantire la copertura finanziaria del maggiore fabbisogno di risorse correnti da destinare al servizio sanitario regionale. Trattandosi di un'operazione compensativa fra risorse di natura corrente, la variazione non ha modificato il volume complessivo della spesa e non ha inciso sul rispetto delle vigenti norme di contabilità pubblica in termini di equilibrio e di pareggio di bilancio, non andando ad alterarne il risultato.

Dopo l'assestamento, la maggiore variazione di entrata si registra nell'avanzo di amministrazione, essendo stata applicata una quota di avanzo vincolato pari ad euro 1.092.725.580,59, portando lo stesso ad un valore complessivo di euro 2.883.204.881,92.

Nel totale, le entrate di competenza aumentano di oltre 4 miliardi.

Sul fronte della spesa, in sede di assestamento, la spesa in conto capitale risulta sostanzialmente raddoppiata, come già anticipato.

Tab. 97 - Bilancio di previsione 2016 - Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della competenza.
(in euro)

	Previsione iniziale (1)	Previsione prima e dopo la 1^ variazione (2)	Previsione prima dell'assestamento (3)	Previsione dopo l'assestamento (4)	Previsione prima della 2^ variazione (4)	Previsione dopo la 2^ variazione (5)	Previsione definitiva (6)
Fondo plur. Vinc.	303.164.668,94	303.164.668,94	489.178.102,77	489.178.102,77	489.178.102,77	489.178.102,77	489.178.102,77
Avanzo di amm.	659.434.005,89	1.790.479.301,33	1.790.479.301,33	2.883.204.881,92	2.883.204.881,92	2.883.204.881,92	2.883.204.881,92
Titolo I	8.678.746.242,74	8.678.746.242,74	8.678.746.242,74	8.690.271.738,78	8.690.271.738,78	8.693.271.738,78	8.987.717.286,87
Titolo II	153.238.171,30	215.869.186,01	267.914.278,51	467.325.906,79	467.864.546,17	467.897.733,95	712.703.134,17
Titolo III	63.598.784,39	63.598.784,39	63.746.747,01	68.589.786,78	68.589.786,78	84.589.786,78	87.753.598,10
Titolo IV	266.161.925,61	266.161.925,61	352.501.781,44	574.695.869,45	574.735.869,45	575.125.020,61	398.007.504,49
Titolo V	16.800.957,08	16.800.957,08	16.800.957,08	19.131.440,25	19.131.440,25	19.131.440,25	19.131.440,25
Titolo VI	2.764.139.545,05	2.764.139.545,05	2.764.139.545,05	2.930.994.050,75	2.930.994.050,75	2.930.994.050,75	2.925.616.513,14
Titolo VII	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00
Totale	13.405.284.301,00	14.598.960.611,15	14.923.506.955,93	16.623.391.777,49	16.623.970.416,87	16.643.392.755,81	17.003.312.461,71
Partite di giro	3.164.324.610,64	3.164.324.610,64	3.224.670.143,24	3.226.979.251,71	3.226.979.251,71	3.226.979.251,71	3.634.266.972,04
Totale entrata	16.569.608.911,64	17.763.285.221,79	18.148.177.099,17	19.850.371.029,20	19.850.949.668,58	19.870.372.007,52	20.637.579.433,75
Disavanzo	2.696.343.945,04	2.696.343.945,04	2.696.343.945,04	2.863.198.450,74	2.863.198.450,74	2.863.198.450,74	2.863.198.450,74
Titolo I	8.790.899.730,86	9.004.970.303,60	9.129.656.397,36	9.825.513.187,69	10.666.365.862,16	10.671.297.726,72	11.215.641.926,65
Titolo II	655.408.024,36	794.160.981,90	987.819.205,37	1.819.446.614,85	1.819.823.255,39	1.834.113.729,77	1.649.242.609,31
Titolo III	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	12.715.400,00	12.715.400,00	12.915.400,00	12.915.400,00
Titolo IV	752.632.600,74	752.632.600,74	758.834.628,29	761.867.208,14	761.867.208,14	761.867.208,14	761.867.208,14
Titolo V	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00
Totale	13.405.284.301,00	13.758.107.831,28	14.082.654.176,06	15.782.740.861,42	16.623.970.176,43	16.643.392.515,37	17.002.865.594,84
Partite di giro	3.164.324.610,64	4.005.177.390,51	4.065.522.923,11	4.067.630.167,78	3.226.979.492,15	3.226.979.492,15	3.634.713.838,91
Totale spesa	16.569.608.911,64	17.763.285.221,79	18.148.177.099,17	19.850.371.029,20	19.850.949.668,58	19.870.372.007,52	20.637.579.433,75

(1) L.r. 28/12/2015, n. 83.

(2) Comprende le variazioni apportate con d.g.r. n. 70 del 9/2/16, n. 95 del 23/2/16, n. 224 del 22/3/16, n. 252 del 29/3/16, n. 280 del 5/4/16, n. 336 del 18/4/16 e n. 399 del 3/5/16. Comprende, inoltre, le variazioni apportate con l.r. 26/5/2016, n. 34.

(3) Comprende le variazioni apportate con d.g.r. n. 525 del 30/5/16, n. 623 del 27/6/16, n. 639 del 5/7/16 e n. 711 del 19/7/16.

(4) Comprende le variazioni apportate con l.r. 5/8/2016, n. 54.

(5) Comprende le variazioni apportate con d.g.r. n. 851 del 6/9/16.

(6) Comprende le variazioni apportate con d.g.r. n. 991 dell'11/10/16, n. 1048 del 25/10/16, n. 1141 del 15/11/16, n. 1214 del 29/11/16, n. 1344 del 19/12/16 e n. 1398 del 27/12/16.

Fonte: Corte dei conti su dati dei documenti richiamati nelle note alla tabella.

Tab. 98 - Bilancio di previsione 2016 - Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della cassa. (in euro)

	Previsione iniziale (1)	Previsione prima e dopo la 1^ variazione (2)	Previsione prima dell'assestamento (3)	Previsione dopo l'assestamento (4)	Previsione prima della 2^ variazione (4)	Previsione dopo la 2^ variazione (5)	Previsione definitiva (6)
Fondo di cassa	249.254.549,66	249.254.549,66	260.656.963,93	260.656.963,93	260.656.963,93	260.656.963,93	260.656.963,93
Titolo I	10.779.040.754,12	11.861.876.761,02	12.680.847.045,70	12.692.372.541,74	12.692.372.541,74	12.695.372.541,74	12.989.818.089,83
Titolo II	360.440.789,35	431.190.864,42	761.397.374,43	960.809.002,71	961.347.642,09	961.380.829,87	1.216.675.973,90
Titolo III	133.259.186,42	133.259.186,42	156.350.043,20	161.193.082,97	161.193.082,97	177.193.082,97	180.356.894,29
Titolo IV	665.137.463,49	694.938.034,46	850.497.431,18	1.072.691.519,19	1.072.731.519,19	1.073.120.670,35	896.003.154,23
Titolo V	316.848.847,20	316.848.847,20	438.582.698,64	440.913.181,81	440.913.181,81	440.913.181,81	440.913.181,81
Titolo VI	86.500.000,00	86.500.000,00	2.764.139.545,05	2.930.994.050,75	2.930.994.050,75	2.930.994.050,75	2.925.616.513,14
Titolo VII	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00
Totale	13.090.481.590,24	14.273.868.243,18	18.412.471.102,13	15.588.636.292,35	15.589.214.931,73	15.608.637.270,67	19.410.040.771,13
Partite di giro	3.199.512.110,82	3.199.512.110,82	3.248.468.992,04	3.250.778.100,51	3.250.778.100,51	3.250.778.100,51	3.657.865.734,24
Totale entrata	16.289.993.701,06	17.473.380.354,00	21.660.940.094,17	18.839.414.392,86	18.839.993.032,24	18.859.415.371,18	23.067.906.505,37
Titolo I	10.087.622.843,00	10.248.079.654,94	11.046.466.562,86	11.742.323.353,19	12.583.262.814,24	12.588.194.678,80	13.239.902.999,37
Titolo II	1.798.429.166,85	1.989.622.098,66	2.572.592.995,58	3.404.220.405,06	3.404.613.545,60	3.418.904.019,98	3.126.668.778,88
Titolo III	206.399.750,16	207.481.951,12	207.658.092,40	210.373.492,40	210.373.492,40	210.573.492,40	210.573.492,40
Titolo IV	108.989.803,54	108.989.803,54	115.191.831,11	118.224.410,96	118.224.410,96	118.224.410,96	118.224.410,96
Titolo V	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00	500.000.000,00
Totale	12.701.441.563,55	13.054.173.508,26	14.441.909.481,95	15.975.141.661,61	16.816.474.263,20	16.835.896.602,14	17.195.369.681,61
Partite di giro	3.334.400.385,12	4.175.344.750,56	6.209.497.442,15	6.211.604.686,82	5.370.850.724,61	5.370.850.724,61	5.778.585.071,37
Totale spesa	16.035.841.948,67	17.229.518.258,82	20.651.406.924,10	22.186.746.348,43	22.187.324.987,81	22.206.747.326,75	22.973.954.752,98

(1) L.r. 28/12/2015, n. 83.

(2) Comprende le variazioni apportate con d.g.r. n. 70 del 9/2/16, n. 95 del 23/2/16, n. 224 del 22/3/16, n. 252 del 29/3/16, n. 280 del 5/4/16, n. 336 del 18/4/16 e n. 399 del 3/5/16. Comprende, inoltre, le variazioni apportate con l.r. 26/5/2016, n. 34.

(3) Comprende le variazioni apportate con d.g.r. n. 525 del 30/5/16, n. 623 del 27/6/16, n. 639 del 5/7/16 e n. 711 del 19/7/16.

(4) Comprende le variazioni apportate con l.r. 5/8/2016, n. 54.

(5) Comprende le variazioni apportate con d.g.r. n. 851 del 6/9/16.

(6) Comprende le variazioni apportate con d.g.r. n. 991 dell'11/10/16, n. 1048 del 25/10/16, n. 1141 del 15/11/16, n. 1214 del 29/11/16, n. 1344 del 19/12/16 e n. 1398 del 27/12/16.

Fonte: Corte dei conti su dati dei documenti richiamati nelle note alla tabella

5.3. 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.

La presenza di un disavanzo sostanziale, dovuta all'eccedenza dei fondi vincolati rispetto all'avanzo, di per sé non è un dato negativo, in quanto deriva dall'accensione di mutui in misura ridotta rispetto alla corrispondente autorizzazione. Tale necessità, a sua volta, è in linea con le previsioni legislative, poiché la normativa contabile esclude la possibilità di ricorrere al credito qualora vi siano sufficienti disponibilità di cassa.

Ciò nonostante, non si può non rilevare come in questo modo venga in parte meno la trasparenza dei dati in sede previsionale. Infatti, dal lato dell'entrata, vi è un'autorizzazione di mutui che poi non vengono sottoscritti e dunque, in sede di rendiconto, l'entrata diminuisce; dal lato della spesa, invece, vi è la mancata uscita di

fondi vincolati in ragione della stessa natura della spesa di investimento, che necessita di tempi più lunghi di quelli della spesa corrente. Pertanto, il bilancio di previsione registra una doppia asimmetria - sia dal lato dell'entrata sia da quello della spesa – riflettendo in maniera non del tutto coerente la realtà regionale. Ne consegue che tra le previsioni definitive di entrata e spesa e le risultanze del rendiconto vi è una differenza di circa nove miliardi, con un effetto di “sgonfiamento” del bilancio nel suo complesso. Al riguardo la Regione, in sede di controdeduzioni, ha rappresentato che tale effetto è dovuto, in gran parte, ai vincoli imposti dal pareggio di bilancio, che frenano la possibilità per le regioni di impegnare la spesa finanziata mediante l'avanzo vincolato; quest'ultimo, come è noto, non ha una contropartita finanziaria in termini di entrate di competenza, per cui il relativo utilizzo richiede l'individuazione dei necessari spazi di pareggio nell'ambito delle risorse di competenza.

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 tutte le tipologie di spesa. In particolare, sia la spesa corrente che quella in conto capitale tornano, in occasione del rendiconto, ai livelli delle previsioni iniziali, smentendo in parte quelle definitive. Infatti, la spesa in conto capitale è, nel rendiconto, inferiore di oltre il venti per cento rispetto alla previsione iniziale, mentre quella corrente registra un valore lievissimamente inferiore alle previsioni iniziali.

Tab. 99 - Equilibri di bilancio. Quadro generale anno 2016.

