



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA
PER L'ESERCIZIO 2022**

VOLUME I

LUGLIO 2023



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE
SUL RENDICONTO DELLA REGIONE TOSCANA
PER L'ESERCIZIO 2022**

VOLUME I

LUGLIO 2023

Hanno collaborato:

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

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

INDICE GENERALE

VOLUME I

Pag

DELIBERAZIONE

III

Allegato 1 - Relazione sulla attendibilità e regolarità dei dati e dei documenti contabili, ai fini della parifica del rendiconto 2022 della Regione Toscana

XVII

Allegato 2 - Campionamento statistico delle operazioni ai fini della parifica del rendiconto della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2022

XXII

Allegato 3 - Elenco delle operazioni relative al riaccertamento ordinario dei residui 2022 ed agli atti di impegno 2022 selezionati e controllati

XXXIII

RELAZIONE

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

1. Premessa	3
2. La situazione finanziaria del comparto regionale. Serie storica 2015-2021	5
3. L'impatto del controllo della Corte dei conti sui risultati di amministrazione	9
4. Effetti conformativi del giudizio di parificazione	11
5. Il giudizio di parificazione della Corte dei conti sui rendiconti delle regioni: andamento dell'attività di controllo	12

CAPITOLO II - LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E IL BILANCIO DI PREVISIONE 2022-2024

1. La programmazione finanziaria regionale 2022-2024	15
2. Il programma regionale di sviluppo (PRS)	16
3. Il Documento di programmazione economica e finanziaria regionale (DEFR)	19
4. Agenda 2030	21
4.1 Gli SDGs dell'Agenda 2030: fattori di contesto ed evoluzione	21
4.1.1 La strategia in ambito regionale	24
4.2 Gli SDGs e la programmazione finanziaria	24
4.2.1 Gli SDGs e la programmazione finanziaria regionale 2022	25
5. La manovra di bilancio 2022-2024: legge di stabilità e legge collegata	30
6. La legge di bilancio 2022-2024	32
7. Le variazioni legislative di bilancio	37
7.1 La prima variazione di bilancio	38
7.2 La seconda variazione di bilancio	39
7.3 La legge di assestamento del bilancio 2022-2024	40
7.4 La terza variazione di bilancio	42
8. Le variazioni di Giunta	44
9. Reiterata programmazione di interventi di spesa	46
10. Applicazione dell'avanzo di amministrazione al bilancio di previsione 2022. Rispetto dei vincoli di legge	48
11. I fondi di accantonamento e di riserva nel bilancio di previsione. Il fondo per le lettere di <i>patronage</i> in favore delle aziende sanitarie	49
11.1 Il Fondo di riserva per spese obbligatorie	50
11.2 Il Fondo di riserva per spese impreviste	51
12. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021	56
13. Considerazioni conclusive	61

CAPITOLO III - LA GESTIONE FINANZIARIA 2022	65
1. Il quadro d'insieme - I risultati finali	65
1.1 I risultati della gestione di competenza	68
1.2 I risultati della gestione dei residui	70
1.3 I risultati della gestione di cassa	70
1.4 Il risultato di amministrazione	71
2. Le entrate di competenza	73
2.1 I dati complessivi del 2022	73
2.2 L'andamento delle entrate per titoli	73
2.3 Le entrate del titolo I e l'andamento dei principali tributi regionali	77
2.4 Le entrate del titolo II e i contributi statali per l'emergenza sanitaria (Fondi Covid). Rinvio	82
2.5 Gli andamenti generali delle entrate nel quinquennio 2018-2022	82
3. Le spese di competenza	86
3.1 I dati complessivi del 2022	86
3.2 L'andamento delle spese per titoli	87
3.3 Le spese correnti. Macroaggregati e Fondi Covid (rinvio)	90
3.4 Le spese per missione (tabelle)	91
4. I servizi in conto terzi	96
5. La gestione dei residui	100
5.1 I residui attivi	101
5.1.1 Le operazioni di riaccertamento dei residui attivi	101
5.1.2 I residui attivi dell'esercizio 2022	103
5.2 I residui passivi	106
5.2.1 Le operazioni di riaccertamento dei residui passivi	106
5.2.2 I residui passivi dell'esercizio 2022	109
5.2.3 I residui passivi perenti	111
6. I debiti fuori bilancio	112
7. Concorso agli obiettivi di finanza pubblica	114
8. Considerazioni conclusive	115
 CAPITOLO IV - LA GESTIONE DEI FONDI COVID 19	 117
1. Il contesto normativo in materia di contrasto all'emergenza da Covid-19	117
2. Gli effetti dell'emergenza sanitaria sul bilancio regionale	118
3. Le risultanze della gestione dei trasferimenti vincolati per fondi Covid-19	121
3.1 I trasferimenti Covid-19 del perimetro ordinario	123
3.2 I trasferimenti Covid-19 del perimetro sanitario	130
4. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione finanziaria del 2021	134
5. Considerazioni conclusive	136
 CAPITOLO V - LA GESTIONE DI CASSA	 137
1. Le risultanze della gestione di cassa	137
1.1 La gestione di cassa del perimetro ordinario	139
1.2 La gestione di cassa del perimetro sanitario	139
1.3 Gli effetti del debito autorizzato e non contratto sulla gestione di cassa. Squilibrio nella dotazione finale tra cassa ordinaria e cassa sanitaria	141
1.4 Saldo di cassa: natura delle poste	143
2. La tempestività dei pagamenti	145
3. Il rimborso delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013	148
4. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021	150
5. Considerazioni conclusive	152
 CAPITOLO VI - IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	 155
1. Il risultato di amministrazione	155
1.1 Composizione del disavanzo di amministrazione ed evoluzione dei ripiani	159
1.1.1 Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto	160
1.1.2 Il disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui	164
1.1.3 Il disavanzo da FAL	164
1.2 La scomposizione del risultato di amministrazione tra perimetro ordinario e perimetro sanitario. Squilibrio del perimetro sanitario	166

1.3	I fondi accantonati nel risultato di amministrazione	170
1.3.1	Il fondo crediti di dubbia esigibilità	170
1.3.2	Il fondo residui perenti	173
1.3.3	Il fondo anticipazione di liquidità	174
1.3.4	Il fondo per perdite delle società partecipate	175
1.3.5	Il fondo contenzioso	176
1.3.6	Altri accantonamenti	181
1.4	I fondi vincolati	181
2.	Rideterminazione del risultato di amministrazione in conseguenza della mancata parifica dei capitoli di spesa per gli oneri di ammortamento dei mutui imputati al perimetro sanitario e finanziati con il Fondo sanitario indistinto	184
3.	Il fondo pluriennale vincolato	185
4.	Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021	189
5.	Considerazioni conclusive	191

CAPITOLO VII - L'INDEBITAMENTO REGIONALE

1.	L'indebitamento in Toscana	195
1.1	L'indebitamento regionale e la sua evoluzione	195
1.2	L'indebitamento autorizzato e assunto nell'esercizio 2022	199
1.3	Le spese per il servizio del debito e gli oneri traslati sul perimetro sanitario (rinvio)	201
2.	Verifica del rispetto dei vincoli di indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011	202
3.	I derivati finanziari in Regione Toscana	204
3.1.	Gli oneri addebitati sul perimetro sanitario	205
4.	Le spese per il servizio del debito imputate al perimetro sanitario e finanziate con il Fondo sanitario indistinto. Illegittimità e effetti sul giudizio di parificazione	206
4.1	Gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalla Regione imputati al perimetro sanitario. Traslazione dal perimetro ordinario	206
4.2	L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. La rilevanza della perimetrazione sanitaria a garanzia dei Livelli essenziali di assistenza	209
4.3	Illegittimità dell'imputazione degli oneri di ammortamento tra le spese del perimetro sanitario alla luce della giurisprudenza costituzionale	211
4.4	(segue) Effetti sul risultato di amministrazione ai fini del giudizio di parificazione	218
5.	La gestione dei finanziamenti derivanti dall'indebitamento. I contributi agli enti del SSR e le risorse trattenute nella cassa regionale	219
6.	Le spese di investimento finanziate dall'indebitamento nell'esercizio 2022	221
7.	Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione finanziaria del 2021	223
8.	Considerazioni conclusive	225

CAPITOLO VIII - LA GESTIONE SANITARIA

	<i>PARTE PRIMA - La gestione sanitaria regionale</i>	229
1.	I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2022	229
2.	Analisi della composizione del perimetro sanitario. Le previsioni di entrata e di spesa	230
3.	Accertamenti e impegni del FSR	232
3.1	Le entrate del Fondo sanitario indistinto	241
3.2	Le entrate del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo	244
4.	L'andamento delle spese relative al FSR	249
4.1	Le spese del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo	253
5.	La gestione dei residui nel perimetro sanitario	259
5.1	I residui attivi	259
5.2	I residui passivi	260
6.	Il risultato di amministrazione del perimetro sanitario. Squilibrio derivante dal "debito autorizzato non contratto" e effetti sulla gestione di cassa	265
7.	L'indebitamento del perimetro sanitario	269
7.1	Le spese per il servizio del debito imputate al perimetro sanitario e finanziate con il Fondo sanitario indistinto	269
7.1.1.	Gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalla Regione imputati al perimetro sanitario. Traslazione dal perimetro ordinario	269
7.1.2.	L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. La rilevanza della perimetrazione sanitaria a garanzia dei Livelli essenziali di assistenza	272

7.1.3 Illegittimità dell'imputazione degli oneri di ammortamento tra le spese del perimetro sanitario alla luce della giurisprudenza costituzionale	274
7.2 La gestione dei finanziamenti derivanti dall'indebitamento. Le risorse trattenute nella cassa regionale	282
8. Le erogazioni per cassa agli enti del servizio sanitario	285
9. Il ripiano delle perdite del SSR	287
10. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione finanziaria del 2021	290
PARTE SECONDA – I fondi del PNRR per la sanità in Toscana	295
11. PNRR – Missione 6 salute	295
11.1 Le risorse finanziarie della Misura 6	297
11.2 Le risorse stanziare nel bilancio d'esercizio 2022	300
11.3 Stato di avanzamento degli investimenti: <i>milestone e target</i>	304
PARTE TERZA – Arpat e il finanziamento assicurato dal Fondo sanitario regionale	306
12. L'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (Arpat)	306
12.1 Le attività istituzionali dell'Arpat	306
12.2 Il finanziamento di Arpat	307
12.3 La situazione economico-finanziaria di Arpat	313
13. Considerazioni conclusive	316

VOLUME II

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

9.3	M6C1I1.3 - Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità)	80
9.4	M6C2subI1.1.1 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (digitalizzazione)	80
9.5	M6C2subI1.1.2 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (grandi apparecchiature)	81
9.6	M6C2I1.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	81
9.7	M6C2I1.3.1 - Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione	82
9.8	M6C2I2.2 - Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario	83
10.	Gli investimenti finanziati dal Piano nazionale complementare	83
10.1	M2C2 PNC C1 - Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi - Bus	83
10.2	M2C3 PNC C.13 - Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica	84
10.3	M6C2 PNC E.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	85
11.	La rendicontazione degli investimenti nella piattaforma ReGiS	85
12.	Il contributo dei progetti PNRR regionali agli SDGs	87

CAPITOLO XI - LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI

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

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

1	L'organizzazione amministrativa e il personale regionale	185
1.1	L'assetto organizzativo, la dotazione organica e il personale in servizio al 31 dicembre 2022	187
1.2	Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e la programmazione del fabbisogno di personale 2022-2024	192
1.3	La capacità assunzionale 2022. Determinazione e rispetto dei limiti	198
1.4	Piano assunzionale 2022 della Giunta regionale e relativo stato di attuazione	204
1.5	Piano assunzionale 2022 del Consiglio regionale e relativo stato di attuazione	206
1.6	Le Progressioni verticali (PV)	207

1.7	Le procedure speciali per il superamento del precariato	208
1.8	La spesa di personale: il rispetto del limite ex art. 1, comma 557- <i>quater</i> l. n. 296/2006	210
1.9	La spesa di personale a tempo determinato: rispetto del limite	213
1.9.1	Approfondimenti sulle assunzioni di personale a tempo determinato	214
1.10	La definitiva riconduzione del personale giornalista nella dotazione organica dell'ente e l'attuazione dell'“ Accordo per la specifica regolazione di raccordo del personale profilo di informazione” sottoscritto il 7 aprile 2022. Effetti sul bilancio e sul Fondo del salario accessorio	217
1.11	Il trattamento accessorio del personale di supporto degli organi politici. Misure adottate a seguito della deliberazione n. 243/2022/PARI e della p.d.l. n. 160/2022. Effetti sul Fondo del comparto e sul tetto dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017. Profili di criticità	219
1.12	Il trattamento accessorio della dirigenza apicale dopo l'entrata in vigore della l.r. n. 5/2022 e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica	231
1.13	La quantificazione del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente e la rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017	239
1.14	Considerazioni conclusive	241
2.	I controlli interni della Regione Toscana	249
3.	Gli enti e le agenzie regionali	256
3.1	Gli enti oggetto di esame	256
3.2	I contributi finanziari erogati dalla Regione	257
3.3	I risultati di esercizio	262
3.4	La verifica dei crediti e dei debiti reciproci	267
3.5	I controlli interni sugli enti dipendenti	270
3.6	Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e la programmazione del fabbisogno di personale	271
3.7	La dotazione organica degli enti	275
3.8	La spesa di personale degli enti dipendenti: verifica del rispetto dei limiti per l'anno 2022	276
3.9	La spesa di personale degli enti dipendenti: il quadro di indirizzi e il sistema di deroghe	277
3.9.1	Le deroghe al finanziamento delle procedure per il superamento del precariato	279
3.10	Le facoltà assunzionali degli enti	280
3.11	Approfondimenti su Arpat	281
3.12	Il personale comandato e distaccato	283
3.13	Il sistema di nomine dei direttori degli enti	285
4.	Considerazioni conclusive	288
CAPITOLO XIII - LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE NEL RENDICONTO DELLA REGIONE		293
1.	Il portafoglio azionario della Regione. Considerazioni generali e rilievi critici	293
2.	Le partecipazioni nel rendiconto regionale	302
2.1	Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate	302
2.2	Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate	303
2.3	Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione	305
3.	I trasferimenti a favore delle società	305
4.	La revisione periodica delle partecipazioni detenute dalla Regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016	308
4.1	Attività di razionalizzazione della Regione: un'analisi generale	308
4.2	Analisi di singole società	309
4.2.1	Alatoscana S.p.A.	309
4.2.2	Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.	310
4.2.3	Internazionale marmi e macchine CarraraFiore S.p.A.	312
4.2.4	Firenze Fiera S.p.A.	312
4.2.5	Interporto Toscana Centrale S.p.A.	314
4.2.6	SEAM S.p.A.	314
4.2.7	Co.Svi.G. S.c.r.l.	315
4.2.8	Fidi Toscana S.p.A.	315
4.2.9	Terme di Montecatini S.p.A.	317
4.2.10	Sviluppo Toscana S.p.A.	317
5	Interventi legislativi regionali in materia di società	318
5.1	L.r. n. 40/2022, art. 38	319
5.2	L.r. n. 44/2022, art. 2 e l.r. n. 48/2022, art. 1	320
6.	Considerazioni conclusive	324

INDICE DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

VOLUME I

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

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

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

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

CAP. III - LA GESTIONE FINANZIARIA 2022

- Il quadro d'insieme. I risultati finali
Tab. 1 Quadro generale riassuntivo del rendiconto 2022.
Fig. 1 Il risultato di competenza – periodo 2020-2022.
Tab. 2 Equilibri della competenza. Saldo 2022.
Tab. 3 Gestione dei residui nel triennio 2020-2022.
Tab. 4 Gestione di cassa. Periodo 2020-2022.
Tab. 5 Saldi finanziari - anni 2020-2022.
Tab. 6 Il saldo finanziario 2022.
Tab. 7 Disavanzo sostanziale di amministrazione nel triennio 2020-2022.
Fig. 2 Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2022.
Le entrate di competenza
Tab. 8 Totale delle entrate al netto delle contabilità speciali. Anni 2020-2022.
Tab. 9 Entrate per titolo conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.
Tab. 10 Entrate per titolo. Variazioni percentuali. Anni 2020-2022.
Tab. 11 Entrate per titolo. Indicatori.
Tab. 12 Entrate correnti di natura tributaria. Anni 2020-2022.
Tab. 13 Recupero evasione tributaria.
Tab. 14 Entrate tributarie in valore assoluto e indicatori.
Fig. 3 Andamento delle previsioni definitive dei titoli di entrata.
Fig. 4 Andamento delle riscossioni dei titoli di entrata.
Fig. 5 Le entrate totali al netto delle contabilità speciali – Periodo 2018-2022.
Tab. 15 Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2018-2022.
Fig. 6 Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2018-2022.
Tab. 16 Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2018-2022.
Fig. 7 Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2018-2022.
Le spese di competenza
Tab. 17 Totale delle spese al netto delle contabilità speciali. Anni 2020-2022.
Tab. 18 Spese per titolo con separata indicazione delle poste escluse. Anno 2022.
Tab. 19 Spese per titolo. Conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.
Tab. 20 Spese per titolo. Variazioni percentuali. Anni 2020-2022.
Tab. 21 Spese per titolo. Indicatori.
Tab. 22 Trasferimenti correnti. Anni 2020-2022.
Tab. 23 Acquisti di beni e servizi. Anni 2020-2022.
Tab. 24 Spesa corrente per missioni. Conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.
Tab. 25 Spesa corrente per missioni. Variazioni percentuali conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.
Tab. 26 Spesa in c/capitale per missioni. Conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.
Tab. 27 Spesa in c/capitale. Variazioni percentuali conto ordinario e sanitario. Indicatori. Anni 2020-2022.
I servizi per conto terzi
Tab. 28 Accertamenti e impegni partite generiche conto terzi. Biennio 2021-2022.
La gestione dei residui
Tab. 29 Risultato della gestione dei residui 2022.
Tab. 30 Il riaccertamento ordinario dei residui attivi.
Tab. 31 Residui attivi derivanti da esercizi pregressi. Dettaglio per titolo e natura dell'entrata.
Tab. 32 Riaccertamento residui derivanti dalla competenza. Dettaglio per titolo e per natura libera o vincolata dell'entrata.

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

CAP. IV - LA GESTIONE DEI FONDI COVID 19

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

CAP. V - LA GESTIONE DI CASSA

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

CAP. VI - IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

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

CAP. VII - L'INDEBITAMENTO REGIONALE

Tab. 1	L'indebitamento della Regione Toscana – dettaglio per tipologia di debito.
Tab. 2	Distinzione del debito regionale per tipologia.
Tab. 3	Mutui stipulati nell'esercizio 2022.
Tab. 4	Prestiti stipulati nel periodo 2020-2022.
Tab. 5	Il costo del servizio del debito: spesa per rimborso prestiti e per interessi passivi (impegni).
Tab. 6	Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento della Regione Toscana.
Tab. 7	Contratti di finanziamento assistiti da derivati finanziari al 31/12/2022.
Tab. 8	Spesa complessiva per i derivati fino al 31/12/2022.
Tab. 9	Debito regionale trasferito sul FSR nel periodo 2019-2022.
Tab. 10	Oneri del debito regionale trasferiti sul FSR dall'esercizio 2021.
Tab. 11	Movimentazioni nel quadriennio del capitolo 24482.

Tab. 12 Il finanziamento delle spese di investimento regionali - previsioni iniziali, variazioni e rendiconto 2022.

CAP. VIII - LA GESTIONE SANITARIA

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

VOLUME II

CAP. IX - LA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE

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

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

Tab. 1	Investimenti PNRR assegnati a Sviluppo Toscana S.p.A.
Tab. 2	ARTI soggetto attuatore (perc. 1,2,3,5).
Tab. 3	ARTI (perc. 4).
Tab. 4	Investimenti PNRR/PNC/FCR Regione Toscana.
Tab. 5	Stanziamiento bilancio 2022-2024 investimenti PNRR.
Tab. 6	Stanziamiento bilancio 2022-2024 investimenti PNC.
Tab. 7	Progetti finanziati esclusivamente dal FRC.

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

CAP. XI - LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI

Tab. 1	Dotazione finanziaria dei programmi previsti nell'ambito dei fondi oggetto dell'Accordo di partenariato.
Tab. 2	Programmazione 2021-2027: dotazione finanziaria per programma.
Tab. 3	Confronto PR Toscana e altri PR.
Tab. 4	Confronto dotazione finanziaria Por FESR 2014-2020 vs Pr FESR 2021-2027.
Tab. 5	Pr FESR 2021-2027: dotazione finanziaria categoria "Regioni più sviluppate".
Tab. 6	Pr FESR 2021-2027: dotazione delle risorse per anno.
Graf. 1	Pr FESR 2021-2027: distribuzione percentuale delle risorse per obiettivi di policy e assistenza tecnica.
Tab. 7	Pr FESR 2021-2027: distribuzione della dotazione finanziaria per priorità.
Tab. 8	Pr FESR 2021-2027 distribuzione delle risorse Ue per obiettivi specifici.
Tab. 9	Contributo del Pr FESR 2021-2027 agli SDGs dell'Agenda 2030.
Tab. 10	Correlazioni obiettivi specifici Pr FESR - investimenti PNRR.
Graf. 3	Distribuzione dei centri di responsabilità per la gestione del Pr FESR 2021-2027.
Tab. 11	Cofinanziamento regionale: confronto Por FESR 2014-2020 e Pr FESR 2021-2027.
Tab. 12	Pr FESR - indicatori di performance.
Graf. 2	Pr FESR 2021-2027: contributo delle azioni agli obiettivi riguardanti gli obiettivi climatici e ambientali.
Tab. 13	Confronto dotazione finanziaria Por Ico FSE 2014-2020 vs Pr FSE+ 2021-2027.
Tab. 14	Pr FSE+ 2021-2027: dotazione finanziaria categoria "Regioni più sviluppate".
Tab. 15	Pr FSE+ (2021-2027): dotazione delle risorse per anno.
Tab. 16	Pr FSE+ 2021-2027: distribuzione per priorità.
Tab. 17	Pr FSE+ 2021-2027 - contributo agli obiettivi Agenda ONU 2030.
Graf. 4	Distribuzione dei centri di responsabilità per la gestione del Pr FSE+ 2021-2027.
Tab. 18	Pr FSE+ 2021-2027: azione di intervento di competenza di Enti regionali.
Tab. 19	Pr FSE+ 2021-2027: azione di intervento di competenza provvisoria dell'Autorità di gestione.
Tab. 20	Cofinanziamento regionale: confronto Por FSE 2014-2020 e Pr FSE+ 2021-2027.
Tab. 21	Programmi di cooperazione territoriale europea con AdG italiana.
Tab. 22	Confronto dotazione finanziaria Pc Ifm 2014-2020 e Pc Ifm 2021-2027.
Tab. 23	Pc Ifm 2021-2027: dotazione delle risorse per anno.
Tab. 24	Pc Ifm 2021 - 2027: Dotazione finanziaria per Priorità.
Tab. 25	Programmazione 2014-2020: dotazione finanziaria per programma operativo.
Tab. 26	Impatto delle azioni di deprogrammazione e riprogrammazione degli assi del Por FESR.
Tab. 27	Stato di avanzamento finanziario delle azioni riprogrammate al 31.12.2022.
Tab. 28	Stato di avanzamento fisico delle azioni riprogrammate al 31.12.2022.
Tab. 29	Stato di Avanzamento Psc Toscana al 31.12.2022.
Tab. 30	Impatto della riprogrammazione CRII e CRII+ sulla distribuzione della dotazione delle risorse per Asse al 31.12.2020.
Graf. 5	Avanzamento spesa riprogrammata Por FSE al 31.12.2022.
Tab. 31	Avanzamento Psc Regione Toscana al 31.12.2022.
Tab. 32	Psr FEASR - stato avanzamento misura M21.
Tab. 33	Por FESR 2014-2020: Dotazione delle risorse per anno.
Tab. 34	Por FESR 2014-2020: Dotazione delle risorse per Asse.
Tab. 35	Por FESR: avanzamento finanziario per Asse nell'esercizio 2022.
Tab. 36	Por FESR 2014-2020: stato di attuazione per Asse al 31/12/2022.
Graf. 6	Por FESR 2014-2020: stato di avanzamento nelle Regioni più sviluppate.
Tab. 37	Por FESR 2014-2020: Spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2022).
Graf. 7	Por FESR - Andamento pluriennale degli impegni e pagamenti.
Tab. 38	Por FESR 2014-2020: Attuazione degli strumenti finanziari al 31.12.2022.
Tab. 39	Por FSE 2014-2020: Dotazione delle risorse per anno.
Tab. 40	Por FSE 2014-2020: Dotazione delle risorse per asse.
Tab. 41	Por FSE 2014-2020: avanzamento finanziario per Asse nell'esercizio 2022.
Tab. 42	Por FSE 2014-2020: stato di attuazione per Asse al 31/12/2022.
Graf. 8	Por FSE 2014-2020: stato di avanzamento Regioni più sviluppate.
Tab. 43	POR FSE 2014-2020: Spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2022).
Graf. 9	Por FSE - Avanzamento impegni e pagamenti.
Tab. 44	Programma Garanzia giovani: dotazione finanziaria al 31/12/2022.
Tab. 45	Programma Garanzia Giovani: stato di avanzamento finanziario per misura (esercizio 2022).
Tab. 46	Programma Garanzia Giovani: stato di attuazione per misura al 31/12/2022.
Tab. 47	Piano operativo Programma Garanzia Giovani 2014-2020: dati sul livello di occupazione.
Tab. 48	Programma Garanzia Giovani: spesa dichiarata e target di spesa per Asse.

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

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

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

CAP. XIII - LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE NEL RENDICONTO DELLA REGIONE

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

DELIBERAZIONE



IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Toscana

composta dai magistrati

Maria Annunziata Rucireta
Nicola Bontempo
Francesco Belsanti
Paolo Bertozzi
Rosaria Di Blasi
Anna Peta
Matteo Lariccia

presidente
consigliere
consigliere - relatore
consigliere - relatore
referendario - relatore
referendario - relatore
referendario

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2022;

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

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

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

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

VISTO il decreto-legge 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 legge 7 dicembre 2012, n. 213 e in

particolare l'art. 1, comma 5, che istituisce il giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione e dispone che alla decisione di parifica sia 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 decreto legislativo 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 decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, recante *“Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”*;

VISTA la legge regionale 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 regionale n. 50 *“Rendiconto Generale per l'anno finanziario 2022”* approvata dalla giunta nella seduta del 15 maggio 2023;

VISTA la nota 17 maggio 2023, n. 229275, con la quale l'Amministrazione regionale ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti il rendiconto generale (conto del bilancio, stato patrimoniale e conto economico) per l'esercizio finanziario 2022, ai fini del giudizio di parificazione;

VISTA la relazione del Collegio dei revisori, pervenuta in data 14 giugno 2023 e che si esprime con parere positivo sul rendiconto regionale;

CONSIDERATO che nell'adunanza in camera di consiglio del 4 luglio 2023 è stata approvata la bozza della relazione sul rendiconto 2022 trasmessa nella medesima data al Presidente della Regione al fine di consentire all'Amministrazione di formulare le proprie deduzioni;

VISTE le deduzioni scritte pervenute dall'Amministrazione con note dell'11, 12 e 13 luglio 2023;

CONSIDERATO che, ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2022, sono stati selezionati, attraverso un metodo di campionamento statistico elaborato dalla Sezione, atti relativi ai residui attivi e passivi pregressi e di competenza, sottoposti a riaccertamento ordinario di cui alla delibera di Giunta del 18 aprile 2023, n. 419, al fine di verificare la loro esatta contabilizzazione, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.lgs n. 118/2011. Sono stati, inoltre, selezionati, con lo stesso metodo sopra descritto, atti di impegno di competenza, liquidati entro la chiusura dell'esercizio, al fine, anche in questo caso, di verificarne l'esatta contabilizzazione ai sensi dell'art. 56 del d.lgs. n. 118/2011 come definita dal paragrafo 5 dell'allegato 4/2;

CONSIDERATO che il controllo dei menzionati atti, volto ad asseverare che i dati contenuti nel rendiconto rappresentino la trasposizione di fatti gestionali effettivi e che i documenti contabili siano elaborati in conformità alle regole relative alla loro formazione, non ha fatto emergere particolari irregolarità;

CONSIDERATI gli esiti del contraddittorio intervenuto con l'Amministrazione regionale nell'adunanza del 13 luglio 2023, presente la Procura regionale;

VISTA l'ordinanza 23 giugno 2023, n. 24, con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato l'adunanza per il giorno 20 luglio 2023, alle ore 11, per deliberare in pubblica udienza sulla parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2022;

UDITI, nell'udienza pubblica del 20 luglio 2023 con l'assistenza del segretario di udienza Gabriele Ievolella, i relatori Paolo Bertozzi, Anna Peta, Rosaria Di Blasi e Francesco Belsanti;

UDITO il pubblico ministero nella persona del Procuratore regionale, Massimo Chirieleison, che ha concluso chiedendo la parificazione del rendiconto dell'esercizio 2022;

UDITO, in rappresentanza della Regione, il Presidente Eugenio Giani;

RITENUTO in

FATTO

Con la nota n. 229275 del 17 maggio 2023 la Regione Toscana ha trasmesso a questa Sezione la proposta di legge n. 50 approvata dalla Giunta in data 15 maggio 2023 recante il "*Rendiconto Generale per l'anno finanziario 2022*", ai fini della resa del giudizio di parificazione previsto dall'articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012. Le risultanze del rendiconto sono le seguenti:

**CONTO DEL BILANCIO
GESTIONE DI COMPETENZA**

Entrate	
Titolo I - Entrate correnti	9.261.755.811,90
Titolo II - Trasferimenti correnti	1.452.066.361,48
Titolo III - Entrate extratributarie	134.103.508,80
Titolo IV - Entrate in conto capitale	313.739.657,45
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	16.357.442,49
Titolo VI - accensione di prestiti	201.543.069,71
Titolo VII - anticipazioni di tesoreria	0,00
Titolo IX - Entrate per partite di giro	1.507.774.542,72
Totale entrate	12.887.340.394,55
Spese	
Titolo I - Spese correnti	10.393.794.903,61
Titolo II - Spese in conto capitale	686.172.362,14
Titolo III - spese per incremento attività finanziarie	16.440.450,00
Titolo IV - rimborso prestiti	96.898.691,76
Titolo V - anticipazioni di tesoreria	0,00
Titolo VII - Spese per partite di giro	1.507.774.621,44
Totale spese	12.701.081.028,95

SALDI DELLA GESTIONE DI COMPETENZA

Saldo della gestione corrente = totale entrate correnti - (totale spese correnti + totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa)	357.232.086,81
Saldo della gestione in conto capitale = totale entrate in conto capitale - totale spese in conto capitale - spese per incremento attività finanziarie	-170.972.642,49
Saldo delle partite di giro	-78,72
Saldo finale	186.259.365,60
Saldo finale al netto delle partite di giro	186.259.444,32

GESTIONE DI COMPETENZA - QUADRO ANALITICO 2022

Entrate	Accertamenti	Riscossioni di competenza	Residui di competenza
Titolo I - Entrate correnti	9.261.755.811,90	8.186.328.739,34	1.075.427.072,56
Titolo II - Trasferimenti correnti	1.452.066.361,48	586.179.683,71	865.886.677,77
Titolo III - Entrate extratributarie	134.103.508,80	95.611.755,15	38.491.753,65
Titolo IV - Entrate in conto capitale	313.739.657,45	193.051.829,54	120.687.827,91
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	16.357.442,49	15.917.757,05	439.685,44
Titolo VI - Accensione prestiti	201.543.069,71	201.543.069,71	0,00
Titolo VII - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	0,00
Titolo IX - Partite di giro	1.507.774.542,72	1.501.377.558,66	6.396.984,06
Totale entrate	12.887.340.394,55	10.780.010.393,16	2.107.330.001,39

Spese	Impegni	Pagamenti di competenza	Residui di competenza
Titolo I - Spese correnti	10.393.794.903,61	8.467.816.984,04	1.925.977.919,57
Titolo II - Spese in conto capitale	686.172.362,14	395.228.486,80	290.943.875,34
Titolo III - Spese per incremento di attività finanziarie	16.440.450,00	16.440.450,00	0,00
Titolo IV - Rimborso prestiti	96.898.691,76	96.898.691,70	0,06
Titolo VI - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	0,00
Titolo VII - Partite di giro	1.507.774.621,44	1.146.920.792,79	360.853.828,65
Totale spese	12.701.081.028,95	10.123.305.405,33	2.577.775.623,62

RESIDUI

Rimanenze al 31.12.2022	
<i>Residui attivi:</i>	
originati dalla competenza	2.107.330.000,99
originati da esercizi precedenti	2.048.899.588,02
Totale dei residui attivi al 31.12.2022 delle entrate	4.156.229.589,01
<i>Residui passivi:</i>	
originati dalla competenza	2.577.775.623,62
originati da esercizi precedenti	1.860.277.593,37
Totale dei residui passivi al 31.12.2022 delle spese	4.438.053.216,99

SALDO DELLA GESTIONE DEI RESIDUI

RESIDUI ATTIVI:	
Residui iniziali	4.073.051.464,77
Residui rideterminati (residui iniziali +/- riaccertamenti)	4.028.691.275,62
Minori residui attivi (a)	44.360.189,15
RESIDUI PASSIVI:	
Residui iniziali	4.920.275.092,62
Residui rideterminati (residui iniziali - eliminazioni)	4.836.696.296,72
Minori residui passivi (b)	83.578.795,90
Risultato gestione residui (b-a)	39.218.606,75

GESTIONE DI CASSA - Rendiconto SIOPE

	Da rendiconto	Da SIOPE
Giacenza di cassa al 1.1.2022	1.623.527.076,52	1.623.527.076,52
Entrate - Riscossioni (competenza + residui)		
Titolo I - Entrate correnti	9.606.847.878,63	9.606.847.878,63
Titolo II- Trasferimenti correnti	953.547.783,97	953.547.783,97
Titolo III - Entrate extratributarie	120.944.928,16	120.944.928,16
Titolo IV - Entrate in conto capitale	355.341.722,69	355.341.722,69
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	16.955.413,52	16.955.413,52
Titolo VI - Accensione prestiti	201.543.069,71	201.543.069,71
Titolo VII - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00
Titolo IX - Partite di giro	1.504.621.284,48	1.504.621.284,48
Totale entrate	12.759.802.081,16	12.759.802.081,16

Spese - Pagamenti (competenza + residui)	Da rendiconto	Da SIOPE
Titolo I - Spese correnti	9.770.607.667,22	9.770.607.667,22
Titolo II - Spese in conto capitale	709.662.932,51	709.662.932,51
Titolo III - Spese per incremento attività finanziarie	17.114.125,88	17.114.125,88
Titolo IV - Rimborso prestiti	96.898.691,70	96.898.691,70
Titolo V - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00
Titolo VII - Partite di giro	2.505.440.691,37	2.505.440.691,37
Totale spese	13.099.724.108,68	13.099.724.108,68
Giacenza di cassa al 31.12.2022	1.283.605.049,00	1.283.605.049,00

SALDI DELLA GESTIONE DI CASSA

	Da rendiconto	Da SIOPE
Saldo della gestione corrente = totale entrate correnti - (totale spese correnti + totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa)	813.834.231,84	813.834.231,84
Saldo della gestione in conto capitale = totale entrate in conto capitale - totale spese in conto capitale - spese per incremento attività finanziarie	-152.936.852,47	-152.936.852,47
Saldo delle partite di giro	-1.000.819.406,89	-1.000.819.406,89
Saldo finale comprese le partite di giro	-339.922.027,52	-339.922.027,52
Saldo finale al netto delle partite di giro	660.897.379,37	660.897.379,37

GESTIONE DI CASSA Rendiconto – Conto tesoriere

	Da rendiconto		Da tesoriere
Giacenza di cassa al 1.1.2022	1.623.527.076,52		1.623.527.076,52
	da competenza	da residui	
Entrate - Riscossioni	8.186.328.739,74	1.420.519.138,89	
Titolo I - Entrate correnti	586.179.683,71	367.368.100,26	
Titolo II- Trasferimenti correnti	95.611.755,15	25.333.173,01	
Titolo III - Entrate extratributarie	193.051.829,54	162.289.893,15	
Titolo IV - Entrate in conto capitale	15.917.757,05	1.037.656,47	
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	201.543.069,71	0,00	
Titolo VI - Accensione prestiti	0,00	0,00	
Titolo VII - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	
Titolo IX - Entrate per partite di giro	1.501.377.558,66	3.243.725,82	
Totale entrate	10.780.010.393,56	1.979.791.687,60	12.759.802.081,16
	Da rendiconto		Da tesoriere
Spese – Pagamenti	da competenza	da residui	
Titolo I - Spese correnti	8.467.816.984,04	1.302.790.683,18	
Titolo II - Spese in conto capitale	395.228.486,80	314.434.445,71	
Titolo III - Spese per incremento di attività finanziarie	16.440.450,00	673.675,88	
Titolo IV - Spese per rimborso di prestiti	96.898.691,70	0,00	
Titolo V - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	
Titolo VII - Spese per partite di giro	1.146.920.792,79	1.358.519.898,58	
Totale spese	10.123.305.405,33	2.976.418.703,35	13.099.724.108,68
Giacenza di cassa al 31.12.2022	1.283.605.049,00		1.283.605.049,00

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Giacenza di cassa Tesoreria regionale al 31.12.2022	1.283.605.049,00
Residui attivi al 31.12.2022	4.156.229.589,01
Residui passivi al 31.12.2022	4.438.053.216,99
Fondo Pluriennale Vincolato anni successivi	467.826.139,57
Avanzo finanziario complessivo 2022	533.955.281,45
<i>Di cui:</i>	
<i>da gestione di competenza</i>	186.259.365,60
<i>da gestione dei residui</i>	39.218.606,75
<i>da risultato complessivo 2021 (al netto del fondo pluriennale vincolato)</i>	346.078.710,98
<i>saldo fondo pluriennale vincolato</i>	-37.601.401,88

Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022 (A)	533.955.281,45
PARTE ACCANTONATA	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2022	698.413.082,22
Accantonamento residui perenti al 31 dicembre 2022	52.322.061,35
Fondo anticipazioni liquidità d.l. 35 del 2013 e successive modifiche	541.236.100,61
Fondo perdite società partecipate	26.961.611,61
Fondo contenzioso	36.496.987,04
Altri accantonamenti	31.433.081,48
Totale parte accantonata (B)	1.386.862.924,31
PARTE VINCOLATA	
Vincoli derivanti da leggi e principi contabili	83.101.688,15
Vincoli derivanti da trasferimenti	357.945.896,80
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	5.523.889,03
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	10.933.033,36
Altri vincoli	44.106.473,04
Totale parte vincolata (C)	501.610.980,38
Parte destinata agli investimenti (D)	0,00
Parte disponibile (E=A-B-C-D)	-1.354.518.623,24

STATO PATRIMONIALE

	Consistenza al 1.1.2022	Consistenza al 31.12.2022	Variazione
Attività:			
Crediti verso partecipanti	0,00	0,00	0,00
Immobilizzazioni	1.458.854.754,53	1.483.377.916,98	24.523.162,45
Attivo circolante	5.615.304.199,42	5.154.111.212,85	-461.192.986,57
Ratei e risconti	394.884,96	425.195,03	30.310,07
Totale attività (A)	7.074.553.838,91	6.637.914.324,86	-436.639.514,05
Passività:			
Patrimonio netto	-1.036.922.090,56	-967.661.422,70	69.260.667,86
Fondi per rischi ed oneri	22.551.473,69	55.104.742,31	32.553.268,62
T.F.R.	0,00	0,00	0,00
Debiti	6.960.556.313,27	6.571.939.707,42	-388.616.605,85
Ratei, risconti e contributi agli investimenti	1.128.368.142,51	978.531.297,83	-149.836.844,68
Totale passività (B)	7.074.553.838,91	6.637.914.324,86	-436.639.514,05
Conti d'ordine	7.367.021.362,76	6.995.803.108,11	-371.218.254,65

CONTO ECONOMICO

A) Componenti positive della gestione	11.306.384.090,01
B) Componenti negative della gestione	11.053.515.346,94
Differenza tra comp. positive e negative della gestione (A-B)	252.868.743,07
C) Proventi ed oneri finanziari	-26.164.949,70
D) Rettifiche di valore attività finanziarie	-4.719.091,05
E) Proventi ed oneri straordinari	-148.753.436,95
Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E)	73.231.265,37
Imposte	11.765.858,30
Risultato dell'esercizio	61.465.407,07

CONSIDERATO in

DIRITTO

Il giudizio di parificazione che la Sezione di controllo è chiamata a svolgere, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha ad oggetto l'accertamento della regolarità del rendiconto generale della Regione secondo parametri costituzionali di equilibrio e di coordinamento della finanza pubblica, nonché delle leggi statali e regionali di contabilità e bilancio richiamate in premessa, con particolare riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ai principi contabili allegati.

La proposta di legge recante il rendiconto generale della Regione è stata approvata entro i termini di legge e trasmessa alla Sezione completa di tutti gli allegati conformi ai modelli ministeriali.

I controlli effettuati sulla documentazione trasmessa e su quella successivamente acquisita in corso di istruttoria hanno attestato:

- il rispetto dei limiti autorizzatori delle previsioni di spesa definitive di competenza e di cassa stabiliti dalla legge di bilancio e dalle successive variazioni;
- il rispetto del limite di indebitamento complessivo stabilito dall'art. 62, comma 6, del decreto legislativo n. 118/2011;
- il conseguimento del saldo di finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (pareggio di bilancio);
- il rispetto degli ulteriori obiettivi o limiti di spesa richiesti dalle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica.

Nel quadro di una gestione finanziaria che ha assicurato il rispetto degli equilibri di bilancio e garantito l'ulteriore riduzione del disavanzo di amministrazione sono state riscontrate tuttavia alcune irregolarità che comportano l'esclusione della parifica delle poste contabili di seguito descritte.

1. Spese dei capitoli 24383 (euro 197.510,24), 24384 (euro 15.467.079,18), 24385 (euro 6.513.468,75), 24541 (euro 5.638.060,86), 24586 (euro 2.524.006,30) e 24587 (euro 16.603.819,15) relative a oneri di ammortamento di mutui per complessivi euro 46.943.944,52.

Si tratta dei capitoli del rendiconto generale, tutti allocati nel perimetro sanitario, che registrano gli impegni e i pagamenti degli oneri di ammortamento (quota capitale e quota interessi) di parte dei mutui contratti in proprio dalla Regione per finanziare contributi agli investimenti destinati agli enti del Servizio sanitario regionale (SSR).

L'iscrizione di tali spese nel perimetro sanitario che ne assicura la copertura con le entrate del finanziamento sanitario corrente (il c.d. Fondo sanitario indistinto) deve infatti ritenersi illegittima per i motivi di seguito esposti che riprendono le analisi e le considerazioni sviluppate nella Relazione allegata cui si fa rinvio.

1.1. Un primo profilo di illegittimità delle spese in questione emerge in riferimento alle regole della perimetrazione sanitaria, stabilite dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, di cui la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato la rilevanza a tutela dell'effettività dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) forniti dal Servizio sanitario regionale (SSR).

1.1.1. L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 elenca una serie di entrate e di spese preordinate al finanziamento del SSR di cui deve essere garantita una separata perimetrazione all'interno del bilancio regionale che ne mantenga la correlazione e ne consenta l'immediata confrontabilità.

In particolare, rispetto alle entrate del "finanziamento ordinario corrente" e "alle spese sanitarie correnti per il finanziamento dei LEA" questa correlazione è diretta ad assicurare l'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni che, secondo l'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di cui i LEA rappresentano una componente fondamentale.

La perimetrazione è posta a presidio dell'incomprimibilità di spese costituzionalmente necessarie, impedendo che le risorse individuate per il finanziamento delle stesse siano distratte dalla destinazione specifica e impiegate per dare copertura a spese di diversa natura.

Alle spese per la prestazione dei LEA sono, infatti, destinate specifiche fonti di finanziamento individuate a livello normativo che ne attestano automaticamente la compatibilità finanziaria, a differenza di altre spese, non direttamente finalizzate alla realizzazione di precetti costituzionali, che richiedono di regola un giudizio di preventiva sostenibilità e che si prestano pertanto ad essere rimodulate in ragione dell'entità delle entrate reperite per darvi copertura in sede di redazione dei bilanci.

Sulla base di queste considerazioni deve ritenersi irregolare, per violazione del citato art. 20, elevato a parametro interposto di costituzionalità, l'iscrizione nel perimetro sanitario di qualsiasi spesa non immediatamente riconducibile all'erogazione dei LEA che ne consenta, comunque, la copertura con le entrate destinate a questa finalità e deve ritenersi costituzionalmente illegittima la disposizione di legge regionale che eventualmente autorizzi tale copertura o che addirittura modifichi le regole contabili onde ottenere quest'effetto, per violazione rispettivamente degli artt. 117, comma 2, lett. m) e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione).

1.1.2. Chiarita nei termini sopra esposti la portata costituzionale delle disposizioni esaminate si tratta di stabilire se tra le spese del perimetro sanitario finanziabili con le entrate del FSI destinate all'erogazione dei LEA possano essere comprese anche le spese per l'ammortamento di mutui contratti dalla Regione.

Sulla questione si è espressa di recente la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 233 del 21 novembre 2022, ha dichiarato l'illegittimità di una legge della Regione siciliana che poneva a carico del Fondo sanitario le quote residue, di capitali e interessi, di restituzione di un prestito contratto tra la stessa Regione e il Ministero dell'economia e delle finanze finalizzato all'estinzione dei debiti finanziari e commerciali in ambito sanitario.

In coerenza con il consolidato orientamento sopra richiamato, la Corte ha individuato due differenti profili di incostituzionalità della disposizione censurata che, per il

tramite del parametro interposto dell'art. 20, è stata ritenuta contraria ai seguenti precetti della Costituzione:

- l'art. 117, comma 2, lettera e) ovverosia la competenza esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, "poiché correla ad una entrata certamente sanitaria, come il Fondo sanitario, una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario";
- l'art. 117, comma 2, lettera m) ovverosia la competenza esclusiva statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni "poiché all'onere per la restituzione del prestito allo Stato - spesa non sanitaria - è stata data copertura con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA, distraendole così dalla loro originaria finalità".

Il percorso motivazionale della sentenza muove dall'assunto che la spesa per ammortamento di un prestito non possa mai qualificarsi come spesa sanitaria o come spesa necessaria per l'erogazione dei LEA.

Avendo quale causa la mera e neutrale restituzione delle somme prestate, secondo la Corte le spese di indebitamento rispondono ad una pura logica finanziaria e rimangono del tutto estranee al vincolo di destinazione riferito delle spese sanitarie.

Ne è prova anche il fatto che queste non sono comprese tra le spese del perimetro sanitario elencate dall'art. 20 né possono essere ricondotte alle "spese per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso" che costituiscono, in ultima analisi, la sintesi dell'esposizione del SSR verso i fornitori e devono trovare copertura nelle corrispondenti entrate del "finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso che dovrebbero essere assicurate dall'incremento della leva fiscale regionale".

La Corte costituzionale dimostra di accogliere sul punto la tesi espressa, in termini più generali, dalle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti che nell'Ordinanza di rimessione n. 1/2022 sostengono che tutte le spese elencate dall'art. 20, sono "spese finali", ossia spese funzionalmente destinate a corrispettivo della fornitura dei beni e dei servizi necessari all'erogazione delle prestazioni mediante le quali si esplica la funzione sanitaria pubblica.

Tra queste non possono, quindi, rientrare le spese di ammortamento che, anziché remunerare direttamente forniture sanitarie, costituiscono, viceversa, il corrispettivo dell'indebitamento a suo tempo contratto dalla regione, cui segue l'obbligo di restituzione nei confronti del soggetto finanziatore.

Ne viene che le spese di ammortamento, che in quanto obbligatorie rimangono a carico del bilancio regionale, devono rimanere estranee al perimetro sanitario e trovare copertura in entrate che non abbiano un vincolo di destinazione "funzionale", pertanto con la compressione di spese diverse da quelle strettamente necessarie all'erogazione delle prestazioni sanitarie e, in particolare, dei LEA.

1.2. Rispetto a queste conclusioni che portano ad escludere in ogni caso l'ammortamento dei mutui a carico del finanziamento sanitario corrente, la Regione, in sede di contraddittorio, ha obiettato che le spese da essa sostenute per il servizio del debito, a differenza di quelle oggetto della censura di costituzionalità, non derivano dall'obbligo di restituzione di un prestito accordato dallo Stato per il pagamento di

debiti scaduti, bensì dall'assunzione di mutui finalizzati a sostenere contributi agli investimenti programmati dalle aziende sanitarie.

La circostanza che si tratti di investimenti per la realizzazione di infrastrutture o per l'acquisto di attrezzature e tecnologie ne legittimerebbe, secondo questa prospettazione, la copertura con le entrate del Fondo sanitario.

1.3. Questa Sezione ritiene che le obiezioni poste dalla Regione non consentano di pervenire ad una soluzione diversa da quella già prospettata.

Oltre a quelli già riferiti e basati su considerazioni sia di ordine letterale (il fatto che le spese di ammortamento non siano comprese nell'elenco dell'art. 20) sia di ordine sistematico (il fatto che le medesime spese non siano spese finali), vi sono infatti altri argomenti, sempre ricavabili da regole gestionali e contabili, che escludono la possibilità di distinguere i mutui per investimenti da altri contratti di prestito ai fini dell'ammissione dei relativi oneri al finanziamento del FSI.

1.3.1. Si deve rilevare innanzitutto come la prassi seguita dalla Regione di mettere sistematicamente a carico del Fondo sanitario indistinto le spese di ammortamento di questi mutui destinati agli investimenti degli enti del SSR appaia del tutto incoerente con il sistema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale che si riflette negli ordinamenti contabili dei diversi soggetti interessati (Stato, regioni, enti sanitari).

Esso è, infatti, incentrato su una netta distinzione tra contributi in conto esercizio destinati a finanziare indistintamente le spese correnti per l'erogazione dei LEA e contributi in conto capitale destinati all'acquisto di beni durevoli e alla realizzazione di infrastrutture.

Per le regioni l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 distingue nettamente all'interno del perimetro sanitario le entrate e le spese per la prestazione dei LEA (lett. a) dalle entrate e dalle spese per investimenti in ambito sanitario (lett. d).

Per gli enti sanitari l'art. 29 dello stesso decreto prevede, invece, un trattamento contabile differenziato per gli investimenti a seconda che siano finanziati con contributi in conto esercizio o con contributi in conto capitale, decisamente favorevole per questi ultimi.

Mentre, infatti, i beni acquistati con contributi in conto esercizio, indipendentemente dal valore, devono essere integralmente ammortizzati nell'anno di acquisizione, i beni conseguiti con contributi in conto capitale possono usufruire di un particolare regime di favore che, in deroga ai principi civilistici della contabilità economico-patrimoniale, consente di sgravare il bilancio dell'ente dagli oneri di ammortamento (c.d. sterilizzazione degli ammortamenti).

Nel confermare la legittimità di questa disposizione, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 157/2020, ne ha individuato la finalità nell'impedire, o comunque nel limitare, il finanziamento di spese di investimento con entrate correnti, che in assenza di una rigorosa programmazione, potrebbe determinare, come avvenuto in passato, squilibri finanziari e ritardi nei pagamenti con il rischio per la prestazione dei LEA.

La sterilizzazione degli ammortamenti favorisce, quindi, la totale destinazione delle risorse del Fondo sanitario indistinto all'erogazione dei LEA, senza che questo si faccia necessariamente carico delle spese di investimento che devono trovare preferibilmente

copertura in altre fonti di finanziamento nel quadro di una programmazione che coinvolga anche i superiori livelli istituzionali (Stato e Regione).

In altri termini si richiede all'ente sanitario di garantire l'equilibrio della sola gestione operativa, ovverosia l'equilibrio di parte corrente tradotto nei termini della contabilità finanziaria, rimettendo a Stato e regioni l'apporto delle risorse a garanzia dell'equilibrio di parte capitale.

Le considerazioni sopra svolte lasciano, dunque, intendere che le spese di investimento degli enti sanitari devono trovare copertura, di regola, nei trasferimenti in conto capitale e non gravare sui contributi in conto esercizio.

Al contrario la Regione, anziché finanziare i contributi in conto capitale da destinare alle aziende con risorse proprie, ricorre sistematicamente all'indebitamento, imputando poi i relativi oneri sul Fondo sanitario di parte corrente.

L'effetto di questo meccanismo è che gli enti sanitari arrivano a sostenere gli investimenti con le risorse di un mutuo il cui costo, anziché rimanere a carico della Regione, viene dalla stessa imputato al finanziamento sanitario corrente e di fatto traslato sul bilancio degli enti stessi che, all'atto della ripartizione, beneficiano di una quota del Fondo ridotta in ragione degli oneri di ammortamento scontati a monte.

Detto altrimenti, l'investimento formalmente finanziato da un contributo in conto capitale che beneficia della sterilizzazione degli ammortamenti viene di fatto ad essere coperto, sia pure pro quota, da contributi in conto esercizio di parte corrente che dovrebbero soggiacere alla regola dell'ammortamento annuale e che la Regione, invece di trasferire agli enti, impiega per il pagamento del servizio del debito, riducendo, in questo modo, la disponibilità finanziaria degli enti stessi per le spese correnti finalizzate all'erogazione dei LEA.

1.3.2 Oltre ad una possibile elusione dell'obbligo di totale ammortamento nell'esercizio di acquisizione degli investimenti finanziati con contributi in conto esercizio, la prassi seguita dalla Regione comporta la violazione indiretta del divieto di cui all'art. 2, comma 2-sexies, lett. g) n. 2 del d.lgs. n. 502/92.

Prevede quest'ultimo, infatti, che gli enti sanitari, previa autorizzazione regionale, possono stipulare mutui o altri contratti di credito per il finanziamento di spese di investimento fino a un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale e interessi, non superiore al quindici per cento delle entrate proprie correnti, ad esclusione della quota di fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla Regione.

Con il parametrare l'importo degli oneri dell'indebitamento alle entrate proprie degli enti con esplicita esclusione delle risorse provenienti dalla ripartizione del FSR di parte corrente, anche la disposizione di legge sopra richiamata intende preservare le risorse destinate all'erogazione dei LEA alle proprie specifiche finalità di spesa che non abbracciano, dunque, quelle per la restituzione dei prestiti.

Nel caso in esame, viceversa, questi oneri sono posti dalla Regione direttamente a carico del FSR prima della ripartizione dello stesso, senza nessun parametro che li possa rapportare alle entrate proprie delle aziende e degli altri enti del SSR, in palese violazione dei limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'entità del finanziamento per i LEA, definito a livello nazionale in base al fabbisogno rilevato e quindi ripartito tra le singole regioni.

Non si può trascurare, al riguardo, che tutte le aziende e gli enti del SSR della Toscana presentano già livelli di indebitamento, per mutui contratti in proprio su autorizzazione regionale, prossimi al limite di legge e che non potrebbero, quasi in nessun caso, tollerare ulteriori oneri a carico del proprio bilancio.

1.4. Dal quadro normativo e giurisprudenziale sopra descritto si possono quindi trarre le seguenti conclusioni.

La Regione non può imputare al Fondo sanitario indistinto di parte corrente dell'esercizio gli oneri di ammortamento di mutui contratti per finanziare i contributi agli investimenti destinati agli enti sanitari.

Questi oneri di mera natura finanziaria devono trovare, di regola, copertura in entrate del perimetro ordinario o, comunque, in entrate diverse da quelle finalizzate ai LEA.

Tale copertura può essere individuata, al limite, anche in entrate derivanti da risparmi di spesa conseguenti ad una efficiente gestione del Fondo sanitario che abbia comunque assicurato l'integrale erogazione dei LEA, a condizione che tali risparmi siano dimostrati da una rigorosa programmazione delle spese in fase preventiva o, dalle economie prodotte all'esito della gestione in fase consuntiva.

In assenza di tale programmazione il Fondo sanitario indistinto non può farsi carico, infatti, di ulteriori spese che devono, invece, trovare una diversa fonte di finanziamento ed essere calibrate in ragione della disponibilità di quest'ultima.

Tutto ciò premesso e considerato, le spese sostenute dalla Regione nell'esercizio 2022 per la restituzione dei mutui, pari a euro 46.943.944,52, iscritte nei capitoli del perimetro sanitario sopra richiamati e finanziate con il Fondo sanitario indistinto senza una preventiva dimostrazione di risparmi dopo la totale copertura delle spese correnti per i LEA, devono ritenersi illegittime e, perciò, escluse dal giudizio di parificazione del rendiconto generale.

2. La parte vincolata del risultato di amministrazione in quanto non comprende ulteriori vincoli per l'importo corrispondente ai capitoli di spesa per gli oneri di ammortamento dei mutui non parificati.

L'irregolare iscrizione delle spese di ammortamento dei mutui regionali nel perimetro sanitario ai fini della copertura con il Fondo sanitario indistinto di parte corrente comporta inevitabili riflessi sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio che, come è noto, costituisce il principale oggetto del giudizio di parificazione.

Come sostenuto nell'Ordinanza n. 1/2022 delle Sezioni riunite in speciale composizione e come confermato nella sentenza n. 233/2022 della Corte costituzionale, gli oneri per la restituzione del prestito, non costituendo una spesa sanitaria finale agli effetti del finanziamento con il FSI devono essere esclusi dalle poste passive del perimetro sanitario, determinando potenzialmente un saldo positivo di quest'ultimo.

Si tratta di un saldo positivo dato dalle entrate vincolate non impiegate per l'erogazione di servizi sanitari ma per la copertura di una spesa meramente finanziaria, quale l'ammortamento dei mutui.

Per lo stesso importo deve essere dunque ricalcolata in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione, che deve farsi carico di un ulteriore quota di euro

46.943.944,52 atta a ripristinare la dotazione originaria delle entrate del Fondo sanitario destinate ai LEA.

3. La parte disponibile del risultato di amministrazione (c.d. risultato sostanziale) da rideterminare in conseguenza dell'incremento della parte vincolata.

La necessità di ricalcolare il valore della parte vincolata del risultato di amministrazione per le ragioni sopra esposte comporta conseguentemente la rideterminazione della parte disponibile (lett. E del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione) con il disavanzo che dovrà essere portato da euro 1.354.518.623,24 a euro 1.401.462.567,76.

La Sezione prende atto dell'iniziativa comunicata dai rappresentanti dell'amministrazione regionale in sede di contraddittorio, di apportare, recependo le indicazioni della Sezione, le modifiche richieste al Risultato di amministrazione dell'esercizio 2022, tramite emendamento da presentare al Consiglio regionale in sede di approvazione del disegno di legge di rendiconto generale.

4. Spese dei capitoli nn. 71120 "retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101" e 13114 "retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101", relativi agli impegni di spesa per l'incremento del Fondo del salario accessorio 2022 del personale non dirigente e ai conseguenti pagamenti, per complessivi euro 2.077.138,64.

Si tratta dei capitoli del rendiconto generale, che registrano gli impegni (e i pagamenti) relativi all'incremento del fondo del salario accessorio del personale non dirigente del comparto, per l'importo complessivo di euro 2.077.138,64. Tale incremento, disposto con il decreto n. 12137/2023 non trova giustificazione nelle norme contrattuali richiamate dall'ente (art. 67, comma 5 lett. a) e b) del CCNL siglato in data 21 maggio 2018 e deve, pertanto, ritenersi illegittimo in quanto finanziato con risorse aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle consentite dal CCNL e dalla legge statale, uniche fonti normative legittimate costituzionalmente a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici.

4.1 Nel rinviare all'allegata Relazione per la descrizione del contesto normativo statale e regionale in cui si collocano gli atti gestionali che hanno determinato le irregolarità rilevate in merito all'incremento del fondo 2022 è utile ricordare, in questa sede, che la l.r. 19 maggio 2023 n. 23 ha dettato una disciplina specifica relativamente al Fondo 2022 del personale del comparto prevedendo, all'art. 4, l'incremento dello stesso *"dell'ammontare corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi di governo della regione, agli organismi politici del consiglio regionale e alle segreterie dei gruppi consiliari sostenuta per tale finalità nell'anno 2016"*. La Sezione, a fronte della formulazione poco chiara della normativa in argomento, ha privilegiato un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa, secondo la quale il menzionato incremento non è aggiuntivo, cioè ulteriore e diverso rispetto alle voci di alimentazione del fondo già previste, tassativamente, dal CCNL e dalle leggi statali ed è consentito solo nell'ambito degli spazi di incremento del fondo previsti da questi ultimi (CCNL e legge statale) e non ancora utilizzati dall'amministrazione. Ciò perché la legge regionale non

potrebbe allocare nel fondo del salario accessorio risorse aggiuntive, rispetto a quelle autorizzate dal CCNL e dal legislatore statale, senza violare l'art. 117, co. 2 lett. l) Cost., il quale autorizza solo la contrattazione collettiva nazionale di comparto e la legge statale ad incrementare le risorse da destinare alle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività (in tal senso cfr. anche sent. Corte cost. n. 146 del 2019). In ogni caso il fondo deve rispettare anche il limite dell'art. 23 co. 2, cioè il tetto 2016, eventualmente rimodulato in aumento dall'Amministrazione nei limiti in cui essa dimostri che gli importi relativi ai trattamenti accessori erogati nel 2016 a carico del bilancio (euro 2.077.138,64), in base alla legge regionale n. 1/2009, avrebbero potuto, in tutto o in parte, alimentare il fondo 2016 - ove le indennità in argomento avrebbero dovuto correttamente essere imputate - secondo le regole del CCNL e i vincoli di finanza pubblica vigenti a quel tempo.

4.2 Le verifiche, dunque, si sono spostate sul decreto n. 12137 del 7 giugno 2023 - l'atto amministrativo con cui è stata data esecuzione alla previsione legislativa in parola - il quale ha disposto l'incremento del fondo del personale del comparto, per il 2022, nella misura di euro 2.077.138,64 e la rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2, del d.lgs. n. 75/2017, quantificando (erroneamente), entrambi gli incrementi, sulla base dell'importo complessivo "erogato in concreto" nel 2016 al personale di supporto degli organi politici, ai sensi della legge regionale n. 1/2009. L'incremento del fondo e la rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 citato, sono stati disposti, in sostanza, senza verificare, da un lato, la sussistenza di margini sufficienti di incremento del fondo 2022, in base alle specifiche voci previste dal CCNL e dalle leggi statali vigenti in tale esercizio e, dall'altro, senza appurare la possibilità di rimodulare il tetto dell'art. 23 co. 2 citato, tenendo conto dell'importo teorico di incremento del fondo consentito nel 2016, sulla base della normativa vincolistica e di CCNL vigente a quel tempo.

4.3 L'amministrazione, in sede di contraddittorio, dopo aver confermato che nel decreto n. 12137/2023 *"non sono rappresentate le verifiche di compatibilità con il dettato normativo e contrattuale nazionale"* ha provato - seguendo la ricostruzione condotta da questa Sezione - a dimostrare la correttezza degli incrementi disposti con il decreto stesso.

4.4 L'incremento del fondo 2022, nello specifico, troverebbe giustificazione - secondo la ricostruzione prospettata dall'amministrazione - nell'articolo 67, comma 5, lett. a) e b) del CCNL siglato in data 21 maggio 2018, in base al quale gli enti possono destinare apposite risorse *"a) alla componente stabile di cui al comma 2, in caso di incremento delle dotazioni organiche, al fine di sostenere gli oneri dei maggiori trattamenti economici del personale"; "b) alla componente variabile di cui al comma 3, per il conseguimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale....(omissis)"*. L'articolo 15, comma 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999 legittimerebbe, invece - ad avviso dell'amministrazione - la rideterminazione del limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, con riferimento all'anno 2016, *"in quanto comprovante il titolo dell'Amministrazione ad operare l'alimentazione del fondo in conseguenza di un accrescimento dei servizi esistenti cui è correlato*

un aumento delle prestazioni del personale in servizio con conseguente incremento della dotazione organica”.

4.5 La Sezione ritiene non accoglibile la prospettazione dell’Amministrazione poiché nel 2022, così come negli esercizi precedenti, non è stato disposto alcun incremento della dotazione organica del personale di supporto degli organi politici, né - in relazione alle attività svolte da tale personale - sono stati attivati nuovi servizi o processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, che - associati ad un aumento delle prestazioni del personale in servizio o ad un incremento stabile delle dotazioni organiche - avrebbero potuto legittimare l’allocazione di risorse aggiuntive sul fondo 2022 e sul fondo 2016. Il personale di supporto degli organi politici, peraltro, non svolge attività gestionale né è assegnatario di obiettivi di performance. Risulta preclusa, quindi, anche la possibilità di invocare l’applicazione dell’art. 67 co. 5 lett. b) del CCNL vigente nel 2022. Tali motivazioni inducono la Sezione a ritenere che l’incremento del Fondo 2022, disposto - nella misura di euro 2.077.138,64 - con il decreto n. 12137/2023, non possa trovare giustificazione nelle norme contrattuali richiamate dall’ente (art. 67, comma 5 lett. a) e b) del CCNL del 21 maggio 2018), e debba, pertanto, ritenersi illegittimo in quanto finanziato con risorse aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle consentite dal CCNL. Risulta, parimenti, non corretta - in assenza dei presupposti previsti dall’art. 15, comma 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999 - la rideterminazione del limite dell’art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, innalzato da euro 28.689.267,00 a euro 30.766.405,64 con il medesimo decreto.

4.6 L’irregolarità relativa all’incremento del fondo 2022 relativo al personale del comparto rileva in sede di parifica, in quanto le risorse utilizzate per finanziare l’incremento del fondo sono state prelevate dal Bilancio gravandolo di una spesa ingiustificata, di importo pari a euro 2.077.138,64. Non sono parificabili, pertanto, i seguenti capitoli del bilancio 2022 che finanziano l’incremento del fondo del salario accessorio 2022 del personale non dirigente: cap. 71120 *“retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101”* e cap. 13114 *“retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101”*.