(in euro)

Titoli	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Risultanze rendiconto
Entrate:			
Titolo I - entrate correnti	8.678.746.242,74	8.987.717.286,87	8.515.038.778,14
Titolo II - trasferimenti correnti	153.238.171,30	712.703.134,17	473.358.472,91
Titolo III - entrate extratributarie	63.598.784,39	87.753.598,10	74.826.978,63
Totale entrate correnti	8.895.583.198,43	9.778.174.019,14	9.063.224.229,68
Titolo IV - entrate in conto capitale	266.161.925,61	398.007.504,49	245.599.260,22
Titolo V - entrate da riduzione di attività finanziarie	16.800.957,08	19.131.440,25	11.921.436,11
Titolo VI - accensione prestiti	2.764.139.545,05	2.925.616.513,14	69.549.285,32
Titolo VII - anticipazioni di tesoreria	500.000.000,00	500.000.000,00	0,00
Totale entrate in conto capitale	3.547.102.427,74	3.842.755.457,88	327.069.981,65
Titolo VIII - partite di giro	3.164.324.610,64	3.634.266.972,04	2.266.765.074,20
Totale entrate	15.607.010.236,81	17.265.196.449,06	11.657.059.285,53
Avanzo di amministrazione applicato	659.434.005,89	2.883.204.881,92	0,00
Fondo pluriennale vincolato	303.164.668,94	489.178.102,77	0,00
Totale generale entrata	16.569.608.911,64	20.637.579.433,75	11.657.059.285,53
Spese:			
Titolo I - spese correnti	8.790.899.730,86	11.215.641.926,65	8.767.129.605,57
Titolo II - spese in conto capitale	655.408.024,36	1.649.242.609,31	519.160.316,19
Titolo III - spese per incremento attività finanziarie	10.000.000,00	12.915.400,00	869.578,71
Titolo IV - rimborso prestiti	752.632.600,74	761.867.208,14	115.189.874,79
Titolo V - anticipazioni di tesoreria	500.000.000,00	500.000.000,00	0,00
Totale spese in conto capitale	1.918.040.625,10	2.924.025.217,45	635.219.769,69
Titolo VI - partite di giro	3.164.324.610,64	3.634.713.838,91	2.267.221.382,69
Totale spese	13.873.264.966,60	17.774.380.983,01	11.669.570.757,95
Disavanzo sostanziale applicato	2.696.343.945,04	2.863.198.450,74	0,00
Totale generale uscita	16.569.608.911,64	20.637.579.433,75	11.669.570.757,95
Differenza	0,00	0,00	-12.511.472,42

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 20 per cento delle entrate tributarie non vincolate dell'ente, ai sensi dell'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014.

Dall'esame delle missioni e dei programmi indicati 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 42,41 milioni, in lieve aumento rispetto ai 16,11 milioni del 2015, ma in netta diminuzione rispetto ai 428,61 milioni del 2014.

Il calcolo viene fatto, già a partire dal 2014, sulla base delle nuove disposizioni per l'armonizzazione, ed in particolare del già citato art. 62 del d.lgs. n. 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 42,41 milioni.

Infine, si deve considerare che l'indebitamento previsto a copertura della spesa di investimento del 2016, pari a 86,5 milioni, andrà in ammortamento a decorrere dall'esercizio finanziario 2017 e, pertanto, non è stato considerato ai fini della compilazione della tabella sottostante, che espone i dati al 31 dicembre 2016.

Tab. 100 - Limiti quantitativi all'indebitamento (previsioni definitive 2016).

(in milioni)

Entrate tributarie complessive		8.030,87
Risorse del fondo per il concorso dello stato agli oneri per il trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 16-bis, d.l. n. 95/2012 conv. dalla l. n. 135/2012 ⁽¹⁾		434,75
Entrate vincolate alla sanità ⁽²⁾		7.004,40
Entrate tributarie per calcolo limite indebitamento		1.461,22
Limite 20% ⁽³⁾		292,24
Oneri di ammortamento:	Importo mutui	Importo rata annua
A) per debito in amm.to al 31/12/2015		162,12
B) a copertura dell'equilibrio 2016		-
C) a copertura del disavanzo 2015 ed esercizi precedenti		144,46
D) per il piano pluriennale degli investimenti		-
E) per investimenti sanitari		-
F) per debito potenziale		43,50
Totale importo mutui/oneri di ammortamento autorizzati	0,00	350,08
G) per debito in ammortamento in deroga al limite di cui all'art. 8 della l.r. n. 36/2001 ⁽⁴⁾		24,28
H) per debito in ammortamento in deroga ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013 convertito in l. n. 122/2013		42,66
I) contributi erariali sulle rate di ammortamento		33,31
Totale importo debito/oneri di ammortamento, al netto del debito/oneri sul debito in deroga	0,00	249,83
Residua capacità di indebitamento		42,41

⁽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.

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione.

CAPITOLO IV

LO STATO PATRIMONIALE

Sommario: 1. Premessa. - 2. I contenuti dello Stato patrimoniale e del Conto economico. - 2.1.1. La gestione dei beni mobili e immobili. - 2.2. Le alienazioni dei beni immobili. - 2.3. Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare.

1. Premessa

L'esercizio 2016 caratterizza la fase di avvio della contabilità economico patrimoniale armonizzata introdotta dal d.lgs. n. 118/2011, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014. In particolare l'articolo 2 prevede che le regioni e gli enti locali affianchino alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico patrimoniale che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali dal punto di vista sia finanziario che economico-patrimoniale. A tal fine sono previsti i nuovi schemi di rilevazione quali il conto economico e lo stato patrimoniale, nonché il piano dei conti integrato.

Il principio contabile della contabilità economica, allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011, evidenzia, peraltro, come sia necessario procedere prioritariamente alla riclassificazione delle voci del precedente conto del patrimonio, risultanti alla data del 31 dicembre 2015, sulla base dei nuovi schemi dell'attivo e del passivo patrimoniale. Tale operazione presuppone la riclassificazione delle voci dell'inventario tenendo conto del nuovo piano dei conti patrimoniale.

Terminata l'operazione di riclassificazione occorre procedere alla rivalutazione delle voci patrimoniali in applicazione dei criteri previsti dal principio contabile. Le risultanze di tali operazioni dovranno condurre alla redazione di due prospetti: il primo, contenente le voci dell'inventario e dello stato patrimoniale riclassificati e rivalutati secondo le nuove regole, il secondo di raccordo tra la vecchia e la nuova classificazione. In proposito va rammentato che nella relazione illustrativa allegata al rendiconto di gestione dovranno essere evidenziate:

- le principali differenze tra lo stato patrimoniale iniziale riclassificato e quello redatto con le vecchie regole, indicando l'effetto dei nuovi criteri di valutazione sul netto contabile;
- le modalità di valutazione delle singole poste attive e passive dello stato patrimoniale iniziale e finale;

- le componenti del patrimonio in corso di ricognizione o in attesa di perizia.

In più, considerato che il conto patrimoniale comprende, nell'attivo e nel passivo, la valutazione delle poste contabili rispettivamente alla fine del periodo amministrativo precedente e di quello in corso, le operazioni di riclassificazione e rivalutazione sono compiute sulle poste ed i relativi valori al 31/12/2015, al fine della corretta riapertura dei conti al 1/1/2016.

Nell'ambito del sistema contabile integrato, in cui la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, che garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nel loro profilo finanziario ed economico-patrimoniale, il saldo patrimoniale costituisce un'ulteriore "indicatore" dei risultati della gestione; ciò deriva dalla natura stessa della contabilità economico patrimoniale, nella quale ogni variazione economica genera una analoga movimentazione patrimoniale e dunque variazioni positive o negative del netto patrimoniale (attivo – passivo) denotano andamenti della gestione dello stesso segno.

L'integrazione dei sistemi di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale è facilitata, come accennato, dall'adozione del Piano dei conti integrato (art. 4 del d.lgs. n. 118/2011).

2. I contenuti dello Stato patrimoniale e del Conto economico

Il contenuto dello Stato patrimoniale attivo registra le seguenti voci:

- A) Crediti verso lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione;
- B) Immobilizzazioni immateriali e materiali;
- C) Attivo circolante;
- D) Ratei e risconti.

Il contenuto dello Stato patrimoniale passivo registra le voci di seguito riportate:

- A) Fondo di dotazione;
- B) Fondo per rischi e oneri;
- C) Trattamento di fine rapporto;
- D) Debiti;
- E) Ratei e risconti e contributi agli investimenti.

Sono inseriti nello Stato patrimoniale – Passivo anche i Conti d'ordine, posta contabile che accoglie impegni e valori che non hanno avuto manifestazioni nel conto patrimoniale

dell'esercizio di riferimento (impegni su esercizi futuri, garanzie prestate ad altri enti, beni in deposito di proprietà di altre amministrazioni).

Il totale dello stato patrimoniale risulta pari a 7.871.768.434,08 euro. Al 31 dicembre 2015, la vecchia classificazione conduceva al valore complessivo di 9.250.582.726,51.

Tab. 101 - Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2016.

(in euro)

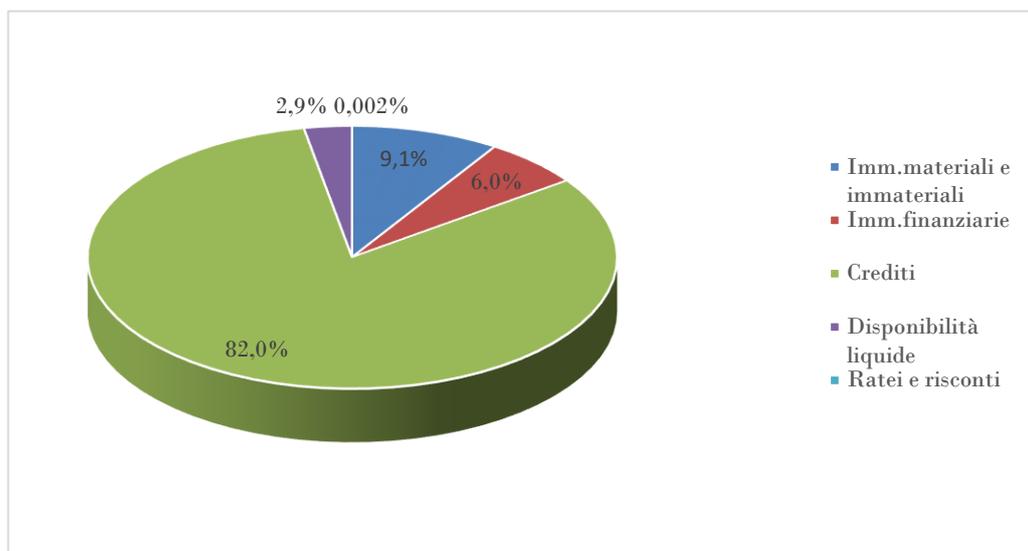
STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	01/01/2016	31/12/2016	% 2015/2016	Consolidato
A) CREDITI verso LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE				
TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)	-	-	-	-
B) IMMOBILIZZAZIONI				
<i>Immobilizzazioni immateriali</i>	46.587.991,22	41.266.920,75	-12,9%	-
Costi di impianto e di ampliamento	-	-	-	-
Costi di ricerca sviluppo e pubblicità	-	-	-	-
Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	39.047.010,30	35.364.357,09	-10,4%	35.466.308,02
Concessioni, licenze, marchi e diritti simile	-	-	-	-
Avviamento	-	-	-	-
Immobilizzazioni in corso ed acconti	7.540.980,92	5.902.563,66	-27,8%	5.902.563,66
Altre	-	-	-	57.488,02
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	46.587.991,22	41.266.920,75	-12,9%	41.426.359,70
<i>Immobilizzazioni materiali (3)</i>				
Beni demaniali	23.664.982,85	23.638.059,98	-0,1%	25.135.310,06
Terreni	21.417.460,09	21.496.066,82	0,4%	21.496.066,82
Fabbricati	60.542,26	59.019,88	-2,6%	59.019,88
Infrastrutture	1.612.731,73	1.540.030,09	-4,7%	1.540.030,09
Altri beni demaniali	574.248,77	542.943,19	-5,8%	2.040.193,27
Altre immobilizzazioni materiali (3)	651.337.453,12	639.781.048,66	-1,8%	644.736.317,17
Terreni	107.977.014,53	104.882.832,81	-3,0%	104.882.832,81
<i>di cui in leasing finanziario</i>	-	-	-	-
Fabbricati	380.739.691,24	369.876.000,84	-2,9%	369.876.000,84
<i>di cui in leasing finanziario</i>	-	-	-	-
Impianti e macchinari	92.833,19	193.989,91	52,1%	233.727,93
<i>di cui in leasing finanziario</i>	-	-	-	-
Attrezzature industriali e commerciali	1.970.513,36	1.959.819,18	-0,5%	2.018.746,70
Mezzi di trasporto	41.696.307,20	39.515.819,58	-5,5%	39.515.819,58
Macchine per ufficio e hardware	4.360.441,92	3.505.408,15	-24,4%	3.954.456,89
Mobili e arredi	1.086.181,28	858.388,65	-26,5%	1.765.467,76
Infrastrutture	2.866.909,12	3.576.764,13	19,8%	3.576.764,13
Diritti reali di godimento	-	-	-	-
Altri beni materiali	110.547.561,28	115.412.025,41	4,2%	118.912.500,53
Immobilizzazioni in corso ed acconti	2.986.845,67	8.369.959,21	64,3%	8.369.959,21
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	677.989.281,64	671.789.067,85	-0,9%	678.241.586,44

Segue...

Immobilizzazioni Finanziarie (1)				
Partecipazioni in	290.279.437,67	287.014.400,44	-1,1%	287.024.400,44
<i>imprese controllate</i>	259.882.996,05	256.617.958,82	-1,3%	256.627.958,82
<i>imprese partecipate</i>	14.293.260,66	14.293.260,66	0,0%	14.293.260,66
<i>altri soggetti</i>		16.103.180,96	100,0%	16.103.180,96
Crediti verso	161.814.162,92	176.440.396,25	8,3%	176.440.396,25
altre amministrazioni pubbliche	20.707.396,56	19.607.253,50	-5,6%	19.607.253,50
<i>imprese controllate</i>	72.787.639,51	59.397.020,37	-22,5%	59.397.020,37
<i>imprese partecipate</i>	-	-	-	-
<i>altri soggetti</i>	68.319.126,85	97.436.122,38	29,9%	97.436.122,38
Altri titoli	5.403.359,54	9.153.738,28	41,0%	9.153.738,28
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	457.496.960,13	472.608.534,97	3,2%	472.618.535
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)	1.182.074.232,99	1.185.664.523,57	0,3%	1.192.286.481,11
C) ATTIVO CIRCOLANTE				
<i>Rimanenze</i>	-	-	-	-
TOTALE RIMANENZE	-	-	-	-
<i>Crediti (2)</i>				
Crediti di natura tributaria	3.948.680.002,91	4.488.900.031,33	12,0%	4.488.900.031,33
<i>Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità</i>	2.876.651.719,60	2.969.439.284,20	3,1%	2.969.439.284,20
<i>Altri crediti da tributi</i>	454.371.349,30	468.935.286,81	3,1%	468.935.286,81
<i>Crediti da Fondi perequativi</i>	617.656.934,01	1.050.525.460,32	41,2%	1.050.525.460,32
Crediti per trasferimenti e contributi	1.062.130.907,61	1.229.197.412,78	13,6%	1.229.203.162,78
<i>verso amministrazioni pubbliche</i>	826.554.730,89	888.945.823,92	7,0%	257.453,00
<i>imprese controllate</i>	-	-	-	-
<i>imprese partecipate</i>	3.127,22	-	-	-
<i>verso altri soggetti</i>	235.573.049,50	340.251.588,86	30,8%	340.251.588,86
Verso clienti ed utenti	4.460.441,91	19.094.111,97	76,6%	19.094.365,73
Altri Crediti	850.387.466,06	719.036.465,17	-18,3%	719.066.125,43
<i>verso l'erario</i>	257.453,00	257.453,00	0,0%	257.453,00
<i>per attività svolta per c/terzi</i>	1.083.772,16	373.647,42	-190,1%	373.647,42
<i>altri</i>	849.046.240,90	718.405.364,75	-18,2%	718.435.025,01
TOTALE CREDITI	5.865.658.818,49	6.456.228.021,25	9,1%	6.456.263.685,27
<i>Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</i>				
Partecipazioni	-	-	-	-
Altri titoli	-	-	-	-
Totale attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi	-	-	-	-
<i>Disponibilità liquide</i>				
Conto di tesoreria	260.656.963,93	212.523.233,96	-22,6%	219.035.750,09
<i>Istituto tesoriere</i>	260.656.963,93	212.523.233,96	-22,6%	219.035.750,09
<i>presso Banca d'Italia</i>	-	-	-	-
Altri depositi bancari e postali	2.425.378,78	17.218.007,04	85,9%	17.218.007,04
Denaro e valori in cassa	-	-	-	-
Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente	-	-	-	-
TOTALE DISPONIBILITA' LIQUIDE	263.082.342,71	229.741.241,00	-14,5%	236.253.757,13
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)	6.128.741.161,20	6.685.969.262,25	8,3%	6.692.517.442,40
D) RATEI E RISCONTI				
Ratei attivi	90.295,66	102.714,92	12,1%	102.714,92
Risconti attivi	37.920,84	31.933,34	-18,7%	31.933,34
TOTALE RATEI E RISCONTI (D)	128.216,50	134.648,26	4,8%	134.648,26
TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)	7.310.943.610,69	7.871.768.434,08	7,1%	7.884.938.571,77

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fig. 19 - Attività del patrimonio. Incidenza media delle voci economiche. Anno 2016.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Nella tabella che precede è evidenziato lo stato patrimoniale attivo ponendo a confronto la situazione al 31/12/2015 (o meglio all'apertura dei conti al 1/1/2016) con quella al 31/12/2016, considerando in modo innovativo rispetto alle precedenti classificazioni, anche le poste contabili patrimoniali del Consiglio regionale e della Giunta (Stato patrimoniale consolidato Giunta-Consiglio 2016). La ripartizione percentuale delle componenti dell'attivo è mostrata, invece, nella figura. La componente di maggior peso è rappresentata dai crediti (82 per cento), che fino al 2015 erano rappresentati dai residui attivi con una incidenza analoga (circa 86 per cento). Le immobilizzazioni materiali e quelle immateriali rappresentano circa l'11 per cento del totale, in netta crescita rispetto alle categorie (assimilabili) dei beni mobili e immobili, con l'aggiunta, peraltro, delle immobilizzazioni immateriali, assenti nella precedente classificazione. Anche le immobilizzazioni finanziarie presentano, nel 2016 incidenza assimilabile alle vecchie categorie dei crediti e titoli di credito, che insieme assommavano al 6,5 per cento.

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

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

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

B) Le immobilizzazioni

Gli elementi del patrimonio destinati ad essere utilizzati durevolmente dall'ente devono essere iscritti tra le immobilizzazioni e la condizione per tale iscrizione è il verificarsi, alla data del 31 dicembre, dell'effettivo passaggio del titolo di proprietà del bene stesso. Si considerano immobilizzazioni anche le attività che sono oggetto di cartolarizzazione. Fanno eccezione quei beni che entrano nella disponibilità dell'ente a seguito di leasing finanziario, acquisiti nel patrimonio dell'amministrazione pubblica alla data della consegna e rappresentati nello stato patrimoniale con evidenza che il bene non è ancora di proprietà dell'Ente. In totale nel corso dell'anno 2016 si registra un aumento dello 0,3 per cento (1.182 milioni al 1/1/2016, 1.186 al 31/12/2016 e 1.192 nel consolidato).

B.I) Le immobilizzazioni immateriali

Il valore registrato 31/12/2016 (ed anche nel bilancio consolidato) risulta di 41,267 milioni in diminuzione del 12,9 per cento rispetto ai 46,588 dell'1/1/2016. La parte prevalente consiste in spese sostenute dall'Ente per l'acquisto e/o sviluppo dei software e applicativi informatici in uso.

I diritti di brevetto e di utilizzazione opere d'ingegno presentano un valore iniziale di 39,05 milioni che si riduce di circa 4 milioni alla fine dell'anno. Lo stesso fenomeno di riduzione, anche se in misura minore, si registra per le "immobilizzazioni in corso e accenti" che si riferiscono anch'esse al software.

Per quanto riguarda i "costi di impianto e di ampliamento", i "costi di ricerca, sviluppo e di pubblicità", le "concessioni, licenze, marchi e diritti simili", "Avviamento ed "Altre" lo stato patrimoniale - attivo registra un valore pari a zero anche perché tali poste contabili sono caratteristiche delle realtà economiche private.

Le immobilizzazioni immateriali si riferiscono a costi pluriennali che sono di competenza economica di più periodi amministrativi e sono correlabili interamente ai proventi dell'esercizio nel quale sono stati sostenuti (principio della competenza economica). Il valore iscritto è dato dal costo sostenuto o di acquisizione e comprende gli oneri accessori o di produzione e tutti i costi direttamente imputabili. Le manutenzioni straordinarie sono state capitalizzate e ammortizzate alla stessa aliquota associata al cespite cui si riferiscono. Le opere dell'ingegno (software e le licenze) sono state ammortizzate al 20 per cento.

B.II) Immobilizzazioni materiali

Il valore registrato al 31/12/2016 risulta di 671,789 milioni, in diminuzione dello 0,9 per cento rispetto ai 677,989 del 1/1/2016. Il bilancio consolidato inverte il valore di 678,41 milioni.

Esse sono distinte in beni demaniali e beni patrimoniali disponibili ed indisponibili fisicamente esistenti presso l'amministrazione pubblica alla fine dell'esercizio o che sono assegnate ad altri soggetti sulla base di provvedimenti formali. Sono valutati al prezzo di acquisto o di produzione, al netto delle quote di ammortamento determinate annualmente secondo le aliquote previste dal punto 4.18 dell'allegato 4.3 del d.lgs. n. 118/2011. Per i beni confluiti nel patrimonio regionale mediante trasferimento da parte di altri soggetti (principalmente amministrazioni statali) la valutazione è avvenuta a valori catastali, rivalutati a norma di legge. Le quote più consistenti delle immobilizzazioni materiali sono rappresentate dai fabbricati (369,88 milioni) e dai terreni (104,88 milioni).

Riguardo ai cespiti per i quali non è rinvenibile un valore di trasferimento o catastale è necessario procedere a stime tecniche per la sua determinazione. A tale proposito la nota integrativa dà conto dello stato di attuazione delle stime, in particolare di quelle riguardanti numerosi beni demaniali (strade, strade ferrate, acquedotti d'interesse regionale, opere idrauliche, ecc.). In questo senso lo Stato patrimoniale risulta ancora incompleto nella sua valutazione iniziale.

Le immobilizzazioni materiali in corso, alle quali non è applicato l'ammortamento, sono accolte in un'apposita "voce" dello stato patrimoniale¹⁷⁵ e valutate al costo di produzione.

B.IV) Immobilizzazioni finanziarie

Le partecipazioni, i titoli di credito e i crediti concessi ad altre amministrazioni pubbliche sono iscritti secondo il criterio del costo di acquisto, rettificato dalle perdite di valore che, alla data di chiusura dell'esercizio, si ritengono durevoli. L'Ente ha correttamente registrato le partecipazioni azionarie tra le immobilizzazioni finanziarie e le ha iscritte ad un valore pari alla quota di patrimonio netto della società partecipata corrispondente alla quota di capitale sociale versato dalla Regione stessa. È stato ricompreso in questa categoria anche il valore del patrimonio netto degli enti strumentali della Regione, nonostante che il capitale di dotazione di tali enti non sia costituito da titoli rappresentativi di un diritto proprietario o di voto. Le partecipazioni azionarie in società non controllate sono valutate al costo, mentre i crediti immobilizzati, che comprendono i

¹⁷⁵ B.II.3 - Immobilizzazioni in corso ed acconti.

crediti per i finanziamenti erogati ai destinatari finali per il tramite dei soggetti gestori Fidi Toscana S.p.A., Artea e Sviluppo Toscana S.p.A., sono iscritti al valore nominale al netto delle eventuali svalutazioni¹⁷⁶. Le quote di fondi mobiliari e immobiliari sono state valutate al costo storico di acquisizione ridotto delle perdite durevoli di valore.

C) Attivo circolante

L'attivo circolante è composto dalle rimanenze, dai crediti, dalle attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi e dalle disponibilità liquide. Si registra in totale una variazione nell'anno dell'8,3 per cento (6.129 milioni il 1/1/2016, 6.686 al 31/12/2016 e 6.692 nel bilancio consolidato).

C.II) Crediti

I crediti di funzionamento sono iscritti nell'attivo dello Stato patrimoniale solo se corrispondenti a obbligazioni giuridiche perfezionate esigibili, per le quali il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni¹⁷⁷.

L'importo complessivo dei crediti, che alla fine dell'esercizio è pari a 6.456 milioni, in aumento rispetto ai 5.866 dell'1.1.2016 (+9,1 per cento) è in gran parte costituito da crediti di natura tributaria. Nella voce "altri crediti" l'Ente ha inserito i fondi da erogare a terzi beneficiari attraverso i soggetti gestori Fidi Toscana, Artea e Sviluppo Toscana per un totale di 385 milioni. Tutti gli importi sono al netto del fondo svalutazione crediti.

All'interno della voce contabile C.II.4.c - "Altri crediti – Altri" sono iscritte le risorse versate a Fidi Toscana Spa, Artea e Sviluppo Toscana Spa, *"destinate ad essere erogate per il tramite di tali soggetti gestori, a titolo di contributo o finanziamento, a beneficiari finali sulla base delle diverse politiche regionali"*.