Dall’analisi dei dati del progetto di rendiconto è emerso anche uno scorretto impiego del debito autorizzato e non contratto, utilizzato in passato dalla Regione per finanziare i contributi agli investimenti degli enti del SSR, che ha determinato un ingente squilibrio fra la cassa ordinaria e la cassa sanitaria, causa di un altrettanto ingente e permanente disavanzo del perimetro sanitario. Nel rinviare all’allegata Relazione per la descrizione dettagliata del fenomeno, la Sezione prende atto che la Regione, con mandato del 7 luglio 2023 ha provveduto a riversare euro 650.000.000 dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria, ristabilendo l’equilibrio tra i due conti.

Ulteriori e più articolate osservazioni in merito alla complessiva attività di gestione sono riportate nella relazione sul rendiconto allegata alla presente decisione, ai sensi dell’art. 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell’art. 1, comma 5, del decreto-

legge 10 ottobre 2012, n. 174, dove sono evidenziate diverse criticità attinenti alla gestione finanziaria-contabile e amministrativa-organizzativa che, pur non avendo immediata incidenza sugli equilibri di bilancio, richiedono l'adozione di adeguati interventi correttivi.

P.Q.M.

Udite le conclusioni del Procuratore regionale,

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

PARIFICA

nei termini esplicitati in diritto, il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022, nelle sue componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico, ad eccezione delle seguenti poste:

- i capitoli di spesa nn. 24383, 24384, 24385, 24541, 24586, e 24587, per complessivi euro 46.943.944,52, relativi agli impegni e ai pagamenti degli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalla Regione iscritti nel perimetro sanitario e finanziati con le entrate del Fondo sanitario indistinto;
- la parte vincolata del risultato di amministrazione, limitatamente ai mancati vincoli per l'importo di euro 46.943.944,52, corrispondenti ai predetti capitoli non parificati;
- la parte disponibile del risultato di amministrazione, limitatamente alla quota da rideterminare in conseguenza dell'anzidetto incremento della parte vincolata, con la conseguente rideterminazione del disavanzo da euro 1.354.518.623,24 a euro 1.401.462.567,76;
- i capitoli di spesa nn. 71120 "*retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101*" e 13114 "*retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101*", per complessivi euro 2.077.138,64, relativi agli impegni di spesa per l'incremento del Fondo del salario accessorio 2022 del personale non dirigente e ai conseguenti pagamenti.

APPROVA

l'annessa Relazione, elaborata ai sensi dell'art. 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, con i rilievi, le osservazioni e le raccomandazioni in essa contenute.

DISPONE

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

ORDINA

che la presente decisione e l'unita relazione siano trasmesse al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Regione Toscana, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Così deciso in Firenze nella Camera di consiglio in data 20 luglio 2023.

Gli Estensori

Il Presidente

Francesco Belsanti
(firmato digitalmente)

Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Paolo Bertozzi
(firmato digitalmente)

Rosaria Di Blasi
(firmato digitalmente)

Anna Peta
(firmato digitalmente)

La decisione è stata depositata in Segreteria in data 20 luglio 2023.

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)

RELAZIONE SULLA ATTENDIBILITÀ E REGOLARITÀ DEI DATI E DEI DOCUMENTI CONTABILI, AI FINI DELLA PARIFICA DEL RENDICONTO 2022 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 2022, la Sezione ha deciso di procedere ad una verifica della attendibilità e regolarità 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 profilo del controllo successivo, rientrando nelle competenze della Corte già previste dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, è stato oggetto di analisi nei precedenti referti della Sezione, a partire dal 2004, primo anno di applicazione della normativa richiamata. Per ragioni di economicità di risorse e di tempi, l'analisi non può svolgersi sull'intero universo delle operazioni contabili, e si è, perciò, sempre indirizzata solo su un numero limitato di operazioni, con modalità definite d'intesa con la Regione. Nel corso degli anni l'analisi è stata ampliata, con l'intendimento di ampliarne 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 ha assunto 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 ulteriormente

¹ Il rendiconto della gestione 2022 è stato approvato dalla Giunta il 15 maggio 2023 ed inviato al Consiglio come proposta di legge n. 50.

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 2022, 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 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 metodologie e tecniche di analisi descritte nell'allegato 2, l'indagine sulla affidabilità dei dati del rendiconto 2022 ha riguardato, in primo luogo, gli accertamenti e gli impegni riferiti ai residui contabilizzati a seguito del riaccertamento ordinario di cui alla delibera di Giunta del 18 aprile 2023, n. 419.

Le finalità della scelta operata sono relative alla verifica della corretta applicazione dell'art. 3, comma 4 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come integrato e corretto dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno e con la presidenza del Consiglio dei Ministri, del 1° dicembre 2015 che recita: *“Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1, gli enti di cui al comma 1 provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento. Possono essere conservati tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. Possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili. La reimputazione degli impegni è effettuata incrementando, di pari importo, il fondo pluriennale di spesa, al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate. La costituzione del fondo pluriennale vincolato non è effettuata in caso di reimputazione contestuale di entrate e di spese. Le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato e agli stanziamenti correlati, dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente, necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese riaccertate, sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. Al termine delle procedure di riaccertamento non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate”*.

La norma sopra citata è integrata dalle disposizioni contenute nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011) che al punto 9.1, ispirandosi al principio generale della prudenza, individua gli obiettivi e le regole di tale operazione e i criteri di mantenimento delle poste residuali in bilancio. In tale logica, la ricognizione dei residui attivi e passivi è diretta alla verifica di quattro elementi, enucleati dal suddetto principio contabile, sostanzialmente costituiti:

- dalla verifica della fondatezza giuridica dei crediti accertati e della loro esigibilità;
- dall'affidabilità della scadenza dell'obbligazione prevista in occasione dell'accertamento o dell'impegno;
- dal permanere delle posizioni debitorie effettive degli impegni assunti;
- dalla corretta classificazione e imputazione dei crediti e dei debiti in bilancio.

L'indagine sulla affidabilità dei dati del rendiconto 2022 ha riguardato, infine, alcuni atti di impegno del 2022 liquidati entro la chiusura dell'esercizio.

In quest'ultimo caso, le finalità della scelta operata sono relative alla verifica della corretta applicazione dell'art. 56 del d.lgs. n. 118/2011 come modificato dal d.lgs. n. 126/2014. La verifica ha posto particolare attenzione all'esatta contabilizzazione degli impegni, come prevede il paragrafo 5.1 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 e alla corretta applicazione delle specifiche previsioni dei paragrafi 5.2 e 5.3 dell'allegato.

Poste queste scelte preliminari, la Sezione ha verificato un campione di atti di accertamento e di impegno sottoposti a riaccertamento ordinario, come da delibera di Giunta regionale sopra citata e un campione di atti di impegno di competenza liquidati entro la chiusura dell'esercizio 2022.

La metodologia di campionamento è esposta nell'allegato 2; l'allegato 3 riporta gli elenchi e i dati contabili degli atti esaminati, mentre l'allegato 4 riporta analiticamente gli esiti del controllo.

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 al riaccertamento ordinario e alla gestione degli impegni di spesa, nel rispetto delle norme sopra riportate e del principio contabile generale della competenza finanziaria, 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'impegno delle spese risulta conseguente a formali atti regolarmente assunti negli esercizi di provenienza, rispettando quanto stabilito al punto 5 dell'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 – contenente il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria - in merito al concetto di "obbligazione giuridicamente perfezionata": sono stati verificati, in particolare, gli elementi costitutivi dell'impegno (ragione del debito, somma da pagare, soggetto creditore, scadenza dell'obbligazione, specificazione del vincolo costituito sullo stanziamento di bilancio).

Per la liquidazione delle spese oggetto del controllo è stato verificato il rispetto di quanto stabilito al punto 6 dell'allegato sopra citato circa l'effettiva esigibilità dell'obbligazione, attraverso la verifica della completezza della documentazione prodotta e dell'idoneità della stessa a comprovare il diritto di credito del creditore, sotto il profilo della conformità a legge e dell'assenza di termini o condizioni sospensive. Ai sensi dello stesso punto 6 è stata, infine, verificata, la regolarità formale degli ordinativi di pagamento, i quali contengono tutti gli elementi informativi previsti dall'ordinamento e dalle disposizioni normative e regolamentari, compresi i codici identificativi previsti per la transazione elementare.

L'attività di controllo esercitata dalla Sezione non ha fatto, dunque, emergere particolari irregolarità, anche in riferimento agli aspetti relativi alla verifica dell'affidabilità della scadenza dell'obbligazione prevista in occasione dell'impegno, alla pertinenza della causale di entrata e di spesa al capitolo ed al titolo di imputazione, al rispetto della normativa applicabile ed al rispetto delle regole e delle procedure previste dall'ordinamento nazionale e regionale per la trasposizione in dato contabile del fenomeno gestionale.

Risulta, dunque, rispettata la normativa applicabile nei casi di specie. I controlli esercitati dalla Sezione non hanno fatto emergere alcuna irregolarità neanche per quanto riguarda il riaccertamento ordinario dei residui, con particolare riferimento agli aspetti relativi alla verifica della fondatezza giuridica dei crediti accertati e della loro esigibilità, alla verifica della permanenza delle posizioni debitorie effettive degli impegni assunti e alla verifica della corretta classificazione e imputazione dei crediti e dei debiti in bilancio.

Tuttavia, dall'analisi di alcuni atti relativi al riaccertamento ordinario, sono emerse alcune problematiche di cui occorre dare conto.

Per quanto riguarda i residui attivi, con particolare riferimento a quelli derivanti dal recupero dei contributi nei confronti di società soggette a procedure concorsuali (fallimento, liquidazione coatta amministrativa, ecc.), pur in presenza di congrui accantonamenti a fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), oscillanti tra il 92 e il 98 per cento dell'importo mantenuto a residuo, si esprimono riserve in ordine alle effettive possibilità di realizzo del credito da parte della Regione e, dunque, sull'opportunità del mantenimento tra i residui attivi². Si esprimono, inoltre, perplessità in ordine al mantenimento tra i residui attivi di crediti particolarmente vetusti, come quelli derivanti da canoni per contratti di locazione e concessione su immobili di proprietà regionale relativi agli anni 2006 e 2007 e non ancora riscossi³: in questo caso, l'accantonamento a FCDE è stato effettuato in misura pari al 38 per cento.

Per quanto riguarda, invece, i residui passivi è stata riscontrata, in alcuni casi, una certa lentezza procedurale nell'attuazione di alcuni piani regionali e il mancato rispetto di cronoprogrammi relativi ad investimenti sanitari⁴.

Si rinvia, per maggiori dettagli in merito a quanto sopra osservato, all'allegato 3, contenente l'elenco analitico delle operazioni e degli atti controllati e l'esito dei controlli effettuati.

² Accertamenti nn. 708/2017, 931/2012, 1788/2012, 930/2012 e 680/2014.

³ Accertamenti nn. 2163/2009 e 47/2008.

⁴ Impegni nn. 4594/2014 e 7730/2013.

Il numero limitato di operazioni campionate non consente di estrapolare i risultati con sufficiente grado di significatività statistica sull'intera "popolazione" di operazioni riflesse nel rendiconto. Tuttavia, uniti all'esame condotto sul contesto organizzativo dei controlli e sul sistema informativo-contabile regionale, i test di convalida delle operazioni di impegno e di riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi permettono di ottenere la ragionevole assicurazione che i dati contabili siano, in generale, affidabili e che lo stesso documento di rendiconto nella sua interezza sia da considerarsi attendibile e regolare.

CAMPIONAMENTO STATISTICO DELLE OPERAZIONI AI FINI DELLA PARIFICA DEL RENDICONTO DELLA REGIONE TOSCANA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2022

Sommario: 1. Obiettivi del campionamento. - 2. Nota metodologica. - 2.1 Rappresentatività del campione e metodi di campionamento statistico. - 2.2. Modello del Rischio di Controllo e Dimensionamento del campione. - 3. Applicazione al Rendiconto generale per l'esercizio 2022 della Regione Toscana. - 3.1 Impegni partitati di competenza 2022. - 3.2 Residui passivi 2021 e anni precedenti. - 3.3 Residui attivi 2021 e anni precedenti.

1. Obiettivi del campionamento

Ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Toscana per l'e.f. 2022, con l'obiettivo di attestare la generale attendibilità della gestione dell'esercizio, la Sezione di controllo per la Toscana ha selezionato un campione di titoli di entrata e di spesa relativamente ai quali è stata verificata l'esatta contabilizzazione rispetto alle norme e ai principi contabili in vigore, nonché la corrispondenza con i fatti gestionali sottostanti.

2. Nota Metodologica

In ambito contabile le verifiche a campione consistono in procedure volte ad applicare un determinato controllo solo ad alcuni elementi ("unità") tratti da un insieme di operazioni ("popolazione"), al fine di attribuire alle valutazioni che saranno eseguite un significato estensibile all'intero universo di appartenenza.

Per poter trarre conclusioni su determinate caratteristiche definite della popolazione senza testarne tutte le componenti, il campione prelevato deve essere:

- "rappresentativo" della popolazione, soprattutto nelle caratteristiche pertinenti all'audit. Per garantire la rappresentatività del campione occorre applicare un criterio "scientifico", un metodo di campionamento statistico;
- di dimensioni sufficienti a garantire un livello di rischio di controllo accettabile in base al giudizio professionale del controllore/revisore.

2.1 Rappresentatività del campione e metodi di campionamento statistico

I metodi di campionamento statistico consentono di selezionare un campione "rappresentativo" della popolazione. L'obiettivo finale è proiettare sulla popolazione il valore di un parametro osservato in un campione, consentendo di stabilire se una popolazione sia viziata da errori rilevanti e, se del caso, in quale misura. Fra i metodi di campionamento statistico più comunemente utilizzati si citano:

- **campionamento casuale semplice:** gli elementi della popolazione hanno lo stesso "peso" e pertanto ognuno di essi ha le stesse probabilità di essere selezionato. Per questo motivo, il campionamento casuale semplice porta spesso alla verifica di una grande quantità di operazioni esigue. È adatto a popolazioni in cui i singoli elementi costitutivi presentano una variabilità contenuta e un analogo rischio di audit;
- **campionamento unitario monetario (MUS - Monetary Unit Sampling):** ogni euro ha pari possibilità di selezione. Per l'implementazione pratica del metodo si utilizza un punto di partenza casuale e un intervallo di campionamento medio espresso in euro per la progressione (ASI - Average Sampling Interval). Le operazioni di importo più elevato hanno maggiori probabilità di essere inserite nel campione. Le singole operazioni della popolazione sono pertanto in qualche modo "pesate" in base alla dimensione e la probabilità di essere estratte è proporzionale a quest'ultima. Gli *n* euro selezionati dal MUS sono chiamati euro hit. Le transazioni a cui appartengono sono chiamate transazioni hit e collettivamente costituiscono il campione da controllare;
- **stratificazione:** con questo metodo si divide la popolazione in diversi sottogruppi (strati) caratterizzati da una minore variabilità rispetto all'insieme della popolazione. Se si applica una stratificazione per livello di spesa, occorre individuare un eventuale strato di valori elevati⁵, condurre un audit sul 100 per cento di queste voci ed effettuare un campionamento casuale semplice o un campionamento con il metodo MUS delle voci di valore inferiore che ricadono negli altri strati. Il numero di elementi da selezionare per strato può essere diverso. La dimensione di tali sottocampioni deve comunque essere sufficientemente ampia da consentire di estendere le conclusioni a cui si perviene con l'analisi all'intera popolazione dello strato.

2.2 Modello del Rischio di Controllo e Dimensionamento del campione

Il **Rischio di Controllo (AR - Audit Risk)** rappresenta il rischio che il controllore/revisione non esprima una riserva su consuntivi finanziari che presentano irregolarità o errori rilevanti. Dato che è quasi sempre inattuabile ricostruire tutte le operazioni alla base di una serie di consuntivi finanziari, il controllore/revisione deve accettare un certo livello di rischio di controllo (obiettivo). Il Rischio di Controllo AR è costituito da tre componenti:

- **Rischio Intrinseco (IR - Inherent Risk):** rappresenta il rischio che si verifichino irregolarità o errori rilevanti indipendentemente dalla presenza o meno di adeguati controlli

⁵ Non esiste una regola generale per individuare lo strato di valore elevato. Una possibilità è quella di farvi rientrare tutte le operazioni di importo superiore all'ASI. Altro valore di riferimento potrebbe essere la soglia di rilevanza moltiplicata per la spesa della popolazione complessiva.

interni. Su tale fattore incidono tra l'altro la natura del settore di attività e delle operazioni analizzate, la complessità delle contabilizzazioni, il livello di informatizzazione;

- **Rischio di Controllo Interno (CR - Control Risk)**: rappresenta il rischio che i controlli interni nell'ambito dell'organismo controllato non riescano a impedire o individuare una irregolarità o un errore significativo;
- **Rischio di Non Individuazione (DR - Detect Risk)**: rappresenta il rischio che irregolarità o errori rilevanti, non corretti nel corso di controlli interni all'organismo controllato, non vengano individuati dal controllore/revisore.

Il Rischio Intrinseco (IR) e il Rischio di Controllo Interno (CR) si producono nell'ambito dell'organismo controllato. Il Rischio di Non Individuazione (DR) dipende, invece, dal controllore/revisore ed è connesso alla natura e alla portata delle procedure di verifica che si intendono applicare.

È attraverso il controllo di questi fattori determinanti del Rischio di Controllo (AR) che il controllore/revisore può cercare di raggiungere un livello di questo accettabilmente basso.

Il modello matematico che illustra il Rischio del Controllo è il seguente:

$$(1) \quad AR = IR \times CR \times DR$$

AR è l'obiettivo prescelto dal controllore/revisore a cui tendere; IR e CR sono valutati preliminarmente dal controllore/revisore in base al contesto di riferimento. Da ciò deriva che l'incognita è DR, il cui valore può essere determinato sulla base della seguente equazione:

$$(2) \quad DR = AR / (IR \times CR)$$

Tale valore consente di determinare il Livello di Affidabilità (LA), cioè il grado di fiducia richiesto dalla verifica. Esso, infatti, è il complemento a 1 del Rischio di Non Individuazione (DR). Matematicamente:

$$(3) \quad LA = 1 - DR$$

La dimensione del campione di analisi diminuirà al crescere del Rischio di Non Individuazione DR che consente di raggiungere il Rischio di Controllo AR obiettivo (e quindi al diminuire di LA), una volta definiti, sulla base di una valutazione specifica effettuata dal controllore/revisore, il Rischio Intrinseco IR e il Rischio di Controllo Interno CR.

La **procedura** quindi, in estrema sintesi, prevede i seguenti *step*:

- determinazione del livello massimo di **Rischio di Controllo accettabile AR** (obiettivo) da parte del controllore/revisore. Per gli audit che forniscono una ragionevole garanzia il rischio di audit (AR) è normalmente del **5 per cento**⁶;
- valutazione preliminare del **Rischio Intrinseco (IR)**. Il controllore/revisore deve valutare il Rischio Intrinseco riferito al consuntivo nel suo insieme e con riferimento a ciascun conto e classe di operazioni significativi. Tale valutazione viene standardizzata,

⁶ Corte dei conti europea.

consentendo al revisore di qualificare il relativo rischio come **non alto = 60 per cento e alto = 100 per cento**⁷;

- valutazione preliminare del **Rischio di Controllo Interno (CR)**. Quest'ultima è finalizzata ad individuare la capacità del sistema di controllo interno dell'organismo controllato di prevenire o individuare e correggere efficacemente gli errori più significativi. Anche detta valutazione viene standardizzata. Il controllore/revisore può qualificare il relativo rischio come **basso = 15 per cento; medio = 25 per cento e alto = 100 per cento**⁸ e attribuire a tali categorie il valore convenzionale.

Determinati i valori di Rischio Intrinseco, di Controllo Interno e di Controllo accettabile, si quantifica in termini percentuali il Rischio di Non Individuazione (DR) sulla base dell'equazione (2) sopra riportata e conseguentemente il valore del Livello di Affidabilità (LA) sulla base dell'equazione (3).

Dal livello di affidabilità LA deriva, sulla base della distribuzione di Poisson, il **Reliability Factor (RF)**. I valori da applicare in ciascuna situazione sono indicati nella tabella riportata di seguito.

Tab. 1 – Reliability Factor per Livello di Affidabilità.

Livello di Affidabilità (LA)	99%	95%	90%	85%	80%	75%	70%	65%	60%	55%	50%
Reliability Factor (RF)	4,6	3,0	2,3	1,9	1,6	1,4	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

Altro elemento determinato dal controllore/revisore è la **Soglia di Rilevanza (SR)**. Il concetto di rilevanza è applicato nella pianificazione e nell'esecuzione della revisione e nella valutazione dell'effetto delle inesattezze o delle non conformità identificate sulle conclusioni dell'audit. La rilevanza (o materialità) stabilisce il livello di deviazione che il controllore/revisore ritiene possa influenzare le decisioni degli utenti. Le deviazioni o gli errori sono rilevanti se, singolarmente o aggregati con altri errori, possono ragionevolmente influenzare le conclusioni di audit sottostanti o le decisioni dei destinatari della relazione di revisione. Determinare la materialità è una questione di giudizio professionale. La percentuale di soglia è normalmente compresa tra lo 0,5 per cento e il 2 per cento. A parità di altri elementi, più la Soglia di Rilevanza è elevata più si restringe la dimensione del campione da esaminare.

La Soglia di Rilevanza (SR) deve essere applicata alla Popolazione da cui estrarre il campione secondo la formula **SRP = SR x POP**. L'intervallo di selezione del campione ASI (Average Sampling Interval) viene individuato in base alla formula **ASI = SRP/RF**. La dimensione del campione DIM è data, infine, dal rapporto fra la dimensione monetaria della Popolazione e l'intervallo di selezione del campione, in base alla formula **DIM = POP / ASI**, arrotondato al multiplo più vicino di 5.

⁷ Corte dei conti europea.

⁸ Corte dei conti europea.

In estrema sintesi, la relazione fra le diverse variabili può essere rappresentata nella *sensitivity* sotto riportata:

Tab. 2 – Sensitivity su parametri di Rischio e Soglia di Rilevanza per il Dimensionamento Campione.

Rischio di Controllo (AR)	Rischio Intrinseco (IR)		Rischio di Controllo Interno (CR)		Grado minimo di fiducia richiesto dalle verifiche (LA)	Dimensione del campione (DIM)		
AR = IR x CR x DR	qualitativo	quantitativo	qualitativo	quantitativo		SR = 2,0%	SR = 1,0%	SR = 0,5%
5%	Non alto	60%	Basso	15%	50% ⁹	35	70	140
			Medio	25%	67%	55	110	220
			Alto	100%	92%	125	250	500
	Alto	100%	Basso	15%	67%	55	110	220
			Medio	25%	80%	80	160	320
			Alto	100%	95%	150	300	600

Fonte: Corte dei conti europea e rielaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

3. Applicazione al Rendiconto generale per l'esercizio 2022 della Regione Toscana

Ai fini della verifica di affidabilità del rendiconto generale per l'esercizio 2022 della Regione Toscana, la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha optato per il metodo MUS con stratificazione.

Rispetto al campionamento casuale, semplice o stratificato, caratterizzato da eguali probabilità di selezione dalla popolazione, il MUS è un metodo che garantisce probabilità di selezione di un'operazione proporzionale al suo valore monetario: quanto più è elevato il valore monetario tanto maggiore è la probabilità che essa venga scelta. Tuttavia, proprio perché il MUS tende a concentrare le operazioni del campione sulle componenti a maggior valore della popolazione, al fine di rendere il campione estratto maggiormente rappresentativo, ancorché spostato verso gli importi di fascia alta dei sottogruppi, si è scelto di utilizzarlo in combinazione con la stratificazione.

La definizione degli strati si basa essenzialmente sul valore dello scarto quadratico medio degli stessi, al fine di controllare la varianza. Su ciascuno strato così individuato viene effettuato un campionamento con il metodo MUS.

Per quanto riguarda il numero di operazioni da estrarre per ciascuno strato, la Sezione regionale di controllo per la Toscana, una volta definita la dimensione del campione globale, ha scelto un criterio di proporzionalità rispetto al numero di operazioni per strato, a meno delle operazioni di importo maggiore (sopra ASI) che fanno integralmente parte del campione.

Unendo tali sottocampioni, si ottiene il campione globale.

I parametri di Rischio e la Soglia di Rilevanza stabiliti dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana per determinare la dimensione del campione sono i seguenti:

⁹ È sconsigliata l'applicazione di un livello di affidabilità inferiore al 50 per cento.

- Rischio di Controllo: 5 per cento
- Rischio Intrinseco: Non alto (60 per cento)
- Rischio di Controllo Interno: Medio (25 per cento)
- Soglia di Rilevanza: 2 per cento.

La numerosità campionaria e quindi il numero di operazioni da analizzare per ciascuna popolazione oggetto di indagine è pertanto pari a 55.

Le categorie di operazioni scelte dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana quale oggetto di verifiche a campione per il 2022 sono:

- impegni partitati di competenza 2022;
- residui passivi riaccertati al 31/12/2022 e relativi a 2021 e anni precedenti;
- residui attivi riaccertati al 31/12/2022 e relativi a 2021 e anni precedenti.

Le popolazioni oggetto del campionamento sono state depurate di alcune partite. In particolare, sono stati esclusi dall'analisi gli impegni partitati di competenza 2022 e i residui passivi 2021 e anni precedenti:

- posteriori al 2017 (ovviamente solo per i residui passivi);
- di importo inferiore a 500 euro;
- relativamente al perimetro sanitario: trasferimenti correnti, trasferimenti in conto capitale erogati a titolo di ripiano disavanzi pregressi, chiusura anticipazioni erogate dalla tesoreria dello Stato, integrazioni disponibilità dal conto non sanità al conto sanità della Regione, altre operazioni già oggetto di specifico controllo da parte delle Sezione;
- correlati a personale, imposte, tasse, ritenute e assimilati, anche tramite ruolo di spesa;
- relativi a trasferimenti correnti a INAIL, INPS e Ministeri.

Sono stati esclusi dall'analisi i residui attivi 2021 e anni precedenti:

- posteriori al 2017;
- di importo inferiore a 500 euro.

Come sopra anticipato, il numero di operazioni da estrarre per ciascuna popolazione è pari a **55**, per un totale di **165** unità, e comprende sia le operazioni con valore superiore all'ASI, sia il numero di operazioni da selezionare per ciascuno strato.

Si illustrano di seguito le analisi di campionamento effettuate per ciascuna popolazione.

3.1 *Impegni partitati di competenza 2022*

Gli impegni partitati di competenza 2022 complessivi sono 12.189, articolati in 48.366 partite. L'importo definitivo liquidazione è pari a 10.123,31 milioni.

Tab. 3 – Popolazione depurata impegni partitati di competenza 2022.

Popolazione	Impegni	Partite	Importo iniziale	Assestato partita	Importo definitivo liquidazione
	<i>n.</i>	<i>n.</i>	<i>milioni euro</i>	<i>milioni euro</i>	<i>milioni euro</i>
Totale Impegni partitati competenza 2022	12.189	48.366	12.217,16	12.024,01	10.123,31
Inferiori a 500 euro	3.798	6.518	1.735,78	1.691,79	0,28
Perimetro sanitario ¹⁰	129	259	7.944,48	7.942,50	7.940,29
Personale, imposte, tasse e assimilati	739	7.423	303,96	303,37	301,66
Trasferimenti correnti a INAIL, INPS e Ministeri	7	11	163,95	163,95	163,94
Popolazione depurata	7.516	34.155	2.068,99	1.922,41	1.717,14
% Totale	62%	71%	17%	16%	17%

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

La popolazione depurata, da cui è stato estratto il campione, è costituita da 7.516 operazioni (62 per cento del totale), corrispondenti a 34.155 partite (71 per cento del totale) e a un importo definitivo liquidazione di 1.717,14 milioni (17 per cento del totale).

L'ASI (Average Sampling Interval) è pari a 30,98 milioni. Tale importo fissa la soglia di valore oltre la quale gli impegni sono integralmente inseriti nel campione da esaminare. Gli impegni inclusi nella popolazione depurata che superano tale importo sono 5, con un *range* da 36,80 a 154,88 milioni.

Tab. 4 – Il Modello degli Impegni.

INPUT						OUTPUT					
POP	SR	AR	IR	CR		DR	LA	RF	SRP	ASI	DIM
<i>n.</i>	<i>milioni euro</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>da Tab. 1</i>	<i>milioni euro</i>	<i>milioni euro</i>	<i>n.</i>
Impegni	Importo	Soglia di Rilevanza	Rischio di controllo obiettivo	Rischio Intrinseco-stima (Non Alto)	Rischio di controllo Interno-stima (Medio)	Rischio di non individuazione	Livello di Affidabilità	Reliability Factor	Importo	Importo	Impegni Campione
7.516	1.717,14	2,0%	5%	60%	25%	33%	67%	1,11	34,34	30,98	55

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

Sottraendo al totale del numero di atti del campione (55) le operazioni con importo superiore all'ASI (5), che fanno integralmente parte del campione, i rimanenti 50 atti vengono selezionati con il metodo del MUS stratificato.

Il numero di strati e le relative fasce di importo sono stati definiti in base al valore dello scarto quadratico medio di ciascun sottogruppo, in modo da controllare la varianza.

Il numero di *euro hit* per ciascuno strato è definito in modo proporzionale al numero di impegni per strato. Le transazioni a cui appartengono (*transazioni hit*) costituiscono il campione di impegni da controllare.

¹⁰ La voce include: trasferimenti correnti verso ASL e AO, trasferimenti in conto capitale erogati a titolo di ripiano disavanzi pregressi, chiusura anticipazioni erogate dalla tesoreria dello Stato, integrazioni disponibilità dal conto non sanità al conto sanità della Regione, altre operazioni già oggetto di specifico controllo da parte delle Sezione.

Tab. 5 – La definizione del campione degli Impegni.

Fascia Importo	POPOLAZIONE				CAMPIONE		
	Impegni	Importo definitivo liquidazione Totale	Importo definitivo liquidazione Medio	Scarto Quadratico Medio	Impegni	Importo definitivo liquidazione Totale	Importo definitivo liquidazione Medio
<i>euro</i>	<i>n.</i>	<i>euro</i>	<i>euro</i>	<i>euro</i>	<i>n.</i>	<i>euro</i>	<i>euro</i>
1. [500-3.500[	2.234	3.481.422	1.558	825	15	30.050	2.003
2. [3.500-25.000[	2.608	28.920.148	11.089	5.922	17	238.732	14.043
3. [25.000-155.000[	1.715	112.906.315	65.835	35.198	11	905.357	82.305
4. [155.000-850.000[	701	245.702.958	350.504	184.731	5	2.374.884	474.977
5. [850.000-ASI[	253	890.079.769	3.518.102	4.016.564	2	21.671.873	10.835.936
6. Over ASI --> 100%	5	436.045.551	87.209.110	45.622.779	5	436.045.551	87.209.110
Totale senza Fascia 6.	7.511	1.281.090.613			50	25.220.896	
% su Totale					0,7%	2,0%	
Totale complessivo	7.516	1.717.136.164			55	461.266.447	
% su Totale					0,7%	26,9%	

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

Con i 50 impegni del campione si analizza il 2 per cento dell'importo definitivo liquidazione. Considerando anche i 5 impegni sopra ASI, l'importo testato sale al 26,9 per cento.

3.2 Residui passivi 2021 e anni precedenti

I residui passivi 2021 e anni precedenti sono 8.527. L'importo complessivo da mantenere al 31/12/2022 è 1.860,28 milioni.

Tab. 6 – Popolazione depurata residui passivi 2021 e anni precedenti.

Popolazione	Residui Passivi	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Residuo da mantenere al 31/12/2022
	<i>n.</i>	<i>milioni euro</i>	<i>milioni euro</i>	<i>milioni euro</i>
Totale Residui Passivi 2021 e anni precedenti	8.527	1.884,75	24,48	1.860,28
Anno impegno 2018 e successivi	7.090	1.333,15	17,51	1.315,63
Inferiori a 500 euro	582	6,31	6,21	0,10
Perimetro sanitario	29	165,13	0,40	164,74
Popolazione depurata	826	380,16	0,35	379,81
% Totale	10%	20%	1%	20%

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

La popolazione depurata oggetto del campionamento è costituita da 826 residui passivi. Il residuo da mantenere al 31/12/2022 è pari a 379,81 milioni.

L'ASI è pari a 6,85 milioni. Come per gli impegni, tale importo fissa la soglia di valore oltre la quale i residui passivi sono inseriti integralmente nel campione. Tali residui sopra ASI nella popolazione depurata sono 11, con un range da 7,85 a 25,45 milioni.

Tab. 7 – Il Modello dei Residui Passivi.

INPUT						OUTPUT					
POP	SR	AR	IR	CR		DR	LA	RF	SRP	ASI	DIM
<i>n.</i>	<i>milioni euro</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>da Tab. 1</i>	<i>milioni euro</i>	<i>milioni euro</i>	<i>n.</i>
Residui Passivi	Importo	Soglia di Rilevanza	Rischio di controllo obiettivo	Rischio Intrinseco stima (Non Alto)	Rischio di controllo Interno stima (Medio)	Rischio di non individuazione	Livello di Affidabilità	Reliability Factor	Importo	Importo	Residui Passivi Campione
826	379,81	2,0%	5%	60%	25%	33%	67%	1,11	7,60	6,85	55

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

Tab. 8 – La definizione del campione dei Residui Passivi.

Fascia Importo	POPOLAZIONE				CAMPIONE		
	Residui Passivi	Residuo da mantenere al 31/12/2022 Totale	Residuo da mantenere al 31/12/2022 Medio	Scarto Quadratico Medio	Residui Passivi	Residuo da mantenere al 31/12/2022 Totale	Residuo da mantenere al 31/12/2022 Medio
<i>euro</i>	<i>n.</i>	<i>euro</i>	<i>euro</i>	<i>euro</i>	<i>n.</i>	<i>euro</i>	<i>euro</i>
1. [500-2.500[	359	346.561	965	538	19	23.608	1.243
2. [2.500-15.000[	178	1.115.536	6.267	3.497	10	84.747	8.475
3. [15.000-110.000[	108	5.402.591	50.024	28.009	6	404.161	67.360
4. [110.000-790.000[	92	29.693.684	322.757	177.452	5	2.164.759	432.952
5. [790.000-ASI[	78	162.950.230	2.089.106	1.120.960	4	10.098.361	2.524.590
6. Over ASI --> 100%	11	180.301.863	16.391.078	6.198.155	11	180.301.863	16.391.078
Totale senza Fascia 6.	815	199.508.602			44	12.775.635	
% su Totale					5,4%	6,4%	
Totale complessivo	826	379.810.465			55	193.077.498	
% su Totale					6,7%	50,8%	

Fonte: elaborazione Sezione Regionale di controllo per la Toscana.

Sottraendo al totale del numero di atti del campione (55) le operazioni con importo superiore all'ASI (11), i rimanenti 44 atti vengono selezionati con il metodo del campionamento MUS stratificato.

I residui passivi di importo superiore all'ASI sono integralmente parte del campione. Gli altri strati sono stati definiti analogamente a quanto illustrato per gli impegni.

Con i 44 residui del campione si analizza il 6,4 per cento dell'importo totale a meno della fascia sopra ASI. Considerando anche gli 11 residui sopra ASI, l'importo testato supera il 50 per cento.

3.3 Residui attivi 2021 e anni precedenti

I residui attivi complessivi 2021 e anni precedenti sono 8.007. L'importo complessivo da mantenere al 31/12/2022 è di 2.048,90 milioni.

Tab. 9 – Popolazione depurata residui attivi 2021 e anni precedenti.

Popolazione	Residui Attivi	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Residuo da mantenere al 31/12/2022
	<i>n.</i>	<i>milioni euro</i>	<i>milioni euro</i>	<i>milioni euro</i>
Totale Residui Attivi 2021 e anni precedenti	8.007	2.071,25	22,35	2.048,90
Anno accertamento 2018 e successivi	4.934	1.513,63	10,81	1.502,81
Inferiori a 500 euro	1.529	8,62	8,47	0,15
Popolazione depurata	1.544	549,00	3,06	545,94
% Totale	19%	27%	14%	27%

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

La popolazione depurata oggetto del campionamento è costituita da 1.544 residui attivi. Il residuo da mantenere al 31/12/2022 è pari a 545,94 milioni.

Tab. 10 – Il Modello dei Residui Attivi.

INPUT						OUTPUT					
POP	SR	AR	IR	CR		DR	LA	RF	SRP	ASI	DIM
<i>n.</i>	<i>milioni euro</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>da Tab. 1</i>	<i>milioni euro</i>	<i>milioni euro</i>	<i>n.</i>
Residui Attivi	Importo	Soglia di Rilevanza	Rischio di controllo obiettivo	Rischio Intrinseco stima (Non Alto)	Rischio di controllo Interno stima (Medio)	Rischio di non individuazione	Livello di Affidabilità	Reliability Factor	Importo	Importo	Residui Attivi Campione
1.544	545,94	2,0%	5%	60%	25%	33%	67%	1,11	10,92	9,85	55

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

L'ASI è pari a 9,85 milioni. Come visto in precedenza, tale importo fissa la soglia di valore oltre la quale i residui attivi sono inseriti al 100 per cento nel campione. Tali residui sopra ASI nella popolazione depurata sono 5, con un *range* da 12,41 a 143,80 milioni.

I residui attivi di importo superiore all'ASI (5) fanno integralmente parte del campione. Gli altri strati sono stati definiti analogamente a quanto illustrato per gli impegni e per i residui passivi.

Tab. 11 – La definizione del campione dei Residui Attivi.

Fascia Importo in euro	POPOLAZIONE				CAMPIONE		
	Residui Attivi	Residuo da mantenere al 31/12/2022 Totale	Residuo da mantenere al 31/12/2022 Medio	Scarto Quadratico Medio	Residui Attivi	Residuo da mantenere al 31/12/2022 Totale	Residuo da mantenere al 31/12/2022 Medio
<i>euro</i>	<i>n.</i>	<i>euro</i>	<i>euro</i>	<i>euro</i>	<i>n.</i>	<i>euro</i>	<i>euro</i>
1. [500-8.000[	822	2.274.073	2.767	2.040	27	116.489	4.314
2. [8.000-90.000[	501	14.604.514	29.151	21.420	16	707.317	44.207
3. [90.000-1.000.000[	174	49.348.994	283.615	209.211	6	2.744.886	457.481
4. [1.000.000-ASI[	42	119.193.986	2.837.952	2.003.848	1	2.838.244	2.838.244
5. Over ASI --> 100%	5	360.519.818	72.103.964	43.338.741	5	360.519.818	72.103.964
Totale senza Fascia 5.	1.539	185.421.568			50	6.406.935	
% su Totale					3,2%	3,5%	
Totale complessivo	1.544	545.941.385			55	366.926.753	
% su Totale					3,6%	67,2%	

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

Con i 50 residui del campione si analizza il 3,5 per cento dell'importo totale a meno della fascia sopra ASI. Considerando anche i 5 residui sopra ASI, l'importo testato supera il 67 per cento. .

ELENCO DELLE OPERAZIONI RELATIVE AL RIACCERTAMENTO ORDINARIO DEI RESIDUI 2022 ED AGLI ATTI DI IMPEGNO 2022 SELEZIONATI E CONTROLLATI

RIEPILOGO ATTI SELEZIONATI

TOTALE n. 165 atti (residui attivi n. 55; residui passivi n. 55; impegni di competenza liquidati nel 2022 n. 55)

RESIDUI ATTIVI - 55 atti.

Tab. 1 – Residui attivi

Numero accertamento	Anno accertamento	Descrizione	Importo riaccertato	Importo insussistente	Residuo da mantenere al 31/12/2022	Motivazione del mantenimento	Esito del controllo
966	2013	XXX - azioni positive per l'imprenditoria femminile vi bando. Revoca e recupero del contributo - quota interessi stato	684	0	684	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1373	2012	XXX - spese per iscrizione a ruolo	982	0	982	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1398	2013	D.g.r. 559/2005-XXX - revoca del beneficio del termine e recupero del contributo concesso con d.d. 1940/2007 - quota interessi	1.294	0	1.294	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
2540	2017	XXX recupero spese di giudizio di cui alla sentenza della corte d'appello di Firenze n. 609/2015	1.427	0	1.427	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1771	2013	Miniere - legge 537/1993 - d.lgs. n. 22/2010 - l.r. 67/2007 - conguaglio diritto proporzionale annualità 2012/2013 per la parte ricadente nell'anno 2013 dei permessi di ricerca e concessioni di coltivazione per minerali solidi- gas non combustibili dovuto dai soggetti titolari privati	1.684	0	1.684	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
2878	2016	L.r. 32/2002 - XXX - revoca parziale e recupero del contributo concesso con d.d. 4524/2009 per l'assunzione a tempo indeterminato part-time di una lavoratrice disoccupata - quota capitale	1.944	0	1.944	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1639	2013	XXX - interessi per iscrizione a ruolo	2.398	0	2.398	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
3159	2016	XXX - spese ruolo	2.710	0	2.710	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
2304	2014	L.r. 32/2002 - XXX - revoca totale e recupero del contributo concesso con d.d. 3938/2011 - quota capitale	3.000	0	3.000	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1862	2013	Docup ob. 2 2000/2006 - azione 1.5.1 - XXX - revoca parziale e recupero del contributo in c/interessi concesso per gli aiuti agli investimenti alle imprese del turismo - quota capitale	3.338	0	3.338	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità

Numero accertamento	Anno accertamento	Descrizione	Importo riaccertato	Importo insussistente	Residuo da mantenere al 31/12/2022	Motivazione del mantenimento	Esito del controllo
1318	2014	Fondo unico regionale per le imprese - XXX - revoca del beneficio del termine e recupero dell'aiuto rimborsabile concesso con d.d. 5008/2002 all'impresa XXX - quota capitale	3.640	0	3.640	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1370	2006	Programma comunitario Equal. Decisione commissione europea n.c(2001) 43 del 26-03-01. Quota F.S.E. - allineamento ad impegnato 2006	3.978	0	3.978	L'erogazione dell'importo non è ancora stata effettuata, perché la Commissione Europea non ha liquidato il saldo finale al Ministero a causa della presenza di azioni sospese per procedimenti giudiziari in corso.	Non sono emerse irregolarità
216	2013	XXX - spese per iscrizione a ruolo	4.175	0	4.175	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1946	2011	Concesso rateizzo XXX (vedi acc.to 1946/09 decreto 6492 del 10/12/2009)	4.371	0	4.371	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
708	2017	Recupero contributo impresa XXX - in fallimento	4.655	0	4.655	Fallimento in corso	Pur in presenza di un congruo accantonamento a FCDE, pari al 92% del residuo da mantenere, si esprimono perplessità in ordine alle effettive possibilità di realizzo del credito da parte della Regione e, dunque, sull'opportunità del suo mantenimento
713	2017	L.r. 32/2002 - l.r. 70/2005 - d.g.r. 748/2006 - XXX - dilazione recupero del credito non rimborsato alla scadenza del 31/05/2013 inerente all'anticipazione cigs - quota capitale	4.900	0	4.900	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
288	2014	XXX - spese per iscrizione a ruolo	5.356	0	5.356	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
2358	2016	L.r. 32/2002 - d.g.r. 748/2006 - XXX - recupero dell'anticipazione erogata a titolo di cassa integrazione guadagni straordinaria - quota capitale	5.580	0	5.580	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
407	2014	Avviso pubblico fp7 2007/2013 - XXX - revoca e recupero del contributo concesso con d.d. 1429/2012 - quota capitale	5.749	0	5.749	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1949	2013	XXX - rateizzo pratica revoca e recupero contributo concesso l. 215/92 come da dd 6517 del 01/12/2009 - quota capitale stato	5.888	0	5.888	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
2545	2017	XXX - revoca parziale e recupero del contributo erogato con d.d. N. 3123 del 21/07/2011 (quota capitale)	6.000	0	6.000	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
2050	2016	XXX - l.r. 65/2010 - Programma Giovanisi sostegno al pagamento del canone di locazione recupero del contributo pubblico erogato per la domanda n. 4139, posizione in graduatoria n. 1, dell'allegato a) del decreto dirigenziale n. 2076 del 20.05.2014 - quota capitale	6.300	0	6.300	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
2025	2013	L.r. 32/2002 - revoca e recupero nei confronti dei soggetti indicati negli allegati a1) - a2) - a3) - a4) - quota capitale risorse regionali	6.500	0	6.500	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1439	2015	Por creo Fesr 2007/2013 - XXX - revoca e recupero del contributo concesso con d.d. 3252/2012 all'impresa XXX - quota capitale	6.982	0	6.982	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1449	2015	L.r. 65/2010 - capo i bis titolo vii - XXX - revoca e recupero del contributo concesso con d.d. 792/2013 per il sostegno al pagamento del canone di locazione - quota capitale	7.500	0	7.500	Importo esigibile	Non sono emerse irregolarità
2925	2016	Bando piccoli prestiti di emergenza alle microimprese - pem (dd 5101/2013). XXX. Revoca dell'agevolazione e recupero del credito residuo per mancato rispetto degli obblighi contrattuali. Quota capitale.	7.552	0	7.552	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
618	2014	XXX (obbl. in solido: XXX - spese per iscrizione ruolo)	7.901	0	7.901	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1813	2012	XXX - spese per iscrizione a ruolo	9.714	0	9.714	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1981	2013	L.r. 35/2000 - l.r. 38/2012 - XXX - revoca e recupero del contributo concesso con d.d. 1961/2009 - quota capitale	12.241	0	12.241	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
3416	2015	Ministero dell'economia e delle finanze fondo per interventi nel settore della pesca e dell'acquacoltura FEP 2007/2013 - entrate correnti - allineamento ad impegnato 2015	15.085	0	15.085	La verifica per l'erogazione del rimborso della spesa per la programmazione FEP non è ancora stata chiusa. Il Settore competente	Non sono emerse irregolarità

Numero accertamento	Anno accertamento	Descrizione	Importo riaccertato	Importo insussistente	Residuo da mantenere al 31/12/2022	Motivazione del mantenimento	Esito del controllo
						ha più volte richiesto, anche nel 2022, il saldo al MIPAAF - AdG del FEP	
931	2012	L. 215/92 - XXX in liquidazione coatta amministrativa - revoca e recupero del contributo concesso sul v bando - quota capitale regione	20.895	0	20.895	Procedura di liquidazione coatta amministrativa in corso	Pur in presenza di un congruo accantonamento a FCDE, pari al 98 % del residuo da mantenere, si esprimono perplessità in ordine alle effettive possibilità di realizzo del credito da parte della Regione e, dunque, sull'opportunità del suo mantenimento
1924	2016	Par fas 2007/2013 - XXX - revoca e recupero del finanziamento concesso con d.d. 4631/2011 all'impresa XXX - quota capitale.	25.930	0	25.930	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1788	2012	XXX. In liquidazione - revoca totale e recupero del contributo concesso per il bando "sostegno dei programmi di investimento innovativi delle Pmi industriali" - quota capitale	29.250	0	29.250	Procedura concorsuale in corso	Pur in presenza di un congruo accantonamento a FCDE, pari al 98 % del residuo da mantenere, si esprimono perplessità in ordine alle effettive possibilità di realizzo del credito da parte della Regione e, dunque, sull'opportunità del suo mantenimento
3886	2017	Ministero del lavoro e delle politiche sociali* - 153/2000 decr. interminist. 106-107- 108/segrdg/2013 - fondi per la realizzazione di progetti formativi a favore di lavoratori occupati	34.360	0	34.360	In fase di verifica	Non sono emerse irregolarità
1534	2015	Prse 2007/2010- linea di intervento 4.3 - azione 1 - milord S.r.l. - revoca e recupero del contributo concesso con d.d. 798/2010 - quota capitale (rateizzo concesso dal 01/06/2014 al 01/06/2017)	39.447	0	39.447	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
2163	2009	Debitori diversi canoni relativi all'anno 2006 non riscossi al 31/12/2009 per contratti di locazione e concessione su immobili di proprietà regionale. Pratiche trasmesse all'avvocatura regionale.	44.314	0	44.314	Contenziosi in corso	Pur in presenza di un accantonamento a FCDE pari al 38 % del residuo da mantenere, vista la vetustà dei residui in questione si esprimono perplessità in ordine alle effettive possibilità di realizzo dei crediti da parte della Regione e, dunque, sull'opportunità del loro mantenimento
3967	2017	Ministero del lavoro e delle politiche sociali* programmazione e sviluppo sistema interventi finalizzati a favorire l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti regolarmente presenti - per allineamento ad impegnato sul 2016	52.500	0	52.500	Analisi e valutazione del progetto in corso	Non sono emerse irregolarità
930	2012	L. 215/92 - Cooperativa XXX in liquidazione coatta amministrativa - revoca e recupero del contributo concesso sul v bando - quota capitale stato	56.867	0	56.867	Procedura di liquidazione coatta amministrativa in corso	Pur in presenza di un congruo accantonamento a FCDE, pari al 98 % del residuo da mantenere, si esprimono perplessità in ordine alle effettive possibilità di realizzo del credito da parte della Regione e, dunque, sull'opportunità del suo mantenimento
47	2008	Patrimonio regionale-proventi derivanti da affitti e concessioni amministrative a soggetti privati	60.147	0	60.147	Pratiche aperte	Pur in presenza di un accantonamento a FCDE pari al 38 % del residuo da mantenere, vista la vetustà dei residui in questione si esprimono perplessità in ordine alle effettive possibilità di realizzo dei crediti da parte della Regione e, dunque, sull'opportunità del loro mantenimento
1978	2013	L.r. 35/2000 - l.r. 38/2012 - revoca del contributo concesso all'impresa XXX Con d.d. 985/ /2008 e recupero nei confronti dell'impresa XXX - quota capitale	69.577	0	69.577	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
680	2014	Fondo unico regionale - XXX - revoca del beneficio del termine e recupero del contributo concesso con d.d. 1490/2007 - quota capitale	73.568	0	73.568	Procedura concorsuale in corso	Pur in presenza di un congruo accantonamento a FCDE, pari al 98 % del residuo da mantenere, si esprimono perplessità in ordine alle effettive possibilità di realizzo del credito

Numero accertamento	Anno accertamento	Descrizione	Importo riaccertato	Importo insussistente	Residuo da mantenere al 31/12/2022	Motivazione del mantenimento	Esito del controllo
							da parte della Regione e, dunque, sull'opportunità del suo mantenimento
38	2017	Fondo unico regionale per le imprese - XXX - rateizzo pratica revoca del beneficio del termine e recupero dell'aiuto rimborsabile concesso con d.d. 985/2008 e d.d. 3759/2008 - quota capitale	77.536	0	77.536	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
332	2013	Docup ob. 2 2000/2006 - mis. 1.1 - azione 1.1.1c - XXX - revoca del beneficio del termine e recupero del contributo concesso sul bando 2004 - quota capitale	85.886	0	85.886	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1274	2012	Reg. Ce 1260/99-docup ob. 2 2000/2006-mis. 1.1- azione 1.1.1c - XXX - revoca totale e recup.ero del contrib. concesso sul bando 2007 - quota capitale	137.695	0	137.695	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
705	2014	O.p.c.m. N. 3850/2010 - XXX In liquidazione - revoca parziale e recupero del contributo concesso ai sensi dell'o.p.g.r. N. 21/2010	210.636	0	210.636	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1691	2011	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio programma di finanziamenti per il miglioramento della qualità dell'aria - accordo r.t.- Comune Firenze -min.ambiente ai sensi d.m. 16/10/2006 - d.d. 21/07 (quota corrente)	306.936	0	306.936	Rendicontazione presentata - In attesa di riscontro da parte del Ministero.	Non sono emerse irregolarità
1172	2012	Reg. Ce 1260/99 - docup ob.2 2000/2006 - XXX - revoca del beneficio del termine e recupero del cont. concesso sul bando 2004 - qc	469.000	0	469.000	Iscritto a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1687	2016	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio programma di finanziamenti per il miglioramento della qualità dell'aria - accordo r.t.- Comune Firenze -min.ambiente ai sensi d.m. 16/10/2006 - d.d. 21/0711 (quota capitale)	650.718	0	650.718	Rendicontazione presentata - In attesa di riscontro da parte del Ministero.	Non sono emerse irregolarità
2639	2014	Ministero del lavoro e delle politiche sociali* fondo statale per progetti di formazione di lavoratori occupati - L.53/2000 - d.m. Lavoro 167/2001	969.901	0	969.901	Inviata la rendicontazione finale al Ministero del lavoro: la Regione è in attesa di risposta e pagamento del saldo spettante	Non sono emerse irregolarità
1893	2010	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del tpl per il rinnovo del materiale rotabile - l. 296/2006 art. 1 comma 1031 - d.l. 112/2008	2.838.244	0	2.838.244	Con note del 19.3.2014, 30.11.2015, 30.5.2017, 28.1.2019 e 24.11.2021 è stata inviata dalla Regione al MIT la documentazione a rendiconto delle risorse di cui al Fondo per la promozione ed il sostegno al tpl di cui alla l. n. 296/2006 art.1, c. 1031 e di cui alla l. n. 133/2008 art. 63, c. 12 assegnate alla Regione	Non sono emerse irregolarità
502	2017	Debitori diversi dpr 602/73, l.r. 31/2005 e d.lgs.118/2011 - ruoli coattivi relativi alle tasse automobilistiche - anno ruolo 2017	12.449.588	36.920	12.412.668	Tasse automobilistiche iscritte a ruolo	Non sono emerse irregolarità
1871	2014	D.g.r. n. 62/2013 - d.g.r. 911/2013 - d.g.r. 689/2014 - quota fin. statale per gli inter. di cui in all. a) - Usl 1 Massa Carrara - Usl 2 Lucca - Usl 4 Prato - Usl 5 Pisa - Usl 6 Livorno - Usl 7 Siena - Usl 9 Grosseto - Usl 10 Firenze - Usl 12 Viareggio - Aou Careggi - Aou Pisana	47.736.655	0	47.736.655	Da mantenere essendo in corso l'erogazione con DD n. 25233/2022 di euro 847.623,79 e relativa richiesta al MEF	Non sono emerse irregolarità
502	2015	Debitori diversi dpr 602/73, l.r. 31/2005 e d.lgs.118/2011 - ruoli coattivi relativi alle tasse automobilistiche - anno ruolo 2015	75.372.467	40.138	75.332.329	Tasse automobilistiche iscritte a ruolo	Non sono emerse irregolarità
502	2016	Debitori diversi dpr 602/73, l.r. 31/2005 e d.lgs.118/2011 - ruoli coattivi relativi alle tasse automobilistiche - anno ruolo 2016	81.293.172	56.911	81.236.261	Tasse automobilistiche iscritte a ruolo	Non sono emerse irregolarità
4921	2017	Ministero dell'economia e delle finanze fondo di garanzia interregionale a credito anno 2017	143.801.904	0	143.801.904	L'importo deve essere mantenuto fino a nuova comunicazione del Mef	Non sono emerse irregolarità

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

RESIDUI PASSIVI – 55 atti.

Tab. 2 – Residui passivi

Num. Impegno	Anno Impegno	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Residuo da mantenere al 31/12/2022	Motivazione del mantenimento	Esito del controllo
7826	2017	XXX Deposito demanio idrico n pratica 2638	500	0	500	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
9956	2017	XXX deposito cauzionale demanio idrico n pratica ad-2016-305	512	0	512	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
2970	2017	Deposito cauzionale prat 583 XXX	600	0	600	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
7816	2017	XXX Deposito demanio idrico n pratica 2712	600	0	600	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
11062	2017	XXX Deposito cauzionale demanio idrico n pratica 49-2017	600	0	600	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
7800	2017	XXX deposito demanio idrico n pratica 1210.1	640	0	640	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
10005	2017	XXX deposito cauzionale demanio idrico n pratica 2689	700	0	700	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
8005	2016	Impegno assunto ai sensi dell'art.20 del d.lgs. 118/2011. Spese per le attività concernenti registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione sostanze chimiche (reach).	920	0	920	Impegno residuale per il quale non è stata prevista al momento assegnazione	Non sono emerse irregolarità
11294	2017	XXX cauzione demanio idrico pratica csa2015-00011 idrico sistino	1.020	0	1.020	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
7025	2017	XXX Deposito demanio idrico n pratica 1150.4	1.200	0	1.200	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
11603	2016	Por Ico Fse 2014/2020 attività b.2.1.1.a. Avviso pubblico per il sostegno alla domanda di servizi educativi per la prima infanzia (3-36 mesi) buoni servizio - a.e. 2015/2016. D.d. N. 2456/2015 e n. 5202/2015. Quota regione	1.322	0	1.322	Contenzioso in essere tra il Comune di Grosseto e un servizio privato che dovrebbe concludersi a giugno 2023 e permettere la conclusione del procedimento amministrativo	Non sono emerse irregolarità
7807	2017	XXX Deposito demanio idrico n pratica 61 68	1.504	0	1.504	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
7070	2017	XXX Deposito demanio idrico n pratica rin.csa2017.00001	1.600	0	1.600	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
2428	2016	Cauzione Arisgam art. 12 d.lgs. n. 398/90	1.679	0	1.679	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
5754	2015	Por Fse 2014/2020 - anticipazione risorse regionali. L.r. N. 32/2002 tirocini Giovansi attivati in regione toscana nel mese di aprile 2014.approvazione elenco soggetti ospitanti ammessi a contributo regionale esente da ritenuta d'acconto come da lettera prot. 223864 del 22/10/2015	7.200	5.400	1.800	Tirocini in verifica per liquidazione. Economia tirocini.	Non sono emerse irregolarità
9993	2017	XXX deposito cauzionale demanio idrico n pratica 2497	1.915	0	1.915	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
4789	2017	Cauzione versata da XXX csp1994 10701/csa2016 00015	2.000	0	2.000	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
10969	2016	Attività di domiciliazione cause di cui è parte rt in sedi giudiziarie toscane e per Roma - XXX (d.d. 652/2014 subentra a partire dal 01/10/13 a XXX)	3.000	900	2.100	Sussistenza di obbligazioni - Cause concluse in attesa di fattura elettronica - economia crediti prescritti	Non sono emerse irregolarità
7031	2017	XXX deposito demanio idrico n pratica 202/d.539/d	2.397	0	2.397	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
1456	2015	Por Fse 2014/2020 - anticipazione risorse regionali. L.r. N. 32/2002 - tirocini Giovansi attivati in regione toscana nel mese	3.000	0	3.000	Tirocinio MS2014_509 in verifica per liquidazione	Non sono emerse irregolarità

Num. Impegno	Anno Impegno	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Residuo da mantenere al 31/12/2022	Motivazione del mantenimento	Esito del controllo
		di ottobre 2014. Esente da ritenuta d'acconto come da lettera prot. 223864 del 22/10/2015					
11315	2017	XXX Deposito cauzionale demanio idrico n pratica pc 491.36-44	3.798	0	3.798	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
5989	2017	XXX in liquidazione cauzione demanio idrico pratica 533/d-553/d	4.510	0	4.510	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
5986	2017	XXX cauzione pratica 17/2014/d	5.598	0	5.598	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
10041	2015	Impegno assunto ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 118/2011. Applicazione norme specifiche comunitarie per servizio trasfusionale.	7.644	0	7.644	Impegno assegnato con DD 23453 del 22/12/21 - in attesa rendicontazione	Non sono emerse irregolarità
4938	2015	Cospe ong - Progetto Brasil Proximo modifica dd n. 1866/2012 e d.d. n.808/2013 - proroga attività a seguito della comunicazione della dgcs ministero degli affari esteri	9.722	0	9.722	Rendiconto presentato dal capofila ed in esame da parte del Ministero degli Esteri. Il capofila (regione Umbria) ha inoltrato vari solleciti	Non sono emerse irregolarità
7092	2013	Impegno assunto ai sensi dell'art. 20 del d. Lgs 118/2011. Mutilazioni genitali femminili	10.807	0	10.807	In attesa di delibera cumulativa	Non sono emerse irregolarità
8563	2017	D.d. N. 6343/2015 e d.d. N. 280/2016. Avviso pub.per il fin.di interventi formativi per la sicurezza mediante assegnaz.voucher aziendali l.236-1993 - approvazione graduatorie	11.761	0	11.761	Progetti in corso	Non sono emerse irregolarità
11008	2017	Fami 2014/2020 progetto "soft" - università stranieri Siena - seconda tranche quota Stato	13.371	0	13.371	Analisi e valutazione del progetto in corso	Non sono emerse irregolarità
4164	2008	L.r. 88/98 d.lgs. 112/98 s.g.c. Fi-pi-li svincolo Empoli est. Finanziamento a favore della provincia di Firenze	14.537	0	14.537	Nella Conferenza Politica sulla Viabilità Regionale (DGR n.72/2001), prevista per i primi mesi del 2023, effettuati gli opportuni approfondimenti, saranno assunte le opportune determinazioni in merito alla situazione finanziaria	Non sono emerse irregolarità, pur rilevando una consistente lentezza procedurale, dato che l'atto di impegno (D.D. n. 4031) risale al 2007
4263	2017	Restituzione cauzione Arisgam art. 12 d.lgs. 398/90	22.663	0	22.663	Da mantenere fino alla richiesta di svincolo per cessata concessione o altra motivazione	Non sono emerse irregolarità
7924	2016	Impegno assunto ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 118/2011. Fsn 2011-2012-2013: progetti di ottimizzazione dell'assistenza sanitaria nelle isole minori e nelle zone disagiate - risorse per le attività del nucleo tecnico	45.000	0	45.000	Progetto in fase di conclusione	Non sono emerse irregolarità
3264	2013	D.g.r. 252/2013 - impianto del sistema informativo regionale sull'accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato (l.r. n. 82/09): impegno di spesa	60.000	0	60.000	Monitoraggio attività in corso: in attesa rendicontazione	Non sono emerse irregolarità
11791	2017	D.g.r. 722/2014 - accordo di programma per la tutela delle foci fluviali e delle acque marino-costiere della riviera Apuo-versiliense. Interventi per l'abbattimento della carica batterica immediatamente a monte della foce del fosso dell'abate, fosso fiume e fosso Motrone. Impegno di spesa a favore	82.250	0	82.250	Nel 2022 non è stato possibile procedere alla revisione dell'Accordo di Programma Balneazione che avverrà nel corso del 2023 e successivamente sarà possibile effettuare l'erogazione del finanziamento. attualmente subordinato alla stipula di polizza fideiussoria da parte del Comune Camaione.	Non sono emerse irregolarità
7036	2011	D.g.r. 1089/2010 - d.g.r. 975/2011 - approvazione accordo di programma tra RT e Campi Bisenzio per il Parco della piana	92.497	0	92.497	Il progetto è in fase di realizzazione	Non sono emerse irregolarità
5563	2010	Contributo alle unioni di comuni (ex comunità montane) per l'attuazione del piano d'indirizzo per le montagne toscane annualità 2010 - seconda tranche	101.750	0	101.750	Con DGR 203 del 28/02/2022 proroga al 30/06/2024 del progetto cod.09-20-01 dell'UC Valdarno Valdisieve. Con DGR 1152 del 17/10/2022 proroga al 31.12.2022 del progetto cod. 06-17-01 dell'UCM Appennino Pistoiese; attesa rendicontazione entro il 31.03.2023	Non sono emerse irregolarità

Num. Impegno	Anno Impegno	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Residuo da mantenere al 31/12/2022	Motivazione del mantenimento	Esito del controllo
5220	2010	Attuazione piano regionale mobilità e logistica sviluppo e completamento interventi previsti dai piani urbani della mobilità (pum). Assegnazione a enti locali - anno 2010	170.880	0	170.880	Slittamento dei cronoprogrammi di spesa dell'intervento causato dalla necessità da parte del comune di Grosseto di riprogettare la realizzazione della ciclostazione	Non sono emerse irregolarità
5938	2014	Ex legge regionale n. 70/2005, concessione di contributi finanziari in conto capitale agli enti locali per interventi urgenti di edilizia scolastica. Nona individuazione ente assegnatario per l'anno 2014. Comune di Bagnone	304.444	0	304.444	Pervenuta rendicontazione parziale in attesa di atti finali per liquidazione totale contributo	Non sono emerse irregolarità
6884	2013	D.g.r. comune di Pistoia e comune di Montecarlo (LU) - co-finanziamento di interventi urgenti per il contrasto al disagio e l'inclusione sociale del 23/12/2013 impegno spesa a favore del comune di Pistoia	430.000	0	430.000	In attesa di rendicontazione	Non sono emerse irregolarità
4594	2014	L.r. 1/06; delib. C.r. 3/12; d.g.r. 745/2014. Piano regionale agricolo forestale (Praf) 2012-2015. Impegni ad Artea delle risorse necessarie alla attuazione del piano per l'anno 2014	512.945	0	512.945	Risorse occorrenti per la liquidazione degli interventi del Piano Agricolo Forestale Regionale (PRAF) di annualità pregresse a seguito disposizioni dei singoli dirigenti competenti che attuano le misure del Piano. - Ricognizione delle liquidazioni da fare	Non sono emerse irregolarità, pur rilevando una certa lentezza nell'attuazione delle misure e nella ricognizione delle liquidazioni, trattandosi del PRAF risalente al quadriennio 2012-2015
1891	2010	Parco della piana contributo al comune di sesto fiorentino per la realizzazione completa del percorso pedonale e ciclabile che colleghi il polo scientifico con la villa Montalvo a Campi Bisenzio	746.490	0	746.490	L'intervento è concluso manca il Certificato di Regolare Esecuzione, il Comune deve mandare la rendicontazione	Non sono emerse irregolarità
7317	2012	L.r. 25 1998 art. 28 bis - impegno di spesa a favore di comuni di cui all'allegato a - beneficiari di contributi con fondo regionale in anticipazione	1.101.954	0	1.101.954	Verifiche in atto sugli interventi ammessi al finanziamento e attesa della rendicontazione degli interventi da parte dei vari Comuni	Non sono emerse irregolarità
6430	2014	Anticipo programmazione Fesr 2014/2020. Approvazione della convenzione operativa per la realizzazione della banda ultralarga nel territorio della regione toscana tra regione toscana e ministero dello sviluppo economico	2.200.000	0	2.200.000	In attesa di verifica e fatturazione	Non sono emerse irregolarità
8252	2011	Accordo di programma per la tutela delle risorse idriche del Serchio e acquiferi della piana lucchese - impegno di spesa per progetto "adduttrice incile canale nuovo - tubazione aquapur" a favore della provincia di Lucca - d.g.r. 1302/2009	2.938.820	0	2.938.820	Intervento in corso di realizzazione.	Non sono emerse irregolarità
10350	2017	For creo Fesr 2014-20 azione 2.1.1. - seconda tranche anticipo convenzione banda ultralarga del 27/05/16	3.857.587	0	3.857.587	In attesa di verifica e fatturazione	Non sono emerse irregolarità
3059	2015	D.g.r. 312/2015 - Usl 3 di Pistoia Impegno di spesa per la riqualificazione dell'area del ceppo di Pistoia per la costruzione del nuovo ospedale e parziale recupero del fondo di anticipazione.	7.849.745	0	7.849.745	In attesa delle richieste di erogazioni	Non sono emerse irregolarità
9827	2015	Programma per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari ai sensi della l.81/2014 - impegno di spesa	7.950.862	0	7.950.862	In attesa della richiesta di erogazione	Non sono emerse irregolarità
9794	2015	D.g.r. 1169/2015 - l.r. 77/2013 e 86/2014 piano degli investimenti sanitari 2014-2016 - impegno di spesa agli enti del servizio sanitario regionale - annualità 2015	9.742.000	0	9.742.000	In attesa delle richieste di erogazioni	Non sono emerse irregolarità
9746	2015	D.g.r. 590/2015 - l.r. 77/2013 - piano degli investimenti sanitari 2014-2016 annualità 2015 -impegno di spesa per la azienda Usl 1 di massa carrara	10.000.000	0	10.000.000	In attesa delle richieste	Non sono emerse irregolarità
3466	2015	Convenzione attuativa atto integrativo prot. intesa del 17-11-08 per aggiornamento opere relative potenziam. linea ferroviaria pt-lucca sottoscritta tra RT e rete ferroviaria italiana S.p.A. in data 20-04-2015. Saldo impegno di spesa	16.267.388	0	16.267.388	Sulla base della convenzione firmata, le liquidazioni delle risorse regionali sono effettuate a RFI a titolo di rimborso delle spese sostenute risultanti dalle dichiarazioni presentate da RFI che ha comunicato le tempistiche di presentazione	Non sono emerse irregolarità

Num. Impegno	Anno Impegno	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Residuo da mantenere al 31/12/2022	Motivazione del mantenimento	Esito del controllo
10875	2017	Riversamento al Mef tasse automobilistiche anno di competenza 2016	17.300.000	0	17.300.000	Da liquidare al termine dei lavori del tavolo tecnico organizzato per condividere la modifica e l'aggiornamento dei razionali di calcolo per il recupero gettiti per gli esercizi successivi dal 2016 al 2022	Non sono emerse irregolarità
9793	2015	D.g.r. 1169/2015 - l.r. 77/2013 e 86/2014 piano degli investimenti sanitari 2014-2016 - impegno di spesa agli enti del servizio sanitario regionale - annualità 2015	19.135.187	0	19.135.187	In attesa delle richieste di erogazioni	Non sono emerse irregolarità
5368	2014	D.g.r. 62/2013, d.g.r. 911/2013 e d.g.r. 689/2014. Impegni di spesa ed accertamenti relativi agli interventi ammessi a finanziamento con decreto ministero della salute del 15/09/2014 art. 20 l. 67/88 riparto 2008	21.437.106	0	21.437.106	In attesa delle richieste di erogazioni	Non sono emerse irregolarità
7730	2013	D.g.r. 1052/2011. "piano investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse ad azienda ospedaliero-universitaria pisana"	21.989.076	0	21.989.076	In attesa delle richieste di erogazioni	Non sono emerse irregolarità, pur rilevando una consistente lentezza procedurale, dato che l'atto di impegno (D.D. n. 6206) risale al 2011 e che il cronoprogramma di cui all'allegato B del decreto citato prevedeva come data di inizio attività del Nuovo Presidio Ospedaliero di Cisanello quella di febbraio 2017
5614	2014	D.g.r. 149/2014: accordo di programma per la realizzazione del nuovo presidio ospedaliero di Cisanello - Aou pisana impegno di spesa	23.178.575	0	23.178.575	In attesa delle richieste di erogazioni	Non sono emerse irregolarità
5369	2014	D.g.r. 62/2013, d.g.r. 911/2013 e d.g.r. 689/2014. Impegni di spesa ed accertamenti relativi agli interventi ammessi a finanziamento con decreto ministero della salute del 15/09/2014 art. 20 l. 67/88 riparto 2008	25.451.925	0	25.451.925	In attesa delle richieste di erogazioni	Non sono emerse irregolarità

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

IMPEGNI DI COMPETENZA 2022 LIQUIDATI - STANZIAMENTO PURO - 55 atti.

Tab. 3 – Impegni di competenza 2022

Num. Impegno	Oggetto Impegno	Importo iniziale	Totale variazioni	Assestato partita	Importo definitivo liquidaz.	Principali informazioni sul procedimento di spesa	Esito del controllo
213	Rimborso condizionalità cp 181264 - quota UE	1.806	0	1.806	1.806	Con d.d. 2210/22 è stato assunto l'impegno di spesa per il pagamento dei rimborsi presentati per l'azione PAD C.3.1.1.A, tra le quali era presente quella relativa alla soc. coop. XXX. L'annualità 2022 del rimborso è stata pagata con mandato n. 17967/2022.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
1850	Voucher liberi professionisti DD 12820/2020 (RISORSE REGIONALI) UTR AREZZO FIRENZE PRATO	58.070	0	58.070	58.070	Con d.d. 12820/20 è stato approvato l'avviso pubblico per il finanziamento di voucher formativi individuali rivolti a liberi professionisti. Con successivo d.d. 3074/21 è stato approvato l'elenco delle domande finanziate ed è stato assunto il relativo impegno di spesa. Con vari mandati del 2022 sono stati pagati i finanziamenti ai beneficiari, secondo l'ordine di graduatoria.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
1932	FESR GIAS (ex d.d. 2170 del 11-02-2019)	578.496	-433.041	145.455	145.455	Con d.d. 2170/19 sono stati assunti gli impegni per i progetti finanziati del "III Avviso per la presentazione di candidature di progetti semplici e strategici integrati tematici e territoriali per gli Assi prioritari 2-4 del Programma Italia-Francia Marittimo 2014-2020". Con successivo d.d. 22169/21 è stato ridotto il contributo FESR al progetto GIAS. Con mandato 11473/22 è stato pagato l'importo di € 145.455 al beneficiario.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
2230	Impegno percorsi IeFP triennali scuole 2021-2022 - Progetto 297159	19.997	0	19.997	19.997	Con d.d. 6175/22 è stato approvato l'avviso pubblico per la presentazione di progetti formativi triennali di IeFP realizzati in sussidiarietà dagli Istituti professionali ed è stato assunto il relativo impegno. Con mandati 44631/22 e 50658/22 è stata pagata l'annualità 2022 per il progetto presentato da XXX.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati.
2673	Programma Garanzia Giovani - Misura 3 Accompagnamento al lavoro - Impegno per le attività svolte nel mese di dicembre 2021 da XXX - Quota UE	9.392	0	9.392	9.392	Con d.d. 7751/22 è stato assunto l'impegno di spesa per le attività svolte da XXX nel mese di dicembre 2021 nell'ambito del Programma Garanzia Giovani - Misura 3 Accompagnamento al lavoro. Con mandato 224749/22 è stato pagato l'importo relativo alla quota UE.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
2683	XXX. - Servizio di messa on air di uno spot da 30sec, 8 passaggi al giorno per 14 giorni, sull'emittente radiofonica XXX per la campagna di comunicazione sui bandi GAL - aprile 2022	1.360	0	1.360	1.360	Con ord. di spesa 22932/22 è stato assunto l'impegno di spesa per il - Servizio di messa on air di uno spot da 30sec, 8 passaggi al giorno per 14 giorni, sull'emittente radiofonica XXX per la campagna di comunicazione sui bandi GAL - aprile 2022. Il relativo compenso è stato pagato all'emittente beneficiaria con mandato 25743/23.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
2778	RIALLINEAMENTO SCRITTURE CONTABILI A SEGUITO DI ERRORI SU MANDATI DI PAGAMENTO - PERIMETRO SANITARIO	49.745.109	0	49.745.109	49.745.109	Con nota di accertamento/impegno n. 24685/22, a seguito di errori riscontrati su vari mandati di pagamento del perimetro sanitario, è stato assunto, contestualmente, l'accertamento e l'impegno sul cap. 61046 delle partite di giro, per riallineare le relative scritture contabili, che sono state variate con note n. 19778, 27692 e 31895.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
3025	SOCIETA' XXX - Polizza All Risk ARTI Premi 2019 2023 (PERIODO: 31/03/2019 - 31/03/2023) - annualità 2022	14.270	0	14.270	14.270	Con d.d. 18912/18 è stata indetta una procedura aperta per l'affidamento dei servizi assicurativi. Gli impegni di spesa, compreso quello relativo all'annualità 2022, sono stati assunti con d.d. 5211/19. I pagamenti sono stati effettuati con vari mandati ad aprile e ottobre 2022.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare

Num. Impegno	Oggetto Impegno	Importo iniziale	Totale variazioni	Assestato partita	Importo definitivo liquidaz.	Principali informazioni sul procedimento di spesa	Esito del controllo
3453	Aggiudicazione gara TPL gomma 2020-2030 a XXX. (ex DD 6585 del 19/04/2019) DATA INIZIO CONTRATTO DAL 01-11-2021	36.800.000	0	36.800.000	36.800.000	Con d.d. 12355/20 è stato approvato lo schema di contratto per l'affidamento in concessione dei servizi di TPL, a seguito dell'aggiudicazione avvenuta con d.d. 6585/19 e sono stati assunti i relativi impegni. La procedura di gara era iniziata con d.d. 3546/12 ed è stata oggetto di un lungo iter giudiziario, arrivato fino al Consiglio di Stato. Il pagamento è avvenuto con mandato 37711/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
3455	Aggiudicazione gara TPL gomma 2020-2030 a XXX (ex DD 6585 del 19/04/2019) DATA INIZIO CONTRATTO DAL 01-11-2021	222.169.990	-12.685.180	209.484.811	154.882.942	Con d.d. 12355/20 è stato approvato lo schema di contratto per l'affidamento in concessione dei servizi di TPL, a seguito dell'aggiudicazione avvenuta con d.d. 6585/19 e sono stati assunti i relativi impegni. La procedura di gara era iniziata con d.d. 3546/12 ed è stata oggetto di un lungo iter giudiziario, arrivato fino al Consiglio di Stato. Con d.d. 22127 e 23299/22 sono state effettuate due variazioni, a seguito della rimodulazione delle risorse relative al Fondo Nazionale Trasporti (annualità 2022). I pagamenti sono avvenuti con vari mandati del 2022.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
3847	Concessione di anticipazione fondo articolo 93 l.r. 68/2011 al comune di Minucciano	90.000	0	90.000	90.000	Con d.d. 10806/22 è stata concessa l'anticipazione al comune di Minucciano sul fondo di cui all' articolo 93 l.r. 68/2011 ed è stato assunto il relativo impegno, contestualmente alla liquidazione. Il pagamento è avvenuto con mandato 27399/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati.
4066	Voucher Just In Time Aprile 2022	627	0	627	627	Con d.d. 11120/22 è stato corretto un errore materiale del d.d. 9239/22, relativo all' avviso pubblico per il finanziamento di voucher formativi just in time per l'occupabilità, con il quale erano state impegnate le spese delle domande pervenute al 31/03/2022. Il pagamento al beneficiario è avvenuto con mandato n. 45738/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
4542	Reg. UE 1305/2013- Trasferimento ad Artea della quota regionale di cofinanziamento del PSR 2014-22	3.000.000	0	3.000.000	3.000.000	Con d.d. 11964/22 è stato assunto l'impegno, contestualmente alla liquidazione, per il trasferimento ad ARTEA della quota regionale di cofinanziamento del PSR 2014-22, di cui al Reg. UE 1305/2013. Il pagamento è avvenuto con mandato 29117/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
4815	PNC - C.13 - Impegno e liquidazione primo acconto	117.000	0	117.000	117.000	Con d.d. 12494/22 è stato impegnato e liquidato il primo acconto del PNC (Piano Nazionale degli Investimenti Complementari), relativamente al Programma "Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica". Il pagamento ai soggetti gestori è avvenuto con mandato 27377/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
5007	Affidamento ai sensi dell'art. 9 comma 1 d.lgs. 50/2016 del servizio per "Accesso ai servizi elaborativi dei dati del Registro Imprese e del Registro Protesti" alla società XXX	124.757	0	124.757	47.852	Con d.d. 12619/21 è stato affidato alla società Infocamere il servizio per "Accesso ai servizi elaborativi dei dati del Registro Imprese e del Registro Protesti" ed è stato assunto il relativo impegno di spesa, contestualmente alla liquidazione. Il pagamento è avvenuto con mandato 51141/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
5055	XXX - Servizio di architettura e ingegneria di Progettazione Esecutiva e Coordinamento della Sicurezza in fase di Progettazione dell'intervento Ripristino funzionale muro d'argine sul Torrente Mugnone	12.139	0	12.139	11.999	Con ordinativo diretto di spesa 23075/22 è stato affidato il servizio di architettura e ingegneria di Progettazione Esecutiva e Coordinamento della Sicurezza, in fase di Progettazione dell'intervento di Ripristino funzionale del muro d'argine sul Torrente Mugnone. Il pagamento è avvenuto con mandati 46560 e 53096/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
5261	Voucher Just In Time Maggio 2022	21.468	-610	20.858	20.858	Con d.d. 13707/22 sono stati approvati gli elenchi delle domande di voucher ammessi, perfezionate alla	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi

Num. Impegno	Oggetto Impegno	Importo iniziale	Totale variazioni	Assestato partita	Importo definitivo liquidaz.	Principali informazioni sul procedimento di spesa	Esito del controllo
						scadenza del 31 maggio 2022, relativamente all' avviso pubblico per il finanziamento di voucher formativi just in time per l'occupabilità e sono state impegnate le relative spese. Il pagamento ai beneficiari è avvenuto con mandati emessi a ottobre 2022.	contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
5396	Acconto accordo RT uici anno 2022	40.000	0	40.000	24.000	Con d.d. 13824/22 è stato assunto l'impegno e liquidato l'acconto delle risorse relative all'accordo di collaborazione tra la Regione e l'Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti. Il pagamento dell'acconto è avvenuto con mandato 29813/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
6227	Spese recapito documenti tributari	1.845.720	-943.136	902.584	433.928	Con d.d. 20890/20 è stata indetta la gara per l'affidamento del servizio di recapito dei documenti tributari della Regione. Con d.d. 16620/21 il servizio è stato aggiudicato a Poste Italiane S.p.A. ed è stato assunto il relativo impegno di spesa. I pagamenti sono stati disposti con mandati di luglio e dicembre 2022.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
6461	Spese personale	130.000	0	130.000	130.000	Con d.d. 17055/22 è stato assunto l'impegno e la contestuale liquidazione a Terre Regionali Toscane delle spese per le attività istituzionali dell'annualità 2022. Il pagamento è avvenuto con mandato 53695/22	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
6697	PNC-E.2 - Missione 6 Salute - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	294.224	0	294.224	294.224	Con d.d. 17294/22 sono state accertate e impegnate le risorse relative al PNC-E.2 - Missione 6 Salute - Verso un ospedale sicuro e sostenibile. L'anticipazione è stata pagata mediante girofondo su contabilità speciale, con mandato 50904/22	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
6764	PNRRR - Missione 6 Salute - C1 - 1.2.2 COT	17.308	0	17.308	17.308	Con d.d. 17294/22 sono state accertate e impegnate le risorse relative al PNRRR - Missione 6 Salute - C1 - 1.2.2 COT. L'anticipazione è stata pagata mediante girofondo su contabilità speciale, con mandato 50102/22	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
6936	DGR 495/2022-DD 8626/2022 Residenze artistiche e culturali ai sensi dell'art. 39, comma 2 lettera e), della l. r. 21/2010 e progetti di CdR e di Residenze A.n.T art.43D.M.332/2017 e ss.mm. Approvazione graduatoria, accertamento e impegno di spesa. - Ragg. 345636	103.738	0	103.738	103.738	Con d.d. 17445/22 è stata approvata la graduatoria relativa alle Residenze artistiche e culturali ai sensi dell'art. 39, comma 2 lettera e), della l. r. 21/2010 e progetti di CdR e di Residenze A.n.T art.43D.M.332/2017 e ss.mm., con contestuale accertamento e impegno delle risorse necessarie. Il pagamento ai soggetti beneficiari è avvenuto con 6 mandati in data 10 ottobre 2022.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
7549	Progetto Fr.I.N.et4.0 CPA	12.926	0	12.926	12.926	Con d.d. 18763/22 è stato assunto l'impegno per il contributo pubblico automatico per il progetto Fr.I.N.et4.0. Il pagamento a favore del capofila Camera di Commercio di Genova è avvenuto con mandato 41198/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
7562	Progetto Cassa Ammende: ORTIMISTI cp 291581 fase 1- RTI Consorzio Mestieri Toscana. Somme da assoggettare a R.A. per tutti i soggetti del raggruppamento	22.622	0	22.622	22.622	Con d.d. 19861/21 è stata approvata la graduatoria ed assunto l'impegno di spesa relativamente al Progetto Cassa Ammende, per il finanziamento di percorsi di formazione professionale rivolti a persone in esecuzione penale. Il pagamento a favore dei soggetti beneficiari è avvenuto con mandati del 29 agosto 2022.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
7593	XXX - servizio di passaggio video da 60" sulle aggressioni al personale sanitario, 8 passaggi al giorno a rotazione per 14 giorni, sull'emittente televisiva Toscana TV, tra settembre e ottobre 2022 - Periodo di esecuzione dal 26/09/2022 al 09/10/2022	3.416	0	3.416	3.416	Con ord. di spesa 23271/22 è stato assunto l'impegno di spesa per il - servizio di passaggio video da 60" sulle aggressioni al personale sanitario, 8 passaggi al giorno a rotazione per 14 giorni, sull'emittente televisiva XXX, tra settembre e ottobre 2022 - Periodo di esecuzione dal 26/09/2022 al 09/10/2022 Il relativo compenso è stato pagato all'emittente beneficiaria con mandato 48445/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare

Num. Impegno	Oggetto Impegno	Importo iniziale	Totale variazioni	Assestato partita	Importo definitivo liquidaz.	Principali informazioni sul procedimento di spesa	Esito del controllo
7750	Concessione contributo al XXX per il Festival "Marmo all'Opera!" e per il Concorso Lirico Internazionale "Marmo all'Opera!" Edizione Tebaldi 100, del 2022. Impegno di spesa	3.000	0	3.000	3.000	Con d.d. 19074/22 è stato assunto l'impegno per la concessione di un contributo al XXX per il Festival "Marmo all'Opera!" e per il Concorso Lirico Internazionale "Marmo all'Opera!" - Edizione Tebaldi 100, del 2022. Il saldo è stato pagato con mandato 51642/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
7994	Fondo per l'integrazione dei canoni di locazione ex art. 11 della L. 431/98 - II° Riparto 2022	18.671.873	0	18.671.873	18.671.873	Con d.d. 19803/22 è stato impegnato e liquidato l'importo relativo al secondo riparto 2022 del Fondo per l'integrazione dei canoni di locazione ex art. 11 della L. 431/98. I° pagamento a favore dei Comuni beneficiari delle quote del fondo è avvenuto con mandati del 7 ottobre 2022.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
8150	Impegno a favore dell'operatore economico XXX P.IVA 10925671009 con sede in Piazza IV Novembre n.7 - Milano- codice procedimento: 14220	1.578.800	-938.209	640.591	640.591	Con d.d. 20759/21 sono stata aggiudicati, a favore dell'operatore economico XXX, i lavori di realizzazione della Variante alla S.R.T. 71 in loc. Corsalone per la realizzazione del nuovo svincolo in loc. Pollino nel Comune di Bibbiena ed è stata impegnata la spesa risultante dal quadro economico dell'intervento, approvato con lo stesso decreto. Con d.d. 14133/22 è stata approvata una perizia di variante con un nuovo quadro economico, che ha comportato una rimodulazione degli impegni assunti con il d.d. 20759/21. I pagamenti sono avvenuti con mandati n. 29873/22 e 51772/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
8228	Concessione contributo a XXX per "Tirotour - Il tiro a volo solidale toscano" 2022 (termine rendicontazione finale: novembre 2022)	2.000	0	2.000	2.000	Con d.d. 20327/22 è stato concesso un contributo a XXX per "Tirotour - Il tiro a volo solidale toscano" 2022. Il contributo è stato pagato, previa rendicontazione delle spese connesse per l'iniziativa, con mandato 49734/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
8701	POR FSE 2014-2020 - Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) Avviso pubblico finalizzato al sostegno dell'accoglienza dei bambini nei servizi per la prima infanzia (3-36 mesi) - anno educativo 2022/2023 - Assegnazione dei contributi	77.953	0	77.953	77.953	Con d.d. 21079/22 sono stati assegnati i contributi relativi al POR FSE 2014-2020 - Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) Avviso pubblico finalizzato al sostegno dell'accoglienza dei bambini nei servizi per la prima infanzia (3-36 mesi) - anno educativo 2022/2023, assumendo i relativi impegni. Con mandato 49815/22 è stato corrisposto l'anticipo spettante al Comune di Livorno, mediante girofondo su contabilità speciale.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
8771	Impegno a Comuni	90.914	0	90.914	38.314	Con d.d. 21665/21 sono stati approvati i programmi anti-violenza dei Comuni, relativi al Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, impegnando la relativa spesa e liquidando l'acconto spettante agli stessi Comuni. Gli acconti sono stati pagati con mandati di marzo-aprile 2022.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
8807	Contratto di servizio per il trasporto ferroviario regionale 1.12.2019 - 30.11.2034	126.281.212	0	126.281.212	126.281.212	Con d.d. 18750/19 è stato approvato il contratto di servizio per il trasporto ferroviario regionale dal 1.12.2019 al 30.11.2034 e sono stati assunti gli impegni di spesa per le annualità previste dal contratto. I pagamenti relativi al 1° e all'acconto del 3° trimestre 2022 sono avvenuti, rispettivamente, con mandati 18256/22 e 46491/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
8808	Contratto di servizio per il trasporto ferroviario regionale 1.12.2019 - 30.11.2034	133.208.788	0	133.208.788	68.336.288	Con d.d. 18750/19 è stato approvato il contratto di servizio per il trasporto ferroviario regionale dal 1.12.2019 al 30.11.2034 e sono stati assunti gli impegni di spesa per le annualità previste dal contratto. I pagamenti relativi al 2° e al saldo del 3° trimestre 2022 sono avvenuti, rispettivamente, con mandati 30457/22 e 46490/23.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare

Num. Impegno	Oggetto Impegno	Importo iniziale	Totale variazioni	Assestato partita	Importo definitivo liquidaz.	Principali informazioni sul procedimento di spesa	Esito del controllo
9884	Lavori di adeguamento della pavimentazione esterna di Villa Poggi, via Manzoni 16 a Firenze	8.662	-3.213	5.449	5.449	Con ordinativo diretto di spesa 22725/21 è stata approvata una variazione in aumento, entro il quinto dell'importo contrattuale originario, relativa ai lavori di adeguamento della pavimentazione esterna di Villa Poggi, via Manzoni 16 a Firenze ed è stato assunto il relativo impegno di spesa. I pagamenti sono avvenuti con mandati di febbraio e maggio 2022.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
10426	Rimborso somma relativa al processo verbale n. 4783 del 07/05/2018 elevati dalla Polizia Municipale di Forte dei Marmi erroneamente versata alla Regione Toscana invece che al Comune di Forte dei Marmi	1.000	0	1.000	1.000	Con d.d. 23120/22 è stato assunto l'impegno di spesa, con contestuale liquidazione, di un rimborso della somma relativa al processo verbale n. 4783 del 07/05/2018 elevato dalla Polizia Municipale di Forte dei Marmi ed erroneamente versata alla Regione Toscana invece che al Comune di Forte dei Marmi. Il pagamento è avvenuto con mandato 51362/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
10434	Monitoraggio e controllo degli impianti geotermici - All. C Attività Istituzionali Obbligatorie Straordinarie (IOS)", della d.g.r.t. n. 1166/2022 "LR n. 30/2009 e s.m.i.: art. 15 - Indirizzi Arpat 2022-2024"	200.000	0	200.000	200.000	Con d.d. 23183/22 è stato assunto l'impegno, con contestuale liquidazione delle somme necessarie per il monitoraggio e controllo degli impianti geotermici - All. C "Attività Istituzionali Obbligatorie Straordinarie (IOS)", della D.G.R.T. n. 1166/2022 "LR n. 30/2009 e s.m.i.: art. 15 - Indirizzi Arpat 2022-2024". Il pagamento è avvenuto con mandato 51434/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
11427	Chiusura progetto "Realizzazione di ricoveri e recinti per cavalli di razza Monterufolina (codice 10-07-10) finanziato con il contributo regionale per la montagna anno 2007	18.715	0	18.715	18.715	Con d.d. 24175/22 è stato reiscritto l'impegno perente e liquidato a favore dell'unione Montana Alta Val di Cecina relativo alla conclusione del progetto "Realizzazione di ricoveri e recinti per cavalli di razza Monterufolina" (codice 10-07-10) finanziato con il contributo regionale per la montagna anno 2007. Il pagamento è avvenuto con mandato 52770/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
12006	Scorrimento graduatoria voucher imprenditori scad.15.05.2021	858	0	858	858	Con d.d. 23554/21 la Regione ha provveduto allo scorrimento della graduatoria voucher imprenditori scad.15.05.2021 ed ha assunto il relativo impegno di spesa. Il pagamento del rimborso di uno dei suddetti voucher è avvenuto con mandato 54007/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
13007	Avviso pubblico per la presentazione di percorsi formativi triennali di IeFP realizzati dagli organismi formativi accreditati nell'ambito di obbligo istruzione. Annualità 2019-2020	15.238	0	15.238	15.238	Con d.d. 10810/18 è stato approvato l'avviso pubblico per la presentazione di percorsi formativi triennali di IeFP realizzati dagli organismi formativi accreditati nell'ambito di obbligo istruzione (annualità 2019-2020), sono state assegnate le risorse ed è stato assunto il relativo impegno di spesa. Con mandati 25736/22 e 42146/22 sono stati pagati i rimborsi relativi ad alcuni beneficiari.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
13115	Scorrimento Formazione 4.0 - quota RT 2021	16.318	-13.172	3.145	3.145	Con d.d. 3088/20 si è proceduto allo scorrimento della graduatoria dei progetti ammessi a finanziamento con d.d. 17805/19 assumendo, contestualmente, i relativi impegni di spesa. I pagamenti dei contributi, per una quota pari all'80% dei finanziamenti è avvenuto con mandati 21144 e 35959/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
13202	Approvazione graduatoria e assunzione impegno di spesa UTR PI-SI	9.047	-5.261	3.786	2.124	Con d.d. 4249/20 è stata approvata la graduatoria dei piani formativi per azioni di riqualificazione rivolti a lavoratori coinvolti in piani di riconversione industriale e sono stati assunti i relativi impegni di spesa. Il pagamento del 90% del rimborso rendicontato relativo al 2° trimestre 2022 è avvenuto con mandato 23844/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare

Num. Impegno	Oggetto Impegno	Importo iniziale	Totale variazioni	Assestato partita	Importo definitivo liquidaz.	Principali informazioni sul procedimento di spesa	Esito del controllo
13385	UTR MS/LU/PT II scorrimento impegni quota Regione	12.279	-9.730	2.549	2.549	Con d.d. 8329/21 si è proceduto all'ulteriore scorrimento della graduatoria dei progetti per la realizzazione di percorsi professionali per adulti disoccupati, assumendo i relativi impegni di spesa. Con mandato 21926/22 è stata pagata la quota del 1° trimestre 2022 relativa al corso per addetto alla manutenzione di parti meccaniche.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
13424	Domande tirocini on line FSE al 30 aprile 2021	11.400	-150	11.250	6.750	Con d.d. 8612/21 è stato approvato l'elenco dei soggetti ospitanti ammessi al contributo regionale per l'attivazione o la proroga di tirocini non curriculari. Con mandati emessi nel corso del 2022 sono stati pagati i relativi rimborsi. Negli atti di liquidazione è stato dato atto, per gli impegni relativi all'e.f. 2021, della coerenza con quanto indicato in sede di Riaccertamento Ordinario 2021.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
14514	PON Inclusione 2014-2020 - servizio di sensibilizzazione dei detenuti della Casa di reclusione di Gorgona (Quota UE)	8.134	0	8.134	8.134	Con d.d. 9964/20 è stato affidato alla Fondazione Caritas di Livorno il servizio di sensibilizzazione dei detenuti della Casa di reclusione di Gorgona, assumendo il relativo impegno di spesa. Con mandato 27784/22 è stato pagato il corrispettivo del servizio prestato.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
16043	Bando PTP Covid scad. 30/04/2021 - impegni fondazioni IIS quota Regione Ricognizione cup d.d. 365/22	7.093	-2.670	4.423	1.574	Con d.d. 15314/21 sono stati assegnati i finanziamenti e assunti gli impegni di spesa relativi allo sviluppo di competenze digitali nei Poli Tecnico Professionali. I contributi relativi al 3° trimestre 2022 ai beneficiari sono stati pagati con mandati 42814 e 52731/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
16487	SRT 445 Variante Santa Chiara II lotto - aggiudicazione efficace a favore XXX - cui n. L01386030488201900015	1.904.443	-1.098.302	806.141	806.141	Con d.d. 21076/19 è stata indetta una gara a procedura aperta per il 2° lotto della Variante Santa Chiara della SRT 445. L'aggiudicazione efficace è avvenuta con d.d. 16277/20. Con d.d. 25731/2022 sono stati ridotti gli impegni in precedenza assunti ed è stato rimodulato il cronoprogramma dell'intervento. Con mandato 32821/22 è stato pagato l'importo relativo all'anticipazione del 20%	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
16781	FSC - Assegni 2021 - IPROCOV - Unisi	13.200	-8.250	4.950	4.125	Con d.d. 21607/21 è stata approvata la graduatoria relativa al bando assegni di ricerca 2021 ed è stato assunto il relativo impegno di spesa. Con mandato 48350/22 è stato pagato all'Università di Siena l'importo relativo al 3° trimestre 2022, mediante girofondo su contabilità speciale.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
16918	Sedi regionali. Lavori di manutenzione e conduzione impianti elettrici, idraulici, termoidraulici e di condizionamento da eseguirsi nelle sedi di uffici regionali siti nelle Province di Arezzo, Siena e Grosseto, CIG 7991350EA0	45.037	0	45.037	29.925	Con d.d. 19407/19 sono stati aggiudicati i lavori di manutenzione e conduzione impianti elettrici, idraulici, termoidraulici e di condizionamento da eseguirsi nelle sedi di uffici regionali siti nelle Province di Arezzo, Siena e Grosseto. La procedura era stata avviata con d.d. 14973/19. Il corrispettivo dei lavori è stato pagato con mandato 19730/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
16941	XXX. impegno quota stato 15%	1.241	0	1.241	1.241	Con d.d. 19631/20 è stato affidato a XXX. il servizio di valutazione ambientale strategica del programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Francia Marittimo. Il corrispettivo relativo all'quota stato 15% è stato pagato con mandato 40195/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
19646	IeFP triennali realizzati dalle agenzie formative (Annualità 2019-2020) - Impegno risorse aggiuntive per azioni individuali di sostegno allievi in situazioni di disabilità - UTR LU-MS-PT	16.500	0	16.500	16.500	Con d.d. 7769/20 sono state impegnate risorse aggiuntive per la realizzazione di azioni individuali di sostegno ad allievi in situazioni di disabilità. Con mandati di luglio-agosto 2022 sono stati pagati i progetti relativi al 1°	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare

Num. Impegno	Oggetto Impegno	Importo iniziale	Totale variazioni	Assestato partita	Importo definitivo liquidaz.	Principali informazioni sul procedimento di spesa	Esito del controllo
						e al 2° semestre 2022 ad alcuni beneficiari delle province di Massa-Carrara, Lucca e Pistoia.	
19657	IeFP triennali realizzati dalle agenzie formative (Annualità 2019-2020) - Impegno risorse aggiuntive per azioni individuali di sostegno allievi in situazioni di disabilità - UTR PI-SI	2.611	-165	2.446	2.446	Con d.d. 7769/20 sono state impegnate risorse aggiuntive per la realizzazione di azioni individuali di sostegno ad allievi in situazioni di disabilità. Con mandati di luglio-agosto 2022 sono stati pagati i progetti relativi al 1° e al 2° semestre 2022 ad alcuni beneficiari delle province di Pisa e Siena	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
19975	Finanziamento progetti GG mis. 2A az. 3 giugno 2020 UTR GR/LI quota UE	16.504	-6.055	10.449	10.449	Con d.d. 13527/20 è stato assunto l'impegno di spesa per il finanziamento dei progetti GG mis. 2A az. 3 giugno 2020. Con dichiarazioni di economia del 2022 sono state chieste economie su alcuni degli impegni di spesa di cui sopra. Il pagamento è avvenuto con vari mandati emessi nel 2022.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
20709	POR FSE 2014-2010 - Filiera Turismo e Cultura - Azione 1 (C.3.1.1.A del PAD) Quota RT anno 2019	3.648	-743	2.905	2.905	Con d.d. 5873/18 sono stati ammessi a finanziamento due progetti nell'ambito del POR FSE 2014-2010 - Filiera Turismo e Cultura - Azione 1 (C.3.1.1.A del PAD), con contestuale assegnazione delle risorse necessarie ed assunzione dell'impegno di spesa. Il pagamento è avvenuto con vari mandati emessi nel 2022.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare
21708	Intervento SRT 12 - opere di ripristino dissesti sul Ponte Paglia nel tratto progressiva km 152.700 (scheda si12) a favore Provincia di Siena.	67.813	-765	67.049	67.049	Con d.d. 4151/15 sono state impegnate, in favore della Provincia di Siena, le risorse per le opere di ripristino dei dissesti sul ponte Paglia. Il pagamento del saldo è avvenuto con mandato n. 49065/22.	La documentazione a corredo dell'atto è completa, la classificazione economica e politica è congrua ed i principi contabili sono stati rispettati. Il procedimento di spesa appare, pertanto, regolare

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo per la Toscana.

RELAZIONE

CAPITOLO I

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

Sommario: 1. Premessa. - 2. La situazione finanziaria del comparto regionale. Serie storica 2015-2021. - 3. L'impatto del controllo della Corte dei conti sui risultati di amministrazione. - 4. Effetti conformativi del giudizio di parificazione. - 5. Il giudizio di parificazione della Corte dei conti sui rendiconti delle regioni: andamento dell'attività di controllo.

1. Premessa

L'art. 1, comma 5 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 disciplina il giudizio di parificazione dei rendiconti delle Regioni e delle Province autonome, adattando il ruolo della Corte dei conti¹¹ all'evoluzione dei dettami costituzionali in tema di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico, nell'ottica di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo.

Dal giudizio di parificazione promana, secondo le formalità della giurisdizione contenziosa, una decisione che investe i progetti di legge sul rendiconto presentati dalle Giunte regionali, dei cui esiti deve tener conto il Consiglio regionale per la definitiva approvazione. Ad essa è allegata una relazione di analisi complessiva dell'intera gestione finanziaria, contenente osservazioni sulla legittimità e regolarità della stessa, unitamente alla richiesta di specifici interventi correttivi finalizzati ad assicurare l'equilibrio del bilancio ed una migliore efficacia ed efficienza nella spesa. La relazione, peraltro, fornisce alle assemblee legislative regionali importanti elementi di valutazione per l'approvazione del disegno di legge sul rendiconto.

Il giudizio di parificazione, per le sue peculiarità sostanziali e procedurali, è stato oggetto di significativo interesse dottrinale, anche al fine di inquadrarne giuridicamente natura ed effetti ovvero in termini di possibili rimedi finalizzati a ripristinare la correttezza finanziaria del bilancio regionale a seguito del giudizio di parifica.

Il dibattito stesso è stato suffragato da diversi e rilevanti interventi giurisprudenziali sia da parte della stessa Corte dei conti che della Corte costituzionale¹². Quest'ultima chiamata a

¹¹ Il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di regioni e province autonome era inizialmente previsto dall'art. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

¹² In estrema sintesi, è possibile affermare che intorno alla natura del giudizio di parificazioni nel panorama giuridico scaturiscono due orientamenti: il primo, riconducendo il giudizio di parificazione nell'alveo proprio delle

giudicare peraltro sui numerosi contenziosi tra Regioni e Sezioni di controllo della Corte dei conti, in ordine all'interpretazione del nuovo assetto ordinamentale conseguente all'attuazione delle disposizioni sul giudizio di parifica in correlazione con il principio del pareggio di bilancio (art. 81, Cost.) di cui alla l. n. 243/2012 e con l'armonizzazione contabile ad opera del d.lgs. n. 118/2011. La Consulta è intervenuta principalmente con riferimento all'assetto dei poteri costituzionalmente garantiti, definendo i limiti del controllo della magistratura contabile rispetto alla potestà legislativa dei consigli regionali¹³ nonché in ordine ai presupposti che legittimano il giudice dei conti a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del giudizio di parificazione¹⁴. Numerose sono state, poi le sentenze della Corte costituzionale in tema di parifica dei bilanci regionali e di individuazione di una corretta prassi applicativa, da parte delle regioni stesse, dei principi contabili armonizzati e dei fenomeni ad essi correlati¹⁵. Si citano da ultimo le sentenze n. 184/2022¹⁶ e n. 233/2022¹⁷.

La giurisprudenza della Corte dei conti si è, invece, da subito indirizzata verso l'individuazione dei fenomeni da analizzare, da parte delle proprie Sezioni regionali, nell'ambito

tradizionali attività di controllo della Corte dei conti, sottolinea maggiormente l'elemento di ausiliarietà della decisione nei confronti del Consiglio regionale per l'approvazione del disegno di legge sul rendiconto proposto dall'organo esecutivo. Il secondo orientamento, viceversa, pone maggiormente l'accento sulla natura giurisdizionale riconosciuta al medesimo giudizio, finalizzata a garantire i valori della nuova Costituzione finanziaria, e sull'effetto conformativo della decisione di parifica rispetto ai fatti ed ai dati giuridico-contabili accertati in quella sede.

¹³ In particolare, con sentenza n. 39/2014 i giudici costituzionali hanno concluso che le funzioni di controllo della magistratura contabile trovano un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali, che, in virtù del disposto costituzionale, esercitano tale potestà in piena autonomia politica.

¹⁴ Sempre con sentenza n. 39/2014, la Consulta ha ribadito la possibilità, per le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti competenti, in sede di giudizio di parifica, di ricorrere in via incidentale al Giudice delle leggi, a cui si rimette il giudizio sul rispetto dei principi costituzionalmente garantiti. Lo stesso principio viene rimarcato nella sentenza n. 196/2018, la quale individua i presupposti oggettivi e soggettivi che soggiacciono all'esercizio di tale funzione giurisdizionale. Sul tema dell'accesso della Corte dei conti alla giustizia costituzionale sono successivamente intervenute le sentenze n. 18/2019, n. 112/2020 e n. 244/2020. In particolare, la sentenza n. 18/2019 ha esteso la possibilità di ricorso costituzionale anche con riferimento ai procedimenti di controllo privi di formalità strettamente giurisdizionali, aprendo pertanto la facoltà per le Sezioni regionali di controllo, di sollevare questione di legittimità costituzionale anche nell'ambito dei controlli di regolarità contabile sui bilanci e sui rendiconti degli enti territoriali previsti dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012.

¹⁵ Alcune sentenze hanno riguardato specificatamente le modalità di recepimento delle regole introdotte dall'armonizzazione, con particolare riguardo alle competenze Stato-Regione (sent. n. 184/2016 e n. 228/2017), alla disamina del concetto di disavanzo tecnico derivante dal riaccertamento straordinario dei residui ed alle sue modalità di copertura (sent. n. 6/2017) nonché alle procedure di gestione delle economie vincolate in presenza di avanzo di amministrazione presunto (sent. n. 89/2017). Altre si sono concentrate sul tema di sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 e delle sue corrette modalità di contabilizzazione, fenomeno rilevante per una veritiera determinazione del risultato di amministrazione. Si tratta delle sentenze n. 181/2015, n. 279/2016, n. 89/2017, n. 4/2020 e n. 80/2021. Queste ultime due sentenze, in particolare, hanno rimarcato il concetto relativo all'impossibilità di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità per addivenire ad un miglioramento del risultato di amministrazione e/o ampliare la capacità di spesa dell'ente. Si segnalano inoltre le sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018, che affrontano la fattispecie relativa ai rapporti tra il pareggio di bilancio di cui alla l. n. 243/2012 e le grandezze contabili riferite all'avanzo di amministrazione ed al fondo pluriennale vincolato nonché la sentenza n. 274/2017 in tema di spese d'investimento finanziate dal ricorso al mercato finanziario.

¹⁶ La sentenza rileva nell'ambito del dibattito circa la natura del giudizio di parificazione. Conferma, tra l'altro, il potere delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti di pronunciarsi sul rendiconto già oggetto di parifica quand'anche sia nel frattempo intervenuta la legge di approvazione regionale nonché la tesi di rimettere alla valutazione delle singole Sezioni di controllo la decisione circa l'eventualità o meno di adire il Giudice delle leggi in caso di mancato impegno dell'amministrazione regionale a porre rimedio alle irregolarità rilevate nel precedente giudizio di parificazione.

¹⁷ La sentenza in questione assume un'importante valenza in tema di perimetrazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza, in quanto contestando l'improprio utilizzo da parte della Regione Sicilia di risorse da essi destinate per la copertura di spese che seppur sanitarie, non risultano ad essi riferite (ratei di mutui ovvero di anticipazioni), limita proprio ai LEA l'obbligo di destinazione del Fondo sanitario trasferito dallo Stato alle Regioni.

dell'esame dei progetti di rendiconto e nella definizione delle relative modalità del controllo, approfondendo in particolare le questioni legate alle formalità della giurisdizione contenziosa¹⁸. In tal senso, da ultimo, la sentenza n. 20 del 17 dicembre 2021 delle Sezioni Riunite fornisce una prospettiva significativa circa la natura, l'oggetto e la funzione del giudizio di parificazione, che assume, a parere dei giudici contabili, un connotato "pienamente giurisdizionale" riducendo la portata della funzione ausiliaria del potere legislativo, in questo caso del Consiglio regionale.

Tanto premesso, come di consueto, in considerazione della rilevanza della materia, si propone una analisi aggiornata alle risultanze 2021 dell'attività di parificazione dei rendiconti regionali ad opera delle competenti Sezioni regionali di controllo, ponendo l'attenzione sull'oggetto e sugli esiti dei giudizi, con l'obiettivo di verificare l'effettività del controllo dei giudizi contabili. A tale obiettivo si affiancano osservazioni collaterali volte a comprendere elementi di continuità nell'attività di controllo della Corte dei conti ed analogie di comportamenti nonché dirette ad appurare lo "stato di salute" del sistema regionale nel suo complesso.

L'esame si concentra sui risultati finanziari conseguiti dalle regioni nell'intervallo temporale 2015-2021¹⁹, dapprima come determinati nei progetti di rendiconto predisposti dalle giunte e successivamente come eventualmente ridefiniti per effetto delle decisioni emesse dalle Sezioni della Corte dei conti in sede di parifica. In tal senso, considerando il risultato di amministrazione a livello aggregato, le valutazioni che ne scaturiscono forniscono una visione globale del quadro finanziario del comparto regione, sia in termini di valori assoluti, sia con riguardo alla posizione in cui si colloca all'interno del contesto nazionale.

L'analisi ha interessato 21 enti regionali²⁰ – 19 regioni e 2 province autonome – aggiornata agli ultimi giudizi di parificazione disponibili, riferibili all'esercizio 2021 e, per la sola Sicilia, all'esercizio 2020. Nell'anno 2022 sono stati, infatti, emessi complessivamente 21 giudizi di parificazione, di cui 1 avente ad oggetto l'esercizio finanziario 2020, per l'appunto per la Regione Sicilia, ed i restanti 20 l'esercizio 2021.

2. La situazione finanziaria del comparto regionale. Serie storica 2015-2021

La valutazione delle Sezioni regionali di controllo, per la successiva emissione del giudizio di parificazione, ha come oggetto il progetto di legge di approvazione del rendiconto presentato dalle rispettive giunte regionali, il quale, a seguito della decisione di parifica, viene

¹⁸ 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 di giudizio di parificazione nonché la questione di massima di cui alla delibera delle Sezioni Riunite n. 7/QMIG/2013, attraverso la quale la Corte ha approfondito proprio le questioni legate alle "formalità della giurisdizione contenziosa" per gli aspetti relativi alle modalità del contraddittorio con gli enti controllati. A queste, si aggiungono le successive linee di indirizzo che periodicamente la Sezione delle Autonomie emette con riferimento all'esame delle relazioni dei collegi dei revisori dei conti su bilancio di previsione e rendiconti di gestione regionali.

¹⁹ L'intervallo temporale preso in considerazione riguarda l'esercizio finanziario successivo all'entrata in vigore del nuovo ordinamento contabile armonizzato di cui al d.lgs. n. 118/2011 fino a quello dell'ultimo rendiconto sottoposto a giudizio di parifica.

²⁰ Resta esclusa dall'analisi la Valle d'Aosta in quanto per essa non è previsto l'obbligo del giudizio di parifica. Con specifico riferimento alle regioni a statuto speciale, l'art. 11-bis del d.l. n. 174/2012 stabilisce, infatti, che tale giudizio necessita, per la sua introduzione, di norme di attuazione statutaria e la Valle d'Aosta non ha provveduto in tal senso.

approvato dal Consiglio regionale, eventualmente modificato in relazione alle criticità emerse e rilevate nel corso del giudizio stesso.

Le Sezioni competenti esaminano le risultanze contabili dei progetti di legge presentati con particolare riferimento agli aspetti contabili e gestionali collegati ai risultati finanziari, agli equilibri di bilancio, all'indebitamento, alla spesa di personale, alle partecipazioni societarie ed agli effetti sul risultato di amministrazione.

La presente analisi prende in considerazione, in analogia con quanto già effettuato da questa Sezione nelle relazioni allegate alle parifiche precedenti, il risultato di amministrazione effettivo o c.d. "sostanziale" degli enti regionali e sulle criticità ad esso strettamente connesse, con particolare riferimento alla corretta determinazione delle poste in esso vincolate e accantonate.

Difatti, il risultato di amministrazione effettivo, costituito dal risultato formale comprensivo delle quote accantonate e vincolate, rappresenta la sintesi delle risultanze finanziarie per ciascun anno di gestione e costituisce pertanto la grandezza che meglio evidenzia lo stato di salute di un ente²¹, consentendo altresì la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio, come ribadito anche dalla Corte costituzionale²².

La somma dei disavanzi effettivi riportati dall'intero comparto regionale definisce, pertanto, la quantità di risorse che il complesso del sistema deve reperire per far fronte alle obbligazioni passive già assunte²³ ed ai vincoli che pesano sul bilancio stesso.

La tabella che segue prende in esame le risultanze così come emergono dai progetti di rendiconto presentati dalle Giunte regionali, riportando i valori afferenti al risultato formale, alle quote da accantonare e vincolare e al conseguente disavanzo sostanziale.

²¹ Si evidenzia che le grandezze esaminate nella presente sede, riferite ai risultati di amministrazione, esulano dagli indicatori di finanza pubblica (indebitamento netto e debito) considerati quali parametri da trasmettere alla Commissione Europea in applicazione del Protocollo sulla Procedura per deficit eccessivi (Pde) annesso al Trattato di Maastricht. Infatti, le grandezze considerate nel Conto economico delle Amministrazioni pubbliche ai fini del rispetto dei parametri europei sono grandezze flusso, in quanto considerano entrate e spese finali e, pertanto, sono di natura diversa rispetto ai risultati di amministrazione. Solo nel caso di trasformazione dei disavanzi di amministrazione qui analizzati in debito effettivo, si avrebbe un impatto sui parametri europei.

²² Sulla centralità del risultato di amministrazione nel giudizio di parifica, si veda Corte cost., sentenze n. 89/2017, n. 181/2020 e più recentemente sent. n. 184/2022.

²³ Al netto di quelle già finanziate dal fondo pluriennale vincolato.

Tab. 1 - Il risultato di amministrazione delle regioni derivante dai rendiconti sottoposti a giudizio di parifica.

(in milioni)

Regione/ Provincia aut.ma	Risultato formale di amministrazione formale							Totale vincoli+ accantonamenti confluiti nel risultato di amministrazione							Risultato effettivo (Totale parte disponibile = Risultato formale - vincoli/ accantonamenti)						
	2015	2016*	2017*	2018*	2019	2020	2021	2015	2016*	2017*	2018*	2019	2020	2021	2015	2016*	2017*	2018*	2019	2020	2021
Abruzzo	2.725	36,6	75	70,9	181,1	318,0	460,5	1.038,22	803,8	626,9	588,3	630,1	731,34	712,6	-765,7	-767,2	-551,8	-517,5	-449,01	-413,3	-252,1
Basilicata	597,7	615,9	529,6	566,6	633,6	596,3	552,0	597,4	663,4	575,4	588,8	699,9	648,88	599,0	0,08	-47,5	-45,83	-22,3	-66,34	-52,6	-47,9
Calabria	1.100,2	949,2	988,8	1.158,9	1.222,7	1.289,4	1.447,7	1.184,9	1.065,4	1.087,9	1.247,9	1.310,5	1.370,50	1.522,7	-84,7	-116,1	-99,04	-89	-87,78	-81,1	-75,0
Campania	259,3	753,5	528,9	854,4	439,7	701,7	974,0	5.931,2	6.281,7	5.872,5	5.830,9	5.587,8	5.208,54	5.115,2	-5.671,9	-5.528,2	-5.343,66	-4.976,5	-4.764,05	-4.506,9	-4.141,2
Emilia-Romagna	-282,8	-75,0	60,6	246,5	1099,7	512,0	670,8	2.435,6	2.364,9	2.222,5	2.109,2	2.002,5	1.969,14	1.997,8	-2.718,3	-2.439,9	-2.161,91	-1.862,7	-1.562,82	-1.457,1	-1.327,0
Friuli-V. G.	1.316,5	1.127,7	639,8	743,3	898,0	2.133,9	2.635,4	803,0	823,1	607,4	649,7	889,8	1.771,59	1.943,4	513,5	304,6	32,47	93,5	209,93	362,3	691,9
Lazio	-2.028,0	-1.016,4	-450,0	730,5	233,0	1.014,4	1.627,3	8.839,5	8.718,1	8.504,3	8.555,0	8.643,1	8.717,16	9.943,6	-10.867,5	-9.734,4	-8.954,31	-7.824,5	-7.745,09	-7.702,8	-8.316,3
Liguria	124,7	105,3	165,4	197,6	1104,0	303,6	471,9	379,3	401,3	395,4	404,7	417,9	457,60	592,5	-254,6	-296,0	-230,04	-207,1	-184,93	-154,0	-120,6
Lombardia	-628,0	-538,9	-8,3	526,6	654,9	1.351,8	1.173,6	1.558,5	1.091,1	1.006,7	968,1	988,1	1.013,91	1.430,0	-2.186,5	-1.630,0	-1.015,08	-441,5	115,93	337,9	-256,4
Marche	675,1	478,0	585,0	596,6	97,9	471,7	664,7	1.059,0	853,4	879,5	752,5	806,4	575,97	741,9	-383,8	-375,4	-294,48	-155,9	-151,55	-104,3	-77,2
Molise	496,4	205,9	142,2	135,0	-1630,4	55,7	76,4	736,4	732,9	650,7	646,8	612,3	548,67	570,2	-240,0	-527,0	-508,55	-511,8	-514,45	-492,9	-493,9
Piemonte	-2.077,8	-1.484,9	-1.837,7	-1.955	2.885	-1.536,0	-1.407,5	5.563,1	6.077,7	5.092,8	4.650,2	4.598,2	4.367,36	4.173,6	-7.640,9	-7.562,6	-6.930,54	-6.605,3	-6.228,64	-5.903,4	-5.581,1
Puglia	1.856,2	2.023,6	2.310,4	2.752,5	726	3.374,1	3.699,1	2.300,4	2.433,9	2.759,3	3.019,3	3.171,4	3.628,80	3.935,9	-444,2	-410,3	-448,91	-266,8	-286,47	-254,6	-236,9
Sardegna	-628,7	-183,8	80,1	560,2	1222,7	1.728,2	2.172,4	765,0	1.073,2	1.907,2	1.665,2	1.260,6	1.929,03	2.094,1	-1.393,7	-1.257,0	-1.827,07	-1.105,0	-534,66	-200,9	78,3
Sicilia	-418,7	-99,9	190,6	357,3	846,4	2.454,5	n.d.	5.773,8	5.796,5	6.480,1	7.670,8	7.733,8	9.296,76	n.d.	-6.192,5	-5.896,4	-6.289,47	-7.313,4	-6.887,40	-6.842,3	n.d.
Toscana	-620,7	-167,1	-680,0	-476,2	-177,9	97,2	346,1	2.883,2	2.857,7	2.083,3	1.792,8	1.789,5	1.765,99	1.872,6	-3.503,9	-3.024,8	-2.763,26	-2.268,9	-1.967,45	-1.668,8	-1.526,5
Trentino A. A.	79,0	193,2	81,7	198,5	230,9	179,5	111,7	0	2,1	2,4	2,0	3,2	20,16	21,3	79,0	191,1	79,66	196,5	227,65	159,3	90,4
P.A. Bolzano	306,0	275,7	367,6	609,6	615,6	743,8	883,6	0	166,0	122,9	181,5	145,4	363,18	479,8	306,0	109,7	244,75	428,2	470,2	380,7	403,9
P. A. Trento	56,3	-174,4	-70,5	172,2	287,5	397,9	600,8	0	117,7	48,5	65,9	89,3	179,47	251,2	56,3	-292,8	-119,06	106,4	198,15	218,4	349,6
Umbria	107,3	140,2	267,3	283,7	362,3	304,8	308,3	329,5	361,3	379,5	383,3	453,0	388,02	405,8	-222,2	-221,1	-112,19	-99,6	-90,7	-83,2	-97,5
Veneto	-316,5	-15,8	355,9	608,6	892,3	983,5	1.215,4	2.867,7	2.852,4	2.908,7	2.819,1	2.836,8	2.660,94	2.728,5	-3.184,3	-2.868,3	-2.552,79	-2.210,4	-1.944,5	-1.677,4	-1.513,1
Totale	245,9	3.148,6	4.322,4	8.938,6	12.824,9	17.476,1	18.684,1	45.046,0	44.734	44.213,7	44.592,2	44.670,0	47.613,00	41.132,8	-44.800,0	-42.389,1	-39.891,2	-35.653,6	-32.244,0	-30.136,9	-22.448,7

Fonte: Corte dei conti su dati desunti dalle deliberazioni di parifica dei rendiconti delle amministrazioni regionali e dalle relazioni allegate.

Nota: Per la Valle d'Aosta non è previsto il giudizio di parifica, in considerazione del fatto che per le regioni a statuto speciale il giudizio in oggetto deve essere introdotto mediante norme di attuazione statutaria, ai sensi dell'11-bis del d.l. n. 174/2012.

Le recenti rilevazioni, aggiornate al 2021, continuano ad attestare, per il comparto regione, la sussistenza di disavanzi effettivi di ingente ammontare²⁴. Nel dettaglio, mentre il risultato formale registra valori positivi ed in progressivo miglioramento (da 245,3 milioni nel 2015 a 18.684,1 milioni nel 2021), il risultato sostanziale, comprensivo dei vincoli ed accantonamenti, si presenta largamente negativo, seppure anch'esso in miglioramento (da -44.800,0 milioni nel 2015 a -22.448,7 milioni nel 2020)²⁵.

Quasi tutte le regioni presentano un disavanzo sostanziale in ciascuno degli esercizi considerati. Anche al termine dell'esercizio 2021 continuano ad essere ben 15 gli enti caratterizzati da un risultato effettivo negativo²⁶: solo Friuli Venezia-Giulia, Sardegna, Trentino Alto-Adige e le due provincie autonome di Trento e Bolzano chiudono l'esercizio con un avanzo²⁷.

La Regione Toscana, in particolare, presenta un risultato effettivo significativamente negativo (-1.526,50 milioni), che, sebbene in progressivo miglioramento, la colloca tra le regioni più critiche, dietro solo a Lazio, Piemonte, Campania e Veneto.

Come accennato, tuttavia, il disavanzo complessivo registra un progressivo e continuo riassorbimento di esercizio in esercizio. La riduzione si è peraltro manifestata nonostante i bilanci degli enti territoriali siano stati interessati nel biennio 2020-2021 dalle ripercussioni economiche conseguenti all'emergenza sanitaria da Covid-19. Difatti, non pare che la pandemia, a livello aggregato, abbia influito in maniera fortemente negativa sui bilanci regionali: solo Trentino Alto-Adige e Lombardia hanno registrato un peggioramento complessivo del proprio risultato di amministrazione, sia dal punto di vista formale che sostanziale, rimanendo comunque il Trentino in avanzo di amministrazione. Lazio, Umbria e Molise peggiorano, invece, esclusivamente il proprio disavanzo sostanziale. Questo andamento potrebbe essere influenzato dall'effetto combinato di diversi fattori, tra cui da un lato il significativo soccorso ricevuto dallo Stato in termini di trasferimenti a titolo di compensazione sia delle mancate entrate tributarie che dei maggiori costi sostenuti e dall'altro dalle minori spese per servizi di cui i cittadini non hanno potuto usufruire in considerazione delle misure di confinamento adottate a contrasto dell'emergenza sanitaria nonché dai possibili ritardi nella liquidazione delle risorse ai diretti beneficiari, in particolar modo al comparto sanitario.

²⁴ I principali fenomeni contabili che hanno inciso e che incidono sull'emersione di un disavanzo effettivo così rilevante riguardano il necessario accantonamento di specifici fondi di riserva, quali il fondo crediti di dubbia esigibilità ed il fondo per la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013 nonché a causa dell'utilizzo dell'istituto del debito autorizzato e non contratto (c.d. "mutui a pareggio") da parte di numerosi enti regionali.

²⁵ Si precisa che con riferimento all'esercizio 2021, sia per il risultato formale che per quello sostanziale manca il dato relativo alla Regione Sicilia, il cui rendiconto non è stato ancora sottoposto a giudizio dalla competente Sezione regionale. Il dato porterebbe presumibilmente, considerato il *trend* dei passati esercizi, ad un aumento di entrambi i valori.

²⁶ Per la Sicilia è disponibile, alla data attuale, il solo valore del rendiconto 2020, che registra un disavanzo di 6,8 miliardi, dato che fa presumere la probabile sussistenza di un valore negativo anche per il 2021.

²⁷ Si rileva positivamente il caso della Regione Sardegna, la quale è riuscita ad assorbire il proprio disavanzo registrando al termine dell'esercizio 2021 un risultato positivo. Diversamente, la Regione Lombardia chiude, per il primo esercizio finanziario a partire dal 2015, il proprio rendiconto con un disavanzo sostanziale.

3. L'impatto del controllo della Corte dei conti sui risultati di amministrazione

Il disavanzo effettivo del comparto regionale, così come emerge dai rendiconti degli enti territoriali, assume una consistenza maggiormente significativa in conseguenza degli esiti dei giudizi di parificazione.

Nel corso dell'attività di controllo propedeutica all'emissione del giudizio stesso, diverse Sezioni hanno effettivamente riscontrato, da parte di numerosi enti, la non corretta quantificazione del risultato di amministrazione, formale o effettivo, nel suo complesso o per singole componenti.

Solo in alcuni casi, tuttavia, le competenti Sezioni regionali hanno proceduto ad una puntuale riquantificazione delle poste giudicate non corrette e pertanto non parificate; in altri casi si sono limitate a rilevare la presenza di talune criticità, comportanti la non parifica, invitando l'amministrazione regionale a rideterminare il proprio risultato al fine di superare i rilievi mossi sul tema.

Nel dettaglio, i ricalcoli effettuati in modo puntuale da alcune Sezioni hanno comportato, a livello globale, un peggioramento del risultato effettivo in ogni esercizio dal 2015 al 2021, per un valore complessivo di 3.999,20 milioni, come riportato nella tabella seguente. In particolare, nell'esercizio 2021 la riquantificazione ha comportato un aggravio del disavanzo sostanziale aggregato per 89,1 milioni ²⁸.

Tale importo rappresenta il peggioramento minimo del quadro finanziario in quanto è determinato sulla base dei soli casi in cui le Sezioni regionali hanno provveduto ad una puntuale rideterminazione delle poste contabili considerate critiche e pertanto da rettificare e non anche quelle per il cui puntuale ricalcolo i giudici si rimettono all'ente. Il saldo definitivo potrà quindi venirsi a determinare solo nel momento in cui le amministrazioni regionali provvederanno a recepire nei propri rendiconti i rilievi mossi dai giudici contabili e non immediatamente ed esattamente quantificati.

²⁸ Si continua a precisare, al fine di fornire un dato non alterato, che entrambi i valori riferiti al dato aggregato ed al dato del 2021 sono considerati al netto del risultato della Regione Sicilia, il cui rendiconto di esercizio 2021 non è stato ancora oggetto di giudizio di parificazione da parte della competente Sezione regionale di controllo.

Tab. 2 - Il risultato di amministrazione del comparto regionale rideterminato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti – Serie storica 2015-2021. (in milioni)

Regione /Provincia Autonoma	Risultato di amministrazione effettivo sottoposto a giudizio di parifica (a)							Risultato di amministrazione effettivo rideterminato dalle Sezioni regionali di controllo nell'ambito del giudizio di parifica (b)							Differenza tra risultato iniziale sottoposto a giudizio e il risultato rideterminato dalle Sezioni (c)						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Abruzzo *	-765,7	-767,2	-551,9	-517,5	-449,0	-413,3	-252,1	N.R.	-767,2	-551,9	-517,5	-449,0	-413,3	-252,1	N.R.	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0,1	-47,5	-45,8	-22,3	-66,3	-52,6	-47,9	N.R.	-47,5	N.R.	-42	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	0	N.R.	-19,7	N.R.	N.R.	N.R.
Calabria	-84,7	-116,1	-99,0	-89,0	-87,8	-81,1	-75,0	-84,7	-144,0	-99,0	-188,5	-87,8	-104,8	-79,64	0	-27,9	0	-99,5	0	-23,7	-4,6
Campania	-5.671,9	-5.528,2	-5.343,7	-4.976,5	-4.764,0	-4.506,9	-4.141,2	-5.810,4	-5.685,9	-5.357,1	-4.989,9	N.R.	-4.522,7	-4.141,21	-138,5	-157,7	-13,4	-13,4	N.R.	-15,8	0
Emilia Romagna	-2.718,3	-2.439,9	-2.161,9	-1.862,7	-1.562,8	-1.457,1	-1.327,0	-2.718,3	-2.439,9	-2.161,9	-1.862,7	N.R.	-1.457,1	-1.327,0	0	0	0	0	N.R.	0	0
Friuli V.G.	513,5	304,6	32,5	93,5	209,9	362,3	691,9	513,5	304,6	32,5	93,5	209,9	362,3	691,9	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	-10.867,5	-9.734,4	-8.954,3	-7.824,5	-7.745,1	-7.702,8	-8.316,3	-10.867,5	-9.734,4	-8.954,3	-9.800,2	7.745,1	-8.075,8	-8.316,3	0	0	0	-1.975,7	0	-373,1	0
Liguria	-254,6	-296,0	-230,0	-207,1	-184,9	-154,0	-120,6	-271,7	-316,0	-263,6	-207,4	-184,9	-154,0	-120,6	-17,1	-20	-33,6	-0,3	0	0	0
Lombardia	-2.186,5	-1.630,0	-1.015,1	-441,5	115,9	337,9	-256,4	-2.186,5	-1.631,9	N.R.	-441,5	115,9	337,9	-275,4	0	-1,9	N.R.	0	0	0	-19,1
Marche	-383,8	-375,4	-294,5	-155,9	-151,5	-104,3	-77,2	-383,8	-375,4	-294,5	-155,9	-151,5	-104,3	-77,2	0	0	0	0	0	0	0
Molise	-240,0	-527,0	-508,5	-511,7	-514,4	-492,9	-493,9	-309,1	-527,0	-508,5	-511,7	-632,7	N.R.	-559,3	-69,1	0	0	0	-118,3	N.R.	-65,4
Piemonte	-7.640,9	-7.562,6	-6.930,5	-6.605,3	-6.228,6	-5.903,4	-5.581,1	-7.690,3	-7.562,6	N.R.	-6.605,3	-6.228,6	-5.903,4	-5.581,1	-49,4	0	N.R.	0	0	0	0
Puglia	-444,2	-410,3	-448,9	-266,8	-286,5	-254,6	-236,9	-444,2	-410,3	-448,9	-266,8	-286,5	-254,6	-236,9	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	-1.393,7	-1.257,0	-1.827,1	-1.105,0	-534,7	-200,9	78,3	-1.393,7	-1.257,0	-1.827,1	-1.105,0	-534,66	-200,9	78,3	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	-6.192,5	-5.896,4	-6.289,5	-7.313,4	-6.887,4	-6.842,3	n.d.	-6.192,5	N.R.	N.R.	N.R.	-7.483,0	-6.972,5	n.d.	0	N.R.	N.R.	N.R.	-595,6	-130,2	n.d.
Toscana	-3.503,9	-3.024,8	-2.763,3	-2.268,9	-1.967,4	-1.668,8	-1.526,6	-3.503,9	-3.024,8	-2.763,3	-2.268,9	-1.981,3	-1.668,8	-1.526,6	0	0	0	0	-13,9	0	0
Trentino A.A.	79,0	191,1	79,7	196,5	227,6	159,3	90,4	79,0	191,1	N.R.	196,5	225,4	159,3	90,4	0	0	N.R.	0	-2,2	0	0
P.A. Bolzano	306,0	109,7	244,7	428,2	470,2	380,7	403,9	306,0	N.R.	244,7	428,2	470,2	380,7	403,9	0	N.R.	0	0	0	0	0
P.A. Trento	56,3	-292,3	-119,1	106,4	198,1	218,4	349,6	N.R.	N.R.	-119,1	106,4	198,1	218,4	349,6	N.R.	N.R.	0	0	0	0	0
Umbria	-222,2	-221,1	-112,2	-99,6	-90,7	-83,2	-97,5	-222,2	-221,1	-112,2	-99,6	-90,7	-83,2	-97,5	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	-3.184,3	-2.868,3	-2.552,8	-2.210,4	-1.944,5	-1.677,4	-1.513,1	-3.184,3	-2.868,3	-2.552,8	-2.210,4	-1.944,5	-1.677,4	-1.513,1	0	0	0	0	0	0	0
Totale	-44.800,0	-42.389,1	-39.891,2	-35.653,6	-32.244,0	-30.136,9	-22.448,7	-44.364,7	-35.750,6	-25.105,4	-30.449,0	-12.466,5	-30.134,2	-22.489,9	-274,0	-207,5	-46,9	-2108,8	-730,0	-542,8	-89,1
Impatto diretto del controllo delle Sezioni 2015-2021															-3.999,20						

Fonte: Corte dei conti su dati desunti dalle deliberazioni di parifica dei rendiconti delle amministrazioni regionali e dalle relazioni allegate.

n.d.= non disponibile. Il rendiconto 2021 della Regione Sicilia non è stato ancora sottoposto al giudizio di parificazione da parte della competente Sezione regionale di controllo.