C.IV) Disponibilità liquide

Sono qui allocati i valori del conto di tesoreria e degli altri depositi bancari e postali. Si osserva un decremento del 14,5 per cento, dai 263 milioni all'1/1/2016 ai 230 del 31/12/2016 (236 nel bilancio consolidato). La voce C.IV.1.a "istituto tesoriere" registra un decremento, nel 2016, del 22,6 per cento, da 260 a 212 milioni.

¹⁷⁶ L'Ente dichiara che i crediti inseriti in questa voce includono i finanziamenti concessi ad amministrazioni pubbliche, imprese controllate ed altri soggetti, riscuotibili negli esercizi successivi, al netto del relativo fondo svalutazione crediti, ivi compresi quelli erogati per il tramite di Fidi Toscana per 106,72 milioni. I crediti verso imprese controllate sono relativi ai contratti di prestito subordinato soci, concessi dai Fidi Toscana Spa nel periodo 2009/2011 finalizzati alla concessione di garanzie per le imprese. La voce "altri titoli" si riferisce ai fondi comuni di investimento mobiliari ed immobiliari dell'Ente al 31/12/2016 (in particolare fondo mobiliare Toscana Venture e Toscana Innovazione e il fondo immobiliare Housing toscano).

¹⁷⁷ Principio contabile 4.3 - punto 6.2 allegato al d.lgs. n. 118/2011

D) Ratei e risconti

I ratei attivi, iscritti e valutati in conformità a quanto stabilito dal Codice civile, rappresentano quote di ricavi/proventi che, pur rilevati per competenza nell'esercizio finanziario in chiusura, avranno manifestazione finanziaria futura. I risconti attivi si possono definire quote di costi che si sono manifestati finanziariamente nell'esercizio ma che vanno rinviati per competenza a futuri esercizi. La Regione dichiara di aver effettuato una specifica ricognizione per le voci relative ad affitti, assicurazioni e interessi registrate in contabilità finanziaria, attraverso le scritture di assestamento.

Tab. 102 - Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2016.

(in euro)

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	01/01/2016	31/12/2016	% anni 2015/2016	Consolidato
A) PATRIMONIO NETTO				
Fondo di dotazione	-3.109.565.049,22	-3.109.565.049,22-.....	-3.101.825.995,33
Riserve	-	-	-	-
<i>da risultato economico di esercizi precedenti</i>	-	-	-	-
<i>da capitale</i>	-	-	-	-
<i>da permessi di costruire</i>	-	-	-	-
Risultato economico dell'esercizio	-	477.096.520,80		478.696.437,88
TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)	-3.109.565.049,22	-2.632.468.528,42	18,1%	-2.623.129.557,45
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI				
Per trattamento di quiescenza	-	-	-	-
Per imposte	-	-	-	51.730.805,88
Altri	82.734.500,00	51.730.805,88	-59%	-
TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)	82.734.500,00	51.730.805,88	-59%	51.730.805,88
C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	-	-	-	-
TOTALE T.F.R. (C)	-	-	-	-
D) DEBITI (1)				
Debiti da finanziamento	4.135.222.565,91	4.661.514.025,77	11,3%	4.661.514.025,77
<i>prestiti obbligazionari</i>	363.106.148,47	318.385.594,71	-14%	318.385.594,71
<i>vl altre amministrazioni pubbliche</i>	3.072.491.401,59	3.618.069.684,56	15,1%	3.618.069.684,56
<i>verso banche e tesoriere</i>	-	-	-	-
<i>verso altri finanziatori</i>	699.625.015,85	725.058.746,50	3,5%	725.058.746,50
Debiti verso fornitori	2.162.430,84	1.093.007,09	-97,8%	2.410.678,22
Acconti	-	234.585,00		234.585,00
Debiti per trasferimenti e contributi	2.307.276.944,62	2.140.149.535,35	-7,8%	2.141.698.027,31
<i>enti finanziati dal servizio sanitario nazionale</i>	-	-	-	-
<i>altre amministrazioni pubbliche</i>	2.148.714.344,48	1.984.512.785,78	-8,03%	1.985.681.081,40
<i>imprese controllate</i>	9.233.082,25	43.043.165,77	78,5%	43.043.165,77
<i>imprese partecipate</i>	10.476.995,28	3.530.830,28	-196,7%	3.530.830,28
<i>altri soggetti</i>	138.852.522,61	109.062.753,52	-27,3%	109.442.949,86
Altri debiti	2.791.651.658,77	2.727.076.930,05	-2,4%	2.727.243.065,46
<i>Tributari</i>	133.650.599,35	102.230.320,07	-30,7%	102.233.780,07
<i>verso istituti di previdenza e sicurezza sociale</i>	4.631.242,38	5.960.964,51	22,3%	5.960.964,51
<i>per attività svolta per c/terzi (2)</i>	-	-	-	-
<i>Altri</i>	2.653.369.817,04	2.618.885.645,47	-1,3%	2.619.048.320,88
TOTALE DEBITI (D)	9.236.313.600,14	9.530.068.083,26	3,1%	9.533.100.381,76
E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI				
Ratei passivi	18.123.931,89	6.752.719,18	-168,4%	6.752.719,18
Risconti passivi	1.083.336.627,88	915.685.354,18	-18,3%	916.492.358,16

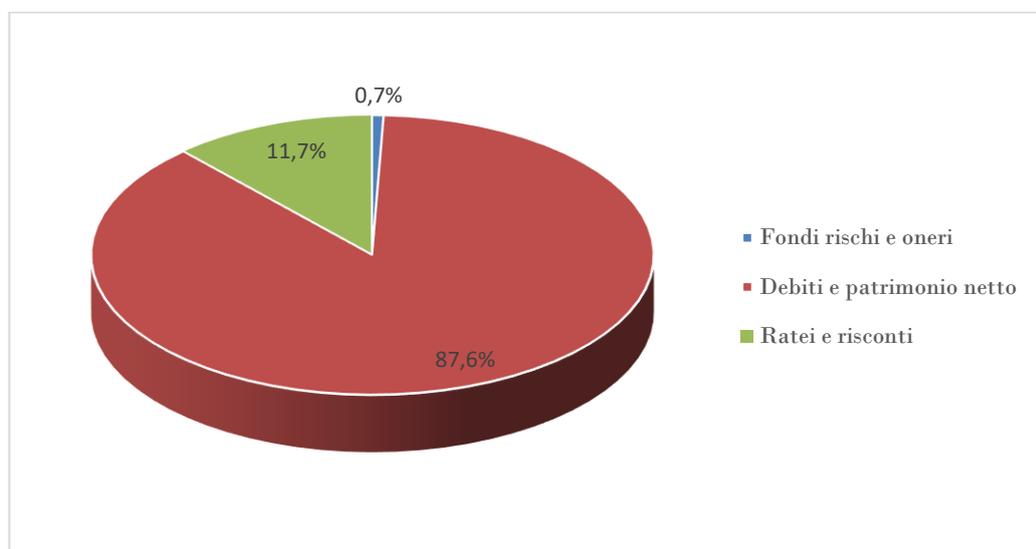
Tab. 102 - Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2016.

(in euro)

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	01/01/2016	31/12/2016	% anni 2015/2016	Consolidato
Contributi agli investimenti	11.394.854,15	17.987.453,50	36,7%	17.987.453,50
da altre amministrazioni pubbliche	8.742.770,77	15.879.352,09	44,9%	15.879.352,09
da altri soggetti	2.652.083,38	2.108.101,41	-25,8%	2.108.101,41
Concessioni pluriennali	-	-	-	-
Altri risconti passivi	1.071.941.773,73	897.697.600,68	-19,4%	898.504.904,66
TOTALE RATEI E RISCONTI (E)	1.101.460.559,77	922.438.073,36	-19,4%	923.245.077,34
TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)	7.310.943.610,69	7.871.768.434,08	7,1%	7.884.946.707,53
CONTI D'ORDINE				
1) Impegni su esercizi futuri	-	-	-	-
2) beni di terzi in uso	-	-	-	-
3) beni dati in uso a terzi	-	-	-	-
4) garanzie prestate a amministrazioni pubbliche	-	-	-	-
5) garanzie prestate a imprese controllate	-	-	-	-
6) garanzie prestate a imprese partecipate	12.000.000,00	9.000.000,00	-33,3%	9.000.000,00
7) garanzie prestate a altre imprese	509.861.004,02	489.545.133,14	-0,04	489.545.133,14
3) beni dati in uso a terzi	-	-	-	-
4) garanzie prestate a amministrazioni pubbliche	-	-	-	-
5) garanzie prestate a imprese controllate	-	-	-	-
6) garanzie prestate a imprese partecipate	12.000.000,00	9.000.000,00	-0,33	9.000.000,00
7) garanzie prestate a altre imprese	509.861.004,02	489.545.133,14	-4,1%	489.545.133,14
TOTALE CONTI D'ORDINE	521.861.004,02	498.545.133,14	-4,7%	498.545.133

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fig. 20 - Passività del patrimonio. Incidenza delle voci economiche. Anno 2016.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su conto del patrimonio Regione anni 2012-2015.

La prima tabella, descrittiva della parte passiva del patrimonio regionale, mette a confronto, come per la parte attiva, la situazione al 31/12/2015 con quella al 31/12/2016, mentre il grafico individua la ripartizione percentuale delle voci patrimoniali del passivo.

Quanto a tale ultimo aspetto va specificato che la voce “debiti e patrimonio netto” è costituita da partite debitorie per 9530 milioni e patrimonio netto (negativo) di 2632 milioni.

Lo stato patrimoniale passivo si compone del patrimonio netto, dei fondi per rischi ed oneri, del trattamento di fine rapporto e dei debiti.

A) Patrimonio netto.

Il patrimonio netto è composto dal fondo di dotazione (costituito dalla differenza, tra attivo e passivo al netto della voce “netto da beni demaniali” e del valore attribuito alle riserve), dalle riserve (cui viene attribuito lo stesso valore presente nello stato patrimoniale dell’esercizio precedente); viene ivi computato anche il risultato economico dell’esercizio (al 1.1.2016 questa voce non viene valorizzata). In totale si registra nel corso dell’anno un miglioramento del 18,1 per cento (-3.109,57 milioni il 1/1/2016; -2.632,47 il 31/12/2016 e -2.623 nel consolidato).

Il dato non è da considerarsi definitivo poiché, come accennato, non è stato ancora completato il processo di ricognizione di numerosi beni patrimoniali. La Regione afferma nella nota integrativa che il valore negativo del patrimonio netto è connesso alla specifica attività istituzionale di promozione dello sviluppo socio-economico del territorio regionale con il trasferimento di risorse, anche patrimoniali, a soggetti pubblici e privati. I contributi agli investimenti conferiti a soggetti pubblici del territorio, ad esempio, arricchiscono la dotazione patrimoniale di questi soggetti impoverendo di fatto il patrimonio dell’Ente¹⁷⁸. Va considerato, inoltre, che negli ultimi anni, il finanziamento degli investimenti è avvenuto sostanzialmente in assenza di corrispondenti fonti di finanziamento (sistema dei cosiddetti mutui a pareggio) che, peraltro, determina parimenti effetti negativi sul patrimonio netto.

L’utile di esercizio di 477 milioni “è stato portato a nuovo” determinando un corrispondente beneficio al valore del patrimonio netto.

Il valore del Fondo di dotazione “potrà essere rettificato per consentire il recepimento dei valori degli elementi patrimoniali ancora in corso di ricognizione fino al 31/12/2017 così come previsto dal punto 9.2. del “Principio applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale” del d.lgs. n. 118/2011”.

B) Fondi per rischi ed oneri

¹⁷⁸ In base ad una ricognizione sulla contabilità dal 2010 al 2015 la Regione Toscana ha impegnato per contributi agli investimenti a soggetti pubblici mediante ricorso all’indebitamento quasi 4 miliardi di euro, ex l. 350/2003.

Nel primo sono allocati accantonamenti per passività potenziali che è probabile e/o possibile che si verificano. Nel fondo per oneri, invece, sono accantonate passività il cui ammontare o la cui data di estinzione sono indeterminati. La nota integrativa specifica che queste passività sono state valutate “secondo stime basate su conoscenze e dati il più oggettivi possibili e nel rispetto dei principi di prudenza e di rappresentazione veritiera e corretta della realtà”. La posta contabile registra un decremento di oltre il 37 per cento (dai circa 83 milioni all’ 1.1.2016 ai 52 al 31.12.2016 e nel consolidato).

C) Trattamento di fine rapporto

Questa voce non risulta valorizzata. L’Ente rende noto che non ci sono dipendenti a tempo determinato o indeterminato per i quali debba versare direttamente il trattamento di fine rapporto. A questa incombenza, infatti, fa fronte direttamente l’Inps (ex Inpdap).

D) Debiti

In questa sezione sono esposti i debiti da finanziamento, i debiti verso fornitori, i debiti per trasferimenti e contributi ed altri debiti.