N.R.= Non Rideterminato

4. Effetti conformativi del giudizio di parificazione

L'analisi sui giudizi di parificazione ha rilevato come le contestazioni agli enti regionali degli elementi di criticità riferibili al risultato di amministrazione avvenga con modalità difformi da parte delle competenti Sezioni regionali di controllo.

Stante anche l'assenza di una precisa regolamentazione dell'istituto della parifica regionale, è stata riscontrata l'adozione, da parte dei giudici contabili competenti per regione, di diverse prassi applicative sia nella rilevazione delle irregolarità sia nella definizione delle misure correttive richieste, che si sono inevitabilmente riflesse sulle successive condotte degli enti destinatari della pronuncia.

Le Sezioni difatti, come già anticipato, in alcune occasioni provvedono, ad una puntuale rideterminazione del saldo contabile ritenuto non corretto mentre in altre si limitano a rilevarne l'errata rappresentazione numerica rimettendo di fatto alla regione l'onere della sua esatta riquantificazione.

Tale difformità di comportamento incide in via trasversale sulla effettiva capacità di adeguamento da parte degli enti destinatari del giudizio ai rilievi della Corte.

Nei casi in cui le Sezioni abbiano operato un puntuale ricalcolo del risultato di amministrazione (o di una sua componente) rispetto al valore proposto nel progetto di rendiconto, l'adeguamento si configura come un'ipotesi maggiormente plausibile in quanto l'obbligo può essere percepito come più stringente da parte degli enti e, a posteriori, risulta facilmente verificabile. Diversamente, nei casi in cui è la Regione stessa a dover procedere alla rideterminazione del valore corretto, il margine di discrezionalità appare più ampio e l'impatto del controllo della Corte dei conti risulta meno tangibile ed accertabile.

La verifica del livello di recepimento da parte delle regioni dei rilievi sui risultati così rideterminati è stata condotta da questa Sezione attraverso l'analisi delle leggi di approvazione del rendiconto, non considerando, quindi, gli eventuali adeguamenti effettuati nel corso delle gestioni successive.

Nell'esercizio 2021, a fronte di una rivalutazione in negativo del disavanzo da parte delle Sezioni di -89,1 milioni, le leggi di approvazione dei rendiconti restituiscono, complessivamente, un saldo peggiorato di 32,9 milioni, comprensivo peraltro di 9,2 milioni corrispondenti all'aggravio del proprio disavanzo da parte della Regione Basilicata, sulla base delle indicazioni della competente Sezione regionale, che tuttavia non ha provveduto a quantificare con esattezza il valore di tutte le poste da rideterminare.

Le regioni interessate da parifica parziale sul risultato di amministrazione hanno puntualmente rideterminato il proprio disavanzo nei termini indicati dai giudici contabili. L'unica eccezione riguarda il solo Molise per il quale l'approvazione del rendiconto 2021 da parte del Consiglio regionale è avvenuta negli stessi termini del disegno di legge, senza procedere alla rettifica richiesta dai giudici contabili²⁹, in considerazione del fatto che il giudizio complessivo

²⁹ Peraltro, proprio il comportamento del Molise, nell'esercizio 2020, ha posto all'attenzione la questione relativa agli effetti di una mancata conformazione sostanziale nei casi in cui l'ente, approvando con legge il proprio

da parte della competente Sezione è stato sospeso in attesa che la Consulta si esprima in ordine alla questione di legittimità costituzionale sollevata. È, pertanto, possibile constatare un progressivo innalzamento del livello di adeguamento degli enti, che nei precedenti esercizi finanziari era connotato da un limitato effetto conformativo.

5. Il giudizio di parificazione della Corte dei conti sui rendiconti delle regioni: andamento dell'attività di controllo

L'esame degli esiti dei giudizi di parificazione consente di verificare l'andamento dell'attività di controllo della magistratura contabile, evidenziando elementi di continuità o eventualmente di scostamento di azione.

I primi esercizi conseguenti all'introduzione dell'armonizzazione contabile, a partire dal 2015 e fino all'esercizio 2019, sono stati caratterizzati da una prevalenza di parifiche parziali emesse dalle competenti Sezioni di controllo.

Dall'esercizio 2020 si registra un'inversione di tendenza confermata dagli esiti dei giudizi di parifica sul rendiconto 2021. In entrambi emerge una prevalenza di parifiche complete (13 in tutto) a fronte di 6 parifiche parziali, al netto del giudizio sul rendiconto della Regione Molise, sospeso in attesa che si esprima la Consulta in ordine alla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla competente Sezione regionale di controllo³⁰. Similmente risulta sospeso il giudizio sul rendiconto per la Regione Sicilia per quanto concerne l'esercizio finanziario 2020³¹.

rendiconto, modifichi poste già validate in sede di parifica, in sostituzione o in aggiunta rispetto a quelle rilevate come viziate da irregolarità. E, conseguentemente, ha posto interrogativi circa la condotta che la Sezione dovrebbe assumere - in fase di valutazione del successivo giudizio - in ordine alle rettifiche apportate su voci contabili non contestate. Al verificarsi di tale fattispecie, infatti, i valori di partenza per l'esame del rendiconto successivo non corrisponderanno - al netto delle poste effettivamente non parificate - a quelli verificati e approvati dai giudici contabili, portando la Sezione a valutare saldi contabili già oggetto di giudicato.

³⁰ V. Sezione regionale di controllo per il Molise deliberazione n. 192/2022/PARI. Il giudizio risulta in parte sospeso anche per la Regione Lazio, nella parte e nella misura relativa alla copertura del perimetro sanitario per finanziamento del disavanzo pregresso. V. Sezione regionale di controllo per il Lazio deliberazione n. 135/2022/PARI.

³¹ V. Sezioni Riunite per la Regione siciliana deliberazione n. 2/2022/PARI.

Tab. 3 - Sintesi degli esiti dei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali – Serie storica 2015-2021.

Regione/Prov. Aut.ma	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Abruzzo*	Parziale	Parziale	Parziale	Non parifica	Non parifica	Non parifica	Completa
Campania	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Completa
Basilicata	Non parifica	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale
Calabria	Parziale	Parziale	Completa	Parziale	Completa	Parziale	Parziale
Emilia-Romagna	Completa	Completa	Completa	Parziale	Parziale	Completa	Completa
Friuli-V.G.	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa
Lazio	Completa	Completa	Completa	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale*
Liguria	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale
Lombardia	Completa	Parziale	Parziale	Completa	Completa	Completa	Parziale
Marche	Completa	Completa	Completa	Completa	Parziale	Completa	Completa
Molise	Parziale	Parziale	Completa	Parziale	Parziale	Parziale	Giudizio sospeso
Piemonte	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Completa	parziale	Completa
Puglia	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa
Sardegna	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa
Sicilia	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Giudizio sospeso	n.d.
Toscana	Completa	Parziale	Completa	Completa	Parziale	Completa	Parziale
Trentino A. A	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Completa	Completa
P.A. Bolzano	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Completa	Completa
P.A. Trento	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Parziale	Completa	Completa
Umbria	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa	Completa
Veneto	Parziale	Parziale	Parziale	Completa	Completa	Completa	Completa
Parifiche complete (a)	9	7	10	8	8	12	13
Parifiche parziali (b)	11	14	11	12	12	7	7
Mancate parifiche (c)	1	0	0	1	1	1	0
Giudizio non ancora emesso (d)	0	0	0	0	0	1	1
Totale enti sottoposti a giudizio (a+b+c+d)	21	21	21	21	21	21	21

n.d.: non disponibile.

Fonte: Corte dei conti su dati desunti dalle deliberazioni di parifica dei rendiconti delle amministrazioni regionali.

È evidente, quindi, come la maggior parte delle Sezioni, negli ultimi due esercizi considerati, emettendo in sede di giudizio una piena parificazione dei rendiconti, non abbia riscontrato irregolarità tali da inficiarne, anche solo in parte, negativamente il giudizio.

Tale circostanza può essere presumibilmente motivata con un'applicazione più rigorosa da parte delle Regioni delle regole imposte dall'armonizzazione contabile, determinandosi, pertanto, già all'origine, nella costruzione dei bilanci, minori irregolarità. Altresì, può essere conseguenza di un graduale adeguamento degli enti stessi ai rilievi sollevati dalla Corte a seguito di un controllo che va ad esplicitare i suoi effetti, anziché nell'immediato e nel breve termine, nel più lungo periodo.

Da un confronto, poi, tra i rilievi sui rendiconti confluiti nella pronuncia e quelli, invece, evidenziati esclusivamente nella Relazione ad essa allegata³² è emerso, poi, che talune irregolarità delle poste del risultato di amministrazione (segnatamente fondi accantonati e vincolati), che si è visto essere determinante, in molti casi, per l'emissione di parifiche parziali, in altri sono trattate come mere criticità all'interno della Relazione senza avere, dunque, particolare rilevanza nel giudizio di parifica³³. La scelta per l'una o l'altra opzione dipende

³² Nell'ambito delle relazioni elaborate dalle competenti Sezione di controllo e allegate al giudizio di parifica vengono solitamente evidenziati numerosi profili di criticità sulle varie componenti del bilancio esaminate, che possono, tuttavia, non confluire nella decisione di parifica in quanto non ritenute tali da inficiare gli equilibri di bilancio o la veridicità del rendiconto.

³³ Un esempio di criticità caratterizzate da un elevato grado di azione discrezionale da parte delle Sezioni appaiono quelle relative al non corretto calcolo, tra gli accantonamenti del risultato di amministrazione, del fondo società partecipate e del fondo contenzioso, che in alcune regioni ha comportato la mancata parificazione della posta in questione mentre in altre ha dato luogo ad un mero rilievo all'interno della relazione, con l'invito per gli enti a superare la criticità nei successivi esercizi.

presumibilmente dalla valutazione sulla gravità del rilievo da parte delle Sezioni condizionata da numerosi fattori, tra cui la situazione finanziaria complessiva dell'ente, l'impatto dell'irregolarità sul bilancio e la circostanza che la stessa appaia o meno in via di risoluzione. Le diverse modalità di trattamento delle singole criticità incidono, conseguentemente, sulla capacità conformativa degli enti, che viene ad essere come percepita con maggior rigore in caso di esclusione dalla parifica della posta esaminata, rispetto alla formulazione di una semplice raccomandazione.

Entrando nel dettaglio delle parifiche parziali riguardanti l'esercizio 2021 e delle motivazioni ad esse sottese, emerge come ad eccezione di soli due casi (Toscana e Liguria) le stesse investano il risultato di amministrazione e la sua corretta rappresentazione a conferma della centralità che il saldo in questione riveste in sede di giudizio di parifica. Nonostante, infatti, il sindacato del giudice contabile in tale sede sia esteso *in toto* alle risultanze contabili ed ai vari profili gestionali rappresentati nel progetto di legge deliberato dalle giunte regionali, le decisioni di parifica attengono, in via principale, proprio al risultato sostanziale di amministrazione che rappresenta il fulcro primario della gestione finanziaria, come ribadito più volte dalla Corte costituzionale³⁴. Ciò in virtù del fatto che non solo si tratta del parametro maggiormente indicativo dello stato di salute degli enti, ma anche di quello sui cui le regioni hanno maggiore capacità conformativa rispetto agli effetti della decisione di parifica ed alla necessità di apportare dei correttivi.

La valutazione da parte delle Sezioni regionali di controllo della non corretta determinazione del risultato di amministrazione si traduce nella rilevazione di un saldo che in termini di disavanzo, si presenta in tutti i casi riferiti al 2021, sottostimato da parte degli enti regionali in sede di predisposizione del disegno di legge sul rendiconto.

Ed anche in tale esercizio 2021 è possibile riscontrare, come già rilevato con riferimento a precedenti esercizi³⁵, che in almeno un paio di casi (Basilicata e Calabria) la parzialità della parifica è conseguente ad una inesatta determinazione di poste che compongono il risultato di amministrazione, che per numero e/o consistenza sono tali da andarne ad inficiare la regolarità nella sua quasi totalità, determinando saldi non veritieri e non rappresentativi della reale gestione finanziaria dell'ente. Si assottiglia, pertanto, sempre più il discrimine fra una parifica parziale, corredata da numerosi rilievi critici, e una mancata parifica senza che sia dato comprendere, stando almeno alle motivazioni delle pronunce, le ragioni che hanno reso preferibile l'una soluzione piuttosto che l'altra. La tendenza delle Sezioni regionali sembra sia quella di ricondurre a casi "limite" l'emissione di un giudizio totalmente negativo, presumibilmente, tenuto conto dell'intenso dibattito nel panorama giuridico e giurisprudenziale in ordine all'efficacia conformativa della decisione conseguente al giudizio di parificazione, che assume inevitabilmente maggiore rilevanza nei casi di mancata parifica.

³⁴ Si vedano le sentenze Corte costituzionale n. 89/2017 e n. 112/2020. L'affermarsi sempre più deciso della parifica quale giudizio avente ad oggetto il risultato di amministrazione e, tramite esso, gli equilibri di bilancio, non comporta tuttavia il venir meno di parifiche con esclusione di poste non incidenti direttamente sul saldo finale. Si tratta per lo più della mancata parifica limitata a singole spese o singoli capitoli giudicati irregolari e che, fino ad un recente passato costituiva la tipica ipotesi di parifica parziale, tale da non prevedere atti conformativi rispetto a procedure esaurite.

³⁵ Nei precedenti esercizi si trattava di Sicilia (esercizio 2019), Basilicata (esercizi 2019 e 2020), Calabria, Lazio e Molise (esercizio 2020).

CAPITOLO II

LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E IL BILANCIO DI PREVISIONE 2022-2024

Sommario: 1. La programmazione finanziaria regionale 2022-2024. - 2. Il Programma regionale di sviluppo (PRS). - 3. Il Documento di programmazione economica finanziaria regionale (DEFR). - 4. Agenda 2030. - 4.1 Gli SDGs dell'Agenda 2030: fattori di contesto ed evoluzione. - 4.1.1 La strategia in ambito regionale. - 4.2 Gli SDGs e la programmazione finanziaria. - 4.2.1 Gli SDGs e la programmazione finanziaria regionale 2022. - 5. La manovra di bilancio 2022-2024: legge di stabilità e legge collegata. - 6. La legge di bilancio 2022-2024. - 7. Le variazioni legislative di bilancio. - 7.1 La prima variazione di bilancio. - 7.2 La seconda variazione di bilancio. - 7.3 La legge di assestamento del bilancio 2022-2024. - 7.4 La terza variazione di bilancio. - 8. Le variazioni di Giunta. - 9. Reiterata programmazione di interventi di spesa. - 10. Applicazione dell'avanzo di amministrazione al bilancio di previsione 2022. Rispetto dei vincoli di legge. - 11. I fondi di accantonamento e di riserva nel bilancio di previsione. Il fondo per le lettere di *patronage* in favore delle aziende sanitarie - 11.1 Il Fondo di riserva per spese obbligatorie. - 11.2 Il Fondo di riserva per spese impreviste. - 12. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021. - 13. Considerazioni conclusive.

1. La programmazione finanziaria regionale 2022-2024

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, intervenendo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, ha confermato la centralità del ruolo della programmazione finanziaria all'interno del ciclo di bilancio degli enti territoriali³⁶.

L'art. 36 stabilisce al riguardo che le Regioni sono tenute ad ispirare *“la propria gestione al principio della programmazione”*, demandando al *“Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio”* (allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011) la regolamentazione dei diversi strumenti esecutivi mediante definizione del loro contenuto tipico e delle procedure di adozione.

Gli atti concernenti il ciclo di programmazione previsti per le Regioni sono i seguenti:

- il documento di economia e finanza regionale (DEFR) e la relativa Nota di aggiornamento;
- il disegno di legge di stabilità e il suo collegato;
- il disegno di legge di bilancio;
- il piano degli indicatori di bilancio;
- il disegno di legge di assestamento del bilancio;

³⁶ Il principio contabile applicato della programmazione (allegato 4/1 al citato decreto) definisce tale attività come *“un processo di analisi e valutazione”* che consente di organizzare, *“in una dimensione temporale predefinita”*, attività e risorse necessarie per la realizzazione degli obiettivi strategici volti allo sviluppo economico e sociale del territorio di riferimento, attraverso l'integrazione tra *“le politiche e i piani per il governo del territorio”*.

- eventuali disegni di legge di variazione del bilancio;
- ulteriori disegni di legge collegati alla manovra finanziaria;
- specifici strumenti propri della programmazione regionale, formulati in attuazione dei programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali.

La Regione Toscana ha provveduto a recepire la disciplina statale con la l.r. 7 gennaio 2015, n. 1 e s.m.i. “Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili” adottando una regolamentazione che mantiene alcuni strumenti di programmazione di derivazione propriamente regionale³⁷, tra cui in particolare il Programma regionale di sviluppo (PRS).

2. Il programma regionale di sviluppo (PRS)

Il Programma regionale di sviluppo (PRS) costituisce l’atto di indirizzo primario della programmazione della Regione Toscana, il quale definisce *“le opzioni politiche, gli obiettivi a medio termine, le strategie di intervento per la legislatura e gli obiettivi e contenuti minimi dei piani di settore regionali”*. Rappresenta, dunque, lo strumento orientativo del complesso delle linee programmatiche di governo definite ad inizio legislatura, declinate annualmente attraverso il DEFR e la relativa Nota di aggiornamento. Al PRS è allegato un rapporto generale di monitoraggio che presenta lo stato di attuazione delle politiche regionali di intervento con riferimento al precedente ciclo di programmazione.

Con l’avvio della XI legislatura nel settembre 2020, è sorto l’onere per la Regione di ridefinire il proprio quadro programmatico a partire dall’elaborazione del nuovo PRS a valere sul quinquennio 2021-2025. L’art. 7, comma 3 della l.r. n. 1/2015 prevede infatti che la Giunta regionale, entro sei mesi dall’insediamento, adotti il Piano e lo trasmetta al Consiglio regionale, a cui compete l’approvazione con propria risoluzione entro sei mesi dalla data del ricevimento.

Il PRS 2021-2025 è stato oggetto di un articolato e complesso *iter* di formazione³⁸ - secondo la procedura prevista dall’art. 48 dello Statuto regionale - che ha ne ha impedito l’approvazione nei termini di legge sopra indicati. Il documento programmatico è stato, infatti, adottato dalla Giunta con d.g.r. n. 1392 del 7 dicembre 2022 e alla data di stesura della presente Relazione non risulta ancora definitivamente approvato dal Consiglio regionale con propria risoluzione.

Il contesto nel quale si inserisce il nuovo PRS è evidentemente condizionato dalle ricadute negative sul sistema economico sociale nazionale e territoriale generate dalla pandemia,

³⁷ Ai sensi dell’art. 6, comma 1 della l.r. n. 1/2015, si tratta dei seguenti atti: a) Programma regionale di sviluppo (PRS); b) contenuti programmatici allegati al DEFR ed alla sua nota di aggiornamento; c) leggi che istituiscono le politiche di sviluppo regionali; d) piani e programmi regionali di indirizzo per l’attuazione delle politiche regionali, di coordinamento per gli strumenti d’intervento nonché di integrazione e finalizzazione delle risorse regionali, statali e dell’Unione europea; e) strumenti programmatici e negoziali di raccordo tra la Regione e i livelli di governo dell’Unione europea, nazionale e locale; f) strumenti di monitoraggio e valutazione.

³⁸ In data 26 aprile 2021, con documento preliminare n. 1 viene approvata dalla Giunta regionale l’informativa preliminare al PRS 2021-2025, discussa in Consiglio regionale nelle date dell’8 e 9 giugno, da cui sono scaturiti indirizzi per la formulazione approvati con le risoluzioni 8 giugno 2021 n. 87 e n. 89, 9 giugno n. 98, n. 99, n. 100 e con l’o.d.g. 9 giugno n. 119. Con decisione di Giunta regionale n. 15 dell’8 agosto 2022 viene approvato il PRS 2021-2025 ai fini della concertazione con le istanze associative degli enti locali della Toscana e con i rappresentanti dei soggetti economici e sociali regionali, a seguito della quale viene adottato con la deliberazione di Giunta.

che, tuttavia, ha parallelamente generato una significativa risposta dell'Unione europea, in termini di dotazione finanziaria per il rilancio degli investimenti, rappresentata dal Next Generation Eu e dai Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), che diventano dunque asse portante per la realizzazione delle linee programmatiche della Regione Toscana.

Il PRS 2021-2025 individua, proprio in linea con gli indirizzi del PNRR, tre assi di transizione - ambientale, digitale e sociale - su cui concentrare la propria azione, tesa alla realizzazione di 15 obiettivi strategici di legislatura³⁹ che si affiancano ai 17 obiettivi di sviluppo sostenibile ed equo già fissati nell'Agenda 2030⁴⁰. Gli obiettivi sono suddivisi in 7 Linee di sviluppo regionali (Aree) ispirate alle 6 Missioni del PNRR, a cui si aggiunge una settima tesa alla valorizzazione della relazione con i soggetti istituzionali del territorio⁴¹. La realizzazione degli obiettivi strategici è quindi in concreto affidata, in via trasversale, a 29 Progetti che troveranno definizione, sviluppo e aggiornamento negli annuali DEFR dei successivi esercizi finanziari, integrati dai piani e programmi regionali attuativi delle politiche di settore di cui all'art. 10 della l.r. n. 1/2015, i quali sono stati (o saranno nel medio tempo) oggetto di revisione e aggiornamento.

³⁹ Si tratta dei seguenti 15 obiettivi strategici: 1. fornire una connettività veloce e di qualità a tutti i cittadini toscani; 2. sostenere l'innovazione tecnologica nel pubblico e nel privato; 3. valorizzare il patrimonio culturale e promuoverne la fruizione anche nell'ambito del sistema turistico; 4. decarbonizzare l'economia, promuovere l'economia circolare e modelli sostenibili di produzione e consumo; 5. rendere resilienti comunità e territori, gestire in modo sostenibile le risorse naturali e valorizzare i servizi ecosistemici; 6. tutelare il territorio ed il paesaggio; 7. favorire lo sviluppo della mobilità sostenibile; 8. rilanciare gli investimenti infrastrutturali, mettere in sicurezza e sviluppare la rete stradale; 9. investire in istruzione formazione e ricerca per una Toscana sempre più digitale, sostenibile e inclusiva; 10. garantire il diritto all'occupazione stabile e di qualità; 11. ridurre i divari di genere e generazionali; 12. contrastare la povertà e l'esclusione sociale; 13. promuovere la salute ed il benessere dei cittadini; 14. rilanciare la competitività di tutto sistema regionale; 15. promuovere la coesione territoriale e i luoghi della Toscana diffusa.

⁴⁰ Si rinvia sul tema all'analisi contenuta nel par.1.3 del presente capitolo di questa Relazione.

⁴¹ Nell'ambito di tali linee di sviluppo le politiche regionali seguono altresì 4 strategie di carattere trasversale: 1. Strategia regionale per la transizione al digitale; 2. Strategia regionale per la transizione verde; 3. Strategia regionale per l'equità e la coesione; 4. Strategia regionale per la specializzazione intelligente.

Fig. 1 - Progetti regionali PRS.

AREA	PROGETTI REGIONALI
Area 1 Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema toscano	1. Digitalizzazione, semplificazione e innovazione del sistema toscano
	2. Consolidamento della produttività e competitività delle imprese, transizione al digitale, promozione e internazionalizzazione del sistema produttivo, collaborazione
	3. Ricerca, sviluppo, innovazione e trasferimento tecnologico nel sistema produttivo
	4. Turismo e commercio
	5. Politiche per l'attrazione degli investimenti e per il radicamento delle aziende multinazionali
Area 2 Transizione ecologica	6. Assetto idrogeologico, tutela della costa e della risorsa idrica
	7. Neutralità carbonica e transizione ecologica
	8. Sviluppo sostenibile in ambito rurale e agricoltura di qualità
	9. Governo del territorio e paesaggio
Area 3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	10. Mobilità sostenibile
Area 4 Istruzione, ricerca e cultura	11. Infrastrutture e logistica
	12. Successo scolastico, formazione di qualità ed educazione alla cittadinanza
	13. Città universitarie e sistema regionale della ricerca
	14. Valorizzazione e promozione della cultura, fra tradizione e sviluppo innovativo
	15. Promozione della cultura della legalità democratica
Area 5 Inclusione e coesione	16. Lotta alla povertà e inclusione sociale
	17. Integrazione sociosanitaria e tutela dei diritti civili e sociali
	18. Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri
	19. Diritto e qualità del lavoro
	20. Giovani
	21. Ati il progetto per le donne in Toscana
	22. Rigenerazione e riqualificazione urbana
	23. Qualità dell'abitare
	24. Edilizia residenziale pubblica – disagio abitativo
	25. Promozione dello sport
Area 6 Salute	26. Politiche per la salute
Area 7 Relazioni interistituzionali e governance del sistema regionale	27. Interventi nella Toscana diffusa, nelle aree interne e nei territori montani
	28. Politiche per il mare, per l'Elba e l'Arcipelago toscano
	29. Relazioni internazionali, cooperazione allo sviluppo e attività a favore dei Toscani nel mondo

Fonte: Regione Toscana - deliberazione della Giunta n. 1392/2022.

I progetti di cui sopra riprendono e ridefiniscono, innovandole, la maggior parte delle azioni già presenti nella precedente programmazione regionale. In particolare, gli stessi vengono rivisti dando particolare attenzione in via trasversale al tema del rinnovamento digitale e dello sviluppo sostenibile, nonché della riconversione energetica e ambientale.

Sintetizzando le direttive del PRS 2021-2025, la Regione stessa individua tre settori prevalenti di azione: infrastrutture viarie, mobilità sostenibile e sanità.

Per quanto concerne il primo settore, l'azione regionale è indirizzata, oltre che su un insieme di opere strategiche di carattere locale e su un programma straordinario di manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture esistenti, soprattutto sulle grandi opere di competenza nazionale che insistono sul territorio regionale (terze corsie autostradali già programmate, assi di Lucca, completamento della Due Mari e del corridoio tirrenico). Gli investimenti in infrastrutture riguarderanno altresì i collegamenti ferroviari (nodo Alta velocità di Firenze, riqualificazione linea Prato-Bologna e completamento del raddoppio linea Pistoia-Lucca), nonché il trasporto marittimo e le potenzialità dell'economia del mare (porti di Livorno e Piombino e riqualificazione del porto di Marina di Carrara). Questi ultimi interventi, come si vedrà nei successivi paragrafi di questo capitolo, stanziavano nell'agenda regionale oramai da diversi esercizi finanziari; si auspica pertanto che possano trovare effettiva attuazione nel nuovo ciclo di programmazione.

Dal lato della mobilità sostenibile, l'intento della Regione è quello di procedere al rinnovo progressivo del parco rotabile treni e del parco bus, con l'acquisto di mezzi efficienti e a

basso impatto ambientale quali bus elettrici, a idrogeno e ibridi. È prevista inoltre l'estensione della rete del sistema tramviario fiorentino e delle piste ciclabili sul territorio.

Sul tema della salute, una particolare concentrazione di risorse e investimenti è rivolta all'implementazione delle Case e delle Comunità della salute nonché al rafforzamento del ruolo della medicina generale, con il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche e l'interconnessione dei sistemi informativi. L'azione della Regione sarà altresì diretta alla messa in sicurezza del patrimonio edilizio esistente e all'efficientamento energetico degli edifici sanitari e ospedalieri (costruzione del nuovo ospedale di Livorno, completamento dell'ospedale Cisanello di Pisa, ristrutturazione dell'ospedale Le Scotte di Siena e San Donato di Arezzo, ristrutturazione del pronto soccorso dell'ospedale di Torregalli a Firenze, edificazione del nuovo pronto soccorso a Prato e del padiglione "H" a Empoli).

Complessivamente, come si evince dal quadro finanziario del PRS, per la realizzazione di quanto previsto nei 29 progetti la Regione stima un ammontare di spesa pari a 9.474,08 milioni per il periodo 2021-2025, di cui il 41,3 per cento costituito da spesa di investimento. Il *budget* finanziario, oltre alle risorse disponibili nei bilanci regionali, da ultimo quello 2023-2025, si basa concretamente su apporti finanziari garantiti dalla politica di coesione di provenienza nazionale e comunitaria, con specifico riguardo al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 ed al contributo derivante dal PNRR.

3. Il Documento di programmazione economica e finanziaria (DEFR)

Il ciclo di programmazione annuale prende avvio con la predisposizione del documento di economia e finanza regionale (DEFR), il quale rappresenta l'atto di indirizzo programmatico economico-finanziario dell'attività di governo regionale per l'anno successivo, con proiezione triennale, di supporto al processo di definizione del bilancio di previsione e della manovra finanziaria regionale con le relative leggi collegate. La coerenza del documento con gli aggiornamenti della finanza pubblica e con le variazioni intervenute successivamente a livello di programmazione statale e regionale viene garantita dalla sua successiva Nota di aggiornamento.

Il DEFR 2022 è stato approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 73 del 27 luglio 2021.

La Nota di aggiornamento al DEFR, che delinea le previsioni economiche e ridefinisce il quadro finanziario regionale già fissato dal DEFR, è stata successivamente approvata con deliberazione del Consiglio regionale n. 113 del 2 dicembre 2021, in lieve ritardo rispetto al termine previsto dal principio contabile applicato⁴².

La Nota di aggiornamento al DEFR è stata a sua volta integrata con la d.g.r. n. 34 del 1° giugno 2022 che, come consentito dall'art. 8, comma 5-*bis* della l.r. n. 1/2015⁴³, ha provveduto

⁴² P. 4.1 all. 4/1 d.lgs. n. 118/2011: Il DEFR è presentato entro il 30 giugno di ciascun anno dalla Giunta regionale al Consiglio, il quale lo approva con propria deliberazione entro il mese di luglio. La Nota di aggiornamento al DEFR è invece proposta entro 30 giorni dalla presentazione di quella relativa al DEF nazionale, che nel caso di specie è stata presentata in data 29 settembre 2021.

⁴³ La norma consente di aggiornare il contenuto programmatico del DEFR dell'anno di riferimento contestualmente all'approvazione delle leggi di variazione di bilancio.

ad aggiornare i Progetti regionali in relazione alla prima variazione di bilancio ed alla proposta di legge alla seconda variazione di bilancio.

Il principio contabile applicato alla programmazione definisce il contenuto minimo, necessario affinché il DEFR assolva alla sua funzione programmatica⁴⁴; contenuto che la Regione Toscana ha perfezionato prevedendo un'ulteriore apposita sezione dedicata alle priorità programmatiche per l'anno successivo da perseguire in coerenza con gli obiettivi del Piano regionale di sviluppo (PRS) e degli strumenti di programmazione di cui dispone, così da fornire una prima indicazione degli interventi da realizzare nel periodo di riferimento⁴⁵.

Il DEFR 2022, così come la relativa Nota di aggiornamento, è stato approvato nelle more di definizione del PRS 2021-2025. La Nota di aggiornamento al DEFR, in particolare, ha definito le priorità programmatiche che hanno trovato poi concreta attuazione nell'ambito dei 29 Progetti regionali ripresi nel PRS⁴⁶.

Il contesto economico e sociale di riferimento in cui si sviluppa il DEFR 2022, come già accaduto per il 2021, risente dell'impatto dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e delle conseguenze economiche da esse prodotte, che secondo quanto asserito dalla Regione hanno inciso soprattutto sull'attendibilità delle previsioni delle entrate tributarie a titolarità regionale - sia per la parte derivante dal gettito spontaneo che per quella concernente il recupero dell'evasione fiscale - e sulla sostenibilità del sistema sanitario, in costante e ingente perdita negli ultimi esercizi finanziari. Sempre secondo l'Amministrazione regionale, a tali fattori di criticità si è aggiunta l'indeterminatezza al momento della predisposizione del DEFR circa l'effettiva definizione dei fondi riconducibili al nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2021-2027 (stante la loro approvazione ad ottobre 2022) ed in particolare della quota di cofinanziamento regionale, che si prefigura di maggiore impatto per il bilancio della Regione.

La manovra di bilancio, sia nel DEFR, che nella sua Nota di aggiornamento, per esigenze legate alla tempistica di approvazione, viene regolarmente elaborata a legislazione vigente, non tenendo pertanto conto della manovra finanziaria statale e della legge di bilancio dello Stato per il 2022, al cui adattamento la Regione provvede con le successive variazioni di bilancio.

Non essendo previsti ulteriori irrigidimenti dei vincoli di finanza pubblica a carico delle Regioni a statuto ordinario, sono confermate in materia, anche per il 2022, le norme a legislazione vigente di cui all'art. 1, comma 833 e ss. della l. n. 145/2018, che dispongono l'impegno

⁴⁴ P. 5.3 all. 4/1, d.lgs. n. 118/2011: Il DEFR deve contenere le politiche che l'ente intende adottare, gli obiettivi della manovra di bilancio in considerazione del contesto nazionale di finanza pubblica, il quadro finanziario unitario di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi programmati con la descrizione degli strumenti attuativi per il periodo di riferimento ed infine gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate. È articolato in due sezioni: la prima descrive il contesto economico e finanziario che caratterizza l'ente, nonché gli obiettivi strategici e gli strumenti di politica regionale della manovra di bilancio; la seconda è incentrata sul quadro finanziario dell'ente volto al perseguimento degli obiettivi programmati, con particolare riferimento agli obiettivi di finanza pubblica e alla riduzione del debito.

⁴⁵ L'introduzione di tale sezione è stata prevista dall'art. 8, comma 2 della l.r. n. 1/2015. Il successivo comma 5-bis, prevede che tale sezione possa essere aggiornata nel corso dell'anno di riferimento, in particolare contestualmente all'approvazione delle leggi di variazione del bilancio.

⁴⁶ La Nota di aggiornamento al DEFR 2022 include i seguenti allegati: 1a) "Progetti regionali"; 1b) "Rapporto generale di monitoraggio strategico 2021"; 1c) "Il Bilancio di genere della X legislatura della Regione Toscana"; 1d) "Linee di indirizzo per la ricognizione e i piani di razionalizzazione degli organismi partecipati degli Enti territoriali (art. 20 d.lgs. n. 175/2016)"

per gli enti regionali a realizzare un *target* di spesa aggiuntivo per investimenti diretti e indiretti in specifici ambiti di intervento⁴⁷; *target* che per la Toscana rimane costante in 80,76 milioni. Come noto, infatti, dal 2021 sono venuti meno gli obiettivi del saldo netto da finanziare e dell'indebitamento netto mentre è propriamente confermato l'onere a carico delle regioni di conseguire livelli di spesa crescenti per la parte degli investimenti.

Il quadro finanziario definitivo triennale, comprensivo delle ultime variazioni apportate alla Nota di aggiornamento al DER, ripartito in missioni e programmi, prevede pertanto un impiego di risorse per il triennio 2022-2024 stimato in 3.973,67 milioni (al netto delle reimputazioni da riaccertamento residui ed esclusi Fondo sanitario e spese di funzionamento). Di questi, circa il 28 per cento è destinato ad investimenti, per la cui realizzazione la Regione assicura idonea provvista finanziaria mediante una mirata politica di indebitamento e un apporto di risorse proveniente da strumenti di finanziamento comunitari e statali e, soprattutto, PNRR. È presente, peraltro, sempre nella Nota di aggiornamento al DEFR, una specifica sezione dedicata agli interventi regionali oggetto di finanziamento nell'ambito del PNRR distinti per Missione e categoria, per i quali sono indicate le risorse assegnate che transiteranno nel bilancio regionale. L'ammontare di risorse definito per il 2022 è pari a 1.726,97 milioni.

Per le prime valutazioni sul progressivo stato di attuazione di tali progetti, sulle risorse effettivamente utilizzate e sull'andamento degli indicatori si dovranno attendere i rapporti semestrali presentati congiuntamente alla nota di aggiornamento al DEFR dell'anno successivo e al rendiconto regionale, con l'auspicio che la Regione, vista la sfida posta in campo, riesca a superare la rigidità del bilancio, riscontrata nei precedenti esercizi finanziari, in termini di effettiva attuazione dei programmi di spesa previsti, con specifico riguardo al piano degli investimenti, nonché le effettive accessibilità alle necessarie risorse destinate al loro finanziamento, riducendo al minimo il ricorso al debito che comporta costi aggiuntivi sul bilancio in termini di interessi passivi. In tal senso, si invita la Regione ad aggiornare periodicamente il quadro finanziario dei Progetti regionali in ragione delle variazioni in esso intervenute, fornendo così un effettivo apporto alla formulazione delle leggi destinate a costituire la manovra finanziaria regionale e le sue successive variazioni.

4. Agenda 2030

4.1 Gli SDGs dell'Agenda 2030: fattori di contesto ed evoluzione

In occasione dei giudizi di parificazione sul rendiconto generale della Regione Toscana per gli esercizi 2020 e 2021 questa Corte aveva avviato un percorso di analisi degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 attraverso la lente del bilancio regionale. Come noto, tali obiettivi sono stati introdotti nel 2015, ad opera delle Nazioni Unite (ONU), al fine di imprimere un percorso di trasformazione sostenibile della società, dell'economia e dell'ambiente. L'Agenda costituisce una strategia fondata sul conseguimento, entro il 2030, da parte di tutti i Paesi, di 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs, cfr. tabella

⁴⁷ Si tratta di opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici del territorio, compreso l'adeguamento e il miglioramento sismico degli immobili; prevenzione del rischio idrogeologico e tutela ambientale; interventi nel settore della viabilità e dei trasporti; interventi di edilizia sanitaria e di edilizia pubblica residenziale; interventi in favore delle imprese, ivi comprese la ricerca e l'innovazione.

successiva), cui si correlano 169 sotto-obiettivi o target globali e nazionali, da monitorare attraverso appropriati indicatori.

Tab. 1 - Agenda 2030: elenco degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Obiettivi "Agenda 2030"	
1	Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
2	Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile
3	Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
4	Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti
5	Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze
6	Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie
7	Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni
8	Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti
9	Costruire infrastrutture resilienti e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
10	Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni
11	Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
12	Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
13	Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico
14	Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile
15	Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica
16	Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli
17	Rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Il percorso verso il perseguimento degli SDGs è influenzato dai fattori di contesto che incidono sul tessuto economico e sociale dei singoli Paesi; se nel 2020 e 2021 la crisi pandemica ha rappresentato un notevole ostacolo all'avanzamento nella direzione indicata dall'Agenda, nel corso del 2022 sono stati il conflitto militare russo-ucraino e i conseguenti effetti sui mercati dei beni energetici e su quelli di alcune materie prime a determinare impatti negativi anche sul percorso dello sviluppo sostenibile. Sul punto, il rapporto annuale pubblicato dal *Sustainable Development Solution Network*⁴⁸ segnala che, a livello mondiale, si è assistito, per il secondo anno consecutivo, ad un arresto nel perseguimento degli SDGs. Infatti, l'indicatore sintetico utilizzato per misurare la strada percorsa (*SDG Index*⁴⁹) mostra un rallentamento nel 2021, parzialmente dovuto alla lenta o inesistente ripresa nei Paesi più poveri o vulnerabili. Per tali realtà, i risultati relativi ad alcuni obiettivi (in particolare il n. 1 in tema di lotta alla povertà e il n. 8 relativo alle condizioni di lavoro e alla crescita economica) rimangono al di sotto dei livelli precedenti alla pandemia. Nei Paesi più avanzati, invece, il miglioramento nei settori del clima e della biodiversità appare eccessivamente lento rispetto a quanto richiesto dall'Agenda.

⁴⁸ Sachs, J., Lafortune, G., Kroll, C., Fuller, G., Woelm, F. (June 2022), "From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond. Sustainable Development Report 2022". Cambridge: Cambridge University Press.

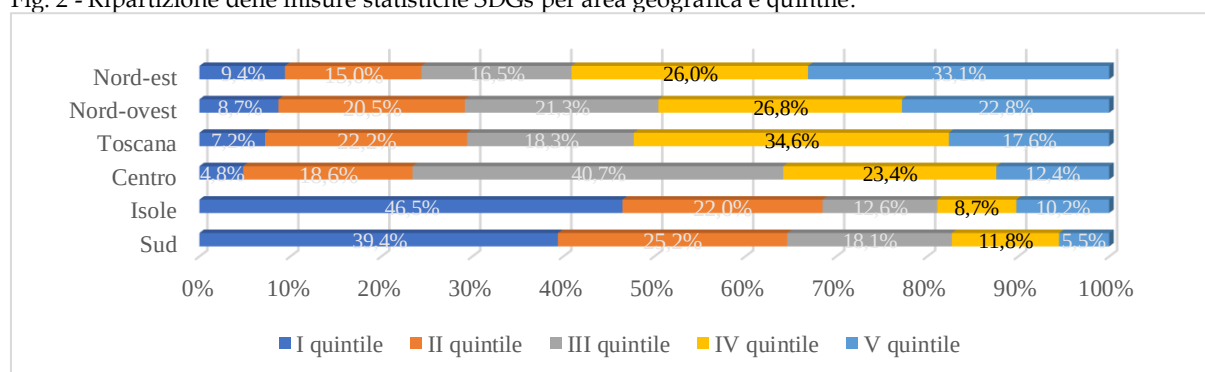
⁴⁹ L'indice restituisce una misura del benessere che non si limita agli aspetti economici colti dal Prodotto interno lordo; esso include 110 indicatori, derivanti da statistiche ufficiali e non, che riflettono il livello di prosperità sociale ed economica, nonché la sostenibilità ambientale. Nella sua costruzione, l'indice penalizza quei paesi che determinano esternalità negative sociali e ambientali per il resto del mondo, attraverso catene di valore e consumi non equi ovvero forme di trasferimento dei profitti e di evasione fiscale.

Con particolare riguardo all'Europa⁵⁰, l'indice evidenzia un avanzamento nel 2021 molto limitato; su alcuni obiettivi (SDG 1 in materia di povertà, SDG 3 in materia di salute e benessere, SDG 8 in tema di condizioni di lavoro e crescita economica) si sono registrate inversioni di tendenza in molti paesi. Più in dettaglio, l'Europa figura in linea con le attese nel 66 per cento dei *target* SDGs, con progressi limitati nel 20 per cento degli indicatori e in arretramento nel restante 13 per cento. Nella classifica europea, l'Italia si colloca in 19° posizione (23° posizione nel report 2021) con un punteggio di 70,6 (68,6 nel precedente Report); la Finlandia ricopre la prima posizione sull'Indice SDG 2022, seguita dalla Svezia e dalla Danimarca. Nel complesso i Paesi dell'Europa settentrionale riportano i migliori risultati con un punteggio di 80,8, a fronte di una media europea di 72 punti e di un valore delle realtà meridionali di 70 punti.

In ambito nazionale, secondo le più recenti rilevazioni Istat⁵¹, gli andamenti relativi all'ultimo anno mostrano un quadro complessivamente positivo: il 50 per cento delle misure sono in miglioramento, il 23 per cento stazionarie e il 27 per cento segnalano un peggioramento. Particolarmente elevata la percentuale di misure con variazione positiva nell'ambito del Goal 17 (Partnership per gli obiettivi), legata agli indicatori ICT trainati dall'evoluzione nel periodo pandemico, e del Goal 12 (Consumo e produzione responsabili), grazie agli avanzamenti nel settore rifiuti.

Nell'analisi sviluppata dall'Istat viene fornita anche una ripartizione dello stato di avanzamento a livello regionale rispetto agli SDGs⁵². Ne emerge un quadro variegato in cui si accentuano le differenze tra le aree settentrionali e quelle meridionali; in particolare, nel Nord-est si registra il 33,1 per cento degli indicatori nel quintile più elevato, mentre nel Sud e nelle Isole si rilevano le percentuali più alte di indicatori nei quintili più bassi, rispettivamente 39,4 e 46,5 per cento. In questo contesto, la Regione Toscana si conferma con risultati relativamente migliori di quelli delle altre realtà del centro, con oltre il 52 per cento degli indicatori collocati nei due quintili più elevati e il 18,3 per cento in quello intermedio. Il residuo 29,4 per cento degli indicatori, invece, si posiziona nelle due fasce più basse.

Fig. 2 - Ripartizione delle misure statistiche SDGs per area geografica e quintile.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, Rapporto sui Sustainable Development Goals (SDGs), 2022.

⁵⁰ Cfr. Lafortune, G., Fuller, G., Bermont Diaz, L., Klope-Lesch, A., Koundouri, P., Riccaboni, A. (2022). *Achieving the SDGs: Europe's Compass in a Multipolar World. Europe Sustainable Development Report 2022*. SDSN and SDSN Europe. France: Paris.

⁵¹ Cfr. Istat, *Rapporto SDGs 2022, Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, 2022.

⁵² La posizione delle singole realtà regionali viene definita attraverso la ripartizione percentuale degli indicatori rilevati per ciascuna di esse in cinque quintili, dove il I quintile rappresenta i valori più bassi e il V quintile quelli migliori.

4.1.1 La strategia in ambito regionale

Come riferito nelle precedenti relazioni, a fine 2020 la Giunta regionale ha discusso il report di posizionamento e la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile (SRSvS), concludendo il lavoro svolto nell'ambito del primo Accordo con il Ministero dell'ambiente, nel quadro di riferimento della Strategia nazionale di Sviluppo Sostenibile approvata nel 2017. La situazione congiunturale legata prima alla pandemia e poi al conflitto militare ha profondamente mutato il contesto di fondo, imponendo una revisione della strategia nazionale, attività non ancora conclusa, attraverso l'approvazione di un nuovo documento da parte del Comitato interministeriale per la transizione ecologica. La definizione delle nuove linee strategiche a livello nazionale determinerà, quale corollario, la necessità di adeguare anche le priorità regionali, in termini di obiettivi, interventi ed indicatori.

Parallelamente al processo di revisione della Strategia Nazionale, il Ministero dell'ambiente ha richiesto alle Regioni di declinare gli obiettivi di sostenibilità a livello locale e la Regione Toscana, coerentemente con tali indicazioni, ha riferito di aver avviato la sperimentazione e l'approfondimento sul livello locale relativamente alla territorializzazione degli obiettivi della SRSvS, in particolare con riguardo alla tematica ambientale. In tale direzione, oltre ad iniziative formative e di condivisione di esperienze con le realtà comunali, sono stati condotti, per il tramite della Scuola Sant'Anna, approfondimenti preordinati al riorientamento della strategia regionale alla luce della redigenda Strategia nazionale⁵³, nonché alla definizione di quadri di riferimento sperimentali per la programmazione e la valutazione delle politiche a livello territoriale⁵⁴.

4.2 Gli SDGs e la programmazione finanziaria

La realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 richiede specifiche politiche, con investimento di risorse finanziarie. È evidente, quindi, come l'attività di programmazione finanziaria e le decisioni di bilancio rivestano un ruolo centrale nel percorso di conseguimento dei predetti obiettivi, rappresentando al contempo una metrica di lettura dello stato di avanzamento delle iniziative, quanto meno sotto il profilo finanziario. In tal direzione appare, quindi, importante l'avvio del percorso di individuazione delle modalità di raccordo tra gli strumenti della programmazione finanziaria (sia di livello strategico che operativo) e gli obiettivi dell'Agenda, allo scopo anche di permettere in sede di rendicontazione di verificare la coerenza della spesa effettuata con quanto definito in sede di approvazione del bilancio.

⁵³ In dettaglio, è stato prodotto un documento di esplicitazione del coordinamento tra la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile 2022 (SNSS), la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile (SRSS) della Regione Toscana redatta nel 2020, il PRS 2021-2025 e l'integrazione alla Nota aggiornamento al DEFR 2022 (d.c.r. n. 34/2022) avendo come riferimento i Progetti regionali, relativi a tematiche ambientali e climatiche e rientranti nelle sfere della SNSS 2022 "Pianeta" (con riferimento a tutte le scelte strategiche nazionali e a tutti gli obiettivi strategici nazionali correlati alle scelte) - "Persone" (con riferimento al solo obiettivo strategico nazionale "Diminuire l'esposizione della popolazione ai fattori di rischio ambientale e antropico") - "Prosperità" (con riferimento agli obiettivi strategici nazionali collegati alle scelte strategiche nazionali "Affermare modelli sostenibili di produzione e consumo" e "Abbattere le emissioni climalteranti e decarbonizzare l'economia").

⁵⁴ La sperimentazione ha riguardato l'applicazione delle matrici dell'Agenda 2030 al Piano Operativo del Comune di Livorno. Gli esiti della sperimentazione costituiscono la prima applicazione a livello locale della Strategia Nazionale/Regionale e la conseguente territorializzazione degli obiettivi.

In tale direzione si pone l'azione di stimolo dell'Unione europea che - a partire dal 2020 - ha integrato gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle politiche e nel Semestre europeo. Gli Stati membri sono, quindi, esortati a inserire - dal 2020 - una ricognizione sullo stato di attuazione degli Obiettivi dell'Agenda 2030 anche nei rispettivi Programmi Nazionali di Riforma (PNR) in modo da integrare sul piano qualitativo il monitoraggio eseguito dalla Commissione.

Anche per il 2023, pertanto, come riportato nell'*Annual Sustainable Growth Survey* (ASGS), ogni *Contry Report* include una sezione dedicata allo stato di progresso e alle principali sfide di ciascun Paese nell'implementazione degli SDG, in collegamento peraltro con le quattro dimensioni della sostenibilità competitiva (Equità, Produttività, Sostenibilità ambientale e Stabilità Macroeconomica).

4.2.1 Gli SDGs e la programmazione finanziaria regionale 2022

Nell'ambito della relazione di accompagnamento ai giudizi di parificazione 2020 e 2021, questa Corte ha dato conto del progresso della Regione Toscana nella definizione di un quadro esaustivo di lettura della spesa programmata in relazione ai 17 SDGs. A seguito di specifica richiesta istruttoria, la Regione Toscana ha dato conto delle ulteriori attività svolte in questo ambito nel corso del 2022.

Dall'esame della documentazione trasmessa emerge una conferma positiva dell'impegno profuso dalla Regione nella direzione di associare la programmazione finanziaria agli SDGs. Ciò è avvenuto ricostruendo, nell'ambito della Nota di aggiornamento al DEFR 2023 (di cui alla d.c.r. n. 110 del 22 dicembre 2022), il contributo che le politiche regionali forniscono ai 17 Goals dell'Agenda 2030 attraverso i 29 Progetti regionali, raggruppati in 7 aree di intervento, cui si associano 158 Obiettivi specifici, al cui interno sono stati individuati interventi attuativi. La metodologia di associazione utilizzata può essere applicata ex post anche alla programmazione del DEFR 2022.

Più in dettaglio, l'approccio metodologico seguito è consistito nell'attribuire ciascun Obiettivo specifico ad almeno un Goal, in base al contenuto prevalente degli interventi attuativi⁵⁵. Per circa un terzo degli Obiettivi specifici è stato ritenuto che le relative linee di intervento contribuissero all'implementazione di più obiettivi; ciò ha portato ad un'associazione plurima delle stesse, con conseguente duplicazione delle risorse finanziarie alle stesse associate, per circa 1.152,49 milioni nel triennio (cfr. nota *prot.* n. 4660/2023). Trattasi di una scelta rappresentativa coerente con la finalità di fornire un quadro degli sforzi finanziari legati ai singoli obiettivi, alla luce della circostanza che molte politiche possono avere impatti su una pluralità di Goal. Va comunque segnalato che la Regione ha precisato di avere avviato approfondimenti per raffinare l'approccio descritto, muovendo verso un collegamento degli SDGs agli interventi attuativi, piuttosto che agli Obiettivi specifici; ciò consentirebbe di mitigare detti effetti di sovra-sottorappresentazione e di duplicazione delle risorse.

La tabella che segue mostra per ciascun Progetto regionale il numero di Obiettivi specifici (evidenziati in verde) associati ai singoli Goals: quanto più gli Obiettivi specifici di un Progetto sono concentrati in un Goal, tanto maggiore è la correlazione Progetto-Goal. I Goals cui si correlano il numero maggiore di Obiettivi specifici sono il n. 11 "Rendere le città e gli

⁵⁵ Tale scelta può determinare il rischio di "sovra" o "sotto" rappresentazione di alcuni SDGs.

insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili”, il n. 10 “Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni” e il n. 3 “Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età”.

Tab. 2 - Distribuzione delle linee di intervento dei Progetti regionali tra gli SDGs.

PROGETTI REGIONALI	GOALS AGENDA 2030																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1. Digitalizzazione, semplificazione e innovazione del sistema toscano				1				1	6							1	
2. Consolidamento della produttività e competitività delle imprese, transizione al digitale, promozione e internazionalizzazione del sistema produttivo, collaborazione								3	6								
3. Ricerca, sviluppo, innovazione e trasferimento tecnologico nel sistema produttivo								2	4								
4. Turismo e commercio								6				1					
5. Politiche per l'attrazione degli investimenti e per il radicamento delle aziende multinazionali									2								
6. Assetto idrogeologico, tutela della costa e della risorsa idrica						2					3		7	1			
7. Neutralità carbonica e transizione ecologica			1			1	3				3	3	1	1	1		
8. Sviluppo sostenibile in ambito rurale e agricoltura di qualità		4				1		2	3				1		1		
9. Governo del territorio e paesaggio			1					1			3	1					
10. Mobilità sostenibile									1		2						
11. Infrastrutture e logistica			1						3		3						
12. Successo scolastico, formazione di qualità ed educazione alla cittadinanza				5													
13. Città universitarie e sistema regionale della ricerca				3					1								
14. Valorizzazione e promozione della cultura, fra tradizione e sviluppo innovativo				3						9	9						
15. Promozione della cultura della legalità democratica				1												4	
16. Lotta alla povertà e inclusione sociale	5	1	2	1	1			1		5	2						
17. Integrazione sociosanitaria e tutela dei diritti civili e sociali			5		1			1		6	1					1	
18. Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri										3						1	
19. Diritto e qualità del lavoro								3									
20. Giovani		1		4				3		2							
21. Ati il progetto per le donne in Toscana					3												
22. Rigenerazione e riqualificazione urbana											3						
23. Qualità dell'abitare										2	4						
24. Edilizia residenziale pubblica - disagio abitativo	1						1			2	3						
25. Promozione dello sport			2	2	1			1		1	1						
26. Politiche per la salute			15				1	1				1					
27. Interventi nella "Toscana diffusa", nelle aree interne e nei territori montani		1				1				1	5		1		3		
28. Politiche per il mare, per l'Elba e l'Arcipelago toscano			1			1		1	1				1	3			
29. Relazioni internazionali, cooperazione allo sviluppo e attività a favore dei Toscani nel mondo																	3
Totale	6	7	28	20	6	6	5	26	27	31	42	6	11	5	5	7	3

Fonte: Regione Toscana (nota prot. n. 2049/2023).

Questa articolata operazione di associazione ha consentito alla Regione di Toscana di ricostruire, per i 17 Goals, il quadro delle risorse stanziare in competenza e impegnate per le annualità 2022-2024 sul bilancio regionale⁵⁶. Ai fini di una corretta lettura dei dati va premesso che, nel fornire la ricostruzione finanziaria, la Regione Toscana ha rappresentato come nei Progetti regionali non figurino tutte le risorse del bilancio regionale, ma soltanto quelle collegate all'implementazione delle priorità strategiche. Per quanto riguarda la spesa sanitaria, nei Progetti regionali, sono presenti solo le risorse per investimenti sanitari e per la ricerca sanitaria; sono invece escluse quasi completamente le risorse del Fondo sanitario in quanto relative principalmente a trasferimenti alle Aziende sanitarie per la gestione ordinaria.

Dando piena attuazione alla raccomandazione di questa Corte, formulata nell'ambito del giudizio di parificazione 2021, la Regione ha proceduto comunque a dare evidenza, nel quadro finanziario complessivo, a tali risorse del Fondo sanitario stanziare e impegnate nel 2022 per le annualità 2022-2024⁵⁷, evitando così una quantificazione non adeguata della dotazione finanziaria del Goal 3.

In sede di controdeduzioni finali, la Regione Toscana ha trasmesso una nuova tabella nella quale, per ciascuna annualità, ha evidenziato le risorse duplicate, precisando che *“in questa fase la quantificazione di tali risorse è possibile solo a livello complessivo; con l'affinamento della metodologia ciò potrà essere determinato a livello di singolo Goal”*.

Dal quadro ricostruito emerge che le assegnazioni di risorse finanziarie ai 17 obiettivi ammontano, nel triennio 2022-2024, a poco meno di 26 miliardi, al netto dell'effetto di duplicazione dei fondi associati a più SDGs; esse rappresentano circa il 77,1 per cento delle previsioni assestate di competenza delle spese correnti (titolo I) e in conto capitale (titolo II) del bilancio di previsione regionale per il medesimo arco temporale. Le richiamate risorse sono caratterizzate da un'evoluzione decrescente negli anni di riferimento in valore assoluto, cui si contrappone un incremento dell'incidenza relativa rispetto alle previsioni di spesa del titolo I e II del bilancio regionale: passano da 9,2 miliardi del 2022 (73,7 per cento delle previsioni di bilancio), a 8,6 miliardi nel 2023 (76,3 per cento delle previsioni di bilancio), per scendere poi a 8,2 miliardi nel 2024 (82,1 per cento delle previsioni di bilancio).

La disarticolazione degli stanziamenti per Goal evidenzia, in coerenza con le funzioni svolte dalla Regione, che oltre l'84 per cento delle risorse “lorde” è riconducibile all'obiettivo 3 (assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età); trattasi di oltre 22,8 miliardi nel complesso triennale. Ulteriori obiettivi con peso relativo importante sono: il n. 11 (Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili) cui è dedicato il 10,6 per cento delle risorse “lorde”, per poco meno di 2,9 miliardi complessivi; il n. 9 (Costruire infrastrutture resilienti e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile) cui si associa l'1,7 per cento dei fondi, per complessivi 0,4 miliardi; il n. 4 (Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti) con un'incidenza dello 0,9 per cento e risorse triennali per 0,2 miliardi; il n. 8 (Incentivare una

⁵⁶ I dati presenti nella tabella seguente costituiscono un sottoinsieme di quelli inseriti nel Rapporto generale di monitoraggio strategico 2021 (Decisione di Giunta del 10/5/2022, n. 2).

⁵⁷ Per gli stanziamenti si tratta di 7.616,20 milioni per l'annualità 2022, 7.156,12 milioni per l'annualità 2023, 7.173,15 per l'annualità 2024. Per gli impegni le risorse ammontano a 7.616,20 milioni per l'annualità 2022, 55,61 milioni per l'annualità 2023 e 48,71 milioni per l'annualità 2024.

crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti) con un peso relativo dello 0,5 per cento e risorse triennali per 0,1 miliardo.

A fronte di tali disponibilità finanziarie, risultano impegnate, nel triennio in esame, risorse totali (sempre al netto delle duplicazioni di fondi) per 10,9 miliardi, circa il 42 per cento dei relativi stanziamenti. Nella ripartizione per Goal, tale risultato di attuazione finanziaria è influenzato dall'obiettivo n. 3 in materia sanitaria che ha il peso maggiore ma anche un tasso di impegno più contenuto (circa il 36 per cento). Per 9 Goal, infatti, il rapporto tra impegni e stanziamenti si colloca su livelli ben superiori al 90 per cento e per ulteriori 5 Goal il medesimo indicatore segna valori vicini o superiori all'80 per cento.

Sotto il profilo dell'allocazione temporale, gli impegni sono, per circa 9,1 miliardi, riferibili al 2022; essi assorbono circa l'82,5 per cento di quelli di competenza dell'anno. Nei successivi esercizi gli importi scendono a 0,9 miliardi nel 2023 e a 0,8 miliardi nel 2024.

La Corte dei conti sottolinea positivamente le iniziative che la Regione Toscana sta portando avanti, anche nel corso 2023, al fine di garantire una piena integrazione della Strategia di sviluppo sostenibile all'interno della programmazione generale, pervenendo all'elaborazione di un sistema che consentirà di monitorare sia il grado di attuazione delle politiche regionali, sia il conseguimento degli obiettivi e dei risultati della Strategia regionale.

Tab. 3 - Stanziamenti di competenza 2022-2024 e SDGs.

(in milioni)

GOAL	Assegnazioni			
	2022	2023	2024	TOTALE
1: Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo	16,81	5,23	2,08	24,13
2: Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile	38,02	1,34	1,19	40,55
3: Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età	7.811,35	7.638,16	7.402,43	22.851,94
4: Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti	195,79	38,29	9,12	243,19
5: Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze	3,03	1,96	-	4,99
6: Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie	58,16	16,32	8,54	83,02
7: Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni	18,92	7,32	48,05	74,29
8: Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti	96,03	32,16	8,72	136,91
9: Costruire infrastrutture resilienti e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile	157,90	165,28	124,95	448,13
10: Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni	68,93	20,00	3,17	92,10
11: Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili	1.086,43	952,48	845,12	2.884,03
12: Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo	6,41	1,00	-	7,41
13: Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico	67,47	16,43	8,54	92,44
14: Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile	42,62	16,26	8,53	67,41
15: Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica	41,73	10,53	7,90	60,16
16: Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli	0,53	3,15	2,00	5,68
17: Rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile	0,26	0,05	-	0,31
Totale (a)	9.710,39	8.925,95	8.480,34	27.116,68
Totale risorse duplicate per assegnazione a più SDGs (b)	537,27	349,73	265,49	1.152,49
Totale al netto risorse duplicate (c = a-b)	9.173,12	8.576,21	8.214,86	25.964,19
Bilancio di previsione 2022-2024 - Stanz. assestati di competenza spese Titolo I e II (d)	12.440,60	11.241,60	10.004,00	33.686,20
Incidenza percentuale della spesa netta assegnata agli SDGs sulle previsioni Tit. I e II (c/d)	73,7%	76,3%	82,1%	77,1%

Fonte: Regione Toscana (nota prot. n. 4660/2023 e prot. n. 5370/2023).

Tab. 4 - Impegni 2022-2024 e SDGs.

(in milioni)

GOAL	Impegni				Imp/ Stanz.
	2022	2023	2024	TOTALE	TOTALE
1: Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo	16,74	2,32	-	19,06	79%
2: Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile	37,08	0,09	0,04	37,21	92%
3: Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età	7.807,68	145,23	213,19	8.166,10	36%
4: Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti	187,23	25,64	5,63	218,50	90%
5: Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze	2,93	1,93	-	4,85	97%
6: Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie	56,88	16,30	8,54	81,73	98%
7: Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni	18,92	5,94	41,56	66,42	89%
8: Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti	78,07	26,90	8,72	113,69	83%
9: Costruire infrastrutture resilienti e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile	148,90	78,63	38,58	266,11	59%
10: Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni	69,46	15,93	0,04	85,42	93%
11: Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili	1.072,81	738,88	629,48	2.441,18	85%
12: Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo	6,41	-	-	6,41	87%
13: Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico	65,94	16,42	8,54	90,90	98%
14: Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile	41,44	16,24	8,53	66,22	98%
15: Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica	40,54	10,52	7,89	58,95	98%
16: Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli	0,53	1,48	0,50	2,50	44%
17: Rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile	0,26	0,05	-	0,31	99%
Totale (a)	9.651,81	1.102,49	971,24	11.725,54	43%
Totale risorse duplicate per assegnazione a più SDGs (b)	514,57	199,48	145,21	859,27	514,57
Totale al netto risorse duplicate (c = a-b)	9.137,24	903,00	826,03	10.866,27	9.137,24
Dati consuntivo 2022 Impegni di competenza Titolo I e II (d)	11.079,97				
Incidenza percentuale degli impegni di competenza della spesa associata agli SDGs sul totale Tit. I e II (c/d)	82,47%				

Fonte: Regione Toscana (nota prot. n. 4660/2023 e prot. n. 5370/2023).