I primi consistono nella somma algebrica del debito all’inizio dell’esercizio meno i pagamenti per rimborso dei prestiti. I secondi sono inseriti nello stato patrimoniale allorquando corrispondono ad obbligazioni giuridicamente perfezionate esigibili ed il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni. In ogni caso tutti i debiti sono valutati al loro valore nominale in presenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate. Si può osservare un leggero incremento di circa il 3 per cento (9,236 milioni l’1/1/2016; 9,53 al 31/12/2016 e 9,533 nel consolidato).

E) Ratei e risconti e contributi agli investimenti

I ratei passivi, iscritti e valutati in conformità a quanto stabilito dal Codice civile, come accennato per i ratei attivi, rappresentano quote di costi/oneri di manifestazione finanziaria futura, ma che per competenza devono essere attribuiti all’esercizio in chiusura. La quota di competenza di ogni singolo esercizio è determinata in ragione del tempo di utilizzazione dei beni e servizi il cui costo/onere deve essere imputato. I risconti passivi comprendono le quote di ricavi che, pur manifestandosi finanziariamente all’interno dell’esercizio, devono essere rinviati per competenza a futuri esercizi. Alla chiusura del rendiconto, i ricavi rilevati durante l’esercizio sono rettificati attraverso l’iscrizione di risconti passivi pari alla quota da rinviare per competenza all’esercizio successivo. L’Ente evidenzia che nella voce “risconti passivi” è stato allocato l’avanzo di amministrazione vincolato proveniente dalla contabilità finanziaria che corrisponde a

“componenti positive di reddito (accertamenti di esercizi precedenti) che non avevano trovato correlazione con i corrispondenti costi nell’esercizio in cui si sono espressi. Analogamente vi trova rappresentazione il Fondo pluriennale vincolato per la parte relativa a risorse vincolate”.

La voce contabile registra un decremento del 19 per cento (1.101 milioni l’1/1/2016; 922 al 31/12/2016 e 923 nel consolidato).

Il conto economico è definito dal d.lgs. n. 118/2011¹⁷⁹ come lo strumento che permette, nell’ambito del sistema integrato di contabilità economico-patrimoniale, di rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica. Ciò permette di rappresentare le “utilità economiche” acquisite ed impiegate nel corso dell’esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari, consentendo la predisposizione dello Stato patrimoniale e la rilevazione, in particolare, delle variazioni del patrimonio dell’ente che costituiscono, come già ricordato, un indicatore dei risultati della gestione.

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

Viene redatto in forma scalare, ovvero a saldi progressivi, in ordine decrescente rispetto all’inerenza con le funzioni istituzionali. Così il primo saldo riguarda le componenti positive e negative della gestione “istituzionale”¹⁸⁰, il secondo quello della gestione finanziaria; segue poi il saldo delle rettifiche di valore delle attività finanziarie ed infine quello della gestione straordinaria.

I componenti positivi (proventi/ricavi) nel saldo della gestione “istituzionale” sono rappresentati prevalentemente da tributi, per circa 8.092 milioni; si registrano poi ricavi per trasferimenti da altre amministrazioni per 852 milioni. Più articolata la composizione degli oneri/costi all’interno della stessa gestione: la voce più rilevante è relativa ai trasferimenti per 8.422 milioni, che caratterizza la gestione “istituzionale” dell’ente Regione. I costi per l’acquisto di beni e servizi ammontano, rispettivamente a 11 e 384 milioni; il costo del personale è pari a 165 milioni. Vengono poi in evidenza, quali costi

¹⁷⁹ Principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria. Allegato 4/3.

¹⁸⁰ Nei conti economici di carattere privatistico è detta “gestione caratteristica” per indicare la rilevazione di proventi/ricavi e oneri/costi direttamente derivanti dall’attività specifica.

dell'esercizio, le quote annuali di ammortamento per 20 milioni ed i fondi rischi ed oneri per 21 milioni. Infine rileva, quale componente negativa, l'accantonamento di 125 milioni nel 2016 al fondo di svalutazione crediti, che trova la sua corrispondenza finanziaria nel Fondo crediti dubbia esigibilità, istituito dalla normativa sull'armonizzazione contabile. Il saldo della gestione è positivo per circa 268 milioni.

Il successivo saldo, quello della gestione finanziaria è negativo di 68,3 milioni, in quanto rileva principalmente gli oneri finanziari del debito.

Il saldo delle rettifiche delle attività finanziarie accoglie rivalutazioni e svalutazioni delle attività stesse. La negatività dell'aggregato (-16,8 milioni) dipende dalle rettifiche di valore apportate alle partecipazioni, soprattutto per la valutazione delle stesse con il metodo del patrimonio netto.

Infine la gestione straordinaria chiude il 2016 con +296 milioni, principalmente per la registrazione di 410 milioni di proventi straordinari dovuti all'insussistenza di passivo conseguente al riaccertamento dei residui in contabilità finanziaria.

Il risultato positivo del conto economico 2016, pari a 477 milioni, al netto delle imposte (Irap sulle retribuzioni per 11,6 milioni) è stato correttamente riportato nello Stato patrimoniale, a riduzione della negatività del patrimonio netto.

A tale proposito, peraltro, si osserva che tale risultato deriva quasi interamente dal saldo della gestione straordinaria e, all'interno della stessa, dallo "spostamento" agli esercizi futuri di spese inizialmente programmate per il 2016. In assenza di tale evidenza il risultato sarebbe stato un sostanziale pareggio ed il miglioramento del saldo patrimoniale potrebbe dunque essere solo occasionale.

2.1. La gestione dei beni mobili e immobili

L'amministrazione e la gestione del patrimonio regionale sono disciplinate dalla l.r. 27 dicembre 2004, n. 77 per i beni appartenenti al patrimonio immobiliare indisponibile e disponibile e dalla l.r. 21 marzo 2000, n. 39, come modificata dalla l.r. 27 gennaio 2016, n. 4, per i beni del patrimonio agricolo forestale; restano in vigore le disposizioni del regolamento di attuazione delle suddette leggi n. 61/R del 23 novembre 2005, che disciplina la classificazione e destinazione dei beni¹⁸¹, i contenuti e la gestione dell'inventario generale¹⁸², la gestione dei beni mobili¹⁸³, di quelli immobili del demanio e

¹⁸¹ Titolo II articoli da 2 a 6.

¹⁸² Titolo III articoli da 7 a 13.

del patrimonio regionale¹⁸⁴, nonché sulla disciplina delle procedure di stima e di alienazione dei beni immobili¹⁸⁵.

Le delibere della Giunta regionale n. 491 del 4 giugno 2012 e n. 682 del 30 luglio 2012, integrata dalla delibera n. 27 del 19 gennaio 2015, adottate ai sensi dell'articolo 20 della l.r. 77/2004, con le quali si erano approvati gli elenchi dei beni da mantenere, quelli da valorizzare/riqualificare e quelli da permutare/alienare nel triennio 2012-2014, rispettivamente per il patrimonio immobiliare e quello agricolo forestale, hanno continuato a produrre effetti anche nel 2016, anno in cui è stata approvata la delibera di Giunta n. 463 del 17 maggio, di integrazione e aggiornamento degli elenchi allegati alle deliberazioni n. 491/2012, 682/2012 e 27/2015¹⁸⁶. Con la delibera n. 850 del 6 settembre 2016 la Regione ha approvato l'elenco dei beni del patrimonio immobiliare che si propone di vendere nel successivo triennio.

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

Così si è ritenuto utile fornire sintetiche informazioni sulla gestione dei beni mobili ed immobili della Regione. Quanto ai beni mobili, la tabella seguente ne sintetizza le movimentazioni nell'anno 2016.

Tab. 103 - Beni mobili al 31/12/2016.

Beni	Anno	Utilizzati in proprio		Dismessi		
		per finalità istituzionali	per finalità diverse	tramite alienazione	tramite permuta	non più suscettibili di uso
Beni mobili registrati in proprietà della regione	2015	293			5	8
	2016	431		1		2
Universalità di mobili in proprietà della regione	2015	69				
	2016	82				
Beni mobili non registrati in proprietà della regione	2015	278.260				5.370
	2016	267.541				2.013

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

¹⁸³ Titolo IV articoli da 14 a 33.

¹⁸⁴ Titoli V, VI e VII articoli da 34 a 57.

¹⁸⁵ Titolo VIII articoli da 58 a 64.

¹⁸⁶ Allegato D – Beni da alienare. Patrimonio abitativo e patrimonio non abitativo; D1 – Beni di particolare pregio da alienare; D2 - Beni del patrimonio agricolo-forestale da alienare.

Si osserva che, i beni mobili registrati aumentano di 138 unità¹⁸⁷ rispetto all'anno precedente, come pure le universalità di beni mobili (+ 13), in cui rientrano fondi archivistici e collezioni museali. Si evidenzia, invece, una diminuzione di 10.719 beni mobili non registrati e, come chiarito a seguito di istruttoria, questa diminuzione si riferisce al patrimonio librario del Consiglio regionale; nel corso del 2016, infatti, esso è diminuito di 12.861 unità che sono confluite nel registro di Fondi Librari appartenenti al demanio e ricompresi nelle universalità di beni mobili. Ci sono poi beni mobili non registrati non più suscettibili d'uso (della Giunta e del Consiglio Regionale) che nel corso del 2016 sono stati dichiarati “fuori uso e destinati alla discarica o all'assegnazione gratuita ad Enti senza scopo di lucro”.

Le dismissioni, salvo qualche permuta per i mobili registrati (autoveicoli) sono avvenute quasi esclusivamente per dichiarazione di fuori uso, con distruzione degli stessi o assegnazione ad altri soggetti.

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

Gli immobili utilizzati dalle strutture regionali sono in totale 35¹⁸⁸ e le spese di gestione relative agli stessi risultano, per il 2016, pari a 8.774.209,18 euro con un decremento del 5,1 per cento rispetto al 2015, che diventa del 4,41 per cento riguardo alla spesa per manutenzione al metro quadro.

Il dettaglio delle spese è evidenziato nella tabella seguente, che dà conto anche della superficie complessiva utilizzata e del numero dei dipendenti presenti negli spazi. In particolare, si evidenzia una generale diminuzione delle spese, con l'unica eccezione delle spese di manutenzione straordinaria che registrano un aumento del 114,06 per cento. Ne deriva una parallela riduzione delle spese per metro quadrato e per dipendente, malgrado la crescita nel numero di questi ultimi.

¹⁸⁷ L'istruttoria ha permesso di chiarire che l'aumento dei beni mobili registrati è dovuto alla presa in consistenza nel 2016 di mezzi stradali confluiti alla Regione da Province, Città Metropolitana ed alcune Unioni di Comuni in applicazione delle leggi regionali 9/2016, 70/2016, 22/2015 e 70/2015 e delle delibere G.R. 182, 662 e 942/2016. Per quanto riguarda il materiale rotabile, nel 2016 è stato rettificato il dato fornito lo scorso anno per il 2015 (il valore esatto è 35 treni anziché 110).

¹⁸⁸ Di cui 15 a Firenze, 5 a Pisa, 4 a Grosseto, 2 a Livorno, Arezzo, Pistoia e Siena, 1 a Lucca, Massa e a Bruxelles.

Tab. 104 - Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2015 e 2016.

(in euro)

	2015	2016	2016/2015%
Manutenzione ordinaria	1.197.638,14	989.793,38	-17,35
Manutenzione straordinaria	267.351,16	572.307,89	114,06
Utenze	1.717.268,59	1.683.549,48	-1,96
Tasse	727.637,22	679.295,28	-6,64
Condominiali	1.845.909,97	1.654.580,01	-10,36
Facchinaggio e altre	353.175,00	330.872,20	-6,31
Pulizia, vigilanza, sicurezza	3.136.737,76	2.863.810,94	-8,7
Totale spese	9.245.717,84	8.774.209,18	-5,1
Superficie sedi regionali	78.515,50	77.952,50	-0,7
n. dipendenti	2.026	2.208	8,98
Totale spese per metro quadro	117,76	112,56	-4,41
Totale spese per dipendente	4.563,53	3.973,83	-8,09

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Regione Toscana - D.G. patrimonio e logistica.

La successiva tabella mostra, invece, i beni immobili utilizzati da terzi, che al 31/12/2016, sono n. 117, in numero inferiore rispetto all'anno precedente (quando erano 135).

Gli introiti sono diminuiti in generale del 2,12 per cento e, in particolare, quelli relativi alle concessioni (-506.106 euro), quelli per canoni di locazione (-148.549 euro) e quelli per "altri contratti" (-421.933).

Nel prospetto sono evidenziate le tipologie contrattuali utilizzate, i proventi realizzati ed i costi sostenuti per la gestione degli immobili utilizzati da terzi nel biennio 2015-2016.

Tab. 105 - Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2016.

	Anno	Utilizzati da terzi in forza di contratti di diritto privato				Utilizzati da terzi in concessione	TOTALI
		Locazione	Comodato	Altri contratti(*)	Altre gestioni (**)		
Beni immobili di proprietà della Regione	2015	21	4	22		88	135
	2016	16	4	13		88	117
Proventi realizzati dalla gestione (accertamenti euro)	2015	388.573		492.095		2.046.157	2.926.825
	2016	240.024		70.162		1.996.051	2.306.238
Spese di gestione sostenute dalla Regione (impegni euro)	2015			10.310		16.238	26.548
	2016	14.146	8.494			170.021	192.661

(*) Sono comprese in questa voce le autorizzazioni ex art. 39, nonché le indennità di occupazioni sui beni per i quali sono in corso di rinnovo i relativi atti di concessione.

(**) Proventi derivanti dalla gestione patrimoniale e la costituzione di diritti reali

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

Come descritto nella relazione sulla gestione del patrimonio, predisposta dalla Giunta regionale, ai sensi dell'art. 31 della l.r. n. 77/2004, nel 2016 sono state stipulate 5 concessioni, 2 locazioni e rinnovate 3 locazioni. Sono stati concessi in comodato 2 terreni. L'istituto della concessione amministrativa è utilizzato, a norma dell'art. 40 del regolamento, per gli immobili del demanio o del patrimonio indisponibile, mentre sono concessi, di norma, in locazione o comodato i beni immobili del patrimonio disponibile. La durata dei contratti varia in funzione della destinazione d'uso degli immobili ed è uniforme sia in caso di concessione che di locazione¹⁸⁹.

La scelta del concessionario o del conduttore avviene sulla base di avvisi pubblici che definiscono, tra l'altro, i criteri di assegnazione, specie per le locazioni e le concessioni abitative¹⁹⁰. Si può procedere all'assegnazione diretta per le concessioni a enti locali o enti pubblici senza scopo di lucro, ovvero quando l'interesse pubblico può essere perseguito da un unico specifico soggetto.

L'entità dei canoni di concessione, locazione e comodato è parametrata, per la generalità degli immobili, ai prezzi correnti di mercato, salvo che per le concessioni o locazioni abitative, per le quali si applica la normativa recata dalla citata legge n. 431/1998. L'istruttoria ha permesso di verificare l'esistenza di apposita stima tecnica per ogni immobile utilizzato da terzi. Per le concessioni a enti pubblici ovvero a soggetti che si obbligano ad effettuare interventi di recupero edilizio, può essere applicato il canone ricognitorio¹⁹¹.

Già in occasione della relazione allegata alla parifica del rendiconto regionale 2015 era stata avviata una specifica analisi destinata a verificare la corretta applicazione della normativa in ordine all'uso da parte di terzi degli immobili di proprietà regionale, soprattutto in riferimento alla determinazione ed alla congruità dei canoni di concessione, locazione e comodato d'uso¹⁹². A completamento della suddetta analisi, la stessa è stata allargata ai cespiti patrimoniali concessi in comodato d'uso, selezionando 20 posizioni su 91 immobili in concessione, locazione e comodato d'uso a persone fisiche o società private.

¹⁸⁹ Articoli 42, 1° comma e 57, 2° comma d.p.g.r. n. 61/2005 “a) quattro anni per gli immobili adibiti a civile abitazione; b) sei anni per gli immobili adibiti ad uso diverso dalla civile abitazione; c) nove anni per gli immobili adibiti ad uso ristorante, attività alberghiera o agro-silvo-pastorale”. Sono previste, inoltre, durate di due anni per le locazioni di orti, resedi e terreni e di quindici anni per le affittanze agrarie.

¹⁹⁰ Ciò in particolare per le locazioni di immobili ad uso civile abitazione soggette alla normativa di cui alla l. 431/1998.

¹⁹¹ Di importo fissato dal regolamento in 180 euro.

¹⁹² Per il 2015 furono analizzati 34 posizioni di cui 22 concessioni e 12 locazioni su un totale di 109 immobili.

In particolare si è inteso verificare la procedura per la determinazione dei canoni, raffrontandoli con i valori di riferimento pubblicati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare (O.M.I.)¹⁹³.

Il risultato delle verifiche effettuate è riportato nelle tabelle che seguono, distinte tra immobili in concessione, in locazione o in comodato d'uso. Nelle ultime due colonne è segnalato se il singolo canone applicato risulta inferiore al minimo o superiore al massimo delle stime O.M.I.

Tab. 106 - Immobili in concessione. Anno 2016. Stime e canoni applicati. (in euro)

Descrizione immobile	Ubicazione		Data stima	Stima canone Regione Euro/anno	Stima canone O.M.I. Euro/anno		Canone applicato Euro/anno	Inf.min	Sup. max
					Da	a			
FABBRICATO	Via Palazzi n.26	Coltano (PI)	27/01/2015	3.840	3.875	6.030	3.840	X	
UFFICIO	Via Mameli n. 17	Grosseto	28/10/2015	4.807	4.568	6.291	4.807		
UFFICIO	Via Mameli n. 17	Grosseto	03/02/2015	5.544	6.482	8.941	5.544	X	
UFFICIO	Via Mameli n. 17	Grosseto	28/10/2015	7.491	6.420	8.855	7.491		
FABBRICATO	Loc. Ponte Presale n. 76/A	Sestino (Ar)	19/11/2012	8.425	11.794	17.690	8.425	X	
UFFICIO	Via Mameli n. 17	Grosseto	21.09.2012	10.999	9.811	13.533	10.999		
FABBRICATO	Piazza Stazioni n. 46/r	Firenze	28/07/2014	14.040	4.025	8.642	14.040		X
FABBRICATO	Piazza Stazione n. 44/45r	Firenze	27/11/2014	55.800	22.103	46.828	55.800		X
FABBRICATO	Piazza Stazione n. 47/48r	Firenze	13/06/2016	60.000	13.932	29.916	60.000		X
CENTRO CONGRESSUALE	Via del Pratello Orsinin n. 1	Firenze	15/05/1997	88.255	281.556	542.635	88.255	X	
FABBRICATO	Piazza Stazione n. 42/43r	Firenze	21/09/2015	95.000	40.712	87.421	95.000		X
CENTRO ESPOSITIVO	Fortezza da Basso	Firenze	30/01/2009	144.361	134.904	259.997	144.361		
EDIFICI VARI	loc. Pozzolatice	Impruneta (FI)	04/06/2012	266.408	271.767	354.329	266.408	X	
TOTALE				764.970	530.393	848.473	764.970		

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

¹⁹³ Sul sito internet dell'Agenzia delle entrate, nella sezione dedicata all'Osservatorio del mercato immobiliare sono pubblicate, con cadenza semestrale, le quotazioni immobiliari relative ai comuni dell'intero territorio nazionale, per le diverse tipologie edilizie nell'ambito delle destinazioni residenziale, commerciale, terziaria e produttiva.

Tab. 107 - Immobili in locazione. Anno 2016. Stime e canoni applicati.

(in euro)

Descrizione immobile	Ubicazione		Data stima	Stima canone Regione Euro/anno	Stima canone O.M.I. Euro/anno		Canone applicato Euro/anno	Inf.min	Sup. max
					Da	a			
FABBRICATO ABITAZIONE	Via dell'Abetone e del Brennero n. 6171	Saltocchio (LU)	30/05/2016	2.964	6.199	7.528	2.964	X	
TOTALE				2.964	6.199	7.528	2.964	X	

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

Tab. 108 - Immobili in comodato. Anno 2016. Stime e canoni applicati.

(in

euro)

Descrizione immobile	Ubicazione		Data stima	Stima canone Regione Euro/anno	Stima canone O.M.I. Euro/anno		Canone applicato Euro/anno	Inf.min	Sup. max
					Da	a			
FABBRICATO ABITAZIONE	loc. Spedaletto n. 117	Subbiano (AR)	27/02/2008	2.290	3.869	4.807	2.290	X	
FABBRICATO ABITAZIONE	via Costa del Giardino n. 428	Monte San Savino (AR)	29/02/2008	2.343	2.398	3.447	2.343	X	
FABBRICATO ABITAZIONE	via Nazionale - Corsalone	Fontechiara Chiusi dell'Averna (AR)	22/06/2006	3.009	3668	5241	3.009	X	
FABBRICATO ABITAZIONE	via Repubblica n. 90	Impruneta (FI)	13/03/2006	7.843	5.710	8.330	7.843		
FABBRICATO ABITAZIONE	via San Gallo n. 36	Firenze	05/11/2009	10.778	13.650	19.200	10.778	X	
FABBRICATO UFFICIO	viale Gramsci n. 9/A	Firenze	non rilevabile	11.815	7.156	10.994	11.815		X
TOTALE				40.763	36.451	52.019	40.763		

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

Per la totalità degli immobili esaminati è stata acquisita la stima per la determinazione del canone annuo, nella quale si è tenuto conto delle caratteristiche strutturali dei cespiti, delle condizioni di mercato, particolarmente per quelli destinati all'uso commerciale, dello stato di manutenzione, di eventuali migliorie da apportare a carico dei concessionari, del posizionamento rispetto ai servizi pubblici ecc.

A tal proposito può evidenziarsi, ad esempio, come nella la stima del complesso immobiliare denominato Centro Santa Maria agli Ulivi, situato nel comune di Impruneta, e oggetto di concessione dal 2014, i criteri di determinazione del canone concessorio hanno tenuto conto, tra l'altro, dello stato manutentivo dell'immobile e dei conseguenti interventi strutturali necessari, mediante l'applicazione di coefficienti correttivi rispetto

alla valutazione di mercato¹⁹⁴. Analoga riduzione si è ritenuto di applicare alla corrispondente quotazione O.M.I.

Per gli immobili adibiti ad abitazione principale del locatario, le stime hanno preso in considerazione anche le condizioni soggettive dei possibili aggiudicatari, con riferimento alle principali normative in materia¹⁹⁵. Il canone effettivo dei singoli contratti, comunicato per il 2016, corrisponde in linea di massima agli importi stimati; le eccedenze derivano dalle rivalutazioni annuali Istat.

Altro esempio di riduzione del canone, prevista peraltro normativamente, riguarda gli immobili destinati a finalità espositive o congressuali, nella misura del 10 per cento¹⁹⁶; la disposizione è stata applicata, nel 2016, per la stima del complesso immobiliare “Centro espositivo - Fortezza da Basso”.

C'è inoltre da osservare, quanto alle quotazioni dell'Osservatorio, che le stesse sono costruite con riguardo a valori medi, sia con riferimento alle caratteristiche delle unità immobiliari, che alle zone di insidenza delle stesse¹⁹⁷, che infine all'attività per lo svolgimento delle quali i cespiti vengono concessi. Di conseguenza i valori forniti costituiscono, giocoforza, un *range* di oscillazione tra valori minimi e massimi.

Come mostrano le tabelle, i canoni applicati ai contratti esaminati si collocano all'interno dell'intervallo in 5 casi sui 20¹⁹⁸ immobili esaminati. Per 10 immobili il canone di locazione/concessione/comodato è inferiore al minimo importo individuato dall'O.M.I. Per i restanti contratti (quattro concessioni ed un comodato) il canone annuale risulta superiore al *range* di riferimento.

Le stime inferiori riguardano, in 7 casi su 10, immobili adibiti a civile abitazione, per i quali i canoni risentono della particolare valutazione dovuta all'applicazione della legge n. 431/1998 e la maggior parte dei contratti risultano scaduti. Per i restanti 3 contratti, concernenti immobili adibiti ad attività commerciali e amministrative, le valutazioni, pur inferiori al limite, non se ne discostano in modo significativo, salvo che per il Centro congressuale di via del Pratello Orsini, n. 1 a Firenze, per il quale il canone contrattuale (e di stima) risulta quasi un terzo rispetto al minimo O.M.I.; ciò pare dovuto tuttavia alla particolarità della struttura e alle finalità legate al suo utilizzo.

¹⁹⁴ La riduzione media applicata è del 35,24 per cento.

¹⁹⁵ Come la l. n. 431/1998.

¹⁹⁶ L.r. n. 48/2008.

¹⁹⁷ Il territorio è convenzionalmente ripartito in zone omogenee “zone O.M.I.”.

¹⁹⁸ Per le concessioni in 7 casi su 21 e per le locazioni in 2 casi su 10.

Come lo scorso anno, le stime che hanno invece determinato canoni contrattuali superiori alle corrispondenti quotazioni di riferimento, riguardano immobili adibiti ad attività commerciale, per i quali le valutazioni tengono conto delle singole posizioni, spesso privilegiate. Per 4 si tratta di negozi in zona centrale di Firenze e in un caso di uffici amministrativi, sempre a Firenze.