5. La manovra di bilancio 2022-2024: legge di stabilità e legge collegata

L'attuazione degli obiettivi fissati nel DEFR è demandata annualmente alla legge di stabilità regionale la quale, ai sensi dell'art. 36, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011, contiene, *“in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale”*, il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione, con decorrenza dal primo anno considerato. Conseguentemente viene approvato, quale strumento di programmazione finanziaria inserito nella manovra di finanza pubblica, il *“collegato”* alla legge di stabilità, che apporta modifiche e/o integrazioni di disposizioni legislative vigenti nonché ulteriori disposizioni atte a concorrere al raggiungimento degli obiettivi programmatici.

I disegni di legge di stabilità del triennio 2022-2024 e del relativo “collegato” presentati dalla Giunta regionale⁵⁸ al Consiglio sono stati approvati, previo parere positivo del Collegio dei revisori, rispettivamente con l.r. 28 dicembre 2021, n. 55 e con l.r. 28 dicembre 2021, n. 54.

Entrambi gli atti sono stati adottati entro i termini previsti dal principio contabile applicato⁵⁹ e rispettano i contenuti minimi ivi prescritti, facendosi veicolo normativo delle modificazioni della vigente legislazione di entrata e di spesa destinate ad essere recepite nella legge di bilancio.

La manovra finanziaria così complessivamente considerata, nel quadro dei vincoli di finanza pubblica imposti dalle leggi statali di coordinamento, sviluppa interventi di spesa per la realizzazione delle politiche regionali, per un totale di 114,35 milioni nel triennio 2022-2024.

Nel dettaglio, il “collegato” alla legge di stabilità 2022 autorizza, nei suoi 24 articoli, nuove spese per un ammontare triennale complessivo pari a 30,72 milioni, di cui 19,78 milioni nel solo 2022; spese perlopiù indirizzate al sostegno di programmi regionali in particolar modo riferiti al settore della viabilità e delle opere pubbliche. Sono altresì, previsti, in misura marginale, contributi ritenuti necessari al fine di attenuare le conseguenze economiche derivanti dall'emergenza sanitaria da Covid 19, destinati a sostegno degli enti fieristici e progettazione di opere pubbliche finanziabili con fondi di coesione europei o nazionali e con missioni e componenti del PNRR da realizzarsi sul territorio toscano.

La legge di stabilità per il 2022 si compone di 22 articoli e contiene una serie di modifiche della vigente legislazione regionale destinate ad esplicitare i propri effetti nel triennio 2022-2024, oltre ad alcune residuali disposizioni di riordino prive di effetti finanziari. L'onere di spesa complessivamente prodotto nel triennio considerato è pari a 55,13 milioni, che risente della riduzione di previsione di spesa per 21,07 milioni sul 2022 e parallelamente dell'incremento di 21,25 milioni sul 2023 e di 54,95 milioni sul 2024. Tali oneri sono computati al netto degli stanziamenti vigenti, al fine di esulare l'impatto finanziario specifico della manovra.

La Regione, adeguandosi ai ripetuti rilievi sollevati sul punto da questa Sezione, ha dato evidenza nella relazione tecnico-finanziaria ai nuovi o maggiori oneri derivanti dalla legge di stabilità e dal collegato, isolandoli da quelli recati dalla legislazione vigente. Si consente in questo modo di valutare l'impatto finanziario della manovra rispetto all'equilibrio di bilancio definito dalla legislazione precedente, al netto di variazioni conseguenti ad eventuali correttivi introdotti in sede di approvazione dei disegni di legge da parte del Consiglio.

Non si riscontra viceversa, né nei testi normativi né nelle relazioni tecniche l'indicazione specifica dei mezzi di copertura dei predetti maggiori oneri derivanti dalle leggi della manovra finanziaria più volte richiesta da questa Sezione.

Si rinvia al paragrafo sulla disamina delle misure correttive richieste per una più approfondita valutazione della questione, anche alla luce di quanto dichiarato dalla Regione in sede

⁵⁸ Le proposte di legge di stabilità 2022-2024 e del relativo “collegato” sono state presentate dalla Giunta regionale al Consiglio in data 24 novembre 2021.

⁵⁹ A norma del richiamato principio contabile, il disegno di legge di stabilità regionale deve essere presentato al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno, contestualmente a quello sulla legge di bilancio, e comunque, non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge sul bilancio dello Stato. Entrambi i disegni di legge sono stati presentati dalla Giunta regionale oltre il termine del 31 ottobre ma comunque entro trenta giorni dalla presentazione del disegno di legge sul bilancio dello Stato avvenuta in data 11 novembre 2021.

di controdeduzioni sull'impegno di dare evidenza anche delle operazioni che hanno determinato il miglioramento del margine corrente a legislazione vigente, il quale garantisce la copertura agli oneri della legge di stabilità non direttamente riferibili ad aumento di entrate, diminuzioni di spese e ricorso al debito. Ci si limita ad osservare in questa sede che, in ogni caso, gli oneri in parola non possono essere coperti con un generico riferimento agli stanziamenti che garantiscono l'equilibrio del bilancio stesso, secondo una tecnica già censurata rispetto ad altre leggi regionali da questa Sezione in sede di referto annuale sulla copertura delle leggi di spesa⁶⁰.

Esaminando il contenuto della legge nei suoi elementi salienti, si evidenzia, dal lato delle entrate, la riduzione del gettito tributario nel triennio 2022-2024 assicurato dall'IRAP per effetto delle esenzioni stabilite dall'art. 1, stimata in 0,8 milioni. Da quello delle spese, rileva l'assegnazione nel biennio 2023 -2024 di diversi contributi e di fondi regionali. Tra questi, 70 milioni sono finalizzati a dare copertura economica-finanziaria alle opere di estensione del sistema tramviario fiorentino a seguito della riprogrammazione del FSC per l'emergenza sanitaria di cui alla delibera Cipe n. 40/2020.

Non si può fare a meno di segnalare come si continui a riscontrare la rimodulazione di previgenti leggi di spesa che vengono allocate su successive annualità. Si tratta spesso di previsioni di spese di investimento la cui stessa attivazione risulta slittare di anno in anno senza che si proceda mai all'avvio dei lavori e all'assunzione dei relativi impegni. Si rimanda al paragrafo dedicato all'argomento per la descrizione più approfondita del fenomeno.

6. La legge di bilancio 2022-2024

Il bilancio di previsione è il documento contabile con cui la Regione individua il quadro complessivo delle risorse che prevede di acquisire e di impiegare in ciascun esercizio finanziario compreso nell'arco temporale definito nel DEFR. Lo stesso recepisce le modificazioni della legislazione vigente apportate dalla legge di stabilità e dalle leggi collegate, e, sulla base delle entrate disponibili, definisce e autorizza i programmi di spesa che l'amministrazione dovrà realizzare per conseguire gli obiettivi programmati nel DEFR.

L'art. 39 del d.lgs. n. 118/2011 ne fissa la disciplina fondamentale, rimandando per le ulteriori disposizioni di dettaglio all'allegato principio contabile applicato concernente la programmazione (all. 4/1, p. 9) che ne definisce, altresì, i termini di approvazione⁶¹.

La proposta di legge avente ad oggetto il "*Bilancio di previsione finanziario 2022-2024*" è stata approvata dal Consiglio regionale con l.r. 28 dicembre 2021, n. 56. Sulla proposta ha espresso parere favorevole il Collegio dei revisori dei conti della Regione.

La legge è costituita da 12 articoli, e definisce le previsioni di competenza per il triennio 2022-2024, le previsioni di cassa per l'esercizio 2022, l'ammontare del disavanzo presunto del

⁶⁰ Per l'ultimo referto approvato, si rinvia alla deliberazione di questa Sezione n. 152/2023/RQ.

⁶¹ Il disegno di legge di bilancio deve essere presentato dalla Giunta regionale al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno (e comunque non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato) contestualmente a quello relativo alla legge di stabilità regionale, per essere quindi approvato dal Consiglio stesso entro il 31 dicembre.

precedente esercizio 2021, il totale dei residui attivi e passivi presunti e l'autorizzazione del ricorso all'indebitamento per il triennio considerato. Per l'esercizio 2022, a norma dell'art. 1:

- le previsioni di cassa si definiscono in 18.190,90 milioni in entrata e in 17.887,99 milioni in spesa;
- le previsioni di competenza pareggiano in 15.428,93 milioni.

Per i successivi esercizi 2023 e 2024, le previsioni di competenza trovano equilibrio in entrata e in spesa rispettivamente in 10.437,24 milioni e in 10.108,57 milioni (art. 2).

Il risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2021 è stimato in disavanzo per complessivi 1.637,41 milioni, derivante per:

- 1.011,14 milioni da debito autorizzato e non contratto;
- 67,00 milioni dal maggior disavanzo conseguente al riaccertamento straordinario dei residui ex d.lgs. n. 118/2011;
- 559,26 milioni dalla restituzione dell'anticipazione di liquidità concessa ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 35/2013 (artt. 3 e 4).

L'ammontare del ricorso al debito per il finanziamento di spesa di investimento nel triennio 2022-2024 (al netto, pertanto, della quota destinata a copertura dei cd. "mutui a pareggio") si definisce complessivamente in 680,44 milioni di cui 331,62⁶² milioni nel 2022 (di cui 60 milioni destinati al finanziamento degli interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità), 197,23 milioni nel 2023 e 151,59 milioni nel 2024 (art. 4).

Alle disposizioni di legge fanno seguito gli allegati con l'esposizione dei dati contabili, dei quali si riporta il quadro generale riassuntivo che espone il riepilogo delle entrate e delle spese per titoli.

⁶² Nel parere dei revisori dei conti allegato al bilancio di previsione 2022-2024 è indicata un'autorizzazione al debito sul 2022 inferiore, pari a 327,33 milioni.

Tab. 5 - Bilancio di previsione 2022-2024. Quadro generale riassuntivo.

(in euro)

Entrate	Cassa	Competenza			Spese	Cassa	Competenza		
	2022	2022	2023	2024		2022	2022	2023	2024
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	598.667.102,97				Disavanzo di amministrazione da riaccertamento residui		2.913.191,30	2.913.191,30	2.913.191,30
					Disavanzo di amministrazione da d.l. 35/2013		18.027.517,10	18.435.055,82	18.853.312,66
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione		559.263.617,71	541.236.100,61	522.801.044,79	Disavanzo di amministrazione da Debito autorizzato e non contratto		1.011.140.922,77	0,00	0,00
di cui utilizzo fondo anticipazioni di liquidità (d.l. 35/2013 e ss.mm.)		559.263.617,71	541.236.100,61	522.801.044,79					
Fondo pluriennale vincolato		150.838.895,45	49.074.473,90	17.714.247,05					
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributarie, contr. e perequativa	11.963.004.042,42	9.176.351.998,94	9.137.276.10,01	9.151.181.073,74	Titolo 1 - Spese correnti	11.201.688.165,02	9.434.956.390,98	9.193.804.457,27	9.146.394.707,66
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	602.778.922,05	252.248.043,94	130.245.866,32	93.683.778,48					
Titolo 3 - Entrate extratributarie	166.054.015,23	110.717.992,21	78.905.823,28	71.407.831,60	di cui Fondo pluriennale vincolato		18.112.732,66	12.954.829,73	12.954.829,73
Titolo 4 - Entrate conto capitale	1.055.213.676,79	456.276.639,42	256.234.477,04	54.156.106,32	Titolo 2 - Spese conto capitale	2.543.219.465,68	937.358.626,62	543.620.564,94	269.332.166,19
					di cui Fondo pluriennale vincolato		30.961.741,64	4.759.417,32	1.000.000,00
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	122.218.246,43	46.490.736,45	47.042.572,12	46.037.545,90	Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	153.028.085,92	46.025.000,00	46.025.000,00	46.025.000,00
					di cui Fondo pluriennale vincolato		0,00	0,00	0,00
Totale entrate finali	13.909.268.902,92	10.042.085.410,86	9.649.704.868,77	9.416.466.336,04	Totale spese finali	13.897.935.716,62	10.418.340.017,60	9.783.450.022,21	9.461.751.873,85
Titolo 6 - Accensione prestiti	331.617.519,71	1.342.758.442,48	197.228.898,66	151.593.683,25	Titolo 4 - Rimborso prestiti	103.288.617,12	644.524.717,73	632.446.072,61	625.056.933,32
					di cui utilizzo fondo anticipazione liquidità (d.l. 35/2013 e ss.mm)		541.236.100,61	522.801.044,79	503.947.732,13
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	3.351.349.492,37	3.333.984.000,00	0,00	0,00	Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	3.886.765.492,93	3.333.984.000,00	0,00	0,00
Totale titoli	17.592.235.915,00	14.718.827.853,34	9.846.933.767,43	9.568.060.019,29	Totale titoli	17.887.989.826,67	14.396.848.735,33	10.415.896.094,82	10.086.808.807,17
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATEo	18.190.903.017,97	15.428.930.366,50	10.437.244.341,94	10.108.575.311,13	TOTALE COMPLESSIVO SPESE	17.887.989.826,67	15.428.930.366,50	10.437.244.341,94	10.108.575.311,13
Fondo di cassa finale presunto	302.913.191,30								

Fonte: allegato al Bilancio di previsione 2022-2024.

Dal quadro risulta evidente come le previsioni per il 2022 comprendano l'iscrizione, tra le spese, della quota parte del disavanzo presunto da ripianare nell'esercizio di riferimento, pari complessivamente a 1.032,25 milioni e così composto:

- 2,91 milioni riferiti alla quota annuale del maggior disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui;
- 18,03 milioni riconducibili alla quota capitale annuale relativa all'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013;
- 1.011,14 milioni relativi al disavanzo da debito autorizzato e non contratto.

La copertura di tale disavanzo è assicurata per 1.011,14 milioni da indebitamento autorizzato e non contratto e per 20,94 milioni da margine corrente di competenza.

Non risulta applicato avanzo presunto di amministrazione del precedente esercizio (possibilità prevista dall'art. 42, comma 8 del d.lgs. n. 118/2011) se non per la quota (541,23 milioni) relativa al Fondo anticipazione di liquidità secondo le regole di contabilizzazione stabilite dall'art. 1, comma 699, della legge n. 208/2015. La Regione, peraltro, prevede di far ricorso alla facoltà di rinegoziazione delle anticipazioni di liquidità come disciplinata dall'art. 1, commi 597 e ss., l. n. 234/2021⁶³, di cui si tratterà in apposito capitolo di questa Relazione al fine di valutarne i possibili risparmi e l'impatto sul bilancio.

Sempre in entrata, la stima del fondo pluriennale vincolato è fissata in 150,84 milioni.

Le risorse accantonate a diverso titolo nel bilancio di previsione 2022, al netto della quota riferita all'anticipazione di liquidità, ammontano a 256,42 milioni di cui 109,42 milioni per Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

Il bilancio di esercizio 2022-2024 reca tutti gli allegati richiesti dagli artt. 11 e 39 del d.lgs. n. 118/2011, in conformità ai modelli ministeriali. La Nota integrativa, esplicitativa dei criteri di valutazione utilizzati per la formulazione delle voci di bilancio, presenta i propri contenuti e allegati obbligatori⁶⁴ e dà conto del contributo agli obiettivi di finanza pubblica richiesto alle regioni dalle leggi statali, già definito nella nota di aggiornamento al DEFR, che ammonta per la Toscana a 80 milioni nel 2022 in termini di investimenti aggiuntivi.

⁶³ Art. 1, comma 597, l. n. 234/2021: *“Le regioni e gli enti locali che hanno contratto con il Ministero dell'economia e delle finanze anticipazioni di liquidità ad un tasso di interesse pari o superiore al 3 per cento per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, ai sensi degli artt. 1, 2 e 3 del d.l. 35/2013 e dell'art. 13 del d.l. 102/2013, possono richiedere che i relativi piani di ammortamento siano rinegoziati secondo i termini e le condizioni indicate”*.

⁶⁴ La Nota integrativa presenta i seguenti contenuti: a) criteri di valutazione adottati per la formulazione delle previsioni, con particolare riferimento agli stanziamenti riguardanti gli accantonamenti per le spese potenziali e al Fondo crediti di dubbia esigibilità; b) e c) elenco analitico delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente e del loro utilizzo (all. 1 e 2); d) elenco degli interventi programmati per spese di investimento finanziati col ricorso al debito e con le risorse disponibili; (all. 3); e) nel caso in cui gli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato comprendano investimenti ancora in corso di definizione, le cause che non hanno reso possibile porre in essere la programmazione necessaria alla definizione dei relativi cronoprogrammi; f) elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dall'ente a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti; g) oneri e impegni finanziari stimati e stanziati in bilancio, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati; h) elenco dei propri enti ed organismi strumentali; i) elenco delle partecipazioni possedute con l'indicazione della relativa quota percentuale.

La Nota rappresenta altresì delle criticità riscontrate connesse allo squilibrio delle previsioni di entrata e di spesa per il 2022 pari a 150 milioni, elencandone le principali cause e le tecniche utilizzate dalla Regione per garantirne il riassorbimento⁶⁵.

L'analisi del bilancio gestionale di cui alla d.g.r. n. 1/2022 conferma che la Missione 20 "Fondi e accantonamenti" registra un incremento di quasi 10 milioni, quale saldo tra maggiori e minori stanziamenti. Determinante è l'impatto dato dall'esponenziale aumento dell'accantonamento di somme sul Fondo spese impreviste (+79,59 milioni)⁶⁶, giustificato dalla Regione dall'esigenza di disporre di somme sufficienti per gestire in maniera agevole la copertura della quota di cofinanziamento di spettanza regionale necessaria all'avvio del ciclo di programmazione 2021-2027⁶⁷. Come si avrà modo di constatare nel paragrafo dedicato, gran parte delle risorse accantonate sul fondo in questione sono state destinate al finanziamento del crescente disavanzo sanitario. Tra gli accantonamenti iniziali del fondo spese impreviste è peraltro contenuta la quota destinata alla copertura delle lettere di patronage del servizio sanitario regionale (38,6 milioni) che sarà riallocata nel capitolo di riferimento con successiva variazione di legge, a differenza dell'esercizio 2021 il cui stanziamento sul capitolo *ad hoc* era già previsto in sede di bilancio di previsione.

Ulteriori incrementi si rilevano in particolare sul fondo Spese legali (+17 milioni) e in misura marginale sul Fondo perdite societarie (+1,88 milioni) quale conseguenza dell'impegno della Regione a garantire su di essi stanziamenti adeguati in termini di risorse, in linea con i rilievi espressi da questa Sezione durante i giudizi di parifica degli esercizi 2019 e 2020⁶⁸. Parallelamente si riducono gli stanziamenti sul FCDE (-45,34 milioni) e sul Fondo provvedimenti legislativi (-4,3 milioni)⁶⁹. Per quanto concerne gli altri fondi, è prassi per la Regione

⁶⁵ La costruzione del bilancio è stata infatti caratterizzata: da minori entrate correnti non sanitarie, in particolare alle entrate tributarie a titolarità regionale, le quali hanno maggiormente risentito delle conseguenze derivanti dall'emergenza sanitaria; aumento della quota di cofinanziamento regionale UE relativa al nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2021-2027; spondamento delle politiche di spesa da recuperarsi nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione dei fondi comunitari; incremento significativo degli accantonamenti; sostanziale stabilità delle spese di funzionamento. L'equilibrio di bilancio è stato quindi garantito dalla Regione attraverso misure selettive di razionalizzazione della spesa; recupero di risorse giacenti presso Fidi Toscana: si tratta di risorse relative a misure che hanno concluso la loro operatività; riduzione del ricorso a contributi correnti per finanziamento politiche di spesa, sostituiti da ricorso ad indebitamento e sull'utilizzo di avanzo delle annualità precedenti.

⁶⁶ Il fondo passa da uno stanziamento iniziale sul bilancio di previsione 2021-2023 di 18,77 milioni ad uno sul bilancio di previsione 2022-2024 di 98,36 milioni. È emersa anche quest'esercizio finanziario discordanza tra tale ammontare e l'importo indicato dai revisori dei conti nella relazione al bilancio di previsione 2022-2024 (102,30 milioni). Il disallineamento è dato dalla tempistica di rilascio del parere dei revisori, che avviene evidentemente in anticipo (nel caso di specie 20 dicembre 2021) rispetto alla definitiva approvazione del bilancio (30 dicembre 2021).

Un incremento degli accantonamenti che si sta progressivamente innalzando se si pensa che nel bilancio 2018 non vi erano stanziamenti su tale fondo, aumentanti a 5 milioni sul bilancio di previsione 2019-2021 e a 17,58 milioni sul 2020.

⁶⁷ Tale voce, dall'esercizio 2021, rientra tra quelle previste nell'elenco delle spese finanziabili con fondo spese impreviste di cui art. 39, comma 11, lett. b del d.lgs. n. 118/2011, scelta peraltro non pienamente condivisa da questa Sezione per le perplessità già manifestate in sede di parifica, tenuto conto che tale spesa risulta priva delle caratteristiche tali per essere definita "imprevista".

⁶⁸ In sede di giudizio del rendiconto di esercizio 2019, la Sezione non ha parificato il "Fondo perdite societarie" mentre per quanto riguarda l'esercizio 2020 sono stati sollevati dei rilievi con riguardo alla consistenza del "Fondo spese legali" nella relazione di accompagnamento alla parifica.

⁶⁹ Nell'esercizio 2022 tale fondo risulta finalizzato alla copertura del Progetto di legge "Custodi della montagna toscana. Disposizioni finalizzate a contrastare lo spopolamento e a rivitalizzare il tessuto sociale ed economico dei territori montani" con uno stanziamento di 1,3 milioni per 3 anni, approvato con successiva l.r. n. 4 del 1° marzo 2022.

rimandarne all'assestamento l'iscrizione in bilancio; ciò avviene in particolare per il fondo a copertura dei residui perenti che trova allocazione tra le scritture contabili del bilancio di previsione alla data in cui viene definito l'effettivo valore del fondo accantonato nel risultato di amministrazione.

L'ammontare complessivo degli interventi programmati per spese di investimento per l'esercizio 2022, come si evince dal relativo allegato della Nota integrativa, è pari a 380,22 milioni, di cui 331,62 finanziati col ricorso al debito e 48,60 la cui copertura finanziaria è garantita con risorse disponibili in bilancio. Come si avrà modo di constatare nel capitolo relativo all'indebitamento regionale, tale elenco è soggetto a continue rimodulazioni nell'ambito delle leggi di variazione, in quanto è prassi per la Regione, stanti le carenze rilevate nell'attività di programmazione, rideterminare nel corso dell'esercizio la copertura finanziaria degli interventi in ragione del loro stato di avanzamento, rinviando ad esercizi futuri quelli ritenuti meno strategici.

7. Le variazioni legislative di bilancio

Le variazioni di bilancio rappresentano il principale strumento di attuazione del principio della "flessibilità" previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 118/2011 e richiamato nei principi contabili generali di cui all'art. 3, comma 1, del citato decreto (all. a/1). Nell'ambito del ciclo di programmazione hanno la finalità di adeguare i valori iniziali iscritti in bilancio di previsione alle risultanze accertate nell'esercizio precedente (legge di assestamento), nonché alle esigenze gestionali emergenti in corso d'anno, conseguenti a circostanze imprevedibili e straordinarie ovvero all'attuazione di disposizioni legislative, sia nazionali che regionali, intervenute successivamente alla data di approvazione dello stesso.

L'art. 51 del d.lgs. n. 118/2011 regola espressamente la materia, affidando in via generale la competenza sulle variazioni di bilancio all'organo consiliare e, per quanto espressamente previsto, all'organo esecutivo e ai dirigenti, salvo che, per questi ultimi, l'ente regionale non abbia adottato una diversa disciplina⁷⁰.

Nel corso dell'esercizio 2022 le variazioni al bilancio di previsione 2022-2024 effettuate con legge da parte del Consiglio regionale sono state tre, precedute dalle coeve leggi di autorizzazione normativa degli interventi in esse recepiti. Ad esse si aggiunge la legge di assestamento del bilancio.

Tab. 6 - Le variazioni di legge del bilancio di previsione 2022-2024. (in euro)

Tipo di documento	Atto di adozione	Impatto sul bilancio di previsione 2022	
		Variazione in E/U	Totale autorizzazione all'indebitamento
1° variazione di bilancio 2022-2024	l.r. 28 marzo 2022, n. 10	+ 919.740,00	332.086.519,71
2° variazione di bilancio 2022-2024	l.r. 7 giugno 2022, n. 17	-10.528.600,00	323.875.177,60
Legge di assestamento al bilancio di previsione 2022-2024	l.r. 29 luglio 2022, n. 24	+ 64.498.451,34	-
3° variazione di bilancio 2022-2024	l.r. 28 novembre 2022, n. 41	-121.675.538,53	202.041.639,07

Fonte: elaborazione Corte dei conti su atti di deliberazione esercizio 2022.

⁷⁰ In merito alla competenza dirigenziale, la normativa della Regione Toscana (art. 19, l.r. n. 1/2015) ha demandato al dirigente responsabile del bilancio le sole variazioni riguardanti l'istituzione di nuove tipologie di entrata con stanziamento a zero nonché quelle relative alle partite di giro e ad operazioni per conto di terzi.

Gli interventi legislativi di variazione, in ordine alle modalità concernenti l'indicazione dei mezzi di finanziamento dei maggiori oneri di spesa, presentano le medesime criticità riscontrate per le leggi che definiscono la manovra finanziaria, al cui paragrafo si fa rinvio per le opportune considerazioni. È doveroso rilevare, che a fronte dei ripetuti rilievi di questa Sezione in materia, nella relazione tecnica di accompagnamento alle leggi di variazione sul 2022 la Regione ha rappresentato con un maggior grado di trasparenza la tipologia delle fonti di finanziamento dei principali nuovi o maggiori oneri prodotti.

7.1 La prima variazione di bilancio

La prima variazione al bilancio di previsione 2022-2024 è stata approvata con l.r. 28 marzo 2020, n. 10. La stessa recepisce gli effetti finanziari contenuti nel proprio collegato, la coeva l.r. 28 marzo 2022, n. 9 *"Interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2022-2024"*. Quest'ultima introduce modifiche a norme vigenti e/o inserisce nuove disposizioni che forniscono a detta variazione le necessarie autorizzazioni legislative.

In tema di entrate, in particolare declina in bilancio le disposizioni di cui all'art. 1, commi 2-9 della l. 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio per il 2022) in materia di Addizionale Regionale all'IRPEF⁷¹ e di Fondo statale compensativo⁷², volte a rideterminare l'aliquota del tributo regionale in coerenza con la nuova articolazione degli scaglioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'impatto sul bilancio in termini di incremento del gettito fiscale dell'operazione risulta modesto, stimato in complessivi 0,45 milioni. Dal lato della spesa, viene autorizzata la concessione in favore di enti locali di una serie di contributi straordinari legati ad interventi infrastrutturali, perlopiù finanziati da indebitamento.

La legge di variazione n. 10/2022, recependo gli effetti finanziari dei provvedimenti sopra descritti, determina un incremento delle originarie previsioni di entrata e di spesa di 0,92 milioni nel 2022, di 0,45 milioni nel 2023 e di 4,05 milioni nel 2024.

Autorizza altresì il ricorso al credito nel triennio 2022-2024 per complessivi 684,51 milioni, di cui 332,09 nel 2022, 197,23 milioni nel 2023 e 115,19 nel 2024, con un incremento del livello di indebitamento, rispetto alle originarie previsioni di bilancio, di 0,47 milioni nel 2022 e di 3,60 milioni nel 2024. I restanti interventi di spesa non finanziati dall'indebitamento

⁷¹ Art. 1, co. 2 e 5 l. n. 234/2021. Nel dettaglio, viene modificato l'art. 4 della l.r. n. 77/2012 *"Variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale Irpef"*, sia nella parte relativa agli scaglioni di reddito, adeguati a quelli previsti dalla l. 234/2021, sia nella parte relativa alle aliquote e previsto il differimento. Altresì, al fine di garantire la coerenza della disciplina dell'addizionale Irpef regionale con la nuova articolazione degli scaglioni il termine di cui all'art. 50 co. 3 del d.lgs. n. 446/1997, limitatamente alle aliquote applicabili per l'anno di imposta 2022, è differito dal 31 dicembre 2021 al 31 marzo 2022.

⁷² Art. 1, co. 9, l. n. 234/2021: *"A decorrere dall'esercizio 2022, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo con una dotazione annua di 192.252.000 euro finalizzato a compensare le regioni e le province autonome della riduzione delle entrate fiscali derivanti dall'applicazione dell'aliquota base dell'IRAP e non compensate nell'ambito del finanziamento sanitario corrente del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato, ovvero dall'applicazione di maggiorazioni regionali vigenti"*. Per la Toscana, le minori entrate su Add. Reg. Irpef e su Irap (-6,66 milioni per ciascun anno del triennio 2022-2024) sono effettivamente compensate con un Fondo statale di 7,11 milioni, in coerenza con i valori di cui all'allegato 2 della l. n. 234/2021 che contiene gli importi spettanti a ciascuna regione e provincia autonoma a valere sul fondo.

trovano copertura nelle risorse provenienti dal maggior gettito fiscale e dall'utilizzo di fondi della Missione 20, nello specifico di stanziamenti iscritti nel Fondo di riserva per spese imprevedute⁷³.

7.2 La seconda variazione di bilancio

La seconda variazione legislativa al bilancio di previsione 2022-2024 è stata disposta con l.r. 7 giugno 2022, n. 17, allo scopo di adeguare le previsioni di entrata e di spesa all'andamento della gestione in corso e di coordinarle con le disposizioni della coeva l.r. n. 16/2022 *"Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2022-2024"*.

La legge collegata interviene, in particolare, in materia di investimenti sanitari autorizzati dalla l.r. n. 19/2019 *"Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie"*, attraverso la rimodulazione sull'intero triennio 2022-2024 degli interventi di spesa e delle risorse garantite per il loro finanziamento, provenienti da ricorso ad indebitamento⁷⁴.

Ulteriori rimodulazioni sono previste per spese in conto capitale la cui esigibilità è posticipata dall'annualità 2022 a quelle successive. Sono altresì concessi contributi straordinari a valere in via trasversale sull'intero triennio, per interventi finalizzati alla viabilità, riqualificazione, manutenzione e/o valorizzazione di edifici e opere artistiche, sostegno economico a seguito di eventi dannosi, nonché incrementi di contributi già autorizzati con precedenti leggi. In tema di contrasto all'emergenza sanitaria da Covid-19, sono attivate per l'annualità 2022, nell'ambito delle risorse di cui ai dd.ll. n. 41/2021 e n. 73/2021, specifiche misure di sostegno in favore di soggetti - esercenti attività economiche inerenti all'organizzazione e alla gestione degli spettacoli - che abbiano subito una perdita rilevante del proprio reddito o delle proprie entrate a causa della pandemia.

La legge di variazione n. 42/2022, recependo gli effetti finanziari dei provvedimenti sopra descritti e delle citate rimodulazioni, determina una riduzione delle previsioni di entrata e spesa per il 2022 (-10,53 milioni) e parallelamente un incremento sul 2023 (+3,92 milioni) e sul 2024 (29,8 milioni). Parimenti, il livello complessivo dell'autorizzazione al debito (710,02 milioni), rispetto alla prima variazione di legge, aumenta di 3,92 milioni nel 2023 (32,87 milioni) e di 29,8 milioni nel 2024 (184,99 milioni) mentre diminuisce di 8,21 milioni nel 2022.

Il finanziamento degli ulteriori interventi non coperti da indebitamento è affidato a economie di spesa, tra cui:

⁷³ Dalla d.g.r. n. 384/2022 di variazione del bilancio gestionale si evince che 0,45 milioni provengono dal maggior gettito fiscale e 0,87 milioni da Fondo spese imprevedute, il quale attraverso uno storno compensativo di risorse va a finanziare per 38,73 milioni il Fondo per la copertura delle lettere di patronage.

⁷⁴ A tal fine, 20 milioni dei complessivi 60 provenienti da indebitamento autorizzato dall'art. 14 della l.r. n. 19/2019 e imputati originariamente al solo esercizio 2022 vengono rimodulati sull'intero triennio 2022-2024. Si tratta, nello specifico, della quota dei 20 milioni che la Regione ha destinato, con d.g.r. n. 1296/2021, al *"Fondo complementare regionale"* costituito al fine di garantire alle aziende sanitarie, quale anticipazione regionale (10 per cento), la necessaria copertura per far fronte agli oneri della progettazione collegata agli interventi in materia finanziati con risorse del PNRR. A seguito della citata rimodulazione, sull'esercizio 2022 rimangono imputati 32,6 milioni mentre sul 2023 e sul 2024 vengono stanziati rispettivamente 1,00 milione e 17,0 milioni. Nell'ambito della disponibilità citata l.r. n. 19/2019, è inoltre autorizzato un diverso impiego di risorse per 9,37 milioni da destinare all'impiantistica sportiva presente sull'intero territorio regionale. In conseguenza di ciò, il contributo complessivo di cui alla l.r. n. 19/2019 si definisce in 266,76 milioni rispetto agli originari 276,13 milioni.

- risparmi derivanti dall'operazione di rinegoziazione dei piani di ammortamento relativi all'anticipazione di liquidità, ex d.l. n. 35/2013, autorizzata dall'art. 1, comma 597 e successivi, della l. n. 234/2021. I minori oneri di ammortamento, per quota capitale e quota interessi, sono quantificati in 4,17 milioni per l'anno 2022 e in 8,35 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024;
- utilizzo dell'accantonamento previsto in bilancio a garanzia del pagamento delle rate di mutuo da parte degli enti del SSR a favore di Cassa Depositi e Prestiti (lettere di patronage), in considerazione all'avvenuto pagamento della prima e della seconda semestralità 2022 (38,73 milioni). Le risorse regionali così recuperate, nello specifico, vengono finalizzate alla copertura del disavanzo sanitario emergente dai bilanci consuntivi 2021 delle aziende del SSR (cap. 24447) per la medesima cifra;
- azzeramento della quota 2022 di rimborso allo Stato prevista dal d.l. n. 34/2020 art. 111, comma 2-*novies*⁷⁵ (3,91 milioni), in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 11-*ter*, comma 3 del d.l. n. 4/2022⁷⁶ compensata dalla rinuncia, per analogo importo, al contributo statale 2022 per investimenti aggiuntivi, ex art. 1, commi 134 e seguenti, della l. n. 145/2018 cui si fa comunque carico la Regione con apposito stanziamento di risorse per investimenti da utilizzare per le medesime finalità e secondo le modalità e le procedure previste dalla l. n. 145/2018⁷⁷.

7.3 La legge di assestamento del bilancio 2022-2024

L'assestamento di bilancio è lo strumento giuridico-contabile volto ad adeguare i valori del bilancio di previsione annuale alle risultanze del rendiconto del precedente esercizio finanziario. Rappresenta un momento fondamentale del ciclo gestionale perché consente di realizzare le ultime verifiche di bilancio e, in caso di necessità o di squilibri, di adottare le dovute manovre correttive sull'andamento finanziario.

L'assestamento del bilancio, a norma dell'art. 50 del d.lgs. n. 118/2011 viene approvato annualmente dalla Regione con legge entro il 31 luglio, tenendo conto delle risultanze del consuntivo dell'anno precedente, con particolare riferimento ai dati relativi alla consistenza dei

⁷⁵ Art. 111, comma 2-*novies*, d.l. n. 34/2020: "Ai fini del comma 2-*octies*, a decorrere dall'anno 2022 entro il 30 giugno di ciascun anno, ciascuna regione versa all'entrata del bilancio dello Stato la quota annuale prevista dalla tabella 1, fino alla concorrenza delle risorse ricevute a ristoro delle minori entrate derivanti dalla lotta all'evasione indicate nella tabella 1. In caso di mancato versamento alla scadenza del 30 giugno di ciascun anno, si procede al recupero a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale". In base alla tabella 1, la ripartizione delle risorse derivanti dalla lotta all'evasione da riacquisire al bilancio dello Stato per la Regione Toscana sono pari a 74,32 milioni e la quota annuale è pari a 3,91 milioni.

⁷⁶ Art. 11-*ter*, comma 3 del d.l. n. 4/2022: "Al fine di sostenere gli investimenti e a causa del perdurare della pandemia di COVID-19, non si applica per l'esercizio 2022 la disciplina prevista all'articolo 111, comma 2-*novies*, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Per l'anno 2022 le regioni a statuto ordinario rinunciano al contributo di cui alla tabella 1 allegata alla legge 30 dicembre 2018, n. 145, che è corrispondentemente ridotto dell'importo previsto per ciascuna regione alla colonna "Ripartizione regionale della quota annuale da riacquisire al bilancio dello Stato, articolo 111, comma 2-*novies* del d.l. n. 34/2020" della tabella 1 allegata al citato decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, per un totale complessivo di 50 milioni di euro. Le regioni a statuto ordinario stanziavano risorse per investimenti per le medesime finalità e secondo le modalità e procedure previste dai commi da 134 a 138 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per l'anno 2022, ciascuna secondo gli importi previsti dalla tabella 1 allegata al citato decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, per un totale complessivo di 50 milioni di euro".

⁷⁷ La riduzione della quota 2022 di rimborso allo Stato è contabilizzata sul capitolo di spesa 73135, compensata dalla rinuncia, per analogo importo, al contributo statale 2022 (minori entrate su cap. 42589) per investimenti aggiuntivi (minori spese su cap. 41227). I risparmi così ottenuti vanno a finanziare il cap. di spesa 41248 "Interventi di messa in sicurezza ponti su strade regionali".

residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato, del fondo crediti di dubbia esigibilità, della giacenza di cassa e del risultato di amministrazione.

La legge di assestamento del bilancio di previsione 2022-2024 è stata approvata dal Consiglio regionale con l.r. n. 26 del 29 luglio 2022. Sulla proposta di legge si è espresso, con parere favorevole, il Collegio dei revisori.

Le variazioni a valere sul triennio 2022-2024 hanno interessato il solo esercizio 2022 nei termini che seguono:

- incremento delle previsioni di competenza in entrata e in spesa di 64,50 milioni;
- incremento delle previsioni di cassa di 945,42 milioni in entrata e di 175,35 milioni in spesa;
- saldo di cassa finale presunto di 770,07 milioni.

L'incremento delle previsioni di competenza è correlato all'iscrizione in entrata di quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2021 per 130,22 milioni, che si aggiungono a quelle già applicate in corso d'esercizio⁷⁸, definendo così un ammontare di avanzo 2021 complessivamente applicato al bilancio di previsione 2022, alla data dell'assestamento, pari a 880,34 milioni. L'applicazione dell'avanzo è avvenuta nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 897-899, della l. n. 145/2018, tenuto conto che in ottemperanza alle stesse l'importo massimo da impiegare nel bilancio 2022 risulta pari a 921,23 milioni⁷⁹, corrispondente all'ammontare del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione⁸⁰.

Sempre dal lato delle entrate, si registrano incrementi diffusi su tutti i titoli, di cui 27,80 milioni di parte corrente e 17,18 milioni di parte capitale che compensano la diminuzione delle entrate da accensione di prestiti, stante la ridotta autorizzazione alla contrazione di mutui o prestiti obbligazionari da destinare al finanziamento del disavanzo da debito autorizzato e non contratto ex art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011 (-110,85 milioni).

Con il provvedimento di assestamento, la Regione procede infatti ad allineare il disavanzo presunto iscritto tra le uscite al momento dell'approvazione del bilancio di previsione 2022 (1.637,41 milioni) a quello effettivo scaturito dalle risultanze del rendiconto 2021⁸¹ (1.526,56 milioni). A seguito di detta operazione si determina una riduzione di 110,85 milioni

⁷⁸ Contestualmente all'approvazione della legge di bilancio, viene applicata la quota (559,26 milioni) relativa al Fondo per anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 e successivamente le quote di anticipo di avanzo per un totale di 190,86 milioni applicate con d.g.r. n. 437 del 19 aprile 2022.

⁷⁹ Corrispondente alla quota di disavanzo di amministrazione derivante da debito autorizzato e non contratto (900,29) applicata al bilancio di previsione 2021 a cui si aggiungono le quote annuali del disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui (2,91 milioni) e dalla restituzione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 (18,03 milioni).

⁸⁰ Tenuto conto del fatto che la Regione Toscana ha chiuso il rendiconto dell'esercizio 2021 con un avanzo formale di 346,08 milioni, si applica in materia il comma 898 dell'art. 1 della l. n. 145/2018, il quale precisa che gli enti che presentino un valore positivo della lett. A) del prospetto del risultato di amministrazione del precedente esercizio ma comunque inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazione di liquidità possono applicare al bilancio di previsione di competenza la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione

⁸¹ Il rendiconto per l'esercizio 2022 è stato approvato con l.r. 29 luglio 2022, n. 26.

interamente imputabile alla diminuzione del disavanzo da debito autorizzato e non contratto (che passa da 1.011,14 milioni a 900,29 milioni).

In materia di “mutui a pareggio”, in assestamento sono iscritti in bilancio, tra le entrate da accensione di prestiti, 3,27 milioni corrispondenti alla quota relativa al finanziamento del debito autorizzato e non contratto dell’esercizio 2021 reimputata ad esercizi successivi in sede di riaccertamento ordinario 2021.

Sul fronte delle uscite, si riscontra l’aumento delle spese correnti per 144,41 milioni e delle spese in conto capitale per 30,84 milioni. In particolare, la missione 20 “*Fondi e accantonamenti*” registra un incremento consistente di 64,50 milioni, conseguente all’applicazione in bilancio dei fondi di riserva. In particolare, vengono iscritte in bilancio le quote di avanzo riferite al “Fondo perdite societarie” (+22,96 milioni) ed al “Fondo spese legali” (+17,04 milioni). Contestualmente, in ottemperanza alle disposizioni dei principi contabili⁸², la Regione procede alla rimodulazione - in aumento (+9,30 milioni⁸³) - della quota di FCDE per la componente della competenza 2022, che passa da 109,42 milioni stanziati in sede di bilancio di previsione a 118,72 milioni nelle previsioni definitive. Come anticipato in sede di analisi del bilancio di previsione, l’assestamento è la sede in cui la Regione provvede ad iscrivere in bilancio l’avanzo correlato al fondo di accantonamento per i residui perenti per una quota parte che nel 2022 si definisce in 9 milioni⁸⁴. È stato altresì incrementato in conto competenza lo stanziamento sul Fondo spese impreviste per 4,68 milioni.

7.4 La terza variazione di bilancio

La terza e ultima variazione legislativa al bilancio di previsione 2022-2024 è stata disposta con l.r. 28 novembre 2022, n. 41, allo scopo di adeguare le previsioni di entrata e di spesa all’andamento della gestione in corso e di coordinarle con le disposizioni della coeva l.r. n. 40/2022 “*Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione 2022-2024*”.

La legge collegata autorizza nuovi oneri di spesa per la Regione, perlopiù rappresentati da contributi concessi a enti locali in tema di infrastrutture (finanziati da indebitamento) a valere trasversalmente sull’intero triennio, nonché da misure di sostegno economico imputabili all’esercizio 2022, talune quale ristoro per minori ricavi causati da emergenza Covid⁸⁵.

È altresì previsto il rifinanziamento anche per il 2022 di interventi di sostegno ad enti pubblici di promozione culturale che costituiscono, oramai, da diversi esercizi finanziari, una voce fissa del bilancio regionale. Si tratta, nel dettaglio, dei contributi alla Fondazione Carnevale Viareggio (1 milione) ed alla Fondazione Puccini (660 mila euro) per il pagamento delle rate di mutui assunti per interventi all’interno del Parco della Musica, finanziati tramite trasferimenti regionali in conto esercizio.

⁸² Punto 3.3 dell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.

⁸³ Di questi, 7,8 milioni si riferiscono alla parte corrente e 1,5 milioni a quella in conto capitale.

⁸⁴ L’ammontare complessivo del fondo residui perenti al 31.12.2021 è pari a 61,6 milioni.

⁸⁵ Si tratta, nello specifico, delle aziende operanti nel settore delle discoteche a cui è concesso un contributo a fondo perduto di 110 mila euro. Tale intervento, assieme ad altri, trova copertura nelle entrate da recuperi da parte di Sviluppo Toscana S.p.A. a valere sul Fondo unico per le imprese (0,158 milioni nel 2022).

Il livello di indebitamento regionale del triennio complessivamente aumenta, in quanto fonte di finanziamento dei numerosi contributi concessi agli enti locali e alle aziende sanitarie. In ambito sanitario, in particolare, si incrementa per complessivi 46 milioni di cui 16,06 milioni nel 2022, 19,79 milioni nel 2023 e 10,16 milioni nel 2024 al fine di garantire la copertura finanziaria agli interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie di cui all'art. 14 della l.r. n. 19/2019. La legge n. 40/2022 modifica, peraltro, il citato art. 14 non solo in termini di dotazione finanziaria ma altresì in ordine alla destinazione della spesa che non è più solo limitata al rinnovamento strutturale bensì anche a quello strumentale al fine di ricomprendere le erogazioni finalizzate all'accrescimento del patrimonio tecnologico.

Sempre il collegato alla terza variazione di bilancio, accanto ai nuovi oneri di spesa, dispone a numerose rimodulazioni ad anni successivi – in particolare al 2023 - delle misure finanziarie collegate a precedenti interventi, derivanti dallo slittamento cronoprogramma da parte degli enti interessati. Nel preambolo della legge la Regione dà espressamente conto del fatto che tali rinvii sono dettati dall'esigenza di mantenere in bilancio solo stanziamenti esigibili entro il termine dell'esercizio corrente, anche al fine di liberare risorse non spendibili nell'anno da destinare ad altri interventi ritenuti prioritari.

Tra le principali rimodulazioni di spesa vi sono interventi già ampiamente noti come il raddoppio della linea ferroviaria Pistoia-Lucca e quelli sul porto di Marina di Carrara, soggetti oramai da diversi esercizi finanziari a continui slittamenti annuali, di cui si tratterà in apposito paragrafo.

L'importo della riprogrammazione delle risorse destinate ad investimenti vale complessivamente 164,53 milioni, di cui 124,44 milioni rimodulati sul 2023 e 40,09 milioni sul 2024. I continui rinvii, sebbene in molti casi motivati da slittamento dei cronoprogrammi delle attività, rappresentano tuttavia l'ulteriore conferma di una capacità di programmazione regionale che da diversi esercizi finanziari si caratterizza come precaria e poco attendibile anche nel breve periodo.

La legge di variazione n. 41/2022 "*Terza variazione di bilancio*" ha recepito gli effetti finanziari dei provvedimenti sopra descritti, registrando una riduzione delle originarie previsioni di entrata e di spesa per l'esercizio esercizio 2022 a pari 121,67 milioni. Parallelamente, per effetto delle rimodulazioni di spesa, aumentano gli stanziamenti delle due annualità successive pari a +125,23 milioni nel 2022 e a +58,39 milioni nel 2023. I saldi includono storni compensativi tra missioni tali da non alterare i volumi complessivi di bilancio per un valore complessivo pari a 20,71 milioni sul 2022, 3,28 milioni sul 2023 e 3,12 milioni sul 2024.

L'autorizzazione alla contrazione di mutui si riduce nell'esercizio 2022 di 121,83 milioni, valore dato dal decremento dell'indebitamento del perimetro ordinario di 137,89 milioni, mitigato dall'aumento di 16,06 milioni di indebitamento sanitario. Anche tale riduzione risente dell'operazione di reimputazione della spesa ad annualità successive del triennio di riferimento del bilancio di previsione. In conseguenza di ciò, l'indebitamento aumenta nel biennio 2023-2024 rispettivamente di 125,23 milioni e di 56,61 milioni.

Con la terza variazione di bilancio è registrata sul bilancio la rimodulazione del disavanzo da anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013, derivante dalla rinegoziazione adottata ai sensi dell'art.1, commi 597 e ss. della legge di stabilità 2022 (l. n. 234/2021). A seguito di tale

operazione, la quota annuale di rimborso del disavanzo passa nel 2023 da 18,43 milioni a 16,65 milioni, con un risparmio di 1,78 milioni. Nel 2024 invece passa da 18,85 milioni a 16,90 con un risparmio di 1,95 milioni. Conseguentemente, riducendosi la quota di rimborso annuale del disavanzo, si incrementa la quota del Fondo iscritto in spesa, tra la voce rimborso prestiti che confluisce poi nel risultato di amministrazione⁸⁶.

Pertanto, il disavanzo derivante dalla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità è approvato nel bilancio di previsione 2022-2023 in 559,26 milioni per l'anno 2022, in 541,24 milioni per l'anno 2023 ed in 524,58 milioni per l'anno 2024⁸⁷.

8. Le variazioni di Giunta

Il bilancio di previsione, oltre alle variazioni adottate con legge, è sottoposto a interventi correttivi da parte della Giunta Regionale, ai sensi dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011.

Nell'esercizio 2022, le variazioni al bilancio gestionale, sintetizzate nella tabella che segue, sono state 26, comprensive di quelle conseguenti alla legge di assestamento ed alle due leggi di variazione del bilancio. Molte di esse hanno riguardato la necessità di aggiornare il bilancio ai principali provvedimenti legislativi in attuazione del PNRR ed in misura più limitata in materia di emergenza sanitaria da Covid-19.

Tab. 7 - Variazioni al bilancio gestionale esercizio 2022-2024 approvate dalla Giunta regionale. (in euro)

N. prog.vo	N. d.g.r. ⁸⁸	Data d.g.r.	Variazione E/U	Principali movimentazioni finanziarie della variazione
1	34-35-36	17/01/2022		Prelievo da Fondo spese legali per finanziamento debito fuori bilancio
2	48-49-50	31/01/2022	+ 73.931.775,70	Riassegnazione risorse FSC delibere Cipe n. 40/2020 e n. 26/2021; prelievo da Fondo spese obbligatorie
3	181-182-183	21/02/2022	-67.912.633,23	Riprogrammazione sul 2023 di investimenti sanitari (finanziati da art. 20, l. 67/88 e l. 244/2007); applicazione fondi sociali e sanitari; prelievo Fondo spese legali e Fondo spese imprevidite per cofinanziamento programmazione comunitaria; Trasferimenti fondi Covid e PNRR
4	306-307-308	14/03/2022	0,00	Prelievo da Fondo spese imprevidite per gestione emergenza
5	344-345-346	28/03/2022	+ 35.599.035,00	Trasferimenti Fondi Covid e PNRR; applicazione fondi sanitari, sociali ed europei.
6	376-377-378	06/04/2022	+ 51.518,55	Donazione cittadini per emergenza Ucraina
7	383-384	11/04/2022	+ 919.740,00	Interventi collegati alla 1° variazione di legge
8	435-436-437	19/04/2022	+ 291.646.596,59	Applicazione quota avanzo amministrazione presunto di cui una parte a finanziamento disavanzo sanitario e spese PNRR; applicazione fondi europei; trasferimento per investimenti sanitari (finanziati da art. 20, l. 67/88 e l. 244/2007); trasferimenti fondi Covid;

⁸⁶ Le modalità di gestione annuale del fondo sono disciplinate dalla l. n. 208/2015, art. 1, comma 700, lett. a) (legge di stabilità per il 2016 e prevedono che in entrate venga applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente, e in spesa il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente. Quindi, il fondo è ridotto annualmente della quota di quota del rimborso dell'anticipazione effettuata nell'esercizio precedente. Se la quota di rimborso diminuisce, inevitabilmente aumenta l'ammontare del fondo in spesa.

⁸⁷ Il disavanzo derivante dalla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità è approvato nel bilancio di previsione 2023-2024 in 541,24 milioni per l'anno 2023, in 524,58 milioni per l'anno 2024 e in 507,68 milioni per il 2025.

⁸⁸ Le d.g.r. correlate alle singole variazioni sono tre in quanto ricomprendono la variazione al bilancio di previsione finanziario, la variazione al documento tecnico di accompagnamento e la variazione al bilancio finanziario gestionale. Al netto degli interventi collegati alle variazioni di legge, complessivamente gli interventi correttivi al bilancio adottati con delibera di Giunta sono stati.

N. prog.vo	N. d.g.r. ⁸⁸	Data d.g.r.	Variazione E/U	Principali movimentazioni finanziarie della variazione
				implementazione e prelievo da Fondo spese imprevedute spese emergenza Ucraina
9	523-524-525	16/05/2022	+ 143.470.488,29	Fondi sociali, sanitari ed europei di cui FSC 2021-2027; trasferimenti Covid 19 di cui Fondo per rimborso ulteriori spesa sanitarie; trasferimenti PNRR; prelievo da fondo spese imprevedute, fondo spese obbligatorie e da fondo per nuovi provvedimenti legislativi
10	569	23/05/2022	+4.683.496,43	Fondi sanitari ed europei; riprogrammazione su 2023 per investimenti sanitari (finanziati da art. 20, l. 67/88 e l. 244/2007) il cui trasferimento è stato iscritto in bilancio con d.g.r. n. 437/2022; riprogrammazione POR delibera Cipe 20/2020; trasferimenti Covid; trasferimenti PNRR; prelievo fondo spese legali
11	624	07/06/2022	+ 7.475.642,50	Fondi europei; riprogrammazione FSC del. Cipe 40/2020; trasferimenti Covid; slittamento trasferimenti PNRR al 2023; prelievo fondo spese legali
12	632	09/06/2022	10.528.600,00	Interventi collegati alla 2° variazione di legge
13	635	09/06/2022	+ 80.200.000,00	Prelievo da fondo spese imprevedute per ripiano disavanzi sanitari
14	751	27/06/2022	+ 89.083.992,27	Contributo ordinario alle ASL per ricapitalizzazione ammortamenti non sterilizzati l.r. n. 19/2022; Fondi sociali, sanitari ed europei; Trasferimenti PNRR; entrata ordinaria destinata a contrasto emergenza Covid 19; prelievo da fondo di spese imprevedute per emergenza Ucraina
15	843	25/07/2022	+ 23.064.151,37	Fondi sanitari ed europei; trasferimenti fondi Covid-19; trasferimenti PNRR; passaggi definitivi di risorse tra i due conti (ordinario e sanitario)
16	923	01/08/2022	0,00	Prelievo da fondo spese imprevedute per gestione emergenza
17	941	08/08/2022	64.498.451,34	Legge di assestamento
18	982	29/08/2022	+ 109.557,33	Applicazione avanzo per interventi di spesa a sostegno violenza sulle donne; compensazioni tra capitoli di spesa
19	1021	12/09/2022	-15.416.143,30	Applicazione avanzo amministrazione per finanziamento spese aziende sanitarie con economie di esercizi precedenti; fondi europei, sociali e sanitari; trasferimenti Covid 19; trasferimenti PNRR; riprogrammazione di fondi Tpl al 2023; prelievo da fondo spese legali; prelievo da fondo spese imprevedute; prelievo da fondo residui perenti
20	1149	17/10/2022	+74.341.957,95	Prelievo da fondo residui perenti
21	1290	21/11/2022	-20.695.466,24	Fondi europei, sociali e sanitari; trasferimenti Covid-19
22	1364	28/11/2022	-121.675.538,53	Interventi collegati alla 3° variazione di legge
23	1367	28/11/2022	14.878.944,87	Prelievo da fondo residui perenti
24	1402	12/12/2022	+397.154.995,00	Payback su dispositivi medici
25	1522	19/12/2022	+985.260.540,40	Iscrizione risorse provenienti da tasse regionali da destinare alla sanità per 379,27 milioni; trasferimento dallo Stato per quote premiali per 64,13 milioni; rimborso alle regioni per acquisto medicinali innovativi per 20,66 milioni; trasferimenti per Covid-19; <i>payback</i> per 69,64 milioni, trasferimenti PNRR; trasferimenti PNRR; passaggi definitivi di risorse tra i due conti (ordinario e sanitario) per 119 milioni; prelievo Fondo spese legali; prelievo Fondo spese imprevedute per finanziare disavanzo sanitario emergente per 12,3 milioni
26	1567	27/12/2022	+ 36.047.988,98	Fondi europei e sanitari; trasferimenti Covid-19; trasferimenti PNRR; passaggi definitivi di risorse tra i due conti (ordinario e sanitario)

Fonte: Corte dei conti su deliberazioni di Giunta di variazione al bilancio gestionale esercizio 2022.

L'esame svolto dalla Sezione sulle variazioni di bilancio adottate dall'organo esecutivo rappresenta senza dubbio un passaggio fondamentale per comprendere le scelte gestionali operate dalla Regione nella costruzione del bilancio e i fenomeni contabili ad esse associati.

Va segnalato al riguardo che l'analisi risulta particolarmente complessa per il fatto che gli atti di variazione regionali sono privi di allegati esplicativi delle numerose e molteplici

operazioni di diversa natura adottate, rendendo di difficile evidenza il collegamento fra interventi di spesa e relativa fonte di finanziamento. Peraltro, tipiche variazioni disposte dalla Giunta regionale toscana sono costituite dagli storni compensativi tra stanziamenti di spesa nell'ambito della medesima annualità ovvero la loro riprogrammazione ad annualità successive del triennio rendendo complicato seguire, nel corso degli esercizi finanziari, l'andamento degli stanziamenti di entrata e di spesa correlati alle diverse fenomenologie e soprattutto la consistenza effettiva della mole di residui attivi e passivi eventualmente generatisi.

La Sezione ha avuto modo di rilevare anche in passato come queste tecniche minino la piena comprensibilità delle strategie regionali, soggette a continua rimodulazione ed aggiornamento, rendendo il bilancio in difetto di trasparenza.

Oltre che particolarmente complesse, le variazioni al bilancio gestionale sono state anche nel 2022, come evidenziato dal prospetto sopra riportato, molto numerose e distribuite lungo tutta la durata dell'esercizio (anche nel mese di dicembre in prossimità della conclusione del ciclo finanziario): ciò che palesa ulteriori evidenti criticità nell'attività di programmazione annuale che arrivano in tal modo ad interessare complessivamente l'intero corso della gestione, snaturando l'essenza del bilancio di previsione. Rispetto a questa prassi ormai consolidata la Sezione è stata sempre critica, anche in ragione del fatto che lo stesso principio di flessibilità (p. 7, all. A/1 del d.lgs. n. 118/2011) prevede che un eccessivo ricorso alle variazioni di bilancio vada visto *“come fatto negativo, in quanto toglie autenticità e attendibilità del processo di programmazione e rende non credibile il complesso del sistema di bilancio”*.

Se è vero quanto asserito dalla Regione in ordine alla necessità di acquisire, tramite variazioni di bilancio, risorse vincolate ancora prive, in sede di predisposizione del bilancio, di previsione del titolo giuridico legittimante lo stanziamento (decreto di assegnazione delle stesse risorse da parte del soggetto finanziatore), è pur vero che tale motivazione costituisce solo una parte delle ragioni sottese alle variazioni, caratterizzate perlopiù da continui trasferimenti di entrate e spese da un capitolo all'altro e slittamenti dei cronoprogrammi, che variano in funzione della mutevole disponibilità di risorse e della necessità di garantire le opportune coperture finanziarie agli stanziamenti di spesa, procrastinando interventi ritenuti meno strategici, al fine di recuperare economie per il finanziamento di programmi di spesa giudicati prioritari.

9. Reiterata programmazione di interventi di spesa

La riprogrammazione di spese ad anni successivi rappresenta un fenomeno ricorrente nel bilancio regionale, procrastinati regolarmente in avanti di un anno, afferenti opere pubbliche ritenute strategiche per la Regione, richiamate anche nel nuovo Piano regionale di sviluppo 2021-2025 e nel DEFR 2022 quali priorità dell'agenda regionale nel settore delle infrastrutture viarie.

La fattispecie, su cui la Sezione ha già espresso nei precedenti esercizi le proprie perplessità, si ripropone anche nell'esercizio finanziario 2022 ed è complessivamente rappresentata nella tabella che segue in cui risulta evidente come l'erogazione della prima quota del contributo agli interventi elencati venga regolarmente differita di un anno, in ogni nuovo esercizio

finanziario a partire dal 2015 senza alcuna certezza circa i tempi di avvio, definizione e di conclusione.

Tab. 8 - Interventi riprogrammati annualmente.

(in euro)

art. 6 Interventi programmati annualmente:

INTERVENTI SUL PORTO DI LIVORNO - art. 22 l.r. n. 37/2015						
Art.	L.r. n.	Previsione erogazione prima quota		Previsione erogazione ultima quota		Quota annuale del contributo
art. 22	37/2015	2016		2035		12.500.000,00
art. 14	88/2016	2017		2036		
art. 14	51/2017	2018		2037		
art. 1	51/2017	2019		2038		
art. 17	78/2017	2020		2039		
art. 14	80/2019	2021		2041***		
art. 1	98/2020	2022		2041		
art. 3	55/2021	2023		2042		
RADDOPPIO LINEA FERROVIARIA PISTOIA LUCCA - art. 33 l.r. n. 86/2014						
Art.	L.r. n.	Previsione erogazione prima quota		Previsione erogazione ultima quota		Quota annuale del contributo
art. 3	40/2017	2018		2037		12.500.000,00
art. 7	68/2018	2020		2039		
art. 13	80/2019	2021		2040		
art. 2	44/2021	2022		2041		
art. 2	55/2021	2023		2042		
art. 3	40/2022	2024		2043		
INTERVENTI SUL PORTO DI MARINA DI CARRARA- art. 26-bis l.r. n. 82/2015						
Art.	L.r. n.	Previsione erogazione prima quota		Previsione erogazione ultima quota		Quota annuale del contributo
art. 2	67/2016	2018		2037		1.000.000,00
art. 11	68/2018	2020		2039		
art. 15	80/2019	2021		2040		
art. 3	44/2021	2022		2041		
art. 4	55/2021	2023		2042		
art. 4	40/2022	2024		2043		
TANGENZIALE DI LUCCA - art. 45-bis l.r. n. 77/2012						
Art.	L.r. n.	Previsione erogazione prima quota		Previsione erogazione ultima quota		Quota totale del contributo
art. 45-bis*	77/2012	2015	5.000.000,00	2016	10.000.000,00	15.000.000,00
art. 27	86/2014	2015	15.000.000,00	2015	0	
art. 6	68/2016	2017	2.000.000,00	2018	13.000.000,00	
art. 9	88/2016	2018	2.000.000,00	2019	13.000.000,00	
art. 16	78/2017	2018	4.000.000,00	2020	6.500.000,00	
art. 13	74/2018	2020	11.000.000,00	2021	4.000.000,00	
art. 12	98/2020	2022	11.000.000,00	2023	4.000.000,00	
art. 2	40/2022	2023	11.000.000,00	2024	4.000.000,00	

Fonte: legge di stabilità 2022 e terza variazione di bilancio.

In particolare, nella legge di stabilità per il triennio 2022-2024 (l.r. n. 55/2021), sono previste tre rimodulazioni che interessano i seguenti interventi:

- realizzazione della darsena sul porto di Livorno quale intervento autorizzato dall'art. 34 della l.r. n. 86/2014, il cui contributo è finalizzato al rimborso del costo del debito assunto per tale finalità dall'Autorità portuale, con un impegno finanziario massimo per la Regione Toscana pari a 12,5 milioni per ciascuno dei diciannove anni corrispondenti all'arco temporale di ammortamento dell'intervento;
- raddoppio della linea ferroviaria Lucca Pistoia, quale intervento autorizzato dall'art. 33 della l.r. n. 86/2014 che comporta per la Regione un impegno finanziario pari a 12,5 milioni per ciascuno dei diciannove anni corrispondenti all'arco temporale di ammortamento dell'intervento;

- interventi sul porto di Marina di Carrara, quale intervento autorizzato dall'art. 26-bis della l.r. n. 82/2015, che comporta per la Regione un impegno finanziario pari a 1,0 milioni per ciascuno dei diciannove anni corrispondenti all'arco temporale di ammortamento dell'intervento⁸⁹.

Altresì, con l.r. n. 40/2022 (Interventi normativi collegati alla terza variazione di bilancio) sia nel caso del raddoppio della linea ferroviaria Pistoia-Lucca che degli interventi sul porto di Marina di Carrara, viene ulteriormente prorogata di un altro anno la data di erogazione della prima quota del contributo e conseguentemente quella dell'ultima quota.

Tale *modus operandi* limita di fatto l'essenza stessa dello strumento di programmazione, che per sua natura deve fornire una rappresentazione quanto più aderente alla realtà delle strategie dell'ente territoriale, non solo nel primo esercizio finanziario ma nell'arco dell'intero triennio di riferimento. Deve altresì essere garantita la predisposizione di un cronoprogramma veritiero degli obiettivi previsti e dei tempi di realizzazione, in considerazione di una successiva verifica anche da parte dell'utente finale, il quale si aspetta che interventi programmati da lungo tempo trovino tempestiva attuazione. Come già anticipato, tali interventi sono ritenuti strategici per la Regione nell'ambito della nuova programmazione contenuta nel Piano regionale di sviluppo e si auspica che possano trovare tempestivo avvio, a partire dall'effettiva sottoscrizione dell'Accordo di Programma tra la Regione e il Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale per la realizzazione delle opere marittime previste nella prima fase di attuazione della Darsena Europa⁹⁰.

10. Applicazione dell'avanzo di amministrazione al bilancio di previsione 2022. Rispetto dei vincoli di legge

L'art. 1, commi 897-900, della legge n. 145/2018 detta specifiche norme in tema di applicabilità al bilancio di previsione dell'avanzo di amministrazione del precedente esercizio, estendendone la possibilità anche ad enti in disavanzo e distinguendo sul tema tra disavanzo formale e sostanziale.

La Regione Toscana ha chiuso il rendiconto dell'esercizio 2021 con un avanzo formale, pari a 346,08 milioni⁹¹.

Tale valore risulta, tuttavia, inferiore alla somma delle quote accantonate nel risultato di amministrazione 2020 a titolo di Fondo crediti di dubbia esigibilità e fondo anticipazione di liquidità. In tale fattispecie, trova applicazione, pertanto, il comma 898 del citato articolo di legge, il quale precisa che gli enti che presentino un valore positivo della lett. A) del prospetto del risultato di amministrazione del precedente esercizio ma comunque inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata per il Fondo crediti di dubbia esigibilità e per il fondo anticipazione di liquidità possono applicare al bilancio di previsione di competenza la quota

⁸⁹ Per quanto segnatamente attiene all'intervento sul porto di Marina di Carrara, nella legge viene precisato che la conferenza di servizi per l'approvazione della progettazione definitiva degli ambiti 1 e 2 si è conclusa nel mese di settembre e che le procedure di gara per l'affidamento dei lavori, a cura di AdSP del Mar Ligure Orientale non risultano essere state avviate.