Complessivamente l'importo dei canoni degli immobili verificati, pari a 808.697¹⁹⁹ euro, si colloca intorno alla valutazione minima delle quotazioni O.M.I.²⁰⁰ di riferimento. Peraltro la presente analisi, vista come completamento di quella iniziata lo scorso anno, rileva complessivamente introiti per canoni di oltre 1,53 milioni collocandosi all'interno del *range* individuato attraverso le valutazioni O.M.I., da un minimo di 1,32 ad un massimo di 2,30 milioni, denotando, mediamente, una buona efficienza nella gestione.

C'è infine da osservare, come lo scorso anno, che le stime necessitano del necessario aggiornamento, considerato che sono state riscontrate stime anteriori al 2010²⁰¹ e che dovrebbero essere aggiornate alla scadenza dei relativi contratti. Si rileva peraltro che i canoni vengono correttamente rivalutati ogni anno.

Al patrimonio immobiliare regionale (demaniale o patrimoniale) si aggiunge il patrimonio agricolo forestale indisponibile. Il Pafr, rappresentato da 56 complessi forestali di dimensione variabile compresi fra i 100 e i 11.500 ettari, è costituito principalmente da terreni forestali, numerosi fabbricati e infrastrutture, che si estendono su tutto il territorio regionale con una superficie totale di 109.844 ettari.

La gestione è affidata, ai sensi dell'art. 29 della l.r. n. 39/00 "Legge Forestale della Toscana", agli Enti competenti (Unioni di Comuni, Comuni) con il coordinamento dell'Ente Terre Regionali Toscane, sulla base di appositi piani gestionali. L'organizzazione appare assai complessa, specie in riferimento alle decisioni da assumere in ordine alle molteplici politiche concernenti i beni agricolo forestali²⁰², nonché per il coordinamento

¹⁹⁹ 764.970 euro canoni di concessione; 2.964 euro canoni di locazione; 40.763 euro canoni per comodato.

²⁰⁰ 811.940 euro canoni di concessione; 6.199 euro canoni di locazione; 36.451 euro canoni per comodato.

²⁰¹ Nel caso del Centro congressuale di via del Pratello Orsini, n. 1, a Firenze, la stima risulta addirittura del 15 maggio 1997.

²⁰² Le finalità legate alla gestione dei beni del patrimonio agricolo forestale sono indicate nell'art. 27 della l.r. n. 39/2000: a) difesa del suolo e dell'assetto idrogeologico; b) tutela dell'ambiente, del paesaggio e delle risorse di particolare interesse naturalistico, culturale e storico; c) difesa del bosco dagli incendi, dai parassiti e da altre cause avverse; d) difesa delle dune e delle pinete litoranee; e) tutela della biodiversità e protezione della flora e della fauna; f) promozione dell'uso sociale del bosco e delle attività ricreativo-culturali ad esso correlate; g) incremento della produzione legnosa e sviluppo delle attività di trasformazione del legno; h) valorizzazione dei prodotti non legnosi e secondari del bosco; h bis) gestione e valorizzazione faunistico-venatoria; i) promozione delle attività economiche nel campo della selvicoltura, dell'agricoltura, dell'allevamento del bestiame e delle attività connesse, in particolar modo nelle zone montane e depresse; l)

operativo delle risorse umane (in totale circa 500 operatori forestali in amministrazione diretta alle dipendenze degli enti competenti) e la gestione delle risorse finanziarie assegnate.

La relazione sulla gestione dà conto dei modesti²⁰³ proventi ricavati dallo sfruttamento del patrimonio agricolo forestale regionale (vendite di legname, gestione aziende, canoni concessori, ecc.), pari nel 2016 a 3,07 milioni di euro, interamente reimpiegati per interventi di conservazione, miglioramento e potenziamento dei beni stessi²⁰⁴, destinati interamente all'ente competente. L'elenco dei beni da vendere del patrimonio agricolo forestale²⁰⁵ conta un totale di 779 beni immobili classificati come edifici storici, fabbricati, fabbricati e annessi, fabbricati rurali e aie, ruderi e terreni; di questi 221 risultano occupati in concessione, 504 liberi e 54 inutilizzati.

La successiva tabella mostra i proventi complessivamente ricavati dalla gestione del patrimonio immobiliare, distintamente per i beni demaniali e patrimoniali (capitolo 31002), mentre i proventi del patrimonio agricolo-forestale (capitolo 31004) non sono rappresentati negli anni 2015 e 2016²⁰⁶.

realizzazione di ogni altro intervento rivolto al potenziamento dell'economia locale, in particolar modo nelle zone montane e depresse.

²⁰³ In relazione alle finalità da perseguire di cui all'art. 27 della l.r. n. 39/2000.

²⁰⁴ Come previsto dall'art. 31 della l.r. n. 39/2000.

²⁰⁵ Allegato D2 alla delibera n. 850 del 06/09/2016.

²⁰⁶ I proventi indicati nella Relazione ex art. 31 l.r. n. 77/2004 sono stati pari a 3,07 milioni e nel rendiconto regionale, al capitolo 31004 non sussiste, nel 2016, alcun accertamento per tale importo poiché tali introiti sono rimasti totalmente nella disponibilità degli enti gestori per la realizzazione dei relativi interventi, come previsto, peraltro a partire dal 2016, dalla citata legge n. 26/2016.

Tab. 109 - Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio anni 2013-2016.

(in euro)

Proventi della gestione del patrimonio regionale		2013	2014	2015	2016
Gestione demanio e patrimonio regionale – Cap. 31002	Residui	899.135	1.354.534	1.545.729	2.194.558
	Riscossioni residui	97.655	482.051	642.351	1.072.124
	Accertamenti	3.007.111	2.837.169	3.043.900	2.598.183
	Riscossioni competenza	2.454.058	2.142.615	1.659.408	1.818.275
Gestione patrimonio agricolo forestale Cap. 31004	Residui			1.875.353	1.875.353
	Riscossioni residui				
	Accertamenti		1.875.353	0,00	
	Riscossioni competenza				
Totale proventi gestione	Residui	899.135	1.354.534	3.421.082	4.069.911
	Riscossioni residui	97.655	482.051	642.351	1.072.124
	Accertamenti	3.007.111	4.712.522	3.043.900	2.598.183
	Riscossioni competenza	2.454.058	2.142.615	1.659.408	1.818.275

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconti Regione anni 2013-2016.

Le somme accertate a consuntivo 2016 sul capitolo 31002, per proventi derivanti dalla sola gestione del demanio e patrimonio regionale, per un totale complessivo di euro 2,60 milioni, sono in diminuzione sia rispetto al precedente esercizio, che al biennio 2013-2014. Di questi gli importi più rilevanti sono riferibili, come risulta anche dalla tabella che precede, per 2 milioni alle concessioni di beni, per 388 mila euro ai contratti di locazione e 70 mila euro ad altri contratti.

2.2. Le alienazioni dei beni immobili

Nel 2016 è proseguita l'attuazione del programma di alienazione del patrimonio immobiliare 2012/2014, definito dalle delibere della Giunta regionale n. 491 del 4 giugno e 682 del 30 luglio 2012, quest'ultima integrata dalla n. 27 del 19 gennaio 2015. Nel 2016, con la delibera n. 463 del 17 maggio, come accennato, sono stati aggiornati e sostituiti gli elenchi dei beni da alienare già contenuti nelle delibere del 2012. Con la delibera 850 del 6 settembre 2016 è stato approvato poi in modo definitivo l'elenco dei beni da alienare.

L'atto dispone per la dismissione di 109 cespiti immobiliari, di cui 36 si aggiungono alla precedente programmazione. I beni da alienare sono elencati in tre allegati (D, D1 e D2): l'allegato D, comprendente quelli da vendere poiché non più strumentali per l'attività istituzionale, né capaci di produrre conveniente reddito, è depurato dai beni dichiarati

invendibili. L'elenco comprende 29 complessi immobiliari²⁰⁷ del patrimonio "abitativo"; 38²⁰⁸ del patrimonio "non abitativo" e 38²⁰⁹ terreni. Rispetto alla precedente programmazione si rileva un aumento dei beni messi in vendita appartenenti al patrimonio non abitativo e dei terreni; l'incremento dell'offerta potrebbe favorire le future realizzazioni.

L'allegato D1 definisce i beni "di particolare pregio" attualmente utilizzati per fini istituzionali, per i quali si intende procedere all'alienazione solo a seguito di uno specifico interesse del mercato e dopo aver collocato altrove gli uffici regionali; l'allegato D2), infine, contiene i beni appartenenti al patrimonio agricolo-forestale, per i quali le procedure di vendita vengono realizzate direttamente dai singoli Enti nel cui territorio insistono, previo parere vincolante dell'ente Terre regionali toscane.

Gli introiti previsti dalla delibera n. 463 citata ammontano complessivamente a 51,5 milioni nel triennio ed in particolare 15 per il 2016, 8,5 per l'esercizio 2017 e 28 per il 2018.

La nuova programmazione non può che costituire la naturale prosecuzione del programma di dismissione immobiliare avviato nel 2012 con la delibera n. 491, anche riguardo al grado complessivo di realizzazione. Infatti l'allegato D) alla delibera n. 463, che contiene gli immobili rimasti invenduti al termine del triennio, oltre alla rimodulazione degli introiti previsti a valere sugli anni del nuovo ciclo programmatico, ne confermano la sostanziale continuità²¹⁰.

La tabella che segue dà conto dello stato di attuazione del programma al 31/12/2016, in particolare delle entrate accertate nel quinquennio 2012-2016. La tabella riporta, relativamente alle dismissioni previste dalla programmazione come sopra definita, l'elenco dei beni venduti con le date delle gare, i relativi accertamenti e le riscossioni.

²⁰⁷ I 45 beni del piano di vendita del 2012 si sono ridotti per le vendite realizzate e per le dichiarazioni di invendibilità.

²⁰⁸ Erano 26 nella programmazione 2012.

²⁰⁹ Erano 31 nel 2012.

²¹⁰ Gli introiti 2016 previsti in 16 milioni comprenderanno, evidentemente, riscossioni per alienazioni bandite negli anni precedenti.

Tab. 110 - Contratti stipulati ed introiti dal 2012 al 2016 - programmazione 2012/2016.

(in euro)

Immobile	Anno gara	Prezzo di vendita	Anno di imputazione dei proventi					Totale proventi (euro)
			2012	2013	2014	2015	2016	
Ex casa cantoniera Castiglion D'orcia (SI)	2012	69.900	13.980	55.920				69.900
Terreno Loc. Quercialta - Manciano (GR)	2012	2.300	920	1.380				2.300
Terreni (2). Loc. Torre Palazzi - Capalbio (GR)	2012	4.700	1.880	2.820				4.700
Terreni (2). Loc. Ristonchia - Castiglion Fiorentino (AR)	2012	900	675	225				900
Porzione di terreno. Magliano in Toscana (GR)	2013	2.600		2.600				2.600
Terreno Comune Manciano (GR)	2014	2.000			2.000			2.000
Complesso immobiliare Via G. Modena, 13 - Firenze	2014	3.919.000			1.567.600	2.351.400		3.919.000
Terreni (2) Loc. Montiano - Comune di Manciano	2014	9.000			4.320	4.680		9.000
Terreno Comune di Massa	2014	4.700				4.700		4.700
Terreno Comune Manciano (GR)	2014	3.000				3.000		3.000
Terreni (2) Comune Magliano in Toscana (GR)	2014	6.500					4.380	4.380
Porzione complesso immobiliare Via Verdi, 16 - Firenze	2015	520.500				520.500		520.500
Immobile non residenziale Firenze	2015	401.000					401.000	401.000
Immobile non residenziale Castigione della Pescaia (GR)	2015	201.000					201.000	201.000
Terreno Comune Manciano (GR)	2015	10.000					10.000	10.000
Terreno Comune Cantagallo (PO)	2015	140.003					140.003	140.003
Terreni (4) Comune Capalbio	2016	4.350					1.740	1.740
Terreno Comune di Loro Ciuffenna	2016	15.500					11.625	11.625
Terreno Capalbio Torre Palazzi	2016	2.100					420	420
Immobili (2) non residenziali Firenze	2016	1.104.000					220.800	220.800
Totali			17.455	62.945	1.573.920	2.884.280	990.968	5.529.568

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

Ai 9 bandi per la vendita di 42 immobili, pubblicati nel periodo 2012-2015, si aggiunge il bando pubblicato nel 2016 e i due approvati nel 2017, per una previsione complessiva di introiti per 12,245 milioni²¹¹.

Oltre ai suddetti bandi, nel 2016, l'amministrazione regionale ha emesso un avviso pubblico di manifestazione d'interesse all'acquisto per 8 immobili inseriti nell'allegato A alla delibera di Giunta n. 459 del 17/05/2016²¹². Le manifestazioni d'interesse precedono l'offerta al mercato, non impegnano né il soggetto interessato né la Regione; costituiscono uno strumento per sondare il mercato, determinare un *range* per il prezzo base della futura

²¹¹ Di cui 1,25 milioni nel 2016 e 10,99 milioni nel 2017, rispettivamente con bandi approvati con decreti dirigenziali n. 11812 del 2016, n. 1897 e 4399 del 2017.

²¹² L'atto prevede anche manifestazioni di interesse per l'acquisto di beni appartenenti alle Aziende sanitarie locali (all. B).

asta e individuare i più efficaci utilizzi delle strutture. Con decreto dirigenziale n. 3643 del 31/05/2016, l'avviso è stato pubblicato sul sito della Regione Toscana al fine della massima diffusione. Successivamente la delibera n. 867 del 6/9/2016 prendeva atto delle 10 manifestazioni d'interesse pervenute. La più rilevante è quella della Invimit Sgr S.p.a.²¹³, che attraverso il proprio fondo d'investimento immobiliare "i3-Università" ha opzionato 4 dei più rilevanti investimenti (Villa Larderel, Villa Basilewsky, Villa Fabbricotti e Via Pietrapiana), oltre a diversi immobili del patrimonio delle Aziende sanitarie, come l'ex Ospedale Meyer di Firenze.

In particolare per Villa Larderel, unico immobile per il quale le finalità dell'offerente coincidono con la destinazione d'uso attuale della struttura ed il valore a base d'asta è definito²¹⁴, è possibile avviare la procedura d'asta, all'esito della quale, in caso di mancata aggiudicazione, l'immobile verrà conferito nel fondo immobiliare chiuso "i3-Università" gestito da Invimit Sgr S.p.A. Le procedure per gli altri cespiti immobiliari "opzionati" da Invimit seguiranno alle necessarie varianti urbanistiche delle relative destinazioni d'uso.

Sono state inoltre ricevute manifestazioni di interesse anche per immobili di minor pregio quali: porzione di immobile ad uso commerciale nel viale Gramsci a Pistoia; porzione di immobile ad uso commerciale in via Cavour Firenze; ex casa cantoniera in Badia Prataglia Arezzo; immobile sito in via Zamenhoff a Pistoia; ex Ospedale Luco del Mugello (Firenze).

Con la decisione n. 29 del 17 febbraio 2017, prendendo atto delle citate manifestazioni di interesse, la Giunta disponeva di bandire altrettante aste pubbliche. In caso di mancata aggiudicazione gli immobili verranno conferiti al fondo d'investimento della Invimit.

Nel 2016 sono stati aggiudicati 4 immobili non residenziali (in particolare uffici) e 10 terreni²¹⁵, come mostrato in tabella. Complessivamente, nell'anno 2016 risultano introitati 990.968,16 euro.

²¹³ Invimit Sgr (Investimenti Immobiliari Italiani Sgr S.p.A.), è una società il cui capitale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. L'obiettivo di Invimit Sgr è cogliere le opportunità derivanti dal generale processo di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, attraverso l'istituzione, l'organizzazione e la gestione di fondi comuni di investimento chiusi immobiliari, come previsto dagli articoli 33 e 33-bis del decreto legge n. 98/2011. Invimit Sgr opera all'interno di un più ampio processo di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio dello Stato, degli Enti Pubblici Territoriali e dagli altri Enti pubblici, perseguendo anche l'obiettivo (per quanto concerne, in particolare, lo Stato e gli Enti Pubblici Territoriali) di contribuire alla riduzione dello *stock* del debito pubblico.

²¹⁴ La Invimit Sgr S.p.A. aveva offerto 9,13 milioni per l'acquisizione al proprio fondo immobiliare chiuso. La valutazione era stata confermata come congrua dall'Agenzia delle entrate - Direzione centrale osservatorio mercato immobiliare e servizi estimativi il 1° dicembre 2016.

²¹⁵ Dei quali, peraltro, solo 2 immobili e 6 terreni a seguito del bando pubblicato nel 2016, il resto costituendo aggiudicazioni di bandi precedenti.

In sintesi, come mostra la precedente tabella, i beni immobili alienati nell'esercizio 2016, aggiungendosi a quelli venduti nel periodo 2012-2015, portano il totale delle dismissioni a 27 cespiti, superando di poco il 25 per cento della programmazione 2012-2018. Dal punto di vista finanziario, poi, l'importo complessivamente conseguito di 5,53 milioni denota un grado di realizzazione del programma di poco superiore al 10 per cento a quattro anni dall'avvio del programma e due alla relativa conclusione.

La tabella che segue, già proposta nella precedente relazione, rileva il quadro complessivo della realizzazione del programma di dismissione al 31/12/2016. Come accennato il numero complessivo degli immobili in vendita tiene conto da un lato dei nuovi cespiti aggiunti negli elenchi di cui alla delibera n. 463/2016 e dall'altro dell'esclusione dei beni dichiarati invendibili. Il numero dei cespiti invenduti non varia rispetto al 31 dicembre 2015, poiché al 31 dicembre 2016 l'unico bando pubblicato nell'anno era ancora aperto; gli invenduti, peraltro, verranno presumibilmente offerti nuovamente. Risultano ancora da alienare, alla fine del 2016, 82 immobili su 109, oltre il 75 per cento.

Tab. 111 - Programma dismissioni 2012-2018. Stato di realizzazione al 31/12/2016.

	Beni				
	In vendita (a)	Venduti (b)	Invenduti ©	Invendibili (d)	Da alienare (e= a-b-d)
Abitativo	29	2	10	0	27
Non abitativo	42	5	5	0	37
Terreni	38	20	1	0	18
Totali	109	27	16	0	82

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

Gli introiti complessivamente realizzati dalla dismissione dei beni patrimoniali sono evidenziati nella tabella successiva: come per il 2014 e 2015, anche nel 2016 non risulta realizzato alcun provento dalla dismissione dei beni del patrimonio agricolo-forestale (cap.44004).

Tab. 112 - Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2012-2016.

(in euro)

Proventi del patrimonio regionale		2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Alienazione di beni del patrimonio agricolo forestale Cap. 44004	Residui	44.888	112.266				157.154
	Riscossioni residui	44.888	112.266				157.154
	Accertamenti	1.487.674	81.900				1.569.574
	Riscossioni competenza	1.375.408	81.900				1.457.308
Alienazione di beni del patrimonio immobiliare Cap. 44003	Residui	86.437	6.013	17.989	18.490	6.013	134.942
	Riscossioni residui	80.424			12.477	827.180	907.604
	Accertamenti	544.809	74.922	1.652.620	2.877.913	967.183	6.117.447
	Riscossioni competenza	544.809	62.945	1.652.120	2.871.900	827.180	5.958.954
TOTALE proventi dismissioni	Residui	131.326	118.279	17.989	18.490	6.013	292.097
	Riscossioni residui	125.313	112.266	0	12.477	827.180	1.064.759
	Accertamenti	2.032.483	156.822	1.652.620	2.877.913	967.183	7.687.021
	Riscossioni competenza	1.920.217	144.845	1.652.120	2.871.900	827.180	7.416.262

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Gli accertamenti per alienazioni del patrimonio immobiliare al capitolo 44003, in totale circa 6,12 milioni²¹⁶ nel quinquennio, sono stati realizzati, come accennato, principalmente nel 2014 e nel 2015 (in totale circa il 74 per cento). Quelli relativi ai beni del patrimonio agricolo forestale sono stati realizzati nel biennio 2012-2013.

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

La programmazione delle dismissioni dei beni appartenenti al patrimonio agricolo-forestale, prevista dalla d.g.r. n. 850/2016, che ha approvato il nuovo elenco dei beni da alienare con le modalità elencate nell'allegato E) della delibera n. 27/2015, prevede - nel caso in cui gli enti delegati portino a compimento le procedure di alienazione - entrate di 600 mila euro per l'anno 2017, 900 mila euro per il 2018 e 1.200 mila euro per il 2019. Nel corso del 2016 sono stati alienati (rogito notarile) sette lotti appartenenti al Pafpr: due lotti relativi a beni aggiudicati all'asta nel corso del 2015 (66.860 euro); un lotto per il quale è stata esercitata la prelazione nel corso del 2015 (57.995 euro) e quattro lotti aggiudicati e venduti nel corso del 2016 (22.869 euro). I proventi delle alienazioni sono ripartiti per l'80

²¹⁶ Nel quinquennio 2012-2016 sono stati realizzati accertamenti per 5,53 milioni dalle alienazioni programmate, come mostrato dalla tabella dei proventi. Il dato contabile degli accertamenti iscritti, nello stesso periodo, al capitolo 44003 è raggiunto con altri accertamenti derivanti da programmazioni precedenti e dismissioni non programmate, per circa 600 mila euro.

per cento all'Ente Terre Toscane ed il 20 per cento agli enti competenti, interamente investiti sul patrimonio agricolo forestale²¹⁷.

2.3. Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare

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

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

Tab. 113 - Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2016. Art. 11, l.r. n. 77/2004.

Immobile	Oggetto dei lavori	Valore dell'intervento (euro)	Stato di attuazione al 31/12/2016	
Pisa loc. Ospedaletto	Archivio U.T.G.C. della costa	400.000	324.480,15	La progettazione relativa all' intervento a livello esecutivo dei lavori di adeguamento del primo piano risulta completata, verificata e validata.
				Decretata la gara d'appalto per l'affidamento/esecuzione delle opere.
		150.000	122.178,00	Intervento completato e collaudato
Villa Medicea Careggi programma 2015-2017	Restauro		1.530.719,32	Progetto esecutivo completo di tutto l'intervento. E' stata completata l'esecuzione dei lavori relativi al I lotto funzionale.
TOTALI		4.070.000	1.977.377,47	

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

²¹⁷ l.r. n. 39/00, art. 23, comma 3.

Tab. 114 - Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2016. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

Immobile	Oggetto del progetto	Stato di attuazione al 31/12/2015
Teatro della Compagnia. Firenze	Realizzazione di progetti innovativi e realizzazione della Casa Toscana del Cinema	E' stata completata l'esecuzione di tutti i lavori di ristrutturazione programmati. L'immobile di proprietà regionale "ex Teatro della compagnia" è divenuto sede definitiva della "Casa Toscana del cinema" ed è iniziata la specifica attività connessa.
Archivio Ospedaletto/Ex mercato ortofrutticolo. Pisa	Riqualificazione dell'area per l'insediamento di uffici regionali e del Genio civile di Pisa con l'archivio corrente ad esso correlato.	Nel 2016 sono state completate e collaudate le opere di recupero ed adeguamento funzionale dell'area esterna di pertinenza. I lavori di ristrutturazione relativi alla realizzazione della sede dell'archivio a servizio degli uffici dei geni civili della costa toscana non ha invece avuto esecuzione per indisponibilità economica sul pertinente capitolo.
Villa Medicea di Careggi. Firenze	Valorizzazione delle caratteristiche culturali e artistiche della Villa, che alla fine della ristrutturazione, gestita con la collaborazione tra la Regione, il MIBAC, i Comuni e le Province ove sono situate le ville, sarà inserita nel circuito delle "Ville e giardini medicei della Toscana", nella Lista Patrimonio Mondiale.	Sono stati completati i lavori relativi al I lotto funzionale per € 1.530.719,32. Sono in esecuzione i lavori in somma urgenza relativi alla messa in sicurezza del muro di sostegno pertinenziale al parco lato ovest per € 223.000,00.

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

Si tratta degli stessi interventi in corso nel 2015 esclusi quelli che non hanno avuto corso per mancata disponibilità di bilancio²¹⁸.

Gli interventi di Pisa - Ospedaletto e quello relativo al Teatro della Compagnia di Firenze sono stati completati e sono iniziate le relative attività, mentre quello sulla Villa Medicea di Careggi - Firenze è in corso di esecuzione come si evince dalla tabella sopra riportata.

Dall'esercizio 2016 poi, con la piena entrata in vigore delle norme sul pareggio di bilancio, con i connessi nuovi limiti all'indebitamento regionale, potrebbe diventare sempre più difficoltoso il reperimento dei finanziamenti necessari per la realizzazione dei progetti.

Le difficoltà nell'acquisizione di risorse da utilizzare per investimenti hanno infatti comportato la decisione di porre in vendita immobili per i quali erano previsti interventi di recupero e/o riqualificazione (Villa Basilewsky, Stalla del Buontalenti)²¹⁹ nonché altri oggetto di interventi di vasta entità (ad esempio Villa Larderel)²²⁰.

²¹⁸ Pisa, loc. Ospedaletto, per l'importo di 1.030.000 euro; Villa La Quiete - Firenze, per 500.000 euro; Villa Basilewsky - Firenze, per 8.600.000 euro ed infine Stalla del Buontalenti - Coltano Pisa per 150.000 euro.

²¹⁹ D.g.r. n. 850/2016 - Allegato D.

²²⁰ D.g.r. n. 850/2016 - Allegato D.