⁹⁰ Lo schema di Accordo è stato approvato con d.g.r. n. 319 del 22 marzo 2022.

⁹¹ Si rammenta che per il secondo anno consecutivo, la Regione Toscana chiude il rendiconto annuale con un avanzo formale. Nei precedenti esercizi finanziari aveva sempre chiuso il rendiconto con dei disavanzi.

vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione⁹².

Il valore del disavanzo da recuperare iscritto in bilancio in sede di assestamento è pari a 921,23 milioni⁹³ e costituisce pertanto il limite di applicabilità delle quote di avanzo al bilancio di previsione. Considerato che a livello di previsione definitive, l'avanzo derivante dell'esercizio 2021 complessivamente applicato ammonta a 879,50 milioni, la Regione ha rispettato quanto richiesto dalle disposizioni in materia.

11. I fondi di accantonamento e di riserva nel bilancio di previsione. Il fondo per le lettere di *patronage* in favore delle aziende sanitarie

Le somme di competenza stanziata nel bilancio di previsione 2022 all'interno della missione 20 "Fondi e accantonamenti" ammontano complessivamente a 256,42 milioni nelle previsioni iniziali e a 146,53 milioni in quelle definitive, con una riduzione di oltre 100 milioni, dovuta alle movimentazioni che hanno interessato in particolar modo i fondi di riserva di cui agli art. 48 e 49 del d.lgs. n. 118/2011. Si tratta principalmente del Fondo di riserva per spese obbligatorie e del Fondo di riserva per spese impreviste - di cui si tratterà dettagliatamente nei successivi paragrafi - ed in misura marginale, del Fondo per nuovi provvedimenti legislativi⁹⁴.

Nel raffronto tra le previsioni iniziali e quelle definitive non rileva il Fondo a copertura degli oneri derivanti da lettere di *patronage* rilasciate a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale. La Regione ha infatti provveduto solo con la legge di prima variazione ad implementare l'apposito stanziamento in bilancio per una somma pari a 38,73 milioni⁹⁵, attraverso uno storno compensativo dal Fondo di riserva per spese impreviste. Con la seconda legge di variazione di bilancio, una volta venuto meno il rischio di escussione della garanzia prestata a seguito del pagamento da parte delle aziende delle rate di ammortamento dei mutui da esse contratti, le somme in questione sono state "svincolate" dal Fondo a

⁹² Sono escluse dal limite le quote di avanzo di amministrazione derivanti da entrate con vincolo di destinazione finalizzato all'estinzione anticipata dei mutui riguardante esclusivamente la quota capitale del debito, per espressa disposizione aggiunta al comma 898 dall'art. 13, comma 6-*bis*, lett. a) del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2022, n. 25.

⁹³ Corrispondente alla quota di disavanzo di amministrazione derivante da debito autorizzato e non contratto (900,29) applicata al bilancio di previsione 2021 a cui si aggiungono le quote annuali del disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui (2,91 milioni) e dalla restituzione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 (18,03 milioni).

⁹⁴ Il Fondo per nuovi provvedimenti legislativi presentava nel bilancio di previsione 2022-2024 stanziamenti per complessivi 9,3 milioni (1,3 milioni per ciascun esercizio finanziario) utilizzati per il finanziamento degli interventi di spesa della l.r. n. 4/2022 "Custodi della montagna. Disposizioni finalizzate a contrastare lo spopolamento e a rivitalizzare il tessuto sociale ed economico dei territori montani" (prelievo con d.g.r. di variazione n. 525/2022). Successivamente con la l.r. n. 41/2022 (terza variazione di legge) è stato implementato 0,10 milioni destinati al finanziamento degli interventi di spesa della l.r. n. 42/2022 "Interventi di promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili" (prelievo con d.g.r. di variazione n. 1367/2022).

⁹⁵ Cap. 74082/U - perimetro ordinario. Per il biennio 2023-2024 è stato invece valorizzato, per una somma pari a circa 38,5 milioni per ciascun anno, il capitolo 74094 del perimetro sanitario. La Regione, a seguito di specifica richiesta istruttoria, ha motivato gli stanziamenti a valere sul perimetro sanitario come un'operazione "limitata nel tempo" subordinata al recupero delle risorse nella sicurezza, tuttavia, puramente teorica che la garanzia non venga mai escussa.

copertura delle lettere di patronage e destinate a nuove spese, nel caso di specie al pagamento del disavanzo sanitario emergente.

Le risorse liberate dal Fondo per le lettere di patronage costituiscono oramai da alcuni esercizi finanziari una fonte di finanziamento significativa per l'equilibrio di bilancio, atte a garantire la copertura finanziaria dei nuovi o maggiori oneri di spesa. Si tratta, difatti, di risorse regionali libere che la Regione ritiene di poter gestire con piena discrezionalità, una volta venuto meno il rischio di utilizzo per il loro naturale scopo. Permane tuttavia l'onere di dover provvedere l'anno successivo al loro rifinanziamento, tenuto conto che oggetto della garanzia è l'importo annuo della rata per interessi e per quota capitale del mutuo da rimborsare. In tal senso, ragioni di opportunità spingerebbero verso un accantonamento nel risultato di amministrazione, come più volte sollecitato dalla Sezione, a garanzia di passività potenziali rappresentate da possibili escussioni da parte del soggetto garantito. Si tratta tuttavia di una soluzione che la Regione non ha mai adottato, a causa della penuria di risorse libere disponibili nel bilancio regionale per il finanziamento di nuovi oneri di spesa e per la flessibilità gestionale che il fondo in questione assicura⁹⁶.

11.1 Il Fondo di riserva per spese obbligatorie

L'importo del fondo di riserva per spese obbligatorie stanziato nel bilancio di previsione regionale 2022-2024 si definisce, nell'esercizio 2022, in 20 milioni. A fronte dei prelevamenti intercorsi durante l'anno (19,58 milioni), le previsioni definitive si attestano a circa 421 mila euro. Per il biennio successivo il fondo presenta stanziamenti iniziali di importi inferiori, pari a 5 milioni che tuttavia sono oggetto di integrazione nel corso della gestione 2022 definendosi nelle previsioni assestate, rispettivamente in 19,71 milioni e in 10,54 milioni.

L'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011 confina l'accezione di "spesa obbligatoria", al cui finanziamento è dedicato specifico fondo di accantonamento, entro un alveo normativo definito. Si tratta di oneri relativi al *"pagamento degli stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi internazionali e comunitari, le spese per ammortamento dei mutui nonché quelle identificate per espressa disposizione normativa"*. In tal senso, è evidente come la definizione di "spesa obbligatoria" non rientri nella disponibilità dell'amministrazione regionale, se non nello spazio di discrezionalità concesso dal legislatore nella formula di chiusura (*"quelle così identificate per espressa disposizione normativa"*) che implica tuttavia l'onere di garantire con legge tale qualificazione.

La Regione, in sede di controdeduzioni, riferisce di aver effettuato prelievi dal Fondo nel corso del 2022 per alimentare i capitoli di spesa contenuti nell'elenco delle spese obbligatorie allegato al bilancio di previsione, coerentemente con quanto previsto dall' art. 48, comma 1, lett. a) del d.lgs. 118/2011.

⁹⁶ Si rammenta che la Regione, proprio per garantire maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse in questione, ha previsto in bilancio, per la fattispecie delle lettere di patronage delle aziende sanitarie, i due distinti capitoli citati nella nota precedente, uno a valere sul perimetro ordinario e l'altro sul perimetro sanitario, valorizzando alternativamente l'uno o l'altro in funzione della disponibilità di risorse e provvedendo a passaggi di flussi finanziari tra i due capitoli. A seguito dei ripetuti dei rilievi mossi da questa Corte, quest'ultima pratica negli ultimi esercizi finanziari è venuta meno.

In effetti, l'analisi delle movimentazioni sul Fondo non ha palesato impieghi non espressamente rientranti nella definizione di "spesa obbligatoria" di cui al citato art. 48 che, viceversa, erano stati rilevati nel precedente esercizio.

Tuttavia, la prassi di utilizzare gli stanziamenti del fondo spese obbligatorie per dare copertura finanziaria ad interventi di natura indistinta – già oggetto di censura da parte della Sezione nei precedenti esercizi – è stata reiterata anche nel 2022 (8,81 milioni nell'ambito della manovra collegata alla terza variazione di cui alla l.r. n. 41/2022), ciò che comporta l'impossibilità di valutare la rispondenza del prelievo e la sua destinazione al dettato normativo, come meglio si dirà nel paragrafo sulla valutazione delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021.

11.2 Il Fondo di riserva per spese impreviste

Il fondo di riserva per Spese impreviste costituisce, da diversi esercizi finanziari, una tra le fonti che la Regione utilizza con maggiore flessibilità per assicurare la copertura dei nuovi o maggiori oneri di spesa e garantire un apporto di risorse regionali, libere da vincoli, da destinare al finanziamento del disavanzo del comparto sanitario.

Come dimostrano i dati riportati nel dettaglio a fine paragrafo, il fondo ha progressivamente visto crescere – nel 2022 in misura esponenziale – la propria dotazione finanziaria e assume la connotazione di un "conto" sul quale la Regione fa confluire le risorse libere a sua disposizione, utilizzandole non solo per fronteggiare le necessità che possono profilarsi nel corso della gestione, ma altresì per garantire copertura finanziaria a spese già pianificate, anche da diversi esercizi, e/o ampiamente prevedibili, nonché per sopperire a carenze di bilancio di diversa natura, anche non del tutto rispondenti ai requisiti richiesti dal dettato normativo in materia.

L'art. 48, comma 1, lett. b) del d.lgs. 118/2011, ne circoscrive difatti l'utilizzo, vincolandolo allo scopo di sopperire *"alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio"*, con i limiti di non riguardare spese definite obbligatorie ai sensi della lett. a), del citato comma dell'art. 48 e di non *"impegnare i bilanci futuri con carattere di continuità"*.

Il tenore della norma induce a ritenere che l'utilizzo delle risorse ivi accantonate costituisca una ipotesi residuale di copertura della spesa, legata al sopravvenire di esigenze non prevedibili che possano comportare la necessità di un incremento delle assegnazioni e/o rientranti in casistiche di tipo emergenziale.

D'altronde, la stessa Corte costituzionale, con sent. n. 190 del 2014, e già prima con sent. n. 28 del 2013, ravvisa che *"la finalità stessa del fondo di riserva per le spese impreviste esclude che le risorse di tale fondo possano essere utilizzate per coprire spese intenzionalmente pianificate dal legislatore (...) e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo"*. Altresì, sempre la Consulta ritiene che *"l'utilizzo del fondo per le spese impreviste, a copertura di nuovi oneri previsti dalla legislazione approvata in corso di esercizio, da un lato, rischia di vanificarne la finalità, in quanto così facendo esso potrebbe venire eccessivamente impoverito e, dunque, non essere poi in grado di assolvere alle finalità per le quali è stato istituito, una volta che gli eventi che giustificano il ricorso ad esso si dovessero verificare"*.

L'analisi negli anni del bilancio della Regione Toscana da parte della Sezione ha costantemente evidenziato una prassi di impiego del fondo caratterizzata da un elevato grado di discrezionalità, in quanto diretta al finanziamento, a vario titolo, di interventi di spesa eterogenei, anche preventivati da diversi esercizi finanziari, altrimenti in difetto di una ordinaria copertura finanziaria. Una prassi che si può ritenere frutto dell'assenza di una programmazione certa ed attendibile, rilievo peraltro più volte sollevato da questa Sezione in diversi ambiti della gestione finanziaria regionale, da cui derivano una serie di anomalie che si riverberano su tutto il sistema contabile di bilancio.

Taluni di questi impieghi peraltro corrispondono a tipologie di spesa che la Regione stessa ha predefinito come "impreviste" iscrivendole nell'apposito elenco delle spese finanziabili con il fondo spese imprevedute, quale allegato obbligatorio al bilancio di previsione (all. f) ai sensi dell'art. 39, comma 11, lett. b) del d.lgs. n. 118/2011, in quanto ritenute prive di carattere obbligatorio o aventi natura ricorrente tale da impegnare i bilanci futuri con carattere di continuità.

Figurano tuttavia nel suddetto elenco delle voci non pienamente rispondenti alla *ratio* del più volte citato art. 48, lett. b), la cui incoerenza è stata costantemente posta all'attenzione dell'Amministrazione ai fini di una rivalutazione ed una loro eventuale espunzione.

In tal senso, la Sezione valuta positivamente l'esclusione dall'elenco allegato al bilancio di previsione 2022-2024⁹⁷ - in aderenza ai propri rilievi e all'impegno preso dall'Amministrazione regionale in sede di controdeduzioni alla parifica del rendiconto 2021⁹⁸ - delle voci di spesa relative a contenziosi legali e a perdite societarie, già oggetto, per espressa previsione di legge, di appositi fondi di accantonamento in caso di soccombenza in giudizio o in virtù dell'effettivo verificarsi delle perdite societarie, costruiti secondo modalità di calcolo tali da garantire il finanziamento delle fattispecie di cui costituiscono presidio (o quantomeno dovrebbero), senza necessità di dover attingere da ulteriori stanziamenti a titolo prudenziale.

Permangono, tuttavia, nell'allegato f), le seguenti voci oggetto di ripetute censure:

- risorse regionali libere destinate a garantire la quota di cofinanziamento regionale nell'ambito della programmazione comunitaria (voce n. 10);
- finanziamento aggiuntivo a favore del SSR a ripiano del disavanzo sanitario relativo ad esercizi pregressi (voce n. 11)⁹⁹;
- finanziamento aggiuntivo a favore delle SSR finalizzato ad evitare la formazione del disavanzo sanitario (voce n. 12).

La Sezione non può che ribadire quanto già osservato nelle Relazioni sui precedenti rendiconti sottoposti a giudizio di parificazione.

La previsione di utilizzo del Fondo spese imprevedute per finanziamento aggiuntivo al SSR conseguente al ripiano del disavanzo risulta una fattispecie difficilmente ammissibile, in particolar modo quella riferibile a disavanzo relativo ad esercizi pregressi, di cui la Regione

⁹⁷ Con l.r. n. 41/2022 – terza variazione di bilancio.

⁹⁸ L'Amministrazione, in sede di controdeduzioni al giudizio di parificazione dell'esercizio 2021, si era impegnata nell'ambito della legge di bilancio 2023-2025, a rimuovere dall'allegato f) i punti riferiti a suddette voci.

⁹⁹ In precedenti esercizi finanziari, tale voce dell'allegato aveva una dicitura diversa ("trasferimenti al SSR a titolo di contributi straordinari in conto perdite d'esercizio") ma sostanzialmente assimilabile nel contenuto.

ha contezza tenuto conto dello stato del bilancio consolidato che emerge dal monitoraggio dei conti economici trimestrali e dai verbali del Tavolo per la verifica degli adempimenti. Le modalità di ripartizione del Fondo sanitario tra le aziende del comparto, con assegnazioni definitive che intervengono a distanza di un lasso di tempo ampio rispetto alla chiusura dell'esercizio di competenza, nonché la situazione venutasi a generare in conseguenza della pandemia da Covid-19 difatti rendono l'eventualità che si producano disavanzi sanitari un'ipotesi tutt'altro che improbabile. Tale fattispecie si sta rivelando, al contrario, come un onere di spesa fisso per il bilancio regionale, peraltro in costante e preoccupante crescita per cui sarebbe opportuno da parte della Regione prevedere e reperire risorse alternative aventi carattere di stabilità¹⁰⁰. L'individuazione della fonte di copertura del disavanzo sanitario nel fondo spese impreviste, inoltre, non risulta di immediata evidenza nel bilancio e ciò non permette di dare contezza del complesso delle entrate, al di fuori del Fondo sanitario, destinate al finanziamento delle uscite sanitarie, con ripercussioni sul principio della perimetrazione in materia sanitaria richiesto dalla normativa sulla contabilità armonizzata.

Finanziamenti aggiuntivi destinati al SSR dovrebbero trovare specifica allocazione nei capitoli di bilancio dedicati ai trasferimenti alimentati con risorse regionali proprie, mentre i contributi diretti al ripiano delle perdite consolidate dello stesso SSR dovrebbero trovare uno specifico finanziamento, secondo lo schema normativo, nell'aumento delle aliquote fiscali, preservando in questo modo le risorse allocate parte non sanitaria del bilancio. E' chiaro infatti che lo stanziamento a riserva di un fondo alimentato da risorse libere sempre più capiente utilizzato a copertura delle perdite sanitarie viene a limitarne l'impiego per le altre politiche di competenza regionale.

Parimenti, risulta di difficile comprensione la qualificazione di "spesa imprevista" attribuita dalla Regione alla quota di cofinanziamento regionale per i progetti rientranti nell'ambito della programmazione comunitaria. Si tratta infatti palesemente di un onere di spesa prevedibile e tale da impegnare i bilanci con continuità.

Dai chiarimenti forniti dalla Regione nell'ambito del giudizio di parificazione dell'esercizio 2021¹⁰¹, si può dedurre che la finanziabilità con il Fondo spese impreviste di tale voce deriva più che dalla effettiva qualificazione della spesa come imprevedibile, da esigenze connesse alla necessità dell'Amministrazione regionale di non "congelare" risorse libere ad uno scopo definito ma di garantirne la piena disponibilità all'occorrenza. Trattandosi di risorse che la Regione mette essa stessa a disposizione per garantire il proprio apporto alla programmazione comunitaria, ritiene, in caso di rimodulazione del progetto ad anni successivi, di poterle

¹⁰⁰A tale modalità di finanziamento conseguono, inoltre, una serie di ulteriori profili di criticità connessi alla difficoltà di individuare in bilancio l'effettiva provenienza delle entrate destinate al ripiano dei disavanzi ed alla loro perimetrazione, con evidenti ripercussioni in ordine al principio di trasparenza. Per una analisi approfondita sul tema, si rinvia al capitolo sulle politiche sanitarie.

¹⁰¹ Controdeduzioni "L'esigenza di tale integrazione deriva dal fatto che nel corso dell'esercizio può esserci la necessità di rimodulare, fra le annualità di bilancio, gli stanziamenti afferenti alla programmazione comunitaria. Mentre per le quote vincolate relative al cofinanziamento UE/Stato si procede riducendo l'entrata e la spesa su un determinato anno e incrementandole sull'anno in cui le stesse verranno contabilizzate (in termini di accertamento e impegno), per la quota di cofinanziamento a carico della RT, trattandosi di risorse libere, si rende necessario dare nuova "copertura" finanziaria alla spesa nell'annualità di bilancio sulla quale la stessa viene rimodulata a valere sulle risorse regionali libere. Al fine di consentire il rapido utilizzo delle risorse afferenti alla programmazione comunitaria si è ritenuto di prevedere, per tale fattispecie, l'utilizzo del fondo di riserva spese impreviste nell'ambito di un atto amministrativo di variazione, evitando il ricorso ad una legge di variazione con tempi assai più lunghi".

svincolare, derogando alle regole contabili a cui soggiacciono necessariamente invece le quote relative al cofinanziamento UE/Stato, le quali confluiscono tra le risorse vincolate del risultato di amministrazione. Lo stanziamento delle risorse nel Fondo spese impreviste, ne permette, peraltro, il *“rapido utilizzo (...)”* con mero *“atto amministrativo di variazione, evitando il ricorso ad una legge di variazione con tempi assai più lunghi”*.

La Sezione ritiene maggiormente aderente ai principi di sana gestione finanziaria e di trasparenza del bilancio una modalità di gestione della quota di cofinanziamento regionale della programmazione europea che esuli dal passaggio nel Fondo spese impreviste ma che, alla stregua di quella statale e comunitaria, mantenga le somme vincolate allo scopo per cui sono state destinate, per essere utilizzate nel tempo riprogrammato.

Va poi detto, più in generale, che le variazioni di bilancio per consentire prelevamenti dal Fondo di riserva per spese impreviste, per espressa previsione normativa di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 118/2011, possono essere effettuate oltre la data del 30 novembre. Anche per tale motivazione, la Regione trova un evidente beneficio nell'implementare tale fondo anziché utilizzare gli ordinari strumenti previsti dall'ordinamento contabile, i quali garantirebbero al bilancio maggiore trasparenza, comprensibilità e tracciabilità delle risorse. Il criterio adottato dalla Regione delinea, infatti, l'interesse a garantirsi una maggiore flessibilità nell'impiego delle risorse, sia in termini di tempistica sia per la possibilità di evitare di mantenere ferme in bilancio somme specificatamente vincolate ad uno scopo, che al contrario, venuta meno la necessità, potrebbero essere destinate ad altri interventi.

La tabella seguente sintetizza le movimentazioni del Fondo spese impreviste per il triennio 2019-2021 e nel bilancio di previsione 2022-2024. Per gli esercizi 2021 e 2022 i dati sono stati trasmessi dalla Regione a seguito di specifica richiesta istruttoria, stante la difficoltà per la Sezione di determinare con certezza la natura delle risorse che hanno alimentato il fondo ed il loro impiego; difficoltà conseguente ai già rilevati difetti di trasparenza delle variazioni al bilancio gestionale e dalla pratica – in contrasto con il principio di integrità del bilancio - di effettuare compensazioni tra poste di bilancio, in questo caso tra entrate che alimentano il fondo e spese verso cui è diretto il prelievo.

Tab. 9 - Movimentazioni su fondo di riserva per spese imprevedute – quadriennio 2019-2022. (in euro)

MOVIMENTAZIONI SU FSI	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Bilancio di previsione 2022-2024		
				2022	2023	2024
Stanziamento iniziale sul bilancio di previsione	5.000.000	17.581.173	18.773.402	98.363.583	70.514.25	65.204.645
Integrazioni (+) da:	34.834.126	14.604.966	67.218.850	36.501.513	12.500.675	418.637
Maggiori entrate/minori spese/esigibilità differita (+)	34.834.126	14.604.966	37.818.850	25.901.513	12.500.675	418.637
Fondo spese obbligatorie (riequilibrio tra fondi) (+)	-	-	2.500.000	10.600.000	-	-
Fondi indistinti (+)	-	-	26.900.000	-	-	-
Prelievi (-) per:	39.188.411	32.124.605	85.522.613	134.333.757	1.360.739	19.006.196
Spese gestione emergenze (-) *	6.592.000	16.722.476	1.103.000	2.142.049	-	-
Maggiore fabbisogno di spesa (-)	-	-	250.000,00	-	-	-
Ripiano disavanzi sanitari (-) di cui:	29.800.000	11.300.000	73.000.000	92.500.000	-	-
Disavanzo sanitario pregresso (cap. 24447)	15.000.000	1.000.000	-	80.200.000	-	-
Disavanzo sanitario emergente (cap. 24548)	14.800.000	10.300.000	73.000.000	12.300.000	-	-
Copertura lettere patronage (-)	-	-	-	38.734.308**	-	-
Debiti fuori bilancio (-)	-	-	42.113	-	-	-
Contributi straordinari (-)	-	-	127.500	957.400	146.900	18.725.216
Spese di natura indistinta (-)	2.281.327	-	11.000.000	-	-	-
Quote di cofinanziamento regionale relativa alla programmazione comunitaria (-)	515.084	1.722.329,39	-	-	1.213.839	280.980
Contributi a società e fondazioni* (-)	-	2.380.000	-	-	-	-
Stanziamento assestato su bilancio di previsione	75.715	61.534	469.640	531.339	81.654.180	46.617.087

Fonte: Corte dei conti su dati variazioni di bilancio e dati forniti dalla Regione.

*All'interno di tale voce per il 2020 vi sono 11.420.406,94 di spese di ristoro mancato gettito entrate tributarie emergenza Covid 19.

** Una volta venuto meno il rischio di escussione della garanzia prestata a seguito del pagamento da parte delle aziende delle rate di ammortamento dei mutui da esse contratti, le somme sono state "svincolate" dal Fondo a copertura delle lettere di patronage e destinate al pagamento del disavanzo sanitario emergente.

I dati riportati confermano quanto già accennato in precedenza in ordine ad un importante incremento degli stanziamenti sul fondo già a partire dal bilancio di previsione 2022-2024¹⁰², giustificato dalla Regione dall'esigenza di "accogliere" le risorse necessarie per la copertura delle quote di cofinanziamento regionale alla nuova programmazione comunitaria 2021-2027. In realtà, la maggior parte delle risorse accantonate viene di consuetudine destinata al finanziamento del disavanzo del comparto sanitario.

Nel 2022, infatti, il fondo si definisce in 98,34 milioni nelle previsioni iniziali e subisce integrazioni per 36,50 milioni. Significativo è anche l'ammontare dei prelievi pari a 134,33 milioni che determinano uno stanziamento finale che si assesta a soli 531,24 mila euro.

Le voci di impiego di maggiore impatto riguardano proprio il finanziamento del disavanzo sanitario (92,5 milioni) e la copertura degli oneri di spesa derivanti dalle lettere di patronage per 38,73 milioni, pertanto voci tali da impegnare il bilancio con carattere di continuità.

Per quanto concerne la concessione di contributi straordinari per 0,96 milioni¹⁰³ non tutti sembrano garantire la citata coerenza né con la norma di legge né con l'elenco dell'allegato f) al bilancio di previsione, nel quale la spesa per concessione di contributi straordinari a privati

¹⁰² Lo sguardo sui dati del bilancio di previsione 2023-2025 rileva una diminuzione degli stanziamenti sul fondo spese imprevedute maggiormente in linea con gli anni precedenti (9,16 milioni sul 2023, 11,10 milioni sul 2024 e 3,69 milioni sul 2025).

¹⁰³ Si tratta dei seguenti interventi di spesa: cap. 42937 "Interventi di potenziamento della rete idrica"; cap. 42942 "Accordo di collaborazione scientifica con l'Università di Firenze per studio sulle microplastiche marine"; cap. 73145 "Realizzazione spazi co-working"; cap. 42937 "Interventi di potenziamento della rete idrica"; cap. 73150 "Contributo al Comune di Casciana T.me finalizzato a garantire continuazione attività legate al termalismo attraverso il recupero e la messa in sicurezza del patrimonio immobiliare; cap. 11003 "Contributi per attività relative alla promozione della cultura della legalità. Integrazione risorse 2022"; cap. 62354 "Interventi a supporto dell'edilizia scolastica. Contributi per il noleggio di strutture provvisorie per sistemazione alunni delle scuole interessate da lavori di ristrutturazione"; cap. 12025 "Risorse per cooperazione".

o ad enti pubblici è considerata imprevista solo se atta a “fronteggiare danni provocati da agenti atmosferici non prevedibili” (voce 5).

È evidente, pertanto, che solo per 2,14 milioni (riferibili al finanziamento di spese aventi natura emergenziale) è possibile ritenere il prelievo certamente coerente con il disposto normativo di cui all’art. 48, lett. b) del d.lgs. n. 118/2011.

Non si rilevano nell’intero triennio 2022-2024 impieghi del fondo per finanziamenti di spese di natura indistinta in quanto la Regione è stata in grado di definire la tipologia e la natura di tutte le spese oggetto del finanziamento.

Diversamente, sono state effettuate operazione di riequilibrio, in termini di stanziamento, fra i due fondi di riserva (spese impreviste e spese obbligatorie). La rideterminazione degli accantonamenti, prerogativa regionale, è avvenuta nell’ambito delle variazioni con legge, valendo in materia le considerazioni già espresso con riguardo al Fondo spese obbligatorie.

Con le controdeduzioni la Regione precisa che, in assenza di disposizioni di legge che ne stabiliscano un ammontare predeterminato, i fondi di riserva sono quantificati in ragione:

- delle risorse libere correnti disponibili che ne forniscono la copertura;
- della previsione del verificarsi delle condizioni per il ricorso agli stessi, in base degli specifici vincoli dettati dall’art. 48 del d.lgs. n. 118/2011.

Ribadisce quindi la Regione che, nell’ambito delle leggi di variazione, l’utilizzo dei fondi di riserva non debba soggiacere alle regole dell’art. 48 del d.lgs. n. 118/2011 in quanto, nel momento in cui si prevede una rideterminazione degli accantonamenti, le risorse che si liberano perdono la loro originaria connotazione e vengono recuperate al bilancio, quali risorse libere, per essere messe a disposizione delle politiche di spesa. Pertanto, i “limiti qualitativi” cui sono soggette le risorse accantonate in ciascuno dei fondi di riserva, ognuno con le proprie specificità, devono essere garantiti esclusivamente negli impieghi disposti con deliberazioni della Giunta regionale, rispetto ai quali la Regione dichiara di aver mantenuto il vincolo di destinazione indicato dall’art. 48 del d.lgs. n. 118/2011.

La Sezione, a tal proposito rileva che le movimentazioni sulle quali sono state sollevate perplessità in merito alla piena rispondenza al dettato normativo non conseguono esclusivamente a variazioni della dotazione dei fondi adottate con legge del Consiglio, bensì anche a interventi correttivi disposti con delibera di Giunta, per i quali, come correttamente rilevato dalla Regione stessa, valgono le disposizioni di cui al citato art. 48. Peraltro, per quanto attiene al rilievo concernente il finanziamento di interventi indistinti di spesa, a prescindere dalla correttezza o meno dell’utilizzo di risorse derivanti dal fondo in questione, rimane comunque obbligo per la Regione di essere in grado di definire la tipologia e la natura di tali spese, nel rispetto del principio di trasparenza e comprensibilità del bilancio.

12. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021.

Nella Relazione sul precedente esercizio, questa Sezione, dopo aver rilevato una serie di criticità attinenti alla programmazione economica e al bilancio di previsione 2021-2023 (come

definito dalla legge di stabilità e rimodulato dalle successive leggi di variazione), aveva invitato la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle stesse.

In particolare, con riferimento alla programmazione economico-finanziaria era stato riscontrato il difetto di coordinamento tra il DEFR e i documenti contabili che recepiscono gli effetti della manovra finanziaria. La programmazione disposta con il DEFR, considerata anche la mancata approvazione del PRS, rimaneva infatti riferita ad un contesto economico e finanziario decisamente superato che non poteva trovare traduzione nella manovra finanziaria recepita dal bilancio di previsione, ancora fortemente caratterizzate dalle esigenze di contrasto della pandemia.

È stato quindi richiesto alla Regione di predisporre una programmazione coerente con l'attuale contesto economico finanziario che, attraverso l'aggiornamento del DEFR, definisse gli obiettivi delle politiche regionali da conseguire mediante la manovra di bilancio, evitando continue modificazioni della legislazione di spesa.

La Regione ha riferito al riguardo che la programmazione per il 2022 è stata definita dai seguenti atti:

- DEFR 2022 (Decisione del Consiglio regionale n. 73 del 27 luglio 2021);
- Nota di aggiornamento al DEFR 2022 (Decisione del consiglio regionale n. 113 del 22 dicembre 2021);
- Integrazione alla Nota di aggiornamento al DEFR 2022 (Decisione del consiglio regionale n. 34 del 1° giugno 2022).

La Regione ha quindi precisato che con la Nota di aggiornamento al DEFR ha provveduto ad aggiornare il quadro finanziario regionale già definito nel DEFR, all'interno del quale sono elaborate le priorità programmatiche che trovano concreta attuazione nell'ambito dei 29 Progetti regionali.

Con l'integrazione della Nota di aggiornamento al DEFR, la Regione ha invece provveduto:

- alla ridefinizione di alcuni elementi dei progetti regionali, con una declinazione maggiormente articolata di interventi già esistenti o con l'introduzione di nuovi interventi attuativi;
- all'aggiornamento dei quadri finanziari degli stessi progetti con la modifica dei relativi stanziamenti, alla luce delle variazioni di bilancio operate nel corso dell'anno in via legislativa e in via amministrativa.

La stessa Regione ha evidenziato, infine, che rispetto al quadro programmatico definito dalla Nota di aggiornamento al DEFR 2022 si è registrato un incremento di risorse, per il periodo 2022-2024, di circa 240 milioni, dovuto principalmente a fenomeni di gestione ordinaria, mentre circa 73,15 milioni sono derivanti dall'acquisizione di risorse PNRR/PNC.

La Sezione dà atto che la Regione con l'approvazione della Nota di aggiornamento al DEFR ha ridefinito i progetti regionali nel mutato contesto socio-economico conseguente alla pandemia, in coerenza con gli obiettivi programmatici del PRS in corso di approvazione

definitiva e con la successiva integrazione ha modificato le previsioni di spesa per ciascuno di essi, tenuto conto dell'andamento della gestione e delle intervenute variazioni al bilancio.

È stato assicurato in questo modo un maggior coordinamento tra i documenti di programmazione e la gestione finanziaria, la quale continua ad essere, tuttavia, interessata anche nell'esercizio in esame da numerose importanti variazioni di bilancio che si protraggono sino a fine anno e che, in ragione di rinnovate esigenze di entrata o di spesa, costringono a modificare gli obiettivi iniziali.

A prescindere dalle obiettive incertezze sulle previsioni di bilancio in un contesto che risente ancora degli effetti della pandemia, permangono in questo senso difficoltà nella programmazione finanziaria, testimoniata anche dai continui rinvii e rimodulazione degli investimenti, già rilevati nei passati esercizi, che ne precludono l'adeguamento alla programmazione economica originariamente determinata e declinata nei progetti regionali.

Come già sottolineato per le prime valutazioni sul progressivo stato di attuazione dei tali progetti, sulle risorse effettivamente utilizzate e sull'andamento degli indicatori si dovranno attendere i rapporti semestrali presentati congiuntamente alla nota di aggiornamento al DEFR dell'anno successivo e al rendiconto regionale.

Con riferimento alla manovra finanziaria era stata invece rilevata la mancata indicazione dei mezzi specifici di copertura degli oneri recati dalla legge di stabilità e dalla legge collegata (così come di quelli derivanti dalle leggi di variazione del bilancio di previsione) con conseguente richiesta alla Regione di provvedere in tal senso anche attraverso l'implementazione della relazione tecnico-finanziaria.

La Regione ha dichiarato preliminarmente di avere già recepito la richiesta di questa Sezione di dare chiara evidenza dei nuovi o maggiori oneri derivanti dalla legge di stabilità e dal collegato (oltre che dalle leggi collegate alle variazioni di bilancio) senza commistione tra oneri già sostenuti a legislazione vigente e oneri derivanti dalle nuove norme introdotte mediante una chiara evidenza riportata nella relazione tecnico-finanziaria.

La stessa Regione ha quindi riaffermato l'impossibilità di individuare le specifiche fonti di finanziamento dei nuovi oneri recanti dalle leggi della manovra (eccezion fatta per quelle derivanti dall'indebitamento), stante il principio per cui tutte le entrate finanziano indistintamente tutte le spese; nondimeno ha riferito di avere arricchito il contenuto informativo delle relazioni tecniche della legge di stabilità e del collegato per tenere conto delle osservazioni formulate al riguardo.

Si è specificato, in particolare, che nella relazione tecnica alla legge di stabilità 2023-2025 sia stato indicato come lo squilibrio tra il bilancio 2022-2024 e il bilancio 2023-2025, determinato dall'aggiornamento delle previsioni, sia stato recuperato attraverso interventi sia sul lato delle entrate che su quello delle uscite.

La Sezione, preso atto di quanto riferito, ritiene di dover confermare il rilievo.

Si ribadisce al riguardo che la legge di stabilità regionale, com'era per la legge di stabilità statale, deve indicare i mezzi di copertura in applicazione dell'art. 81 della Costituzione al pari di ogni altra legge di spesa. Tali mezzi di copertura possono essere costituiti da maggiori entrate o minori spese disposte dalla medesima legge oppure dal miglioramento del margine

corrente (ossia la differenza tra entrate e spese correnti) che emerge dal bilancio a legislazione vigente. In ogni caso, gli oneri in parola non possono essere coperti con un generico riferimento agli stanziamenti che garantiscono l'equilibrio del bilancio stesso, secondo una tecnica già censurata rispetto ad altre leggi regionali da questa Sezione in sede di referto annuale sulla copertura delle leggi di spesa.

Ciò detto, la Sezione prende atto dell'impegno della Regione comunicato anche in sede di misure correttive, di dare evidenza anche delle operazioni che hanno determinato il miglioramento del margine corrente a legislazione vigente, con l'auspicio che quest'ultimo possa essere quantificato con precisione in modo da poterne verificare la capacità di copertura delle spese recate dalle leggi della manovra finanziaria.

Con riferimento alla gestione del Fondo spese obbligatorie era stato rilevato stato rilevato il non corretto utilizzo dello stesso in particolare per:

- il finanziamento di oneri afferenti al rimborso di spese elettorali in quanto non rientranti nel concetto di spesa obbligatoria;
- il finanziamento di spesa indistinta per la quale Regione, anche a seguito di specifica richiesta, non aveva fornito indicazioni.

È stato richiesto quindi alla Regione di procedere ad un corretto utilizzo del fondo spese obbligatorie in modo da superare i rilievi contestati.

La Regione ha riferito al riguardo di avere attinto, attraverso gli atti amministrativi di variazione, a risorse dal Fondo di riserva per spese obbligatorie in corso di esercizio esclusivamente per alimentare i capitoli contenuti nell'elenco delle spese obbligatorie allegato al bilancio di previsione, coerentemente con quanto previsto dall' art. 48, comma 1, lett. a) del d.lgs. 118/2011.

Ha, quindi, precisato al riguardo che la dotazione del fondo di riserva spese obbligatorie, costituisce infatti uno stanziamento discrezionale la cui entità è determinata dal Consiglio regionale ed approvata con la legge di bilancio o con successive variazioni.

Ha sottolineato infine la Regione che anche da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita un controllo sistematico della legge di bilancio e delle sue variazioni con legge, non vi sono stati rilievi circa un eventuale utilizzo improprio dei fondi riserva spese impreviste ed obbligatorie e ciò ha rafforzato la convinzione che si stesse operando correttamente.

La Sezione osserva innanzitutto che i rilievi formulati sul punto in esame, come sopra ricordato, avevano ad oggetto l'utilizzo del fondo spese obbligatorie per finanziare una specifica tipologia di spesa (il rimborso delle spese elettorali) priva del carattere dell'obbligatorietà ai sensi dell'art. 48, comma 1, lett. a) del decreto sull'armonizzazione contabile e l'utilizzo del medesimo fondo per finanziare spese indistinte di cui non è stato possibile rinvenire la natura.

Ciò detto la Sezione prende innanzitutto atto che nel corso della gestione del 2022 non sono stati riscontrati utilizzi del fondo per spese non riconducibili alla categoria delle spese obbligatorie secondo la nozione fornita dalla legge.

Il prelievo dal fondo è stato invece ancora utilizzato per dare copertura finanziaria a spese di natura indistinta con conseguente impossibilità di valutarne la rispondenza al dettato normativo.

Con riferimento al fondo di riserva per spese impreviste era stato rilevato che:

- le voci dell'allegato f) al bilancio di previsione che definiscono l'elenco delle spese finanziabili con prelievi dal predetto fondo erano in linea con le disposizioni di cui all'art. 48, comma 2 del d.lgs. n. 118/2011;
- il prelievo dal fondo spese impreviste era stato utilizzato per impieghi non riconducibili né al dettato normativo né alle voci contenute nell'allegato f) al bilancio di previsione;
- emergevano profili di scarsa trasparenza anche nelle modalità di finanziamento ed implementazione del medesimo fondo.

È stato pertanto richiesto alla Regione di:

- predisporre "l'elenco delle spese finanziabili con il fondo per le spese impreviste" allegato alla legge di approvazione del bilancio in coerenza con la funzione dell'istituto diretto a fornire copertura a spese connotate da imprevedibilità;
- predisporre una adeguata programmazione delle spese che eviti l'utilizzo del fondo per sopperire a difetti di copertura di spese già previste dal bilancio, riservandone l'impiego per finanziare spese effettivamente non previste né prevedibili;
- dare evidenza nell'ambito delle variazioni di bilancio ai movimenti che interessano il Fondo sia in entrata che in uscita in modo da consentire sempre la verifica del suo corretto impiego.

La Regione ha riferito innanzitutto di avere provveduto, con la terza legge di variazione del bilancio 2022-2024, alla modifica dell'allegato f), eliminando il punto 8 "*spese derivanti da contenzioso legale*" e il punto 9 "*spese a copertura di perdite societarie*". Con la precisazione che anche precedentemente alla modifica non si era mai fatto ricorso al fondo di riserva spese impreviste per il finanziamento delle suddette tipologie di spesa, ma agli accantonamenti presenti sui fondi dedicati (Fondo spese legali e Fondo perdite societarie).

Con riferimento alla richiesta di adeguata programmazione la Regione ha riferito che l'allocazione delle risorse a bilancio, specie per la componente legata al finanziamento degli investimenti, è effettuata in coerenza con i cronoprogrammi di spesa dei singoli interventi di spesa oggetto di monitoraggio in corso d'anno con rimodulazione degli stanziamenti in linea con i principi dell'armonizzazione contabile: la riprogrammazione delle risorse e degli impegni di spesa dipende in buona parte dall'aggiornamento dei cronoprogrammi di intervento dei soggetti beneficiari.

La Regione ha precisato infine che gli allegati finanziari agli atti di variazione, contenenti i movimenti contabili, seguono gli schemi di bilancio previsti dal d.lgs. 118/2011 e, come tali, non danno evidenza dei collegamenti fra le poste di bilancio contenute nell'atto di variazione.

La stessa Regione ha tuttavia comunicato l'impegno a specificare nel testo dell'atto deliberativo di approvazione della variazione la destinazione delle risorse prelevate dai fondi di riserva in modo da renderne tracciabile l'utilizzo.

La Sezione, preso atto della eliminazione dall'allegato f) delle voci sopra indicate, non può fare a meno di rilevare che rimangono invece comprese nell'elenco delle spese finanziabili con il ricorso al fondo di riserva per le spese impreviste le voci relative ai ripiani dei disavanzi del SSR e al cofinanziamento dei fondi europei in ordine ai quali era stata esclusa la riconducibilità alla nozione di spesa imprevista come declinata dalla Corte costituzionale.

Rispetto a questi utilizzi permangono pertanto anche per l'esercizio 2022 i medesimi rilievi descritti più diffusamente nel paragrafo dedicato all'analisi del fondo.

Si fa presente poi che la richiesta di una adeguata programmazione delle spese era intesa ad evitare l'utilizzo del fondo in questione per finanziare appunto interventi privi del carattere dell'imprevedibilità, attingendovi per "colmare" dei difetti di stanziamento a fronte di una maggiore necessità di spesa su vari capitoli di bilancio. Sotto questo profilo l'impiego ampiamente discrezionale del fondo tradisce l'assenza di una programmazione certa ed attendibile che investe anche altri aspetti della gestione finanziaria.

La Sezione prende infine favorevolmente atto dell'impegno manifestato dalla Regione di specificare i termini delle variazioni di bilancio che coinvolgono il fondo spese impreviste che già nella gestione del 2022 sono risultate in questo senso più chiare.

13. Considerazioni conclusive

La manovra finanziaria regionale del 2022 si è esplicata in un contesto programmatico meglio strutturato rispetto a quello del precedente esercizio, ma che continua, tuttavia, a presentare alcune criticità.

Permangono, infatti, ancora difficoltà ad adeguare la programmazione finanziaria alla programmazione economica ridefinita con l'aggiornamento del DEFR e con l'adozione del PRS, tanto da rendere necessarie tre leggi di variazione che, assieme alla legge di assestamento, hanno modificato fino al termine dell'esercizio l'impianto originario della legge di bilancio con la rimodulazione degli stanziamenti di spesa associati ai singoli progetti previsti dal PRS.

Non definitivamente assolti appaiono poi gli obblighi di informazione sulla copertura degli oneri di spesa recati dalla legge di stabilità e della legge collegata, così come delle successive leggi di variazione del bilancio, per quanto sia stato rilevato, nei documenti tecnici, l'impegno della Regione a meglio quantificare quel margine corrente a legislazione vigente che dovrebbe assicurarne il finanziamento, al di là del generico rinvio all'equilibrio di bilancio.

In questo contesto di modifica della legislazione di spesa continuano ad essere travolti determinati investimenti che programmati e finanziati ogni anno con la legge di bilancio vengono sistematicamente deprogrammati e definanziati con le successive leggi di variazione quando si manifesta l'esigenza di reperire ulteriori risorse destinate ad altri e più urgenti interventi, e fatte prima confluire nel Fondo spese impreviste.

L'utilizzo di quest'ultimo per il finanziamento di spese prive del carattere dell'eccezionalità e imprevedibilità, come declinato dalla Corte costituzionale, quali i ripiani dei disavanzi sanitari o il cofinanziamento regionale dei progetti europei, rimane oggetto di critica da parte di questa Sezione, a fronte della posizione della Regione che ne rivendica la possibilità di un impiego più discrezionale.

Non si può non rilevare come il Fondo spese impreviste venga originariamente caricato e poi successivamente alimentato con ingenti risorse, di fatto sottratte alle politiche regionali ordinarie, e destinate principalmente al ripiano dei disavanzi del SSR o a limitarne la formazione.

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

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

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

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

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

PROGRAMMAZIONE - ESERCIZIO 2022				
Criticità rilevate	Riferimento nel capitolo	Presente anche in precedenti gestioni finanziarie	Descrizione	Effetti
Difficoltà di stima del contributo "effettivo" della politica regionale al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030; mancato collegamento degli SDGs agli interventi attuativi.	Par. 4		Pur sottolineando positivamente il rilevante lavoro di ricostruzione profuso dalla Regione Toscana nell'interpolare linee d'intervento, obiettivi di sviluppo sostenibile e risorse finanziarie, occorre proseguire nel percorso di progressivo affinamento dell'analisi, pervenendo all'elaborazione di un sistema che consenta di monitorare il grado di attuazione dei risultati della Strategia regionale.	Tale sistema consentirebbe di mitigare gli effetti di sovra-sotto-rappresentazione e di duplicazione delle risorse.
Mancata indicazione dei mezzi specifici di copertura degli oneri recati dalla legge di stabilità e dal collegato	Par. 5	X Criticità già rilevata nei precedenti esercizi e non del tutto superata	Le leggi in questione non individuano una specifica fonte di copertura della spesa ma si limitano a ricondurre la copertura dei relativi oneri agli stanziamenti che garantiscono l'equilibrio del bilancio. Nelle relazioni tecniche delle leggi del 2022 si dà evidenza anche delle operazioni che hanno determinato il miglioramento del margine corrente a legislazione vigente in cui deve rinvenirsi la corretta fonte di copertura della legge di stabilità.	Tale modalità, oltre a non rientrare tra i mezzi di copertura tipici espressamente stabiliti dalla legge, si rivela del tutto inadatta a garantire l'immediata compatibilità degli interventi recati dalla manovra sulla legislazione vigente con l'equilibrio strutturale di bilancio.
Difetto di programmazione finanziaria. Continua riprogrammazione della spesa per investimenti ad anni successivi per effetto delle leggi di variazione del bilancio.	Par. 5 - 7.4 -9	X	Si tratta di alcuni interventi finanziati da contributi regionali, soggetti ad un continuo e regolare slittamento in avanti di un anno, da diversi esercizi, senza che su di essi venga garantita una previsione certa circa l'effettiva erogazione del trasferimento e senza che ne vengano palesate le ragioni.	Scarsa affidabilità dell'attività di programmazione. Tale pratica non garantisce la reale rappresentazione delle strategie regionali nell'intero triennio e né un veritiero cronoprogramma degli obiettivi previsti e dei tempi di realizzazione degli interventi.
Ricorso a numerose variazioni di bilancio gestionale da parte della giunta. Complessità delle variazioni e scarsa comprensibilità degli interventi correttivi apportati e delle ragioni ad essi sottesi	Par. 8	X	Le variazioni apportate dalla Giunta regionale sono generalmente numerose e complesse, con molti storni compensativi tra missioni e capitoli e rimodulazioni ad anni successivi. Sono inoltre prive di elementi chiarificatori degli interventi apportati. Alcune sono adottate in prossimità della fine dell'esercizio.	Processo di programmazione soggetto a continui interventi correttivi anche in prossimità della fine dell'esercizio. Difficoltà di comprensione delle strategie regionali che sembrano variare in funzione della mutevole disponibilità di risorse durante l'anno.
Anomalie nell'utilizzo del fondo spese obbligatorie	Par. 11.1	X	Utilizzo del fondo ritenuto non corretto-per il finanziamento di spesa indistinta per la quale Regione non ha fornito specificazioni.	La mancata esplicitazione delle spese finanziate con il fondo impedisce di verificarne il corretto impegno e la rispondenza alle norme di legge.

PROGRAMMAZIONE - ESERCIZIO 2022				
Criticità rilevate	Riferimento nel capitolo	Presente anche in precedenti gestioni finanziarie	Descrizione	Effetti
Fondo spese impreviste voci dell'allegato f) al bilancio di previsione non in linea con le disposizioni di cui all'art. 48, comma 2 del d.lgs. n. 118/2021.	Par. 11.2	Criticità già rilevata nei precedenti esercizi e non del tutto superata	Alcune voci contenute nell'elenco si rifanno a spese che non posseggono le caratteristiche per essere definite impreviste, come invece richiesto dalla legge. Si tratta in particolare delle seguenti fattispecie: - risorse regionali libere destinate a garantire la quota di cofinanziamento regionale nell'ambito della programmazione comunitaria (voce n. 10); - finanziamento aggiuntivo a favore del SSR a ripiano del disavanzo sanitario relativo ad esercizi pregressi (voce n. 11); - finanziamento aggiuntivo a favore delle SSR finalizzato ad evitare la formazione del disavanzo sanitario (voce n. 12).	Mancato rispetto del disposto normativo, di cui non viene rispettata la ratio sottesa alla legge.
Effettivo utilizzo del fondo spese impreviste per impieghi non riconducibili al dettato normativo anche per difetto di programmazione.	Par. 11.2	X	Utilizzo discrezionale del fondo per interventi che, a prescindere dal requisito dell'imprevedibilità, necessitano di copertura finanziaria.	Impoverimento del fondo per interventi di spesa non in linea con le finalità della norma di legge e delle disposizioni regionali.

CAPITOLO III

LA GESTIONE FINANZIARIA 2022

Sommario: 1. Il quadro d'insieme – I risultati finali. - 1.1 I risultati della gestione di competenza. - 1.2 I risultati della gestione dei residui. - 1.3 I risultati della gestione di cassa. - 1.4 Il risultato di amministrazione. - 2. Le entrate di competenza. - 2.1 I dati complessivi del 2022. - 2.2 L'andamento delle entrate per titoli. - 2.3 Le entrate del titolo I e l'andamento dei principali tributi regionali. - 2.4 Le entrate del titolo II e i contributi statali per l'emergenza sanitaria (Fondi Covid). Rinvio. - 2.5 Gli andamenti generali delle entrate del quinquennio 2018-2022. - 3. Le spese di competenza. - 3.1 I dati complessivi del 2022. - 3.2 L'andamento delle spese per titoli. - 3.3 Le spese correnti. Macroaggregati e Fondi Covid (rinvio). - 3.4 Le spese per missione (tabelle). - 4. I servizi in conto terzi. - 5. La gestione dei residui. - 5.1 I residui attivi. - 5.1.1 Le operazioni di riaccertamento dei residui attivi. - 5.1.2 I residui attivi dell'esercizio 2022. - 5.2 I residui passivi. - 5.2.1 Le operazioni di riaccertamento dei residui passivi. - 5.2.2 I residui passivi dell'esercizio 2022. - 5.2.3 I residui passivi perenti. - 6. I debiti fuori bilancio. - 7. Concorso agli obiettivi di finanza pubblica. - 8. Considerazioni conclusive.

1. Il quadro d'insieme – I risultati finali

La proposta di legge recante il “Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2022” è stata approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 50 del 15 maggio 2023 e di seguito trasmessa a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per gli adempimenti relativi al giudizio di parificazione di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174.

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

Il Collegio dei revisori dei conti della Regione ha reso la prescritta relazione sul progetto di legge di rendiconto in data 14 giugno 2023, esprimendo parere favorevole.

Si ritiene opportuno fornire, in via preliminare, una rappresentazione sintetica dei risultati dell'intera gestione dell'esercizio finanziario 2022, come riportati nella documentazione contabile trasmessa, rinviando ai successivi paragrafi per un'analisi più approfondita di specifiche tematiche.

Le previsioni di competenza, inizialmente quantificate a pareggio in 15.428.930.366,50, per effetto delle variazioni intervenute nel corso dell'esercizio, si attestano al valore finale di 17.672.956.236,50.

L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2021 iscritto in entrata risulta pari a 897.530.126,81, mentre il Fondo pluriennale vincolato in entrata ammonta a 430.224.737,69.

Il disavanzo sostanziale del precedente esercizio è stato iscritto in spesa per 921.231.776,38 e il fondo pluriennale in spesa al 31 dicembre 2022, corrispondente agli impegni imputati in esercizi successivi, risulta pari a 467.826.139,57.

Pertanto, a fronte di previsioni definitive di entrata (al netto dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato) di 16.345.201.372 si sono registrati accertamenti per 12.887.340.394,55 e riscossioni di competenza per 10.780.010.393,56.

A fronte di previsioni definitive di spesa per 16.751.724.460,12 (al netto del disavanzo applicato), gli impegni sono risultati pari a 12.701.081.028,95 e i pagamenti di competenza a 10.123.305.405,33.

La gestione di competenza presenta una differenza tra accertamenti ed impegni dell'esercizio positiva per 185.259.365,60.

Dei residui attivi iniziali, pari a 4.073.051.464,77, sono stati riscossi 1.979.791.687,60 ed eliminati 44.360.189,15.

I residui attivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio sono pari a 4.156.229.589,01 euro, di cui 2.048.899.588,02 provenienti dalla stessa gestione dei residui e 2.107.330.000,99 prodotti dalla gestione di competenza.

Dei residui passivi iniziali, pari a 4.920.275.092,62, sono stati pagati 2.976.418.703,35 ed eliminati 83.578.795,90.

I residui passivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio sono pari a 4.438.053.216,99 euro, di cui 1.860.277.593,37 provenienti dalla stessa gestione dei residui e 2.577.775.623,62 prodotti dalla gestione di competenza.

La gestione dei residui presenta un saldo positivo di 39.218.606,75.

Le previsioni di cassa, inizialmente quantificate in 18.190.903.017,97 in entrata e in 17.887.989.826,67 in spesa (fondo cassa finale stimato in 302.913.191,30), per effetto delle variazioni nel corso dell'esercizio, si attestano al valore finale di 20.418.252.836,77 e 20.813.577.843,05 in spesa (con fondo cassa finale negativo, stimato in -395.325.006,28).

Rispetto ad un fondo cassa iniziale fissato a 1.623.527.076,52 si sono registrate riscossioni complessive per 12.759.802.081,16 e pagamenti complessivi per 13.099.724.108,68.

Il fondo cassa alla chiusura dell'esercizio risulta pertanto pari a 1.283.605.049,00.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2022, che riassume in maniera sintetica la situazione finanziaria, presenta un saldo contabile positivo di 533.955.281,45, dato dal fondo cassa finale aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al netto del fondo pluriennale vincolato.

La necessità di ripristinare le quote vincolate e accantonate dell'avanzo pari a 1.888.473.904,69 porta a determinare il saldo finanziario netto della gestione in termini di disavanzo di 1.354.518.623,24, di cui 749.192.314,03 da debito autorizzato e non contratto.

Il progetto di Rendiconto dell'esercizio 2022 è stato deliberato nel rispetto del termine e secondo la struttura e i contenuti definiti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

In termini generali, per quanto concerne il confronto tra previsioni ed accertamenti, si segnala – dal lato delle entrate - una quantificazione previsionale delle poste in linea con gli accertamenti e – sul versante delle spese - il rispetto dei vincoli autorizzatori di bilancio in sede di impegno delle somme stanziare.

Tab. 1 - Quadro generale riassuntivo del rendiconto 2022.

(in euro)

Entrate	Accertamenti	Incassi	Spese	Impegni	Pagamenti
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio		1.623.527.076,52			
Utilizzo avanzo di amministrazione	897.530.126,81		Disavanzo di amministrazione	20.940.708,40	
di cui utilizzo fondo anticipazioni di liquidità (d.l. 35/2013 e ss.mm.)	559.263.617,71				
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	107.879.809,97				
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	321.344.927,72				
Fondo pluriennale vincolato per incremento attività finanziarie	1.000.000,00				
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributarie, contributiva e perequativa	9.261.755.811,90	9.606.847.878,63	Titolo 1 - Spese correnti	10.393.794.903,61	9.770.607.667,22
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.452.066.361,48	953.547.783,97	Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	131.444.435,19	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	134.103.508,80	120.944.928,16			
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	313.739.657,45	355.341.722,69	Titolo 2 - Spese in conto capitale	686.172.362,14	709.662.932,51
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	16.357.442,49	16.955.413,52	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	336.381.704,38	
			Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	16.440.450,00	17.114.125,88
			Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	0,00	
Totale entrate finali	1.178.022.782,12	11.053.637.726,97	Totale spese finali	11.564.233.855,32	10.497.384.725,61
Titolo 6 - Accensione prestiti	201.543.069,71	201.543.069,71	Titolo 4 - Rimborso prestiti	96.898.691,76	96.898.691,70
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	Fondo anticipazione di liquidità (d.l. 35/2013 e ss.mm.)	541.236.100,61	
Titolo 9 - Entrate per conto terzi	1.507.774.542,72	1.504.621.284,48	Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
Totale entrate dell'esercizio	12.887.340.394,55	12.759.802.081,16	Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	1.507.774.621,44	2.505.440.691,37
			Totale spese dell'esercizio	13.710.143.269,13	13.099.724.108,68
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	14.215.095.259,05	14.383.329.157,68	TOTALE COMPLESSIVO SPESE	13.731.083.977,53	13.099.724.108,68
DISAVANZO DELL'ESERCIZIO	0,00		AVANZO DI COMPLESSIVITÀ/FONDO DI CASSA	484.011.281,52	1.283.605.049,00
TOTALE A PAREGGIO	14.215.095.259,05	14.383.329.157,68	TOTALE A PAREGGIO	14.215.095.259,05	14.383.329.157,68

Fonte: Rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022.

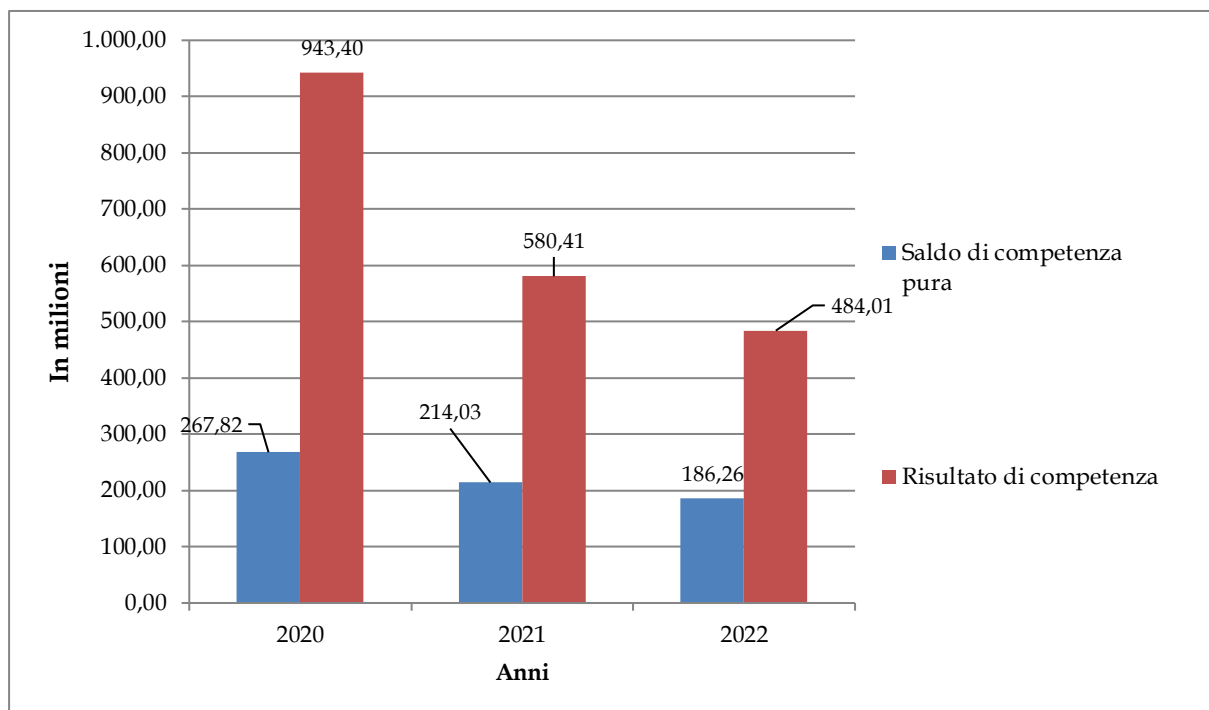
1.1 I risultati della gestione di competenza

Il rendiconto generale della gestione 2022 riporta entrate accertate per 12.887,34 milioni e spese impegnate per 12.701,08 milioni con un saldo positivo di 186,26 milioni.

Considerando, sul versante delle entrate, l'avanzo di amministrazione del precedente esercizio (applicato per 897,53 milioni) oltre al FPV di entrata (429,22 milioni) e gli altri componenti positivi della gestione, nonché, sul versante delle spese, il ripiano del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente al netto di quello derivante da debito autorizzato e non contratto (20,94 milioni), il FPV di spesa (467,83 milioni) e le altre componenti negative della gestione, le entrate e le spese complessive dell'esercizio chiudono con un saldo positivo di 484,01 milioni che costituisce il risultato della gestione di competenza secondo lo schema degli equilibri di bilancio prescritto dal d.lgs. n. 118/2011.

Il grafico seguente illustra l'evoluzione del saldo di competenza "puro" (differenza fra accertamenti e impegni) e del risultato di competenza ex d.lgs. n. 118/2011 nel periodo 2020-2022.

Fig. 1 - Il risultato di competenza - periodo 2020-2022.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Il saldo di competenza "puro", determinato dalla differenza tra accertamenti ed impegni al netto dell'avanzo applicato in entrata e del disavanzo applicato in spesa, presenta, dunque, un saldo positivo di 186,26 milioni, in peggioramento rispetto ai 214,03 milioni del 2021 ed ai 267,82 milioni del 2020, ma resta in netto miglioramento rispetto ai saldi negativi registratisi nel biennio 2016-2017.

Il risultato della gestione di competenza, comprensivo di tutte le componenti attive e passive chiamate a costruire gli equilibri di bilancio secondo il d.lgs. n. 118/2011, registra un avanzo, come sopra accennato, di 484,01 milioni, in peggioramento di 96,4 milioni rispetto a

quello del 2021, che, a sua volta tuttavia, aveva fatto registrare un forte peggioramento rispetto a quello del 2020 (-363 milioni).

Il valore è dato dalla somma tra il risultato della gestione corrente, positivo per 455,94 milioni e il risultato della gestione in conto capitale, anch'esso positivo per 28,07 milioni.

Rimane auspicabile, dunque, che la Regione prosegua lo sforzo già intrapreso per mantenere stabilmente in avanzo la gestione di competenza per giungere in un breve arco temporale all'azzeramento del disavanzo, continuando a destinare parte delle risorse proprie alla realizzazione degli investimenti programmati.

Tab. 2 - Equilibri della competenza. Saldo 2022.

(in euro)

Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti e al rimborso prestiti	+	817.949.488,97
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	-	20.940.708,40
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	+	107.879.809,97
Entrate titoli 1 - 2 - 3	+	10.847.925.682,18
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	+	0,00
Entrate titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	+	42.197,79
Spese correnti	-	10.393.794.903,61
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	-	131.444.435,19
Spese titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	-	133.539.270,60
Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	-	0,00
Variazioni di attività finanziarie - saldo di competenza (se negativo)	-	0,00
Rimborso prestiti	-	96.898.691,76
Fondo anticipazioni di liquidità	-	541.236.100,61
(A) Risultato di competenza di parte corrente		455.943.068,74
Utilizzo avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese di investimento	+	79.580.559,12
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	+	321.344.927,72
Entrate in conto capitale (titolo 4)	+	313.739.657,45
Entrate Titolo 5.01.01. - Alienazioni di partecipazioni	+	295.901,05
Entrate per accensione di prestiti (titolo 6)	+	201.543.069,71
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	-	0,00
Entrate titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	-	42.197,79
Spese in conto capitale	-	686.172.362,14
Fondo pluriennale vincolato in c/ capitale (di spesa)	-	336.381.704,38
Spesa titolo 3.01.01 - Acquisizione di partecipazioni e conferimenti di capitale	-	1.000.000,00
Fondo pluriennale vincolato per acquisizione di partecipazioni e conferimenti di capitale (di spesa)	-	0,00
Spese titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	+	133.539.270,60
Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	+	0,00
Variazioni delle attività finanziarie - equilibrio complessivo (se positivo)	+	1.621.091,44
(B) Risultato di competenza in conto capitale		28.068.212,78
(C = A + B) Risultato di competenza		484.011.281,52

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

1.2 I risultati della gestione dei residui

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

Il valore registrato, in aumento di 8,79 milioni rispetto al 2021, ma in diminuzione rispetto a quello del 2020 (-9,26 milioni) e a quello del 2019 (-15,55 milioni), si mantiene positivo per il quarto esercizio consecutivo.

Particolarmente evidente dalla serie storica dell'ultimo triennio riportata nella seguente tabella è il netto aumento dei minori residui, tanto sul fronte attivo che su quello passivo, rispetto al 2020, anno in cui si era registrata una drastica riduzione rispetto ai valori degli esercizi precedenti ed un netto calo degli stessi rispetto al 2021.

Tab. 3 - Gestione dei residui nel triennio 2020-2022.

(in euro)

RESIDUI ATTIVI:	2020	2021	2022
Residui iniziali	4.101.169.131,84	3.937.260.976,94	4.073.051.464,77
Residui rideterminati (residui iniziali +/- riaccertamenti)	4.083.314.766,78	3.827.560.263,30	4.028.691.275,62
Minori residui attivi (a)	17.854.365,06	109.700.713,64	44.360.189,15
RESIDUI PASSIVI:			
Residui iniziali	4.804.417.112,06	4.574.263.827,11	4.920.275.092,62
Residui rideterminati (residui iniziali - eliminazioni)	4.738.084.532,65	4.434.134.302,90	4.836.696.296,72
Minori residui passivi (b)	66.332.579,41	140.129.524,21	83.578.795,90
Risultato gestione residui (b-a)	48.478.214,35	30.428.810,57	39.218.606,75

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

1.3 I risultati della gestione di cassa

Per quanto riguarda la gestione di cassa si registra un avanzo, comprensivo della giacenza dell'anno precedente, di 1.283,61 milioni, notevolmente inferiore all'avanzo del 2021 ma superiore a quello del 2020, a causa del saldo positivo sia della gestione della competenza che di quella dei residui.

Nel triennio il saldo di cassa ha avuto, pertanto, un andamento altalenante, pur mantenendosi su valori piuttosto elevati: al momento, i flussi di liquidità sono mantenuti sotto controllo, come dimostra anche il mancato ricorso alle anticipazioni di cassa.

Tab. 4 - Gestione di cassa. Periodo 2020-2022.

(in milioni)

GESTIONE DI CASSA						
Anni	Competenza (1)		Residui (2)		Totale	
	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti
2020	11.004,75	9.920,48	2.555,28	2.470,71	13.560,03	12.391,19
2021	10.869,28	9.851,55	2.302,94	1.697,14	13.172,22	11.548,69
2022	10.780,01	10.123,30	3.603,32	2.976,42	14.383,33	13.099,72
Saldi						
2020		1.084,27		84,57		1.168,84
2021		1.017,73		605,80		1.623,53
2022		656,70		626,90		1.283,61

(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.

1.4 Il risultato di amministrazione

L'esercizio 2022 si chiude con un risultato finanziario positivo di 533,95 milioni (c.d. risultato formale), che consente alla Regione di registrare un avanzo dopo i disavanzi consecutivi registrati negli esercizi pregressi e influenzati anche dalla dinamica del debito autorizzato e non contratto.

Tale risultato migliora di 187,87 milioni rispetto a quello del 2021 e di 436,78 milioni rispetto a quello del 2020.

Tab. 5 - Saldi finanziari - anni 2020-2022.

(in milioni)

	2020	2021	2022
Fondo di cassa al termine dell'esercizio	1.168,84	1.623,53	1.283,61
Residui attivi	3.937,26	4.073,05	4.156,23
Totale	5.106,10	5.696,58	5.439,83
Residui passivi	4.574,26	4.920,28	4.438,06
Fondo pluriennale vincolato	-434,67	-430,22	-467,83
Saldo finanziario	97,17	346,08	533,95

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

La tabella seguente dimostra come i risultati della gestione di competenza e della gestione dei residui analizzati in precedenza abbiano contribuito alla determinazione del risultato formale di amministrazione dell'esercizio.

Tab. 6 - Il saldo finanziario 2022.

(in milioni)

Tab. 8 - Bilancio finanziario 2022:

GESTIONE RESIDUI			GESTIONE COMPETENZA		
Residui attivi:			Entrata:		
+	Residui iniziali	4.073,05	+	Previsioni definitive di entrata	14.531,40
-	Residui rideterminati (residui iniziali +/- riaccertamenti)	4.028,69		Avanzo vincolato anno precedente	897,53
			+		
			-	Accertamenti	12.887,34
=	Minori residui attivi (a)	44,36	=	Minori accertamenti (C)	2.541,59
Residui passivi:			Spesa:		
+	Residui iniziali	4.290,28	+	Previsioni definitive di spesa	14.507,70
-	Residui rideterminati (residui iniziali - eliminazioni)	4.206,70		Componente negativa avanzo anno precedente	921,23
			+		
			-	Impegni	12.701,08
=	Minori residui passivi (b)	83,58	=	Minori impegni (D)	2.727,85
	Risultato gestione residui (b-a)	39,22		Risultato gestione competenza (D-C)	186,26
+	Risultato esercizio precedente				346,08
+	Risultato gestione residui				39,22
+	Risultato gestione competenza				186,26
+	Fondo pluriennale vincolato				-37,61
=	Saldo finanziario				533,95

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Al risultato formale sopra descritto si affianca il risultato di amministrazione “sostanziale” che considera le quote accantonate e vincolate da ricostituire e che restituisce in maniera sintetica la dimensione delle risorse libere di cui la Regione può disporre, se positivo, o che deve reperire, se negativo.

Per effetto di quote da ricostituire per complessivi 1.888,47 milioni, il risultato sostanziale dell'esercizio 2022 registra un disavanzo di 1.354,52 milioni.

Tab. 7 - Disavanzo sostanziale di amministrazione nel triennio 2020-2022.

(in milioni)

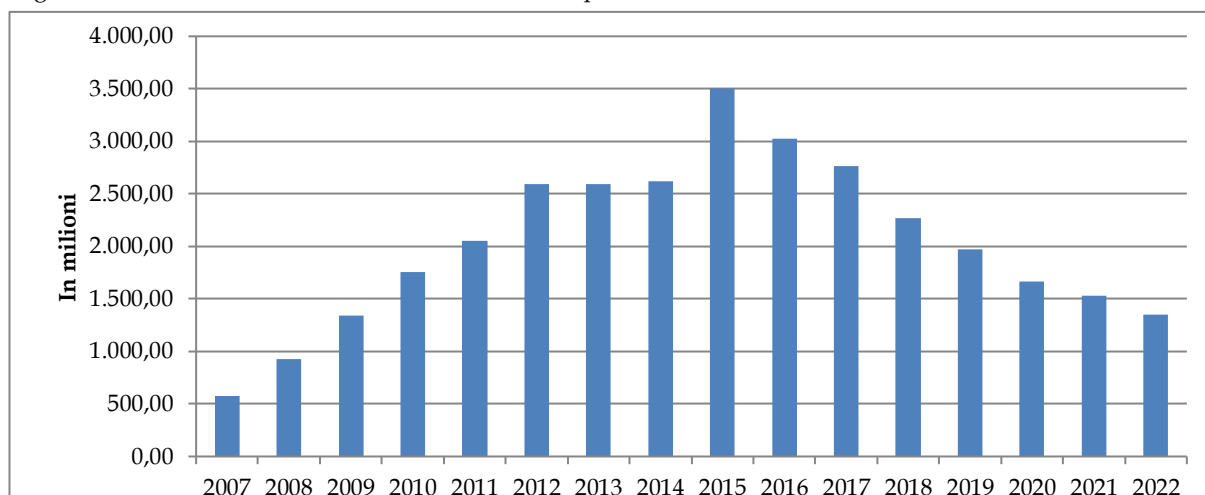
		2020	2021	2022
+	Saldo finanziario	97,17	346,08	533,95
-	Avanzo vincolato:	-1.766,00	-1.872,64	-1.888,47
	di cui: Economie vincolate	1.693,82	1.811,04	1.836,15
	di cui: Residui perenti	72,18	61,60	52,32
=	Disavanzo sostanziale	-1.668,83	-1.526,56	-1.354,52

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Il valore è in calo dell'11,3 per cento rispetto al 2021, che presentava un disavanzo pari a 1.526,56 milioni, e del 18,8 per cento rispetto al 2020, anno in cui il disavanzo era pari a 1.668,83 milioni.

Il grafico seguente illustra l'andamento del risultato sostanziale di amministrazione della Regione dal 2007 al 2022, dimostrando come ad un progressivo incremento del disavanzo fino al 2015 (determinato anche dal massiccio utilizzo del debito autorizzato e non contratto e dalla contabilizzazione del Fondo anticipazioni di liquidità) abbia fatto seguito una costante riduzione dello stesso negli esercizi successivi per effetto di saldi positivi della gestione di competenza.

Fig. 2 - Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2022.



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

Con specifico riferimento alle sue diverse componenti il disavanzo di amministrazione risulta così determinato:

- per 749,19 milioni da debito autorizzato e non contratto;
- per 64,09 milioni da riaccertamento straordinario dei residui;

- per 541,24 milioni da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità.

Mentre il disavanzo da debito autorizzato e non contratto non è soggetto a termini di ripiano e non richiede la predisposizione di uno specifico piano di rientro, il disavanzo da riaccertamento straordinario prevede una rata annuale di 2,91 e il disavanzo da FAL una rata annuale di 17,40 milioni.

Si rimanda ai successivi capitoli della presente relazione per una più approfondita analisi del disavanzo di amministrazione nel quadro della gestione generale dell'esercizio 2022.

2. Le entrate di competenza

2.1 I dati complessivi del 2022

A fronte di previsioni definitive per 17.672,96 milioni, il rendiconto regionale dell'esercizio 2021 registra accertamenti complessivi per 12.887,34 milioni e riscossioni in conto competenza per 10.780,01 milioni.

Al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, oltre che dell'avanzo applicato all'esercizio e del fondo pluriennale vincolato in entrata, che rappresentano poste non accertabili, le previsioni finali si attestano a 12.719,45 milioni. Rapportati a questo valore gli accertamenti dell'esercizio, pari a 11.379,57 milioni, sempre al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, presentano un'incidenza dell'89,47 per cento.

Le riscossioni di competenza ammontano a 9.278,63 milioni, corrispondenti all'86,07 per cento delle entrate accertate.

L'andamento delle entrate di competenza nell'ultimo triennio, esposto nella seguente tabella, evidenzia un progressivo incremento degli accertamenti, attestato dai relativi indici percentuali e una diminuzione delle riscossioni nel 2022 che, per quanto riguarda gli indici percentuali, tornano ai livelli del 2020.

Tab. 8 - Totale delle entrate al netto delle contabilità speciali. Anni 2020-2022. (in milioni)

Anni	Previsioni definitive	Accertamenti	Capacità di accertamento %	Riscossioni	Velocità di riscossione %
	a	b	b/a	c	c/b
2020	12.763,38	10.586,90	82,95 %	9.108,85	86,04 %
2021	12.709,69	10.905,36	85,80 %	9.534,05	87,72 %
2022	12.719,45	11.379,57	89,47 %	9.278,63	86,07 %

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

2.2 L'andamento delle entrate per titoli

La ripartizione per titoli conferma che le entrate tributarie del titolo I rappresentano quasi il 72 per cento delle entrate totali accertate, seguite dai trasferimenti del titolo II con l'11 per cento.

La tabella seguente espone l'andamento delle entrate per titoli nel 2022 distinguendo tra il perimetro ordinario e il perimetro sanitario del bilancio regionale.

Tab. 9 - Entrate per titolo conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.

(in milioni)

Titolo			Previsioni			Accertamenti			Riscossioni		
			2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
1	Entrate correnti di natura tributaria, contr. e perequativa	Ordinario	1.362,91	1.527,45	1.431,63	1.369,61	1.503,19	1.544,57	1.155,58	1.205,52	1.155,47
		Sanitario	7.853,75	7.932,20	8.128,58	7.353,75	7.432,20	7.717,19	6.713,44	6.858,01	7.030,86
		Totale	9.216,66	9.459,66	9.560,21	8.723,35	8.935,39	9.261,76	7.869,02	8.063,53	8.186,33
2	Trasferimenti correnti	Ordinario	561,09	694,46	449,65	533,39	667,75	410,33	415,17	504,12	271,12
		Sanitario	696,85	736,08	1.049,98	592,86	736,2	1.041,74	453,26	587,4	315,06
		Totale	1.257,94	1.430,53	1.499,63	1.126,25	1.403,95	1.452,07	868,43	1.091,52	586,18
3	Entrate extratributarie	Ordinario	111,47	118,63	128,88	106,52	139,54	127,71	80,18	109,00	89,48
		Sanitario	0,41	5,96	5,99	0,43	6,31	6,39	0,41	6,14	6,13
		Totale	111,88	124,59	134,87	106,95	145,85	134,10	80,59	115,14	95,61
4	Entrate in conto capitale	Ordinario	274,1	311,03	311,15	198,44	235,11	260,54	115,28	92,00	156,48
		Sanitario	323,3	143,29	61,64	260,01	12,44	53,20	6,92	0,69	36,57
		Totale	597,41	454,32	372,79	458,45	247,55	313,74	122,2	92,69	193,05
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	Ordinario	46,01	45,41	46,63	43,43	14,67	16,36	40,14	13,21	15,92
		Sanitario	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Totale	46,01	45,41	46,63	43,43	14,67	16,36	40,14	13,21	15,92
6	Accensione prestiti	Ordinario	1.472,35	1.091,19	1.056,63	67,33	53,95	152,85	67,33	53,95	152,85
		Sanitario	61,13	104,00	48,69	61,13	104,00	48,69	61,13	104,00	48,69
		Totale	1.533,48	1.195,19	1.105,32	128,47	157,95	201,54	128,47	157,95	201,54
7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	Ordinario		-		-	-	-	-	-	
		Sanitario		-		-	-	-	-	-	-
		Totale		-		-	-	-	-	-	-
9	Entrate per conto terzi e partite di giro	Ordinario	500,69	583,04	659,80	210,74	282,68	185,11	198,37	274,43	178,82
		Sanitario	2.696,35	2.858,25	2.965,95	1.697,55	1.060,82	1.322,66	1.697,53	1.060,80	1.322,56
		Totale	3.197,03	3.441,29	3.625,75	1.908,29	1.343,50	1.507,77	1.895,90	1.335,23	1.501,38
Totale Ordinario			4.328,62	4.371,21	4.084,37	2.529,46	2.896,89	2.697,47	2.072,05	2.252,23	2.020,15
Totale Sanitario			11.631,79	11.779,78	12.260,83	9.965,73	9.351,97	10.189,87	8.932,69	8.617,04	8.759,86
Totale complessivo			15.960,41	16.150,99	16.345,20	12.495,19	12.248,86	12.887,34	11.004,75	10.869,27	10.780,01
% ordinario			27,12%	27,06%	24,99%	20,24%	23,65%	20,93%	18,83%	20,72%	18,74%
% sanitario			72,88%	72,94%	75,01%	79,76%	76,35%	79,07%	81,17%	79,28%	81,26%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Le entrate del titolo primo registrano accertamenti per 9.261,76 milioni (di cui 1.544,57 sul perimetro ordinario e 7.717,19 sul perimetro sanitario) e riscossioni per 8.186,33 milioni (di cui 1.155,47 sul perimetro ordinario e 7.030,86 sul perimetro sanitario). La capacità di accertamento è del 96,88 per cento; la velocità di riscossione dell'88,39 per cento.

Le entrate destinate al finanziamento della sanità presentano un andamento crescente nell'ultimo triennio, sia in termini di accertamenti (+4,94 per cento sul 2020 e +3,83 sul 2021) che di riscossioni (+4,73 per cento sul 2020 e +2,52 per cento sul 2021). Le entrate ordinarie aumentano anch'esse, in termini di accertamenti (+12,77 per cento sul 2020 e +2,75 sul 2021), ma non, invece, per le riscossioni, che scendono del 4,15 per cento rispetto al 2021, tornando, così, ai valori dell'esercizio 2020 (particolarmente condizionato dagli effetti della legislazione di emergenza conseguente alla pandemia), a conferma di una solo parziale ripresa dei risultati precedenti alla emergenza sanitaria. Si rinvia al successivo paragrafo per una più approfondita analisi dell'andamento dei principali tributi regionali.

Notevole, anche se in riduzione rispetto al 2021, è l'incremento delle entrate del titolo II che anche nel 2021 hanno continuato ad accogliere i contributi statali legati all'emergenza sanitaria. Gli accertamenti passano, infatti, dai 1.126,25 milioni del 2020 ai 1.452,07 del 2021 (+28,93 per cento), per quasi due terzi concentrati sul perimetro sanitario, con un andamento

che non si riflette, tuttavia sulle riscossioni, che, nel 2022, calano di circa la metà rispetto al 2021 e sono pari a 586,18 milioni, con una velocità di riscossione appena del 40,37 per cento.

La capacità di accertamento, così come quella di riscossione, che si attestano a livelli più bassi della media generale, risentono, come rilevato nelle precedenti Relazioni, soprattutto della presenza dei trasferimenti vincolati collegati prevalentemente alla programmazione Ue (Fse e in minima parte Fesr) i cui accertamenti sono assunti in corrispondenza agli impegni.

Per le entrate extratributarie del titolo III gli accertamenti di 134,10 milioni, quasi pari alle previsioni definitive, segnano una diminuzione di circa 12 milioni sul precedente esercizio (-36,37 per cento) di pari passo con le riscossioni che scendono a 95,61 milioni. Si deve segnalare al riguardo il notevole aumento in termini percentuali registrato dalle entrate sanitarie, rispetto al 2020, per effetto dell'iscrizione di oltre 6 milioni.

In calo rispetto al valore del precedente esercizio, in termini di stanziamenti, sono anche le entrate in conto capitale, che fanno registrare, tuttavia, un aumento degli accertamenti, che sono pari, complessivamente, a 313,74 milioni (+26,74 per cento), con una ripresa dei trasferimenti per gli investimenti in sanità, dopo il crollo registratosi nel 2021. Le riscossioni di competenza sono, anch'esse, aumentate (+ 108,27 per cento), sia nella quota sanitaria che in quella ordinaria, che porta la velocità di riscossione complessiva al 61,53 per cento. Quest'ultima, piuttosto bassa (ma in aumento rispetto al corrispondente valore del 2021), risente della natura vincolata dei trasferimenti statali o comunitari spesso liquidati a rendicontazione dei lavori eseguiti.

Il titolo IV accoglie, in particolare, anche i contributi straordinari per gli investimenti assegnati alla Regione in dipendenza dell'emergenza sanitaria

Nel titolo V sono contabilizzate, prevalentemente, le riscossioni dei crediti relativi alle anticipazioni concesse a Sviluppo Toscana S.p.A. e ad A.R.T.E.A., nell'ambito dell'attività di organismo pagatore svolta per conto della Regione. Nel raffronto 2020-2022 si registra un peggioramento degli accertamenti che passano da 43,43 a 16,36 milioni, in lieve ripresa rispetto ai 14,67 milioni del 2021.

Le entrate del titolo VI, che in fase di previsione accolgono gli stanziamenti a copertura del disavanzo da debito autorizzato e non contratto destinati ad essere attivati solo per far fronte ad esigenze effettive di cassa, registrano accertamenti per 201,54 milioni, in aumento rispetto ai 157,95 milioni del 2021. A fronte di mutui contratti per sostenere finanziamenti ordinari per 152,85 milioni, si riscontrano mutui per finanziamenti sanitari per 48,69 milioni. Per le problematiche relative all'indebitamento e all'incidenza dei relativi oneri sul bilancio regionale si rinvia al capitolo sull'indebitamento della presente relazione.

Le successive tabelle espongono l'andamento delle entrate nel periodo 2020-2022 evidenziando le variazioni in termini percentuali e gli indicatori di efficienza utilizzati per la precedente analisi.

Tab. 10 - Entrate per titolo. Variazioni percentuali. Anni 2020-2022.

Titoli			Previsioni		Accertamenti		Riscossioni	
			22/21	22/20	22/21	22/20	22/21	22/20
1	Entrate correnti di natura tributaria, contr. e perequativa	Ordinario	-6,27%	5,04%	2,75%	12,77%	-4,15%	-0,01%
		Sanitario	2,48%	3,50%	3,83%	4,94%	2,52%	4,73%
		Totale	1,06%	3,73%	3,65%	6,17%	1,52%	4,03%
2	Trasferimenti correnti	Ordinario	-35,25%	-19,86%	-38,55%	-23,07%	-46,22%	-34,70%
		Sanitario	42,64%	50,68%	41,50%	75,71%	-46,36%	-30,49%
		Totale	4,83%	19,21%	3,43%	28,93%	-46,30%	-32,50%
3	Entrate extratributarie	Ordinario	8,64%	15,62%	-8,48%	19,89%	-17,91%	11,60%
		Sanitario	0,50%	1360,9%	1,27%	1386%	-0,16%	1395%
		Totale	8,25%	20,55%	-8,06%	25,39%	-16,96%	18,64%
4	Entrate in conto capitale	Ordinario	0,04%	13,52%	10,82%	31,29%	70,09%	35,74%
		Sanitario	-56,98%	-80,93%	327,65%	-79,54%	5200%	428,47%
		Totale	-17,95%	-37,60%	26,74%	-31,57%	108,27%	57,98%
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	Ordinario	2,69%	1,35%	11,52%	-62,33%	20,51%	-60,34%
		Sanitario						
		Totale	2,69%	1,35%	11,52%	-62,33%	20,51%	-60,34%
6	Accensione prestiti	Ordinario	-3,17%	-28,24%	183,32%	127,02%	183,32%	127,02%
		Sanitario	-53,18%	-20,35%	-53,18%	-20,35%	-53,18%	-20,35%
		Totale	-7,52%	-27,92%	27,60%	56,88%	27,60%	56,88%
7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	Ordinario						
		Sanitario						
		Totale						
9	Entrate conto terzi	Ordinario	13,17%	31,78%	-34,52%	-12,16%	-34,84%	-9,86%
		Sanitario	3,77%	10,00%	24,68%	-22,08%	24,68%	-22,09%
		Totale	5,36%	13,41%	12,23%	-20,99%	12,44%	-20,81%
		Totale ordinario	-6,56%	-5,64%	-6,88%	6,64%	-10,30%	-2,50%
		Totale sanitario	4,08%	5,41%	8,96%	2,25%	1,66%	-1,93%
		Totale complessivo	1,20%	2,41%	5,21%	3,14%	-0,82%	-2,04%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Tab. 11 - Entrate per titolo. Indicatori.

Titolo			Capacità di accertamento			Velocità di riscossione		
			2020	2021	2022	2020	2021	2022
1	Entrate correnti di natura tributaria, contr. e perequativa	Ordinario	100,49%	98,41%	107,89%	84,37%	80,20%	74,81%
		Sanitario	93,63%	93,70%	94,94%	91,29%	92,27%	91,11%
		Totale	94,65%	94,46%	96,88%	90,21%	90,24%	88,39%
2	Trasferimenti correnti	Ordinario	95,06%	96,15%	91,26%	77,84%	75,50%	66,07%
		Sanitario	85,08%	100,02%	99,22%	76,45%	79,79%	30,24%
		Totale	89,53%	98,14%	96,83%	77,11%	77,75%	40,37%
3	Entrate extratributarie	Ordinario	95,56%	117,63%	99,09%	75,27%	78,11%	70,06%
		Sanitario	104,88%	105,87%	106,68%	95,35%	97,31%	95,93%
		Totale	95,59%	117,06%	99,43%	75,35%	78,94%	71,30%
4	Entrate in conto capitale	Ordinario	72,40%	75,59%	83,73%	58,09%	39,13%	60,06%
		Sanitario	80,42%	8,68%	86,31%	2,66%	5,55%	68,74%
		Totale	76,74%	54,49%	84,16%	26,66%	37,44%	61,53%
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	Ordinario	94,39%	32,31%	35,08%	92,42%	90,05%	97,31%
		Sanitario	-	-!		-	-	
		Totale	94,39%	32,31%	35,08%	92,42%	90,05%	97,31%
6	Accensione prestiti	Ordinario	4,57%	4,94%	14,47%	100,00%	100,00%	100,00%
		Sanitario	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
		Totale	8,38%	13,22%	18,23%	100,00%	100,00%	100,00%
7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	Ordinario	-	-	-	-	-	-
		Sanitario	-	-	-	-	-	-
		Totale	-	-	-	-	-	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

2.3 Le entrate del titolo I e l'andamento dei principali tributi regionali

Il titolo I “*entrate correnti di natura tributaria, contributive e perequative*” comprende le risorse derivanti dai tributi destinati alla Regione che, con accertamenti per 9.261,76 milioni, ne costituiscono la più rilevante fonte di finanziamento. Il rapporto tra le entrate del titolo I e il totale delle entrate correnti accertate nel corso dell'esercizio (comprehensive anche dei titoli II e III), che esprime il grado di autonomia finanziaria della Regione, si attesta nel 2022 oltre l'85 per cento.

Va ricordato tuttavia al riguardo che più dei due terzi dei tributi “regionali” è costituito da tributi “devoluti” o compartecipazioni a tributi statali prevalentemente destinati al finanziamento del Servizio sanitario, sui quali la Regione conserva una ridotta capacità di manovra attraverso le variazioni delle aliquote nei limiti consentiti dalla legge nazionale. Legge nazionale che del resto definisce anche le condizioni e i presupposti di applicabilità dei tributi “propri”, ossia le imposte e tasse di più stretta pertinenza regionale, così come le procedure per il recupero della relativa evasione. La Regione nel 2022 non ha fatto ricorso alla leva fiscale variando in aumento le aliquote fiscali.

Si propone di seguito un'analisi dei principali tributi regionali anche al fine di evidenziarne l'andamento alla luce degli effetti della legislazione di emergenza legata alla pandemia.

Tab. 12 - Entrate correnti di natura tributaria. Anni 2020-2022.

(in milioni)

Titolo			Previsioni			Accertamenti			Riscossioni		
			2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
1	IRAP	Ordinario	160,70	158,00	151,26	153,00	155,56	168,01	102,96	101,43	102,76
		Sanitario	1.316,54	1.405,78	1.458,73	946,01	1.301,19	1.631,60	638,51	934,03	1.081,82
		Totale	1.477,24	1.563,78	1.609,99	1.099,01	1.456,75	1.799,61	741,47	1.035,46	1.184,58
2	IRPEF	Ordinario	133,00	122,00	140,28	130,68	139,24	144,91	0,00	0,00	0,00
		Sanitario	643,14	644,23	664,28	616,07	613,67	580,02	611,22	613,67	580,02
		Totale	776,14	766,23	804,56	746,75	752,91	724,93	611,22	613,67	580,02
3	IVA	Ordinario	36,56	36,56	36,56	36,56	36,56	36,56	36,56	36,56	36,56
		Sanitario	5.039,03	5.136,44	5.331,12	5.303,61	5.136,44	5.331,12	5.250,56	5.064,57	5.206,72
		Totale	5.075,59	5.173,00	5.367,68	5.340,17	5.173,00	5.367,68	5.287,12	5.101,13	5.243,28
4	IVA Mobilità extraregionale	Ordinario									
		Sanitario	346,86	234,93	165,02	346,86	234,93	165,02	207,58	234,93	156,21
		Totale	346,86	234,93	165,02	346,86	234,93	165,02	207,58	234,93	156,21
5	IVA Mobilità internazionale	Ordinario									
		Sanitario	8,18	10,82	9,43	8,18	10,82	9,43	5,58	10,82	6,08
		Totale	8,18	10,82	9,43	8,18	10,82	9,43	5,58	10,82	6,08
6	Tassa automobilistica	Ordinario	380,92	385,00	395,00	392,49	428,03	427,65	367,57	428,03	427,65
		Sanitario									
		Totale	380,92	385,00	395,00	392,49	428,03	427,65	367,57	428,03	427,65

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Oltre la metà delle entrate tributarie dell'esercizio 2022 è costituita dalla compartecipazione regionale all'IVA che registra accertamenti complessivi per 5.367,68 milioni. L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) con 1.799,61 milioni fornisce il 21,19 per cento del gettito tributario cui si aggiunge l'addizionale regionale sull'imposta delle persone fisiche (IRPEF) con 724,93 milioni, pari all'8,53 per cento. La tassa automobilistica con 427,65 milioni contribuisce con un ulteriore 5,03 per cento alle entrate del titolo completate dagli altri tributi propri e dai proventi dell'attività di recupero dell'evasione.

L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), a fronte di previsioni finali di 1.609,99 milioni, registra accertamenti complessivi per 1.799,61 milioni di cui 1.631,60 milioni per la quota destinata al finanziamento della sanità e 168,01 per la quota ordinaria, riportandosi, così, su valori superiori a quelli precedenti la pandemia.

La prima, infatti, segna un deciso incremento pari a 330,41 milioni (+25,39 per cento) rispetto al valore del precedente esercizio 2021. Ancora più rilevante (685,59 milioni, +72,47 in termini percentuali) è l'incremento rispetto all'esercizio 2020, dove il minor introito determinato dalla sospensione del prelievo fiscale a causa dell'emergenza sanitaria era stato compensato con l'incremento della compartecipazione all'IVA. Un andamento simile, ma più contenuto sia in valori assoluti che percentuali, si riscontra anche per la quota ordinaria che risulta in aumento sia sul 2021 (+8 per cento) che sul 2020 (+9,81 per cento). Si ricorda al riguardo che il minor gettito del 2020 conseguente alla pandemia era stato compensato da trasferimenti statali registrati sul medesimo capitolo di entrata del titolo I all'esito di variazioni di bilancio. L'incidenza delle riscossioni sugli accertamenti, che era scesa al 50 per cento nel 2020, si attesta a valori superiori al 65 per cento, inferiori, tuttavia, al 71 per cento del 2021.

L'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) registra accertamenti per 724,93 milioni di cui 580,02 milioni per la quota sanitaria (-5,48 per cento sul 2021 e -5,85 per cento sul 2021) interamente riscossa e 144,91 milioni per la quota ordinaria che evidenzia un incremento di 5,67 milioni (+4,07 per cento) rispetto al precedente esercizio rendicontato.

La compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (IVA) registra accertamenti per complessivi 5.367,68 milioni, ripartiti tra la quota ordinaria di 36,56 milioni che si mantiene costante per l'intero triennio e la quota sanitaria di 5.331,12 milioni. Quest'ultima evidenzia un netto aumento di 194,68 milioni (+3,79 per cento) rispetto al 2021, esercizio nel quale si era registrata una sensibile riduzione di 167,17 milioni (-3,15 per cento) rispetto al valore del 2020 che, come detto, risentiva degli effetti dell'incremento disposto dalla legislazione di emergenza per sopperire alle minori entrate IRAP. Il dato del 2022 permane comunque ancora superiore (+10,83 per cento) a quello del 2019 a conferma della destinazione di maggiori risorse al Fondo sanitario nazionale. A quella descritta si aggiungono le quote di compartecipazione IVA specificatamente destinate alla remunerazione della "mobilità" extra-regionale e internazionale con accertamenti rispettivamente di 165,02 milioni e 9,43 milioni entrambe in significativo e progressivo calo (-50 e -30 per cento circa, rispettivamente, rispetto ai valori del 2020 e del 2021) presumibilmente imputabile all'effetto della pandemia.

Tra i tributi regionali "propri" il gettito più rilevante è assicurato dalla **tassa automobilistica** con accertamenti nel 2022 per 427,65 milioni interamente iscritti alla quota ordinaria che evidenziano un incremento di 35,16 milioni sul 2020 (+8,96 per cento) e un lieve calo di 0,38 milioni sul 2021 (-0,09 per cento). Le somme accertate risultano interamente rimosse in corso di esercizio.

Nella seguente tabella è esposto l'andamento dell'attività di recupero dell'evasione dei principali tributi regionali nel triennio 2020-2022.

Tab. 13 - Recupero evasione tributaria.

(in milioni)

	Previsioni			Accertamenti			Riscossioni		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
IRAP versamenti unitari	30,00	30,00	20,00	37,21	29,12	39,52	37,21	29,12	39,52
IRAP riscossione coattiva	18,00	18,00	15,00	13,91	14,76	22,73	12,96	14,69	22,73
IRPEF versamenti unitari	6,50	6,50	6,00	6,19	6,66	9,90	6,19	6,66	9,90
IRPEF versamenti coattivi	2,80	2,80	2,50	3,3	3,81	5,70	3,12	3,78	5,70
Tassa automobilistica versamenti diretti	50,00	55,00	30,00	46,59	41,79	19,91	46,59	41,79	19,91
Tassa automobilistica riscossione coattiva	11,21	173,67	43,64	4,06	107,09	65,97	3,84	3,84	6,61

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

I dati riportati, che distinguono tra entrate derivanti da riscossioni coattive e entrate derivanti da versamenti unitari a seguito di accertamento, evidenziano un lieve calo rispetto al 2021, dopo la lieve ripresa del gettito rispetto al 2020 dove il recupero scontava la sospensione dei prelievi coattivi disposti dalla legislazione di emergenza e comunque dal rallentamento dell'attività di accertamento.

Tutti i valori rimangono tuttavia ben al di sotto di quelli del 2019 nel periodo pre-pandemia, in alcuni casi con riduzioni superiori ad un terzo.

La tassa automobilistica da cui derivano in valore assoluto i maggiori introiti da riscossione coattiva regionale riporta accertamenti per 65,97 milioni, contro i 107,09 milioni del 2021 e i 4,06 del 2020.

Rimangono viceversa sempre bassissime, sia pure in lieve aumento, le riscossioni di competenza con soli 6,61 milioni.

Le tabelle seguenti evidenziano l'andamento di tutte le entrate tributarie regionali nell'ultimo triennio con i relativi indici.

Tab. 14 - Entrate tributarie in valore assoluto e indicatori.

(in migliaia)

Descrizione	2020				2021				2022			
	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	3.868	7.209	4.379	2.830	5.300	4.103	4.103	0	5.900	7.480	7.480	0
Tassa sulle concessioni regionali	3.250	3.407	3.386	21	3.271	3.240	3.240	0	3.250	3.031	3.031	0
Tassa automobilistica	380.920	392.492	367.571	24.921	385.000	428.028	428.028	0	395.000	427.646	427.646	0
Addizionale regionale sull'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile ed imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti	45.000	50.020	46.159	3.861	45.000	37.183	37.183	0	45.000	50.486	50.486	0
Tasse e contributi degli studenti universitari per il finanziamento degli interventi per il diritto allo studio universitario (compresi anni pregressi)	15.600	15.565	15.565	0	16.074	16.074	15.600	474	16.262	16.262	15.600	662
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - quota vincolata	10.000	13.638	13.638	0	10.000	14.911	14.911	0	10.365	13.523	13.523	0
Introiti da riscossione della tariffa fitosanitaria	535	495	487	8	535	634	634	0	535	548	548	0
Diritti fissi per l'iscrizione a ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea	20	22	21	1	20	9	9	0	20	16	16	0
Totale tributi a titolarità regionale	459.193	482.848	451.206	31.642	465.200	504.182	503.708	474	476.332	518.992	518.330	662
Compartecipazione regionale all'IVA	5.430.622	5.695.207	5.500.277	194.930	5.418.746	5.418.746	5.346.881	71.865	5.542.124	5.542.124	5.405.565	136.559
Imposta regionale sulle attività produttive	1.477.249	1.099.015	741.473	357.542	1.563.782	1.456.741	1.035.451	421.290	1.609.989	1.799.608	1.184.581	615.027
Addizionale regionale sull'IRPEF	776.133	746.751	611.216	135.535	766.233	752.904	613.666	139.238	804.563	724.930	580.025	144.905
Totale compartecipazioni, addizionali ed altri tributi	7.684.004	7.540.973	6.852.966	688.007	7.748.761	7.628.391	6.995.998	632.393	7.956.676	8.066.662	7.170.171	896.491
Pene pecuniarie per trasgressioni alla tassa sulle concessioni regionali	0	12	12	0	0	1	1	0	0	2	2	0
Pene pecuniarie per trasgressioni alla tassa automobilistica	50.000	46.595	46.595	0	55.000	41.787	41.787	0	121.253	112.686	31.538	81.148
Entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali	32.586	21.507	19.990	1.517	194.873	126.350	22.522	103.828	63.239	96.687	35.567	61.120
Sanzioni amm.ve per violazioni tributarie al tributo spec. per deposito in discarica rifiuti solidi	0	263	253	10	0	79	79	0	0	105	105	0
Entrate derivanti da accertamento di tributi regionali diversi	0	371	231	140	0	410	410	0	0	518	518	0
Irap e Addiz. Irpef riscossa attraverso sistema versamenti unitari a seguito di attività di accertamento	36.519	43.415	43.415	0	36.512	35.796	35.796	0	32.006	55.427	55.427	0
Totale sanzioni ed entrate straordinarie	119.105	112.163	110.496	1.667	286.385	204.423	100.595	103.828	216.498	265.425	123.157	142.268
Totale entrate tributarie	8.262.302	8.135.984	7.414.668	721.316	8.500.346	8.336.996	7.600.301	736.695	8.649.506	8.851.079	7.811.658	1.039.421
Totale entrate complessive	13.156.849	10.586.901	9.108.853	1.478.048	13.144.363	8.935.391	8.063.535	871.856	12.719.447	9.261.756	8.186.329	1.075.427

Segue...

Descrizione	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		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2022/20	2022/21	2021/20	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	1,49%	0,81%	1,44%	0,97%	0,81%	1,44%	3,76%	82,31%	-43,09%	186,38%	77,42%	126,78%	60,74%	100,00%	100,00%	0,09%	0,05%	0,08%
Tassa sulle concessioni regionali	0,71%	0,64%	0,58%	0,75%	0,64%	0,58%	-11,04%	-6,45%	-4,90%	104,83%	99,05%	93,26%	99,38%	100,00%	100,00%	0,04%	0,04%	0,03%
Tassa automobilistica	81,29%	84,90%	82,40%	81,46%	84,98%	82,50%	8,96%	-0,09%	9,05%	103,04%	111,18%	108,26%	93,65%	100,00%	100,00%	4,82%	5,13%	4,83%
Addizionale regionale sull'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile ed imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti	10,36%	7,37%	9,73%	10,23%	7,38%	9,74%	0,93%	35,78%	-25,66%	111,16%	82,63%	112,19%	92,28%	100,00%	100,00%	0,61%	0,45%	0,57%
Tasse e contributi degli studenti universitari per il finanziamento degli interventi per il diritto allo studio universitario (compresi anni pregressi)	3,22%	3,19%	3,13%	3,45%	3,10%	3,01%	4,48%	1,17%	3,27%	99,78%	100,00%	100,00%	100,00%	97,05%	95,93%	0,19%	0,19%	0,18%
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - quota vincolata	2,82%	2,96%	2,61%	3,02%	2,96%	2,61%	-0,84%	-9,31%	9,33%	136,38%	149,11%	130,47%	100,00%	100,00%	100,00%	0,17%	0,18%	0,15%
Introiti da riscossione della tariffa fitosanitaria	0,10%	0,13%	0,11%	0,11%	0,13%	0,11%	10,71%	-13,56%	28,08%	92,52%	118,50%	102,43%	98,38%	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	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-27,27%	77,78%	-59,09%	110,00%	45,00%	80,00%	95,45%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Tributi a titolarità regionale	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	7,49%	2,94%	4,42%	105,15%	108,38%	108,96%	93,45%	99,91%	99,87%	5,93%	6,05%	5,86%
Compartecipazione regionale all'iva	75,52%	71,03%	68,70%	80,26%	76,43%	75,39%	-2,69%	2,28%	-4,85%	104,87%	100,00%	100,00%	96,58%	98,67%	97,54%	70,00%	65,00%	62,62%
Imposta regionale sulle attività produttive	14,57%	19,10%	22,31%	10,82%	14,80%	16,52%	63,75%	23,54%	32,55%	74,40%	93,15%	111,78%	67,47%	71,08%	65,82%	13,51%	17,47%	20,33%
Addizionale regionale sull'IRPEF	9,90%	9,87%	8,99%	8,92%	8,77%	8,09%	-2,92%	-3,72%	0,82%	96,21%	98,26%	90,10%	81,85%	81,51%	80,01%	9,18%	9,03%	8,19%
Compartecipazioni, addizionali ed altri tributi	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	6,97%	5,75%	1,16%	98,14%	98,45%	101,38%	90,88%	91,71%	88,89%	92,69%	91,50%	91,14%
Pene pecuniarie per trasgressioni alla tassa sulle concessioni regionali	0,01%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	-83,33%	100,00%	-91,67%				100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Pene pecuniarie per trasgressioni alla tassa automobilistica	41,54%	20,44%	42,45%	42,17%	41,54%	25,61%	141,84%	169,67%	-10,32%	93,19%	75,98%	92,93%	100,00%	100,00%	27,99%	0,57%	0,50%	1,27%
Entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali	19,17%	61,81%	36,43%	18,09%	22,39%	28,88%	349,56%	-23,48%	487,48%	66,00%	64,84%	152,89%	92,95%	17,83%	36,79%	0,26%	1,52%	1,09%
Sanzioni amm.ve per violazioni tributarie al tributo spec. Per deposito in discarica rifiuti solidi	0,23%	0,04%	0,04%	0,23%	0,08%	0,09%	-60,08%	32,91%	-69,96%				96,20%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Entrate derivanti da accertamento di tributi regionali diversi	0,33%	0,20%	0,20%	0,21%	0,41%	0,42%	39,62%	26,34%	10,51%				62,26%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Irap riscossa attraverso sistema versamenti unitari a seguito di attività di accertamento	38,71%	17,51%	20,88%	39,29%	35,58%	45,01%	27,67%	54,84%	-17,55%	118,88%	98,04%	173,18%	100,00%	100,00%	100,00%	0,53%	0,43%	0,63%
Sanzioni ed entrate straordinarie	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	136,64%	29,84%	82,26%	94,17%	71,38%	122,60%	98,51%	49,21%	46,40%	1,38%	2,45%	3,00%
Totale entrate tributarie							8,79%	6,17%	2,47%	98,47%	98,08%	102,33%	91,13%	91,16%	88,26%	100,00%	100,00%	100,00%
Totale entrate tributarie/ entrate complessive	76,85%	93,30%	95,57%	81,40%	94,26%	95,42%												

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

2.4 Le entrate del titolo II e i contributi statali per l'emergenza sanitaria (Fondi Covid). Rinvio

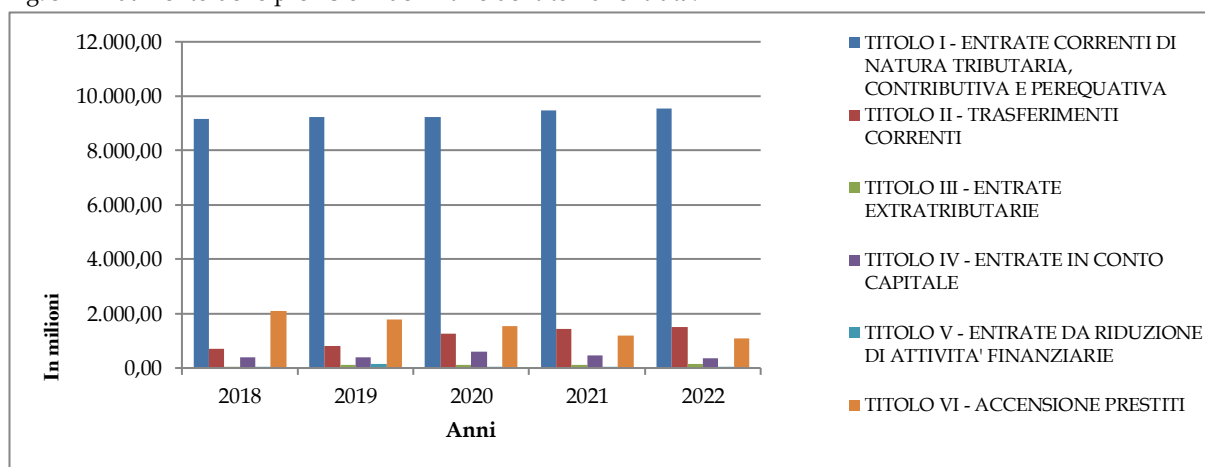
Come accennato in precedenza un forte contributo all'incremento delle entrate del titolo II è stato dato anche nel 2022 dai trasferimenti statali per il contrasto alla pandemia (c.d. Fondi Covid) che, in base alla ricostruzione effettuata dalla Sezione registrano accertamenti per 188,6 milioni di cui 24,86 sul perimetro ordinario (riscossi per il 70,3 per cento) e 163,74 sul perimetro sanitario (riscossi per il 36,6 per cento).

Si rinvia al capitolo di questa Relazione specificamente dedicato alla gestione dei Fondi Covid trasferiti alla Regione Toscana.

2.5 Gli andamenti generali delle entrate nel quinquennio 2018-2022

In questo paragrafo le entrate sono trattate al netto delle contabilità speciali. Per quanto riguarda l'andamento delle previsioni di entrata, le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa aumentano nell'arco del triennio 2018-2019 passando, in tale arco temporale, da 9.152,41 milioni a 9.222,44 milioni; nel 2020 si registra, invece, un lieve calo rispetto al 2019, poiché tali entrate si attestano a 9.216,66 milioni, per salire, infine, a 9.459,66 milioni nel 2021 ed a 9.560,21 milioni nel 2022. Le entrate da trasferimenti correnti, pari a 1.257,94 milioni nel 2020, mostrano un nettissimo aumento – per le ragioni più volte evidenziate, connesse all'emergenza da Covid-19 – rispetto ai dati del biennio precedente, per aumentare ulteriormente, nel 2022, fino a 1.499,63 milioni. Le entrate extratributarie, pari a 134,87 milioni, sono in aumento rispetto ai 124,58 milioni del 2021 e risultano quasi triplicate rispetto ai 52,75 milioni del 2018. Le entrate in conto capitale, pari a 372,79 milioni, fanno registrare il valore più basso del quinquennio considerato, essendo calate, in particolare, sia rispetto ai 454,32 milioni del 2021 che rispetto ai 597,41 milioni del 2020. Le entrate da riduzione di attività finanziarie, pari a 46,63 milioni, sono in netto calo rispetto ai 147,15 milioni del 2019, ma sono, comunque, leggermente più elevate dei valori fatti registrare nel biennio 2020-2021. L'entrata da ricorso al credito, pari a 1.105,32 milioni, subisce, infine, notevoli decrementi nel quinquennio, essendosi quasi dimezzata rispetto al 2018. Va considerato, tuttavia, che la Regione non sottoscrive mai il credito autorizzato, se non per importi minimali.

Fig. 3 - Andamento delle previsioni definitive dei titoli di entrata.

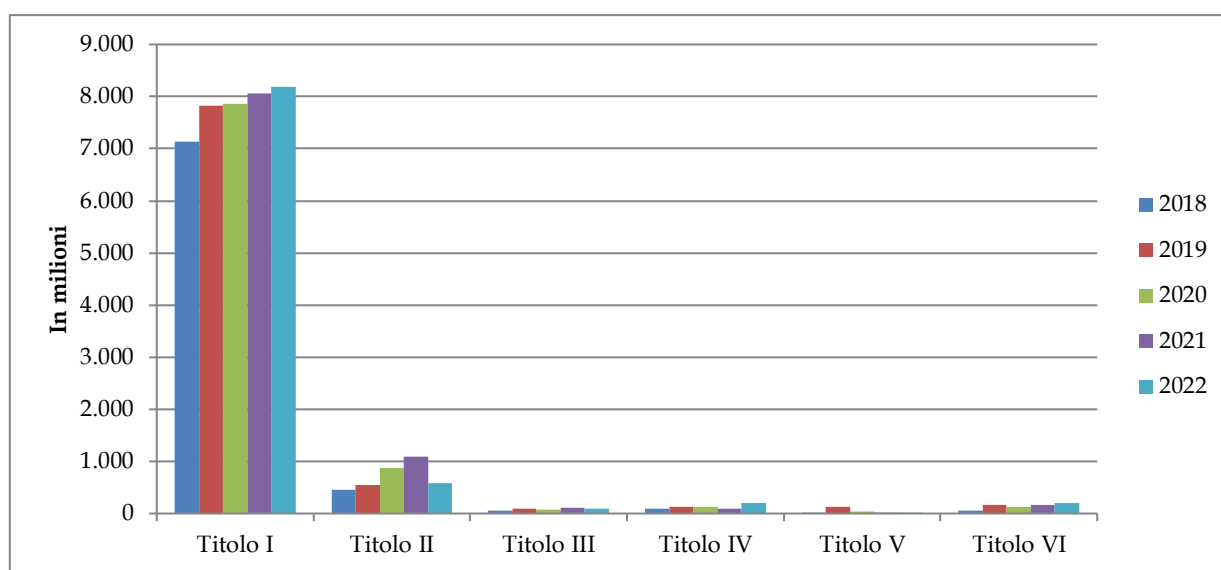


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Le riscossioni registrano un andamento costantemente in crescita, nel quinquennio 2018-2022, per quanto riguarda il titolo I che, passa, nell'arco temporale considerato, dai 7.128,23 milioni del 2018 agli 8.186,33 milioni del 2022, mentre le riscossioni del titolo II, pari a 586,18 milioni, subiscono una netta battuta d'arresto, essendosi quasi dimezzate rispetto ai 1.091,52 milioni del 2021, costituenti il valore più elevato del quinquennio preso in esame. Anche il titolo III presenta un andamento simile, sia pure in misura più contenuta, facendo registrare un valore pari a 95,61 milioni, in calo rispetto ai 115,14 milioni del 2020. I titoli IV e VI, invece, fanno registrare, rispettivamente con 193,05 e 201,54 milioni, i valori più elevati nel quinquennio, mentre nel titolo V si registra, con 15,92 milioni, un aumento più lieve, rispetto ai 13,21 milioni del 2020.

Fig. 4 - Andamento delle riscossioni dei titoli di entrata.

(in milioni)

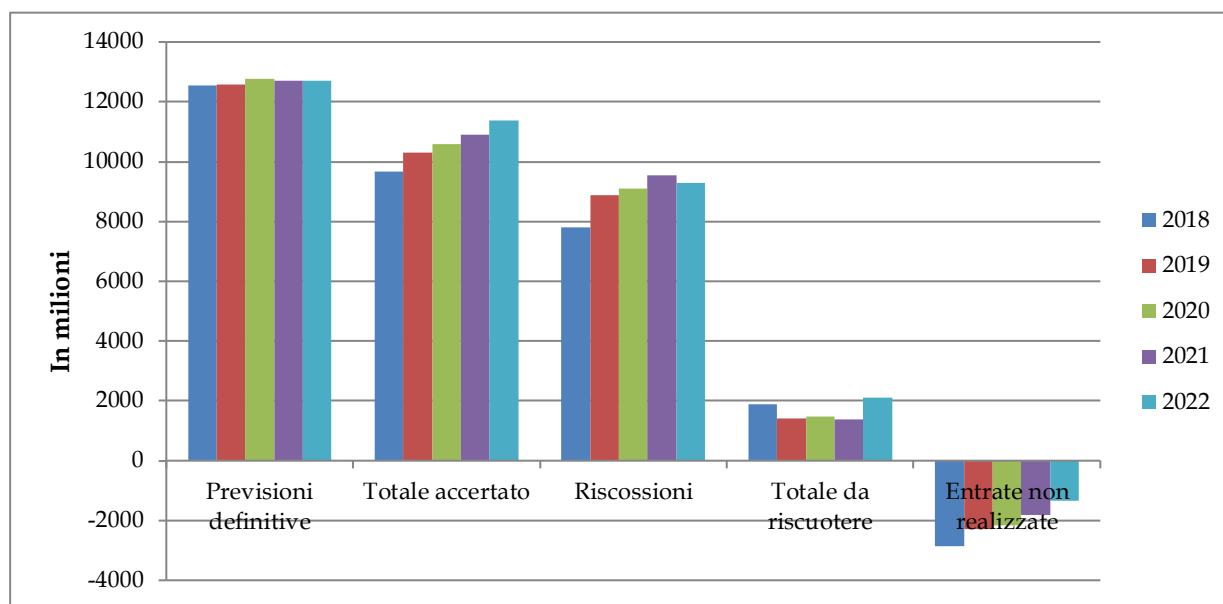


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Nel complesso, quindi, nel 2022 l'andamento generale delle entrate registra, rispetto al 2021 un lieve aumento degli stanziamenti in sede di bilancio di previsione, seguito da un aumento, costante nell'arco del quinquennio 2018-2022, degli accertamenti e da un calo delle riscossioni rispetto all'esercizio precedente.

Il totale da riscuotere mostra, di conseguenza, un peggioramento rispetto al 2021, mentre le entrate non realizzate fanno registrare, invece, un miglioramento rispetto all'anno precedente.

Fig. 5 - Le entrate totali al netto delle contabilità speciali - Periodo 2018-2022.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Nel complesso la Regione mostra una ottima capacità di accertamento delle entrate del titolo I, che si mantiene costante, dal 94 per cento in su, nell'arco del quadriennio 2018-2021, per crescere, successivamente, fino a circa il 97 per cento nel 2022.

Per il titolo II, il dato percentuale 2022, pari, anche in questo caso, a circa il 97 per cento, è in lieve peggioramento rispetto al 2021, ma si mantiene in netto miglioramento rispetto al triennio 2018-2020.

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. Il dato percentuale, pari, comunque, ad oltre il 99 per cento, è in peggioramento rispetto al 2021.

Il dato del titolo IV è il migliore nell'arco del quinquennio oggetto di analisi. In parte la situazione, caratterizzata da una certa variabilità dei dati, 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.

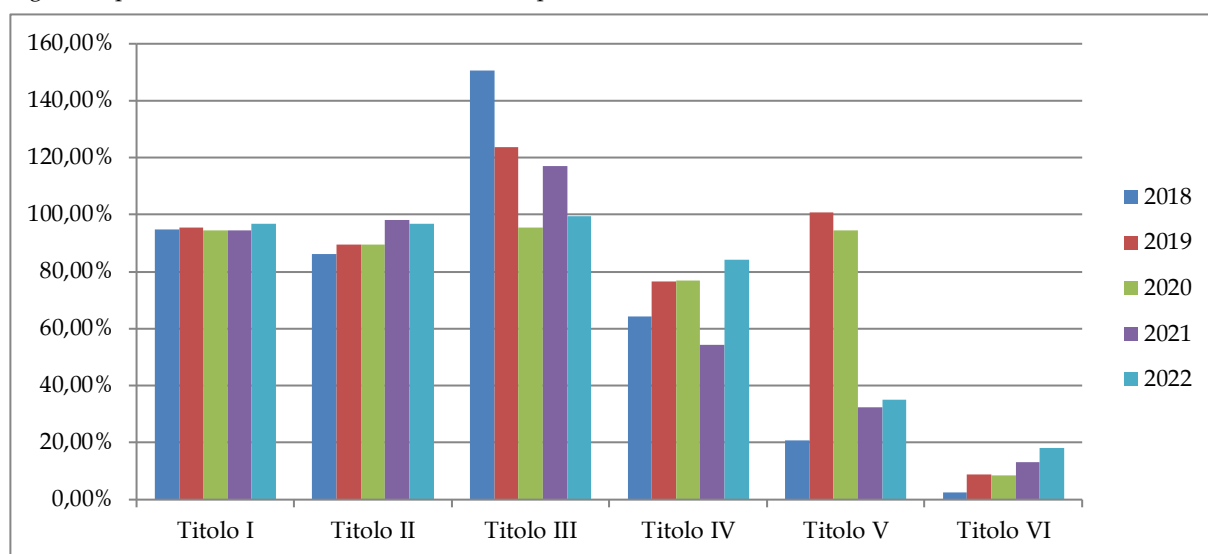
Il dato del titolo V, infine, pur in lieve ripresa rispetto al 2021, mostra un netto peggioramento rispetto a quelli del biennio 2019-2020.

Tab. 15 - Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2018-2022.

TITOLI	2018	2019	2020	2021	2022
Titolo I	94,80%	95,55%	94,65%	94,46%	96,88%
Titolo II	86,27%	89,67%	89,53%	98,14%	96,83%
Titolo III	150,74%	123,88%	95,59%	117,07%	99,43%
Titolo IV	64,24%	76,64%	76,74%	54,49%	84,16%
Titolo V	20,88%	100,95%	94,39%	32,30%	35,08%
Titolo VI	2,53%	8,81%	8,38%	13,22%	18,23%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Fig. 6 - Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2018-2022.



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. La velocità di riscossione del titolo I, dopo il *trend* in crescita del quadriennio 2018-2021, torna a scendere, riportandosi ai livelli del 2019, superiori all'88 per cento.

Risultano buoni i dati relativi ai titoli IV e V, che fanno registrare i migliori risultati nel quinquennio considerato, pari, rispettivamente, al 61,53 e al 97,31 per cento.

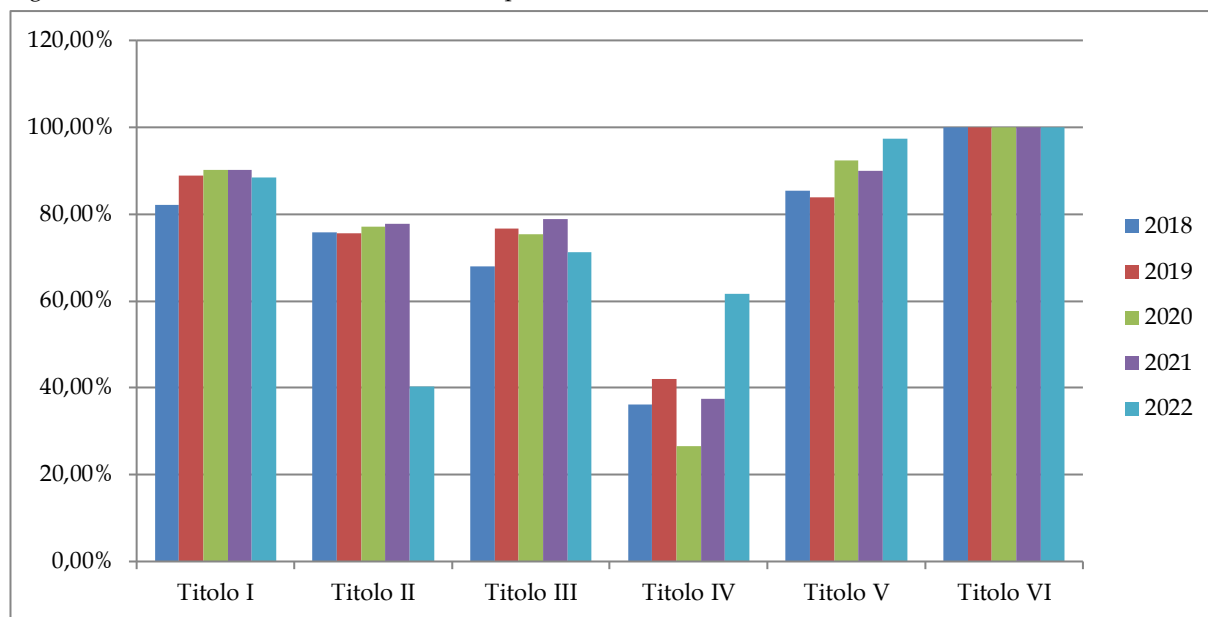
Il dato relativo al titolo II, pari al 40,37 per cento, è, invece, nettamente il peggiore del quinquennio in esame. Anche il dato relativo al titolo III, pari al 71,30 per cento, è in calo, sia pure in minor misura, rispetto a quelli del triennio 2019-2021.

Tab. 16 - Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2018-2022.

TITOLI	2018	2019	2020	2021	2022
Titolo I	82,15%	88,80%	90,21%	90,24%	88,39%
Titolo II	75,86%	75,48%	77,11%	77,75%	40,37%
Titolo III	67,87%	76,65%	75,36%	78,95%	71,30%
Titolo IV	36,15%	42,01%	26,66%	37,44%	61,53%
Titolo V	85,35%	83,79%	92,43%	90,06%	97,31%
Titolo VI	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Fig. 7 - Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2018-2022.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

3. Le spese di competenza

3.1 I dati complessivi del 2022

A fronte di previsioni definitive totali di 17.672,95 milioni il rendiconto regionale registra impegni per 12.701,08 milioni imputati all'esercizio 2022. Gli impegni imputati agli esercizi successivi rappresentati dal Fondo pluriennale vincolato (FPV) ammontano a 467,83 milioni.

I pagamenti sono pari a 10.123,31 milioni che determinano la formazione di residui passivi di competenza per 2.577,77 milioni.

Al netto dei servizi conto terzi-partite di giro e delle poste di spesa non impegnabili¹⁰⁴ le previsioni finali ammontano a 11.498,18 milioni. Rapportati a questo valore gli impegni dell'esercizio, pari a 11.193,31, sempre al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, presentano un'incidenza del 97,35 per cento. Su tale valore influisce tuttavia il regime delle spese comprese nel perimetro sanitario di cui l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 richiede l'integrale impegno nell'esercizio di competenza, indipendentemente dalla scadenza dell'obbligazione, in deroga al principio della competenza potenziata.

I pagamenti di competenza con 8.976,39 milioni rappresentano l'80,19 degli impegni imputati all'esercizio.

L'andamento delle spese di competenza nell'ultimo triennio, esposto nella seguente tabella, evidenzia il progressivo incremento degli impegni ma non dei pagamenti, con un'incidenza di questi ultimi che si riduce nel periodo, come attestato dai relativi indici percentuali.

¹⁰⁴ Si tratta della componente passiva del risultato di amministrazione (921,23 milioni); del FPV in spesa (467,83 milioni); del Fondo FAL (541,24 milioni); del FCDE (118,72 milioni); del Fondo di garanzia interregionale (500 milioni).

Tab. 17 - Totale delle spese al netto delle contabilità speciali. Anni 2020-2022. (in milioni)

Anni	Previsioni	FPV	Impegni	Pagamenti	% Impegni	% Pagamenti
	a	b	c	d	e=c/a	f=d/c
2020	11.027,14	434,67	10.319,09	8.751,32	93,58%	84,81%
2021	11.395,72	430,22	10.691,31	9.031,67	93,82%	84,48%
2022	11.498,18	467,83	11.193,31	8.976,39	97,35%	80,19%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

La seguente tabella rappresenta i dati complessivi di spesa dell'esercizio 2022 con indicazione delle poste escluse dal calcolo degli stanziamenti iniziali che saranno utilizzati per le successive analisi riferite agli andamenti per ciascun titolo.

Tab. 18 - Spese per titolo con separata indicazione delle poste escluse. Anno 2022. (in milioni)

Titolo	Previsioni	FCDE	Fondi	FPV	Stanziamenti al netto poste escluse (CP)	Impegni (I)	Economie di spesa CP-I	Pagamenti (P)	% I/CP	% P/I
1. Spese correnti	11.279,39	117,14	500,00	131,45	10.530,80	10.393,79	137,01	8.467,82	98,70%	81,47%
2. Spese conto capitale	1.161,20	1,58		336,38	823,24	686,18	137,06	395,23	83,35%	57,60%
3. Spese incremento A.F.	47,12				47,12	16,44	30,68	16,44	34,89%	100,00%
4. Rimborso prestiti	638,26		541,24		97,02	96,90	0,12	96,90	99,88%	100,00%
5. Chiusura anticipazioni	0				0,00	0	0,00	0		
Totale Netto conto terzi	13.125,97	118,72	1.041,24	467,83	11.498,18	11.193,31	304,87	8.976,39	97,35%	80,19%
7. Spese conto terzi	3.625,75				3.625,75	1.507,77	2.117,98	1146,92	41,59%	76,07%
Totale titoli	16.751,72				15.123,93	12.701,08	2.422,85	10.123,31	83,98%	79,70%
Disavanzo amministrazione	921,23				921,23					
Totale generale	17.672,95				16.045,16	12.701,08	2.422,85	10.123,31	79,16%	79,70%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

3.2 L'andamento delle spese per titoli

La ripartizione per titoli conferma che le spese correnti del titolo I rappresentano oltre il 91 per cento delle spese totali impegnate seguite dalle spese in conto capitale del titolo II con il 7 per cento. I restanti titoli non superano l'uno per cento del totale complessivo.

La tabella seguente espone l'andamento delle entrate per titoli nel 2022 distinguendo tra il perimetro ordinario e il perimetro sanitario del bilancio regionale, sempre al netto delle componenti non impegnabili che, quindi, non figurano tra le previsioni.

Tab. 19 - Spese per titolo. Conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.

(in milioni)

Titolo			Stanziamenti			Impegni			Pagamenti		
			2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
1	Spesa corrente	Ordinario	1.873,16	2.076,36	1.843,66	1.546,90	1.733,28	1.634,06	1.198,26	1.304,46	1.266,62
		Sanitario	8.031,09	8.257,42	8.687,14	7.924,44	8.231,05	8.759,73	7.113,15	7.294,02	7.201,20
		Totale	9.904,25	10.333,78	10.530,80	9.471,34	9.964,33	10.393,79	8.311,41	8.598,48	8.467,82
2	Spese in conto capitale	Ordinario	603,54	544,29	571,97	377,64	377,87	443,47	299,61	299,73	329,19
		Sanitario	382,95	364,57	251,27	340,56	227,4	242,71	10,78	12,42	66,05
		Totale	986,49	908,86	823,24	718,2	605,27	686,18	310,39	312,15	395,24
3	Spese per incremento attività finanziarie	Ordinario	48,38	49,22	47,12	41,82	18,00	16,44	41,79	17,33	16,44
		Sanitario	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Totale	48,38	49,22	47,12	41,82	18	16,44	41,79	17,33	16,44
4	Rimborso prestiti	Ordinario	50,42	57,4	58,44	50,12	57,24	58,32	50,12	57,24	58,31
		Sanitario	37,6	46,46	38,58	37,6	46,46	38,58	37,6	46,467	38,58
		Totale	88,02	103,86	97,02	87,72	103,71	96,90	87,72	103,71	96,89
		Totale ordinario	2.575,50	2.727,27	2.521,19	2.521,19	2.186,39	1.589,78	1.589,78	1.670,56	1.670,56
		Totale sanitario	8.451,64	8.668,45	8.976,99	8.976,99	8.504,92	7.161,53	7.161,53	7.305,83	7.305,83
Totale complessivo al netto delle esclusioni			11.027,14	11.395,72	11.498,18	11.498,18	11.498,18	11.193,31	8.751,31	9.031,67	8.976,39
% conto ordinario sul totale			23,36%	23,93%	21,93%	19,54%	20,45%	19,23%	18,17%	18,59%	18,61%
% conto sanitario sul totale			76,64%	76,07%	78,07%	80,46%	79,55%	80,77%	81,83%	81,41%	81,39%
			100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Le spese del titolo primo registrano impegni per 10.393,79 milioni (di cui 1.634,06 sul perimetro ordinario e 8.759,73 sul perimetro sanitario) e pagamenti per 8.467,82 milioni (di cui 1.266,62 sul perimetro ordinario e 7.201,20 sul perimetro sanitario). La capacità di impegno è del 98,70 per cento (88,63 per cento sul perimetro ordinario e 100,84 per cento sul perimetro sanitario); la velocità di pagamento è dell'81,47 per cento (77,51 per cento sul perimetro ordinario e 82,21 sul perimetro sanitario).

Le spese correnti presentano un andamento decrescente rispetto al 2021 per la componente ordinaria, sia in termini di impegni sia in termini di pagamenti di competenza, mentre la componente sanitaria mostra un andamento crescente con riguardo agli impegni, ma decrescente in termini di pagamenti.

In particolare, per spese correnti ordinarie gli impegni calano di 98,42 milioni (-5,72 per cento) sul valore del 2021 e crescono di 87,16 milioni (+5,63 per cento) sul valore del 2020; i pagamenti scendono di 37,84 milioni sul 2021 (-2,9 per cento) e crescono di 68,36 milioni (+5,7 per cento) sul 2020.

Per le spese correnti sanitarie gli impegni aumentano di 528,68 milioni (+6,42 per cento) sul 2021 e di 835,29 milioni (+10,54 per cento) sul 2020; i pagamenti calano di 92,82 milioni sul 2021 (-1,27 per cento) e aumentano di 88,05 milioni (+1,24 per cento) sul 2020.

L'andamento descritto risente indubbiamente delle spese sostenute dalla Regione nel 2020, nel 2021 e, in minor misura, nel 2022 per il trasferimento ai destinatari delle risorse ricevute in via eccezionale per il contrasto dell'emergenza causata dalla pandemia da Covid-19 e alla cui gestione è dedicato uno specifico capitolo della presente Relazione.

Rispetto a previsioni definitive di 834,24 milioni le spese in conto capitale del titolo II registrano impegni per 686,18 milioni (di cui 443,47 sul perimetro ordinario e 242,71 sul perimetro sanitario) e pagamenti per 395,24 (di cui 329,19 sul perimetro ordinario e 66,05 sul perimetro sanitario). La capacità di impegno è dell'83,35 per cento (77,53 per cento sul perimetro

ordinario e 96,59 per cento sul perimetro sanitario); la velocità di pagamento è del 57,60 per cento (74,23 per cento sul perimetro ordinario e 27,21 cento sul perimetro sanitario).

A differenza delle spese correnti le spese in conto capitale registrano un aumento rispetto al 2021, rilevabile soprattutto a livello del perimetro ordinario in termini di impegni e sanitario in termini di pagamenti.

Alla diminuzione delle previsioni (-9,42 per cento rispetto al 2021 e -16,55 per cento rispetto al 2020) si contrappone una significativa crescita degli impegni che registrano un aumento di 80,91, milioni sul valore del precedente esercizio (+13,37 per cento), anche se in leggero calo su quello del 2020 (-4,46 per cento).

In particolare, per le spese ordinarie gli impegni di 443,47 milioni aumentano del 17,36 per cento rispetto al 2021, per le spese sanitarie gli impegni di 242,71 milioni crescono del 6,73 per cento rispetto al valore dello stesso esercizio. Ne risente positivamente anche la capacità di impegno, che è pari all'83,35 per cento, contro il 66,6 per cento registratosi nel 2021.

Il divario tra la gestione ordinaria e quella sanitaria si manifesta tuttavia, con particolare evidenza, a livello dei pagamenti. Se per le spese del perimetro ordinario i pagamenti con 329,19 milioni si mantengono, sostanzialmente, sulla medesima grandezza dei precedenti esercizi, aumentando di circa il 10 per cento, per le spese del perimetro sanitario i pagamenti, pur in netto aumento nel triennio, si attestano a solo 66,05 milioni, con un'incidenza sugli impegni del 27,21 per cento che è la più bassa di tutti i titoli.

La lentezza con cui la Regione procede al pagamento delle spese in conto capitale sanitarie, costituite quasi esclusivamente dai trasferimenti agli enti del SSR per le spese di investimento, continua, così, a costituire una delle principali criticità dell'intera gestione finanziaria regionale.

Si rinvia al riguardo alle analisi e alle considerazioni effettuate nei capitoli della presente Relazione sulla gestione della cassa, sull'indebitamento e sulla gestione sanitaria.

Con riferimento al titolo III "Spese per incremento attività finanziarie", si evidenzia, la contabilizzazione, analogamente agli esercizi precedenti, delle anticipazioni di liquidità previste dalla l.r. n. 68/2019 in favore della società Sviluppo Toscana S.p.A. (30 milioni) e di Artea (10 milioni). Analogamente al 2021 si nota, rispetto al 2020, una forte riduzione sia degli impegni che dei pagamenti, dovuta al mancato impegno e pagamento dell'anticipazione di liquidità nei confronti di Sviluppo Toscana.

Le tabelle seguenti riportano le variazioni percentuali delle spese e gli indicatori di impegno e di pagamento nel triennio considerato nella precedente analisi.

Tab. 20 - Spese per titolo. Variazioni percentuali. Anni 2020-2022.

Titolo			Variazioni % stanziamenti			Variazioni % impegni			Variazioni % pagamenti		
			2021/	2022/	2022/	2021/	2022/	2022/	2021/	2022/	2022/
			2020	2021	2020	2020	2021	2020	2020	2021	2020
1	Spesa corrente	Ordinario	10,85%	-11,21%	-1,57%	12,05%	-5,72%	5,63%	8,86%	-2,90%	5,70%
		Sanitario	2,82%	5,20%	8,17%	3,87%	6,42%	10,54%	2,54%	-1,27%	1,24%
		Totale	4,34%	1,91%	6,33%	5,21%	4,31%	9,74%	3,45%	-1,52%	1,88%
2	Spese in conto capitale	Ordinario	-9,82%	5,09%	-5,23%	0,06%	17,36%	17,43%	0,04%	9,83%	9,87%
		Sanitario	-4,80%	-31,08%	-34,39%	-33,23%	6,73%	-28,73%	15,21%	431,80%	512,71%
		Totale	-7,87%	-9,42%	-16,55%	-15,72%	13,37%	-4,46%	0,57%	26,62%	27,34%
3	Spese per incremento attività finanziarie	Ordinario	1,74%	-4,27%	-2,60%	-56,96%	-8,67%	-60,69%	-58,53%	-5,14%	-60,66%
		Sanitario									
		Totale	1,74%	-4,27%	-2,60%	-56,96%	-8,67%	-60,69%	-58,53%	-5,14%	-60,66%
4	Rimborso prestiti	Ordinario	13,84%	1,81%	15,91%	14,21%	1,89%	16,36%	14,21%	1,87%	16,34%
		Sanitario	23,56%	-16,96%	2,61%	23,59%	-16,96%	2,61%	23,59%	-16,97%	2,61%
		Totale	18,00%	-6,59%	10,22%	18,23%	-6,57%	10,47%	18,23%	-6,58%	10,45%
		Totale ordinario	6,76%	-7,56%	-2,11%	8,43%	-1,56%	6,74%	5,60%	5,08%	5,08%
		Totale sanitario	2,15%	3,56%	6,22%	2,44%	6,30%	8,89%	2,67%	2,01%	2,01%
Totale complessivo al netto delle esclusioni			3,34%	0,90%	4,27%	3,61%	4,70%	8,47%	3,20%	-0,61%	2,57%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Tab. 21 - Spese per titolo. Indicatori.

Titolo			Capacità di impegno			Velocità di pagamento		
			2020	2021	2022	2020	2021	2022
1	Spesa corrente	Ordinario	82,58%	83,48%	88,63%	77,46%	75,26%	77,51%
		Sanitario	98,67%	99,68%	100,84%	89,76%	88,62%	82,21%
		Totale	95,63%	96,42%	98,70%	87,75%	86,29%	81,47%
2	Spese in conto capitale	Ordinario	62,57%	69,42%	77,53%	79,34%	79,32%	74,23%
		Sanitario	88,93%	62,37%	96,59%	3,17%	5,46%	27,21%
		Totale	72,80%	66,60%	83,35%	43,22%	51,57%	57,60%
3	Spese per incremento attività finanziarie	Ordinario	86,44%	36,57%	34,89%	99,93%	96,28%	100,00%
		Sanitario						
		Totale	86,44%	36,57%	34,89%	99,93%	96,28%	100,00%
4	Rimborso prestiti	Ordinario	99,40%	99,72%	99,79%	100,00%	100,00%	99,98%
		Sanitario	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
		Totale	99,66%	99,86%	99,88%	100,00%	100,00%	99,99%
Totale ordinario			70,62%	71,72%	85,37%	78,84%	76,78%	77,62%
Totale sanitario			101,60%	101,89%	100,71%	86,26%	86,45%	80,81%
Totale complessivo al netto delle esclusioni			93,58%	93,82%	97,35%	84,81%	84,48%	80,19%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

3.3 Le spese correnti. Macroaggregati e Fondi Covid (rinvio)

Quasi il 90 per cento delle spese correnti sono costituite dai trasferimenti correnti che per la parte sanitaria registrano le assegnazioni del Fondo sanitario indistinto agli enti del SSR.

Tab. 22 - Trasferimenti correnti. Anni 2020-2022.

(in milioni)

Macroaggregato			Stanziamenti			Impegni			Pagamenti		
			2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
1	Trasferimenti correnti	Ordinario	715,77	898,16	708,76	611,03	758,97	620,65	440,55	565,73	505,93
		Sanitario	7.972,06	8.220,81	8.645,53	7.867,86	8.197,62	8.634,35	7.086,79	7.274,10	7.180,74
		Totale	8.687,83	9.118,97	9.354,29	8.478,89	8.956,59	9.255,00	7.527,35	7.839,83	7.686,67

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Gli impegni totali di 9.255 milioni segnano un incremento di 298,41 milioni sul dato del 2021 (+3,3 per cento) e di 776,11 milioni sul dato del 2019 (+9,2).

Si tratta di un incremento che nel periodo ha interessato, in particolare, il perimetro sanitario in conseguenza della maggiore dotazione accordata al FSN a seguito dell'emergenza sanitaria (+5,3 per cento sul 2021 e +9,7 per cento sul 2020), mentre il perimetro ordinario, dopo il consistente aumento percentuale registratosi nel 2021 rispetto al 2020 (+24,2), torna ad attestarsi, nel 2022, su valori di poco superiori a quelli del 2020.

Il dato risente anche in questo caso dei contributi speciali trasferiti dallo Stato per fronteggiare gli effetti economici della pandemia (c.d. Fondi Covid).

I Fondi Covid derivanti dai trasferimenti statali e al netto dei trasferimenti europei, sulla base della ricostruzione effettuata dalla Sezione, registrano impegni per 187,68 milioni di cui 23,94 sul perimetro ordinario e 163,74 milioni sul perimetro sanitario.

I fondi ordinari registrano pagamenti per 73,52 milioni con un'incidenza sugli impegni superiore all'87 per cento; i fondi sanitari registrano pagamenti per 54,48 milioni (33,4 per cento).

Per una più approfondita analisi della gestione dei Fondi Covid si rinvia al capitolo dedicato della presente relazione.

Un ultimo accenno meritano le spese per l'acquisto dei beni e servizi, sempre comprese fra le spese correnti del titolo I, che con impegni per 797,51 milioni (allocati quasi esclusivamente nella parte ordinaria) evidenziano anch'esse un andamento in crescita nel triennio con un incremento di 24,03 milioni sul valore del 2021 (+3,1 per cento) e di 58,64 milioni sul dato del 2020 (+7,9 per cento).

Tab. 23 - Acquisti di beni e servizi. Anni 2020-2022.

(in milioni)

Macroaggregato			Stanziamenti			Impegni			Pagamenti		
			2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
1	Spesa acquisti beni e Servizi	Ordinario	828,46	869,69	805,30	697,06	748,87	773,88	549,59	533,90	550,03
		Sanitario	44,15	25,11	24,30	41,81	24,61	23,63	13,62	13,12	11,12
		Totale	872,61	894,81	829,60	738,87	773,48	797,51	563,21	547,02	561,15

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

3.4 Le spese per missione (tabelle)

La presente relazione, funzionale alla verifica degli equilibri di bilancio ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, incentra l'analisi delle spese in base ai titoli.

L'andamento delle spese per singole missioni è riportato nelle seguenti tabelle.

TABELLE

Tab. 24 - Spesa corrente per missioni. Conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.

(in milioni)

Missione		Conto tesoreria	Stanziamenti			Impegni			Pagamenti		
			2020	2021	2022	2020	2020	2022	2020	2021	2022
100	Servizi istituzionali, generali e di gestione	Ordinario	278,23	264,76	236,81	196,17	190,86	208,77	152,77	152,04	164,61
		Sanitario	2,30	2,90	2,32	2,27	2,29	2,32	0,86	0,59	0,88
		Totale	280,53	267,66	239,13	198,44	193,15	211,09	153,63	152,63	165,49
200	Giustizia	Ordinario	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Totale	0	0	0	0	0	0	0	0	0
300	Ordine pubblico e sicurezza	Ordinario	3,71	3,04	1,36	3,68	3,04	1,18	0,29	0,85	0,70
		Totale	3,71	3,04	1,36	3,68	3,04	1,18	0,29	0,85	0,70
400	Istruzione e diritto allo studio	Ordinario	89,95	105,35	91,2	72,98	84,53	90,51	70,95	79,02	68,92
		Totale	89,95	105,35	91,20	72,98	84,53	90,51	70,95	79,02	68,92
500	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	Ordinario	34,19	34,24	33,81	32,33	31,18	33,63	22,86	19,63	22,04
		Sanitario	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Totale	34,19	34,24	33,81	32,33	31,18	33,63	22,86	19,63	22,04
600	Politiche giovanili, sport e tempo libero	Ordinario	13,98	12,03	5,60	5,22	6,61	4,30	4,29	5,00	3,70
		Sanitario	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0	0,05	0,06
		Totale	14,04	12,09	5,66	5,28	6,67	4,36	4,29	5,05	3,76
700	Turismo	Ordinario	20,21	50,66	15,90	8,54	49,43	15,37	6,78	29,44	15,16
		Totale	20,21	50,66	15,90	8,54	49,43	15,37	6,78	29,43	15,16
800	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	Ordinario	5,79	7,25	4,42	3,77	3,20	4,02	3,47	3,00	3,40
		Totale	5,79	7,25	4,42	3,77	3,20	4,02	3,47	3,00	3,40
900	Sviluppo sostenibile e tutela del terr. ambiente	Ordinario	61,49	60,04	64,13	51,25	50,73	53,01	42,75	41,56	44,77
		Sanitario	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Totale	61,49	60,04	64,13	51,25	50,73	53,01	42,75	41,56	44,77
1000	Trasporti e diritto alla mobilità	Ordinario	712,86	814,69	791,97	750,04	805,96	787,95	564,29	522,19	587,44
		Totale	712,86	814,69	791,97	750,04	805,96	787,95	564,29	522,19	587,44
1100	Soccorso civile	Ordinario	9,86	9,59	13,20	8,3	8,99	12,97	6,77	8,18	10,90
		Sanitario	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Totale	9,86	9,59	13,20	8,3	8,99	12,97	6,77	8,18	10,90
1200	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Ordinario	112,53	150,36	134,02	94,76	125,95	108,61	87,2	118,18	89,48
		Sanitario	49,01	62,11	11,81	27,8	62,11	7,01	14,65	28,90	1,64
		Totale	161,54	212,47	145,83	122,56	188,06	115,62	101,85	147,08	91,12
1300	Tutela della salute	Ordinario	14,7	72,42	7,73	4,98	67,71	7,65	4,84	65,08	7,47
		Sanitario	7.942,31	8.164,08	8.652,40	7.857,23	8.141,75	8.733,04	7.068,28	7.255,55	7.188,68
		Totale	7.957,01	8.236,50	8.660,13	7.862,21	8.209,46	8.740,69	7.073,12	7.320,63	7.196,15
1400	Sviluppo economico e competitività	Ordinario	60,67	36,32	28,05	52,18	26,82	23,52	12,78	12,82	13,63
		Sanitario	25,25	20,06	9,06	24,9	18,63	8,95	17,55	2,97	1,58
		Totale	85,92	56,38	37,11	77,08	45,45	32,47	30,33	15,79	15,21
1500	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	Ordinario	233,14	245,70	171,13	119,8	141,69	128,67	95,39	122,30	95,40
		Totale	233,14	245,7	171,13	119,8	141,69	128,67	95,39	122,3	95,40
1600	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Ordinario	51,85	46,38	66,16	42,17	37,28	61,10	33,54	34,58	57,48
		Totale	51,85	46,38	66,16	42,17	37,28	61,10	33,54	34,58	57,48
1700	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	Ordinario	10,9	13,04	11,82	9,09	7,72	8,15	4,82	5,80	6,58
		Totale	10,9	13,04	11,82	9,09	7,72	8,15	4,82	5,80	6,58
1800	Relazioni con le altre autonomie territ. locali	Ordinario	34,77	33,57	35,17	34,76	33,48	35,04	34,71	33,42	34,15
		Totale	34,77	33,57	35,17	34,76	33,48	35,04	34,71	33,42	34,15
1900	Relazioni internazionali	Ordinario	26,32	26,38	27,40	20,47	19,43	16,93	13,35	12,70	8,15
		Totale	26,32	26,38	27,40	20,47	19,43	16,93	13,56	12,70	8,15
2000	Fondi e accantonamenti	Ordinario	61,02	51,36	70,07	0	0	0	0	0	0
		Sanitario	0	2,00	4,01	0	0	0	0	0	0
		Totale	61,02	53,36	74,08	0	0	0	0	0	0
5000	Debito pubblico	Ordinario	36,96	39,15	32,78	36,41	38,67	32,65	36,41	38,67	32,65
		Sanitario	12,17	6,21	8,36	12,17	6,21	8,36	11,81	5,96	8,36
		Totale	49,13	45,36	41,14	48,58	44,88	41,01	48,22	44,63	41,01
6000	Anticipazioni finanziarie	Ordinario	0,02	0,03	0,05	0	0	0	0	0	0
		Totale	0,02	0,03	0,05	0	0	0	0	0	0
Totale conto ordinario			1.873,15	2.076,36	1.842,78	1.546,90	1.733,28	1.634,04	1.198,26	1.304,46	1.266,62
Totale conto sanitario			8.031,10	8.257,42	8.688,02	7.924,43	8.231,05	8.759,75	7.113,15	7.294,02	7.201,20
Totale complessivo			9.904,25	10.333,78	10.530,80	9.471,33	9.964,33	10.393,79	8.311,41	8.598,48	8.467,82

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Tab. 25 - Spesa corrente per missioni. Variazioni percentuali conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.

Missione		Conto tesoreria	Variazioni % stanziamenti			Variazioni % impegni			Variazioni % pagamenti			Capacità di impegno			Capacità di pagamento		
			2021/2020	2022/2021	2022/2020	2021/2020	2022/2021	2022/2020	2021/2020	2022/2021	2022/2020	2020	2021	2022	2020	2021	2022
100	Servizi istituzionali, generali e di gestione	Ordinario	-4,84%	-10,56%	-14,89%	-2,71%	9,38%	6,42%	-0,48%	8,27%	7,75%	70,51%	72,09%	88,16%	77,88%	79,66%	78,85%
		Sanitario	26,09%	-20,00%	0,87%	0,88%	1,31%	2,20%	-31,40%	49,15%	2,33%	98,70%	78,97%	100,00%	37,89%	25,76%	37,93%
		Totale	-4,59%	-10,66%	-14,76%	-2,67%	9,29%	6,37%	-0,65%	8,43%	7,72%	70,74%	72,16%	88,27%	77,42%	79,02%	78,40%
300	Ordine pubblico e sicurezza	Ordinario	-18,06%	-55,26%	-63,34%	-17,39%	-61,18%	-67,93%	193,10%	-17,65%	141,38%	99,19%	100,00%	86,76%	7,88%	27,96%	59,32%
		Totale	-18,06%	-55,26%	-63,34%	-17,39%	-61,18%	-67,93%	193,10%	-17,65%	141,38%	99,19%	100,00%	86,76%	7,88%	27,96%	59,32%
		Ordinario	17,12%	-13,43%	1,39%	15,83%	7,07%	24,02%	11,37%	-12,78%	-2,86%	81,13%	80,24%	99,24%	97,22%	93,48%	76,15%
400	Istruzione e diritto allo studio	Totale	17,12%	-13,43%	1,39%	15,83%	7,07%	24,02%	11,37%	-12,78%	-2,86%	81,13%	80,24%	99,24%	97,22%	93,48%	76,15%
		Ordinario	0,15%	-1,26%	-1,11%	-3,56%	7,86%	4,02%	-14,13%	12,28%	-3,59%	94,56%	91,06%	99,47%	70,71%	62,96%	65,54%
		Sanitario															
500	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	Totale	0,15%	-1,26%	-1,11%	-3,56%	7,86%	4,02%	-14,13%	12,28%	-3,59%	94,56%	91,06%	99,47%	70,71%	62,96%	65,54%
		Ordinario	-13,95%	-53,45%	-59,94%	26,63%	-34,95%	-17,62%	16,55%	-26,00%	-13,75%	37,34%	54,95%	76,79%	82,18%	75,64%	86,05%
		Sanitario	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		20,00%		100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	83,33%	100,00%
600	Politiche giovanili, sport e tempo libero	Totale	-13,89%	-53,18%	-59,69%	26,33%	-34,63%	-17,42%	17,72%	-25,54%	-12,35%	37,61%	55,17%	77,03%	81,25%	75,71%	86,24%
		Ordinario	150,67%	-68,61%	-21,33%	478,81%	-68,91%	79,98%	334,22%	-48,51%	123,60%	42,26%	97,57%	96,67%	79,39%	59,56%	98,63%
		Totale	150,67%	-68,61%	-21,33%	478,81%	-68,91%	79,98%	334,07%	-48,49%	123,60%	42,26%	97,57%	96,67%	79,39%	59,54%	98,63%
700	Turismo	Ordinario	25,22%	-39,03%	-23,66%	-15,12%	25,63%	6,63%	-13,54%	13,33%	-2,02%	65,11%	44,14%	90,95%	92,04%	93,75%	84,58%
		Totale	25,22%	-39,03%	-23,66%	-15,12%	25,63%	6,63%	-13,54%	13,33%	-2,02%	65,11%	44,14%	90,95%	92,04%	93,75%	84,58%
		Ordinario	-2,36%	6,81%	4,29%	-1,01%	4,49%	3,43%	-2,78%	7,72%	4,73%	83,35%	84,49%	82,66%	83,41%	81,92%	84,46%
800	Aspetto del territorio ed edilizia abitativa	Sanitario															
		Totale	-2,36%	6,81%	4,29%	-1,01%	4,49%	3,43%	-2,78%	7,72%	4,73%	83,35%	84,49%	82,66%	83,41%	81,92%	84,46%
		Ordinario	14,28%	-2,79%	11,10%	7,46%	-2,23%	5,05%	-7,46%	12,50%	4,10%	105,22%	98,93%	99,49%	75,23%	64,79%	74,55%
900	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Totale	14,28%	-2,79%	11,10%	7,46%	-2,23%	5,05%	-7,46%	12,50%	4,10%	105,22%	98,93%	99,49%	75,23%	64,79%	74,55%
		Ordinario	-2,74%	37,64%	33,87%	8,31%	44,27%	56,27%	20,83%	33,25%	61,00%	84,18%	93,74%	98,26%	81,57%	90,99%	84,04%
		Sanitario															
1000	Trasporti e diritto alla mobilità	Totale	-2,74%	37,64%	33,87%	8,31%	44,27%	56,27%	20,83%	33,25%	61,00%	84,18%	93,74%	98,26%	81,57%	90,99%	84,04%
		Ordinario	33,62%	-10,87%	19,10%	32,91%	-13,77%	14,62%	35,53%	-24,28%	2,61%	84,21%	83,77%	81,04%	92,02%	93,83%	82,39%
		Sanitario	26,73%	-80,99%	-75,90%	123,42%	-88,71%	-74,78%	97,27%	-94,33%	-88,81%	56,72%	100,00%	59,36%	52,70%	46,53%	23,40%
1100	Soccorso civile	Totale	31,53%	-31,36%	-9,73%	53,44%	-38,52%	-5,66%	44,41%	-38,05%	-10,54%	75,87%	88,51%	79,28%	83,10%	78,21%	78,81%
		Ordinario	392,65%	-89,33%	-47,41%	1259,64%	-88,70%	53,61%	1244,63%	-88,52%	54,34%	33,88%	93,50%	98,97%	97,19%	96,12%	97,65%
		Sanitario	2,79%	5,98%	8,94%	3,62%	7,26%	11,15%	2,65%	-0,92%	1,70%	98,93%	99,73%	100,93%	89,96%	89,12%	82,32%
1200	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Totale	3,51%	5,14%	8,84%	4,42%	6,47%	11,17%	3,50%	-1,70%	1,74%	98,81%	99,67%	100,93%	89,96%	89,17%	82,33%
		Ordinario	-40,14%	-22,77%	-53,77%	-48,60%	-12,30%	-54,93%	0,31%	6,32%	6,65%	86,01%	73,84%	83,85%	24,49%	47,80%	57,95%
		Sanitario	-20,55%	-54,84%	-64,12%	-25,18%	-51,96%	-64,06%	-83,08%	-46,80%	-91,00%	98,61%	92,87%	98,79%	70,48%	15,94%	17,65%
1300	Tutela della salute	Totale	-34,38%	-34,18%	-56,81%	-41,04%	-28,56%	-57,87%	-47,94%	-3,67%	-49,85%	89,71%	80,61%	87,50%	39,35%	34,74%	46,84%
		Ordinario	5,39%	-30,35%	-26,60%	18,27%	-9,19%	7,40%	28,21%	-22,00%	0,01%	51,39%	57,67%	75,19%	79,62%	86,32%	74,14%
		Totale	5,39%	-30,35%	-26,60%	18,27%	-9,19%	7,40%	28,21%	-22,00%	0,01%	51,39%	57,67%	75,19%	79,62%	86,32%	74,14%
1400	Sviluppo economico e competitività	Ordinario	-10,55%	42,65%	27,60%	-11,60%	63,89%	44,89%	3,10%	66,22%	71,38%	81,33%	80,38%	92,35%	79,54%	92,76%	94,08%
		Totale	-10,55%	42,65%	27,60%	-11,60%	63,89%	44,89%	3,10%	66,22%	71,38%	81,33%	80,38%	92,35%	79,54%	92,76%	94,08%
		Ordinario	19,63%	-9,36%	8,44%	-15,07%	5,57%	-10,34%	20,33%	13,45%	36,51%	83,39%	59,20%	68,95%	53,03%	75,13%	80,74%
1500	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	Totale	19,63%	-9,36%	8,44%	-15,07%	5,57%	-10,34%	20,33%	13,45%	36,51%	83,39%	59,20%	68,95%	53,03%	75,13%	80,74%
		Ordinario	-3,45%	4,77%	1,15%	-3,68%	4,66%	0,81%	-3,72%	2,18%	-1,61%	99,97%	99,73%	99,63%	99,86%	99,82%	97,46%
		Totale	-3,45%	4,77%	1,15%	-3,68%	4,66%	0,81%	-3,72%	2,18%	-1,61%	99,97%	99,73%	99,63%	99,86%	99,82%	97,46%
1600	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	Ordinario	0,23%	3,87%	4,10%	-5,08%	-12,87%	-17,29%	-4,87%	-35,83%	-38,95%	77,77%	73,65%	61,79%	65,22%	65,36%	48,14%
		Totale	0,23%	3,87%	4,10%	-5,08%	-12,87%	-17,29%	-4,87%	-35,83%	-38,95%	77,77%	73,65%	61,79%	65,22%	65,36%	48,14%
		Ordinario	-15,83%	36,43%	14,83%							0,00%	0,00%	0,00%			
1700	Fondi e accantonamenti	Sanitario		100,50%													
		Totale	-12,55%	38,83%	21,40%							0,00%	0,00%	0,00%			
		Ordinario	5,93%	-16,27%	-11,31%	6,21%	-15,57%	-10,33%	6,21%	-15,57%	-10,33%	98,51%	98,77%	99,60%	100,00%	100,00%	100,00%
1800	Relazioni internazionali	Sanitario	-48,97%	34,62%	-31,31%	-48,97%	34,62%	-31,31%	-49,53%	40,27%	-29,21%	100,00%	100,00%	100,00%	97,04%	95,97%	100,00%
		Totale	-7,67%	-9,30%	-16,26%	-7,62%	-8,62%	-15,58%	-7,45%	-8,11%	-14,95%	98,88%	98,94%	99,68%	99,26%	99,44%	100,00%
		Ordinario	50,00%	66,67%	150,00%												
1900	Anticipazioni finanziarie	Totale	50,00%	66,67%	150,00%												
		Ordinario															
		Sanitario															
2000	Debito pubblico	Totale															
		Ordinario															
		Sanitario															
5000	Anticipazioni finanziarie	Totale															
		Ordinario															
		Sanitario															
6000	Totale conto ordinario	Totale	10,85%	-11,25%	-1,62%	12,05%	-5,73%	5,63%	8,86%	-2,90%	5,71%	82,58%	83,48%	88,67%	77,46%	75,26%	77,52%
		Totale	2,82%	5,21%	6,18%	3,87%	6,42%	10,54%	2,54%	-1,27%	1,24%	98,67%	99,68%	100,83%	89,76%	88,62%	82,21%
		Totale	4,34%	1,91%	6,33%	5,21%	4,31%	9,74%	3,45%	-1,52%	1,88%	95,63%	96,42%	98,70%	87,75%	86,29%	81,47%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Tab. 26 - Spesa in c/capitale per missioni. Conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.
(in milioni)

(in mi-
lioni)

Missioni		conto	Stanziamenti			Impegni			Pagamenti		
			2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
100	Servizi istituzionali generali e di gestione	ordinario	56,92	36,08	32,22	21,65	18,18	23,97	18,82	13,85	19,91
		sanitario	0,18	0,12	0,23	0,18	0,12	0,23		0,01	0,08
		totale	57,1	36,2	32,45	21,83	18,30	24,20	18,82	13,86	19,99
200	Giustizia	ordinario									
		totale									
300	Ordine pubblico e sicurezza	ordinario	2,62	0,48	1,26	2,14	0,48	1,26	2,14	0,00	0,91
		totale	2,62	0,48	1,26	2,14	0,48	1,26	2,14	0,00	0,91
400	Istruzione e diritto allo studio	ordinario	28,03	8,63	14,95	13,46	6,17	12,24	11,22	4,18	10,03
		totale	28,03	8,63	14,95	13,46	6,17	12,24	11,22	4,18	10,03
500	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	ordinario	10,08	5,52	8,01	1,09	1,76	5,22	0,83	0,54	2,61
		totale	10,08	5,52	8,01	1,09	1,76	5,22	0,83	0,54	2,61
600	Politiche giovanili, sport e tempo libero	ordinario	5,35	9,85	28,27	1,55	9,80	28,15	1,42	1,02	16,75
		totale	5,35	9,85	28,27	1,55	9,8	28,15	1,42	1,02	16,75
700	Turismo	ordinario	24,33	9,32	1,86	2,54	1,75	0,40	2,35	1,46	0,40
		totale	24,33	9,32	1,86	2,54	1,75	0,40	2,35	1,46	0,40
800	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	ordinario	129,87	31,42	55,81	23,62	18,89	47,75	19,95	14,75	43,36
		totale	129,87	31,42	55,81	23,62	18,89	47,75	19,95	14,75	43,36
900	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	ordinario	160,26	90,93	124,18	41,56	47,18	81,01	29,67	29,76	60,27
		sanitario									
		totale	160,26	90,93	124,18	41,56	47,18	81,01	29,67	29,76	60,27
1000	Trasporti e diritto alla mobilità	ordinario	172,91	76,16	131,25	47,7	37,81	97,81	33,05	21,87	63,25
		totale	172,91	76,16	131,25	47,7	37,81	97,81	33,05	21,87	63,25
1100	Soccorso civile	ordinario	29,83	14,90	10,20	19,18	13,25	9,65	12,16	12,34	8,61
		totale	29,83	14,90	10,20	19,18	13,25	9,65	12,16	12,34	8,61
1200	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	ordinario	4,86	13,67	17,21	4,49	6,17	9,90	3,16	1,58	8,22
		sanitario	1,21	0,12	0	1,21	0,12	0		0	0
		totale	6,07	13,79	17,21	5,7	6,29	9,90	3,16	1,58	8,22
1300	Tutela della salute	ordinario		0,40	0		0,40	0		0,40	0
		sanitario	101,46	363,45	251,05	339,16	227,16	242,48	10,78	12,41	65,97
		totale	101,46	363,85	251,05	339,16	227,56	242,48	10,78	12,81	65,97
1400	Sviluppo economico e competitività	ordinario	152,82	155,59	63,51	119,37	143,63	55,11	106,47	134,69	28,47
		totale	152,82	155,59	63,51	119,37	143,63	55,11	106,47	134,69	28,47
1500	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	ordinario	2,58	1,45	0,71	2,3	1,09	0,48	1,72	0,82	0,24
		totale	2,58	1,45	0,71	2,3	1,09	0,48	1,72	0,82	0,24
1600	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	ordinario	34,4	41,28	36,68	32,84	39,36	36,34	31,6	39,11	35,74
		totale	34,4	41,28	36,68	32,84	39,36	36,34	31,6	39,11	35,74
1700	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	ordinario	28,76	26,47	30,72	17,96	15,24	22,59	9,16	10,09	22,01
		totale	28,76	26,47	30,72	17,96	15,24	22,59	9,16	10,09	22,01
1800	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	ordinario	27,41	10,47	9,54	17,38	9,26	7,88	13,38	7,78	5,34
		totale	27,41	10,47	9,54	17,38	9,26	7,88	13,38	7,78	5,34
1900	Relazioni internazionali	ordinario	12,62	8,20	5,24	8,8	7,45	3,69	2,5	5,49	3,07
		totale	12,62	8,2	5,24	8,8	7,45	3,69	2,5	5,49	3,07
2000	Fondi e accantonamenti	ordinario	0	3,46	0,37		0	0		0	0
		sanitario	0,01	0,89	0	0,01	0	0		0	0
		totale	0,01	4,35	0,37	0,01		0			0
Totale conto ordinario			883,64	544,28	571,97	377,63	377,87	443,46	299,60	299,73	329,18
Totale conto sanitario			102,86	364,58	251,27	340,56	227,40	242,72	10,78	12,42	66,05
Totale complessivo			986,5	908,86	823,24	718,19	605,27	686,18	310,38	312,15	395,23

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Tab. 27 - Spesa in c/capitale. Variazioni percentuali conto ordinario e sanitario. Indicatori. Anni 2020-2022.

Missioni		conto	Variazioni su stanziamenti			Variazioni su impegni			Variazioni su pagamenti			Capacità di impegno			Velocità di pagamento		
			2021/20	2022/21	2022/20	2021/20	2022/21	2022/20	2021/20	2022/21	2022/20	2020	2021	2022	2020	2021	2022
100	Servizi istituzionali, generali e di gestione	ordinario	-36,61%	-10,70%	-43,39%	-16,03%	31,85%	10,72%	-26,41%	43,75%	5,79%	38,04%	50,39%	74,39%	86,93%	76,18%	83,06%
		sanitario	-33,33%	91,67%	27,78%	-33,33%	91,67%	27,78%		700,00%		100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	8,33%	34,78%
300	Ordine pubblico e sicurezza	totale	-36,60%	-10,36%	-43,17%	-16,17%	32,24%	10,86%	-26,35%	44,23%	6,22%	38,23%	50,55%	74,58%	86,21%	75,74%	82,60%
		ordinario	-81,68%	162,50%	-51,91%	-77,57%	162,50%	-41,12%	-100,00%		-57,48%	81,68%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	72,22%
400	Istruzione e diritto allo studio	totale	-81,68%	162,50%	-51,91%	-77,57%	162,50%	-41,12%	-100,00%		-57,48%	81,68%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	72,22%
		ordinario	-69,21%	73,23%	-46,66%	-54,16%	98,38%	-9,06%	-62,75%	139,95%	-10,61%	48,02%	71,49%	81,87%	83,36%	67,75%	81,94%
500	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	totale	-69,21%	73,23%	-46,66%	-54,16%	98,38%	-9,06%	-62,75%	383,33%	-10,61%	48,02%	71,49%	81,87%	83,36%	67,75%	81,94%
		ordinario	-45,24%	45,11%	-20,54%	61,47%	196,59%	378,90%	-34,94%	383,33%	214,46%	10,81%	31,88%	65,17%	76,15%	30,68%	50,00%
600	Politiche giovanili, sport e tempo libero	totale	-45,24%	45,11%	-20,54%	61,47%	196,59%	378,90%	-34,94%	383,33%	214,46%	10,81%	31,88%	65,17%	76,15%	30,68%	50,00%
		ordinario	84,11%	187,01%	428,41%	532,26%	187,24%	1716,13%	-28,17%	1542,16%	1079,58%	28,97%	99,49%	99,58%	91,61%	10,41%	59,50%
700	Turismo	totale	84,11%	187,01%	428,41%	532,26%	187,24%	1716,13%	-28,17%	1542,16%	1079,58%	28,97%	99,49%	99,58%	91,61%	10,41%	59,50%
		ordinario	-61,69%	-80,04%	-92,36%	-31,10%	-77,14%	-84,25%	-37,87%	-72,60%	-82,98%	10,44%	18,78%	21,51%	92,52%	83,43%	100,00%
800	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	totale	-61,69%	-80,04%	-92,36%	-31,10%	-77,14%	-84,25%	-37,87%	-72,60%	-82,98%	10,44%	18,78%	21,51%	92,52%	83,43%	100,00%
		ordinario	-75,81%	77,63%	-57,03%	-20,03%	152,78%	102,16%	-26,07%	193,97%	117,34%	18,19%	60,12%	85,56%	84,46%	78,08%	90,81%
900	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	totale	-75,81%	77,63%	-57,03%	-20,03%	152,78%	102,16%	-26,07%	193,97%	117,34%	18,19%	60,12%	85,56%	84,46%	78,08%	90,81%
		ordinario	-43,26%	36,57%	-22,51%	13,52%	71,70%	94,92%	0,30%	102,52%	103,13%	25,93%	51,89%	65,24%	71,39%	63,08%	74,40%
1000	Trasporti e diritto alla mobilità	sanitario															
		totale	-43,26%	36,57%	-22,51%	13,52%	71,70%	94,92%	0,30%	102,52%	103,13%	25,93%	51,89%	65,24%	71,39%	63,08%	74,40%
1100	Soccorso civile	ordinario	-55,95%	72,33%	-24,09%	-20,73%	158,69%	105,05%	-33,83%	189,21%	91,38%	27,59%	49,65%	74,52%	69,29%	57,84%	64,67%
		totale	-55,95%	72,33%	-24,09%	-20,73%	158,69%	105,05%	-33,83%	189,21%	91,38%	27,59%	49,65%	74,52%	69,29%	57,84%	64,67%
1200	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	ordinario	-50,05%	-31,54%	-65,81%	-30,92%	-27,17%	-49,69%	1,48%	-30,23%	-29,19%	64,30%	88,93%	94,61%	63,40%	93,13%	89,22%
		totale	-50,05%	-31,54%	-65,81%	-30,92%	-27,17%	-49,69%	1,48%	-30,23%	-29,19%	64,30%	88,93%	94,61%	63,40%	93,13%	89,22%
1300	Tutela della salute	ordinario	181,28%	25,90%	254,12%	37,42%	60,45%	120,49%	-50,00%	420,25%	160,13%	92,39%	45,14%	57,52%	70,38%	25,61%	83,03%
		sanitario		-100,00%	-100,00%		-100,00%	-100,00%					100,00%			0,00%	
1400	Sviluppo economico e competitività	totale	127,18%	24,80%	183,53%	10,35%	57,39%	73,68%	-50,00%	420,25%	160,13%	93,90%	45,61%	57,52%	55,44%	25,12%	83,03%
		ordinario		-100,00%			-100,00%			-100,00%							
1500	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	sanitario	258,22%	-30,93%	147,44%	-33,02%	6,74%	-28,51%	15,12%	431,59%	511,97%	334,28%	62,50%	96,59%	3,18%	5,46%	27,21%
		totale	258,61%	-31,00%	147,44%	-32,90%	6,56%	-28,51%	18,83%	414,99%	511,97%	334,28%	62,54%	96,59%	3,18%	5,63%	27,21%
1600	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	ordinario	1,81%	-59,18%	-58,44%	20,32%	-61,63%	-53,83%	26,51%	-78,86%	-73,26%	78,11%	92,31%	86,77%	89,19%	93,78%	51,66%
		sanitario															
1700	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	totale	1,81%	-59,18%	-58,44%	20,32%	-61,63%	-53,83%	26,51%	-78,86%	-73,26%	78,11%	92,31%	86,77%	89,19%	93,78%	51,66%
		ordinario	-43,80%	-51,03%	-72,48%	-52,61%	-55,96%	-79,13%	-52,33%	-70,73%	-86,05%	89,15%	75,17%	67,61%	74,78%	75,23%	50,00%
1800	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	totale	-43,80%	-51,03%	-72,48%	-52,61%	-55,96%	-79,13%	-52,33%	-70,73%	-86,05%	89,15%	75,17%	67,61%	74,78%	75,23%	50,00%
		ordinario	20,00%	-11,14%	6,63%	19,85%	-7,67%	10,66%	23,77%	-8,62%	13,10%	95,47%	95,35%	99,07%	96,22%	99,36%	98,35%
1900	Relazioni internazionali	totale	20,00%	-11,14%	6,63%	19,85%	-7,67%	10,66%	23,77%	-8,62%	13,10%	95,47%	95,35%	99,07%	96,22%	99,36%	98,35%
		ordinario	-7,96%	16,06%	6,82%	-15,14%	48,23%	25,78%	10,15%	118,14%	140,28%	62,45%	57,57%	73,54%	51,00%	66,21%	97,43%
2000	Fondi e accantonamenti	totale	-7,96%	16,06%	6,82%	-15,14%	48,23%	25,78%	10,15%	118,14%	140,28%	62,45%	57,57%	73,54%	51,00%	66,21%	97,43%
		ordinario	-61,80%	-8,88%	-65,20%	-46,72%	-14,90%	-54,66%	-41,85%	-31,36%	-60,09%	63,41%	88,44%	82,60%	76,99%	84,02%	67,77%
2100	Relazioni internazionali	totale	-61,80%	-8,88%	-65,20%	-46,72%	-14,90%	-54,66%	-41,85%	-31,36%	-60,09%	63,41%	88,44%	82,60%	76,99%	84,02%	67,77%
		ordinario	-35,02%	-36,10%	-58,48%	-15,34%	-50,47%	-58,07%	119,60%	-44,08%	22,80%	69,73%	90,85%	70,42%	28,41%	73,69%	83,20%
2200	Fondi e accantonamenti	totale	-35,02%	-36,10%	-58,48%	-15,34%	-50,47%	-58,07%	119,60%	-44,08%	22,80%	69,73%	90,85%	70,42%	28,41%	73,69%	83,20%
		ordinario		-89,31%				-100,00%						0,00%			
2300	Fondi e accantonamenti	sanitario	8800,00%	-100,00%	-100,00%			-100,00%				100,00%	0,00%				
		totale	43400,0%	-91,49%	3600,00%			-100,00%				100,00%	0,00%	0,00%			
Totale conto ordinario			-38,40%	5,09%	-35,27%	0,06%	17,36%	17,43%	0,04%	9,83%	9,88%	42,74%	69,43%	77,53%	79,34%	79,32%	74,23%
Totale conto sanitario			254,44%	-31,08%	144,29%	-33,23%	6,73%	-28,73%	15,21%	431,80%	512,71%	331,09%	62,37%	96,59%	3,17%	5,46%	27,21%
Totale complessivo			-7,87%	-9,42%	-16,55%	-15,72%	13,36%	-4,46%	0,57%	26,62%	27,34%	72,80%	66,60%	83,35%	43,22%	51,57%	57,60%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

4. I servizi in conto terzi

Le spese per servizi in conto terzi nell'esercizio 2022 si definiscono, in termini di impegni, in 1.507,77 milioni.

Rispetto alla correlata entrata accertata si registra un disallineamento di importo non rilevante (78,72 euro) conseguente alla reiscrizione in bilancio, per la medesima cifra, di residui passivi perenti nell'originario capitolo di appartenenza. L'operazione, difatti, comportando la riassunzione in bilancio di un impegno la cui fonte di finanziamento non risulta assicurata con entrate di competenza bensì attraverso l'utilizzo di quote di avanzo di amministrazione, produce inevitabilmente una mancata conciliazione delle poste contabili di entrata e di uscita, in contrasto con le regole contabili in materia le quali, in deroga al principio della competenza finanziaria potenziata, prevedono il necessario equilibrio tra accertamenti ed impegni di servizi in conto terzi e partite di giro. Si tratta, tuttavia, di un fenomeno atto ad incidere sulle risultanze dei bilanci regionali in misura marginale e ancora per pochi esercizi finanziari in quanto riferibile ad una mole residuale e limitata di partite perenti, stante il divieto della loro cancellazione dal bilancio previsto dall'art. 60, comma 3 del d.lgs. n. 118/2011. Per tale motivo la Sezione, pur esprimendo già nei precedenti esercizi finanziari, contrarietà per l'evidente violazione delle norme contabili in materia di equilibrio nella gestione dei servizi in conto terzi e pur manifestando perplessità in ordine applicabilità dell'istituto della perenzione amministrativa a residui passivi da essa derivanti, ha sempre moderato i propri rilievi in materia, proprio in considerazione della provvisorietà del fenomeno e della sua limitata incidenza in termini finanziari sui bilanci regionali.

Analizzando la gestione in conto terzi scomponendola tra i due perimetri del bilancio, è possibile rilevare altresì uno squilibrio fra accertamenti ed impegni in entrambi i due conti ordinario e sanitario di 204,23 milioni. A fronte di accertamenti tra le partite di giro di natura ordinaria per 185,11 milioni si registrano correlati impegni per un importo superiore, pari a 389,34 milioni, con un *deficit* di 204,23 milioni. Gli accertamenti del perimetro sanitario, pari a 1.322,66 milioni generano, rispetto agli impegni di 1.507,78 milioni, un *surplus* di entrate del medesimo importo. Tale disallineamento è da ricondursi all'operazione conseguente all'iniezione definitiva di liquidità dal perimetro ordinario a quello sanitario al fine di regolarizzare i pagamenti per disavanzo della sanità i quali, pur essendo finanziati in termini di competenza da risorse ordinarie, hanno insistito a livello di liquidazione, sul conto sanitario. Tramite le due coppie di capitoli, l'una che registra movimenti dal conto ordinario al sanitario e l'altra il passaggio inverso, ossia dal conto sanitario a quello ordinario vi sono impegni verso il perimetro sanitario che si quantificano in maggiori accertamenti, interamente liquidati e riscossi.

Dal lato della cassa, su impegni di 1.507,77 milioni, si rilevano liquidazioni pari a 1.146,92 milioni, con una mole di residui passivi per 360,85 milioni. Di contro i residui attivi risultano nettamente inferiori, in quanto pari a 6,40 milioni,

I residui passivi derivano in larga misura (341,67 milioni) dal mancato rimborso allo Stato dell'anticipazione liquidità garantita alle Regioni per il finanziamento della gestione sanitaria di cui all'art. 1, comma 796, lett. d) della l. n. 296/2006 e art. 77-*quater* del d.l. n. 112/2008 che invece risulta incassata completamente da lato dell'entrata. La consolidata formazione di residui passivi su tale anticipazione è conseguenza del fatto che la stessa è soggetta, per la

restituzione allo Stato, come più volte ribadito dalla Regione, allo sfasamento temporale che intercorre tra la sua erogazione e le richieste di recupero avanzate dallo Stato stesso, a titolo di compensazione con le entrate tributarie destinate alla sanità. Complessivamente rimangono al 31.12.2022 da restituire allo Stato 918,58 milioni di cui 576,91 milioni derivanti da partite pregresse. A fronte di residui iniziali pari a 1.919,58 milioni risultano, infatti, liquidazioni per 1.342,65 milioni.

Proprio tale anticipazione costituisce la posta contabile che maggiormente influenza l'andamento e la consistenza dei titoli di entrata e di spesa del conto terzi, con un'incidenza sul totale complessivo di circa il 70 per cento per il 2022. La sua contabilizzazione tra le partite di giro è espressamente prevista nel principio applicato alla contabilità finanziaria che declina il disposto normativo in materia di cui all'art. 7, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 118/2011. Tale principio, nel fornire una definizione di quelle che sono le poste da inserire nell'ambito del conto terzi ossia *“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”*, prevede come specifiche ipotesi derogatorie *“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”*.

Pertanto, l'iscrizione di poste all'interno dei servizi in conto terzi deve sottostare a specifiche regole contabili ed il riscontro in ordine alla loro corretta imputazione è rilevante al fine evitare la possibile genesi di fattispecie elusive e garantire veridicità ed attendibilità al bilancio.

Accanto a fattispecie tipiche richieste dal disposto normativo, in passato era stata riscontrata la presenza, ritenuta non corretta da questa Sezione, di partite correlate a trasferimenti europei per le quali la Regione, su sollecitazione della Sezione stessa, aveva provveduto alla reimputazione agli idonei capitoli di bilancio, mantenendo nel conto terzi le sole poste residuali. Tali residui stanno progressivamente esaurendosi: dal lato del passivo, diminuiscono da 0,83 milioni del 2021 a 0,09 milioni nel 2022 mentre da quello dell'attivo da 0,47 milioni a 0,19 milioni.

L'esame delle poste evidenzia altresì, da diversi esercizi finanziari, la presenza di capitoli caratterizzati da un elevato grado di genericità, per i quali la Sezione provvede a richiedere il dettaglio degli impegni e delle componenti annuali, costituiti da diverse voci di spesa.

Tab. 28 - Accertamenti e impegni partite generiche conto terzi. Biennio 2021-2022.

(in milioni)

Cap /E	Cap /U	Conto	Descrizione capitoli	Accertamenti/Impegni			
				Anno 2022		Anno 2021	
61012	81009	O	Partite di giro diverse non allocabili su specifici capitoli delle partite di giro	0,45		8,88*	
61042	81036	O	Altre entrate/uscite per conto terzi di cui:	30,91	Descrizione voci	125,58	Descrizione voci
			Regolarizzazione somme imputate al conto ordinario anziché al conto sanitario	7,19	- 1,60 milioni fondo care giver 2021 -5,33 milioni fondo "Dopo di noi 2021 -0,25 milioni ulteriori finanziamenti pervenuti sul conto ordinario ma di pertinenza del conto sanitario	108,42	-43,47 milioni Fondo non autosufficienza 2020 -0,93 milioni versamento di somme emergenza Covid -6,1 milioni versamento fondi non autosufficienza 2020 -3,11 milioni da fondi Care giver 2018 e 2019 -1,67 milioni da fondi Care giver 2020 -46,82 milioni Fondo non autosufficienza 2021 -4,67 riparto fondo " Dopo di noi 2020" -1,64 milioni ulteriori finanziamenti pervenuti sul conto ordinario ma di pertinenza del conto sanitario
			Imputazione al c/ordinario di spese di competenza c/sanitario	19,44	-0,29 milioni imputazione al conto ordinario pagamento cedola Montetitol di competenza del conto sanitario -19,11 milioni ristoro imputazione pagamento mutui CDP anticipate dal conto ordinario ma da addebitarsi sul conto sanitario	11,10	-10,78 milioni ristoro imputazione pagamento mutui CDP anticipate dal conto ordinario ma da addebitarsi sul conto sanitario -0,32 milioni ulteriori addebiti anticipati dal conto ordinario ma da addebitarsi sul conto sanitari
61058	81054	S	Altre entrate/uscite per conto terzi GSA	0,58	Descrizione voci	0,45	Descrizione voci
			Regolarizzazione somme imputate al c/sanitario anziché all'ordinario	0,47	Trasferimento al conto ordinario di somme erroneamente accreditate da terzi sul conto sanitario (es fitti passivi, comandi personale, restituzione somme progetto pagati da parte delle ASL)	0,27	Trasferimento al conto ordinario di somme erroneamente accreditate da terzi sul conto sanitario (es fitti passivi, comandi personale pagati da parte delle ASL)
			Imputazione al c/sanitario di spese di competenza c/ordinario	0,09	Riverto al conto ordinario dal sanitario di somme versate da terzi (in particolare Ist zooprofilattico sperimentale Lazio toscana) di somme da accreditarsi sul conto ordinario	0,10	Riverto al conto ordinario dal sanitario di somme versate da terzi (in particolare Ist zooprofilattico sperimentale Lazio toscana) di somme da accreditarsi sul conto ordinario
Totale				31,95		134,91	

Fonte: Corte dei conti su dati rendiconto Regione Toscana esercizi 2019/2021 e su p.d.l. 2022 (p.d.l. n. 1/2023).

* La differenza di importo con il 2022 dipende dal fatto che sul 2021 incideva il recupero pagamento duplicato IVA split payment dicembre 2020 per 8,64 milioni.

Le principali poste, in termini di consistenza degli impegni (e dei relativi accertamenti) riguardano la voce "Altre entrate/uscite del conto terzi" del perimetro ordinario, che si definisce in 30,91 milioni, in diminuzione rispetto all'esercizio 2021 su cui incidevano in larga misura i riversamenti tra i due conti¹⁰⁵ relativi al Fondo non autosufficienza¹⁰⁶ e quote di fondi relativi ad annualità precedenti. Rileva, in particolare, in entrambe le annualità (19,44 milioni nel 2022 e 10,78 milioni nel 2021) la voce relativa all'addebito su conto da parte di Cassa

¹⁰⁵ Per tali fattispecie, secondo quanto precisato dalla Regione, le partite di giro sono attivate dall'incasso sul conto ordinario, mentre i relativi impegni sono funzionali al riverso delle somme al conto di tesoreria sanitario.

¹⁰⁶ Il fondo non autosufficienza insiste nel bilancio regionale all'interno del perimetro sanitario. Come precisato dalla Regione in sede di istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2019, essendo costituito da una componente sociale e da una sanitaria, le risorse vengono trasferite in via generale dallo Stato sul conto ordinario di tesoreria, salvo, poi, essere riversate dalla Regione nel conto di tesoreria sanitario attraverso il giroconto nella voce "Regolarizzazione di somme imputate al conto ordinario anziché al sanitario".

depositi e prestiti, interamente imputato sul conto di tesoreria ordinario, anche per quanto riferibile al perimetro sanitario. La Regione precisa che l'uscita di cassa è avvenuta sul conto ordinario, ristorato in entrata successivamente da trasferimenti dal conto sanitario¹⁰⁷.

Le altre voci "Altre entrate/uscite del conto terzi GSA" (perimetro sanitario) e "Partite di giro diverse non allocabili su specifici capitoli delle partite di giro", (perimetro ordinario) presentano impegni di consistenza inferiore, pari rispettivamente a 0,58 milioni ed a 0,45 milioni e si sostanziano nella regolarizzazione di somme erroneamente versate su un conto anziché nell'altro.

¹⁰⁷ In tale voce, secondo quanto precisato dalla Regione, le partite di giro sono attivate dal pagamento sostenuto sul conto di tesoreria ordinario, mentre l'incasso regolarizza il reverso delle somme dal conto di tesoreria sanitario.

5. La gestione dei residui

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

Dalla gestione di competenza sono stati prodotti, invece, residui attivi per 2.107,33 milioni e residui passivi per 2.577,78 milioni.

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

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

Tab. 29 - Risultato della gestione dei residui 2022. (in milioni)

GESTIONE RESIDUI	
Risultato della gestione residui attivi	-44,36
Risultato della gestione residui passivi	-83,58
Risultato della gestione residui	39,22

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Il risultato della gestione dei residui è conseguente al complesso delle variazioni intervenute durante l'anno sui residui e, in particolare, all'operazione di riaccertamento ordinario.

Quest'ultima, disciplinata all'art. 3 comma 4, del d.lgs. n. 118/2011, consiste nella revisione dei residui attivi e passivi conservati all'esito delle riscossioni, dei pagamenti e delle variazioni effettuate nel corso dell'esercizio per verificarne il persistente fondamento e l'attuale esigibilità e deciderne quindi il mantenimento, la cancellazione o la reimputazione ad un esercizio finanziario successivo¹⁰⁸.

¹⁰⁸ In conformità con il principio della competenza finanziaria potenziata, possono infatti essere conservate tra i residui attivi le sole entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, non incassate mentre tra i residui passivi, le sole spese impegnate, liquidate e liquidabili nel corso dell'esercizio, non ancora pagate. I residui attivi e passivi ai quali non corrispondono obbligazioni esigibili nell'esercizio considerato sono reimputati agli esercizi nei quali avrà scadenza la relativa esigibilità, con contestuale incremento del Fondo pluriennale vincolato di spesa, al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del Fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate.

Nell'attività di riaccertamento, secondo quanto previsto dal sopra citato art. 3 comma 4 del d.lgs. n. 118/2011 e dalle disposizioni contenute nell'allegato 4/2 concernente il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, non sono ricompresi i residui attivi e passivi del perimetro sanitario né quelli relativi alle entrate e spese per conto terzi, in quanto registrati ed imputati all'esercizio in cui l'obbligazione è perfezionata in ragione della specifica deroga all'applicazione del principio della competenza potenziata.

La ricognizione operata tramite il riaccertamento deve essere compiuta tempestivamente per consentire alla giunta di definire, entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio, l'ammontare dei residui attivi e passivi da iscrivere in bilancio ed effettuare le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato nonché a quelli correlati alla reimputazione delle entrate e delle spese riaccertate.

La Giunta regionale, con la deliberazione n. 419 del 18 aprile 2023, ha approvato le risultanze contabili del riaccertamento ordinario dei residui 2022, previa acquisizione del parere favorevole reso dal Collegio dei revisori dei conti in data 14 aprile 2023.

5.1 I residui attivi

5.1.1 Le operazioni di riaccertamento dei residui attivi

La seguente tabella mostra le risultanze delle operazioni di riaccertamento sui residui attivi, dando evidenza alle variazioni intervenute per effetto delle cancellazioni e delle reimputazioni eseguite.

Tab. 30 - Il riaccertamento ordinario dei residui attivi.

(in milioni)

	Importi al 31/12/2022 ante riaccertamento	Cancellazioni	Reimputazioni al 2023 e anni seguenti	Maggiori accertamenti	Importi al 31/12/2022 post riaccertamento
Residui attivi di competenza	1.009,41	9,40	328,99	-	671,03
Residui attivi pregressi	2.071,25	22,35	-	-	2.048,90
Totale	3.080,66	31,74	328,99	-	2.719,93

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

I residui attivi sottoposti a riaccertamento sono pari a complessivi 3.080,66 milioni, di cui 2.071,25 provenienti dalla gestione dei residui e 1.009,41 dalla gestione di competenza.

Le cancellazioni per insussistenza di 31,74 milioni e le reimputazioni ad esercizi successivi per 328,99 milioni ne rideterminano il valore finale in 2.719,93 milioni (2.048,90 da residui e 671,03 da competenza).

La seguente tabella riepiloga le operazioni di riaccertamento dei residui pregressi distinti per titolo e natura (libera o vincolata) delle corrispondenti voci di entrata.

Tab. 31 - Residui attivi derivanti da esercizi pregressi. Dettaglio per titolo e natura dell'entrata.

(in milioni)

Titolo		Libere/ Vincolate	Residui sottoposti al riaccertamento	Insussistente	Importo al 31/12/2022 post riaccertamento
1	Entrate correnti di natura trib., contr. e pereq.	L	1.283,77	7,27	1.276,50
		V	-	-	-
		Totale	1.283,77	7,27	1.276,50
2	Trasferimenti correnti	L	-	-	-
		V	128,86	5,67	123,19
		Totale	128,86	5,67	123,19
3	Entrate extratributarie	L	41,35	1,28	40,07
		V	46,92	0,46	46,47
		Totale	88,27	1,73	86,54
4	Entrate in conto capitale	L	2,63	0,01	2,62
		V	555,49	2,92	552,57
		Totale	558,12	2,93	555,19
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	L	0,77	-	0,77
		V	2,94	-	2,94
		Totale	3,71	-	3,71
9	Entrate per conto terzi e partite di giro	L	-	-	-
		V	8,52	4,75	3,77
		Totale	8,52	4,75	3,77
Totale		L	1.328,51	8,55	1.319,96
Totale		V	742,73	13,80	728,94
Totale complessivo			2.071,25	22,35	2.048,90

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Ad esclusione dei 7,27 milioni relativi al titolo I, le cancellazioni effettuate a seguito delle operazioni di riaccertamento sono quasi interamente riferibili ad entrate di natura vincolata e hanno riguardato residui del titolo II (per 5,67 milioni), del titolo IX (per 4,75 milioni), del titolo IV (per 2,93 milioni) e del titolo III (per 1,73 milioni). Fra le cancellazioni più rilevanti si segnalano:

- dal titolo I “Entrate correnti di natura tributaria, contr. e perequativa” un accertamento risalente all’esercizio 2017 di 3,26 milioni relativo all’IRAP, imposta regionale sulle attività produttive non Sanità;
- dal titolo IX “Entrate per conto terzi e partite di giro” un accertamento del 2021 per 2,73 milioni nei confronti di ATAF e LINEA s.c.a.r.l. per la retrocessione dei ricavi relativi alla tranvia sul fatturato 2021;
- dal titolo IV “Entrate in conto capitale” un accertamento del 2001 relativo ad una assegnazione dal Ministero della Sanità per interventi di ristrutturazione edilizia, ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e la realizzazione di residenze sanitarie, ridotto di 1,79 milioni.

La successiva tabella riepiloga le operazioni di riaccertamento sulla competenza.

Tab. 32 - Riaccertamento residui derivanti dalla competenza. Dettaglio per titolo e per natura libera o vincolata dell’entrata. (in milioni)

Titolo entrata		Libera/ Vincolata	Residui sottoposti a riaccertamento	Insussistenze	Residui reimputati al 2023	Residui reimputati al 2024	Residui reimputati al 2025	Residui mantenuti al 31.12	Totale residui reimputati al 2023 e successivi $g=c+d+e$
1	Entrate correnti di natura trib., contrib. e pereq.	L	352,53	0,11	-	-	-	352,43	-
		V	36,67	-	-	-	-	36,67	-
	Totale		389,20	0,11	-	-	-	389,09	-
2	Trasferimenti correnti	L	-	-	-	-	-	-	-
		V	211,75	6,73	65,82	-	-	139,20	65,82
	Totale		211,75	6,73	65,82	-	-	139,20	65,82
3	Entrate extratributarie	L	38,29	1,42	-	-	-	36,87	-
		V	1,37	0,00	-	-	-	1,37	-
	Totale		39,66	1,42	-	-	-	38,24	-
4	Entrate in conto capitale	L	0,74	-	-	-	-	0,74	-
		V	367,63	1,14	228,61	21,35	13,21	103,32	263,17
	Totale		368,37	1,14	228,61	21,35	13,21	104,06	263,17
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	L	0,11	-	-	-	-	0,11	-
		V	0,33	-	-	-	-	0,33	-
	Totale		0,44	-	-	-	-	0,44	-
Totale complessivo			1.009,41	9,40	294,43	21,35	13,21	671,03	328,99

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Sui 9,4 milioni delle cancellazioni totali per insussistenza rilevano i 3,06 milioni relativi all’accertamento delle risorse a compensazione dei POR per l’emergenza COVID (Fondo Sviluppo e Coesione).

La reimputazione agli esercizi successivi, che ha interessato oltre il 30 per cento delle posizioni sottoposte a riaccertamento, è stata disposta in massima parte sull’esercizio 2023.

Dei 294,43 milioni ivi imputati, 228,61 (77,6 per cento) riguardano accertamenti del titolo IV delle entrate in conto capitale e 65,82 (22,4 per cento) trasferimenti correnti.

Si tratta in entrambi i casi di entrate vincolate che, nella maggior parte dei casi seguono la sorte dei correlati impegni imputati al medesimo esercizio. Continuano a riscontrarsi sotto

questo profilo accertamenti (ed impegni) fatti oggetto di continue reimputazioni di anno in anno senza che si addivenga mai all'avvio del relativo programma di spesa che ne consenta l'impiego. Sulla questione si tornerà più diffusamente in sede di esame degli impegni reimputati.

5.1.2 I residui attivi dell'esercizio 2022

Le operazioni di riaccertamento sopra descritte contribuiscono dunque a rideterminare in maniera definitiva i residui finali dell'esercizio all'esito delle riscossioni sugli accertamenti pregressi e sugli accertamenti di competenza, nonché dalle eventuali variazioni in aumento o in diminuzione intervenute in corso di esercizio o in sede di riaccertamento ordinario.

Risultano quindi conservati nel conto del bilancio del 2022 residui attivi per 4.156,23 milioni, di cui 2.048,90 dalla gestione degli stessi residui e 2.107,33 dalla gestione di competenza.

La tabella seguente riporta l'evoluzione della gestione dei residui.

Tab. 33 - La gestione dei residui attivi. Anni 2012-2022.

(in milioni)

Anno	Iniziale di vecchia formazione	Riaccertamento su residui attivi	%	Riscossioni su residui	Capacità di smaltimento %	da riscuotere /residui portati a nuovo	%	Maggiori /Minori entrate	%	Residui formati nell'eser. di competenza	Consistenza finale dei residui
	a	b=a- e	b/a	c	c/a	d = (b-c)	d/a	e = (b-a)	e/a	f	g = (d+f)
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	-8,37%	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
2017	6.276,41	6.099,20	97,18%	2.399,67	38,23%	3.699,53	58,94%	-177,21	-2,82%	1.920,52	5.620,05
2018	5.620,04	5.450,27	96,98%	2.328,34	41,43%	3.121,93	55,55%	-169,77	-3,02%	1.897,31	5.019,24
2019	5.019,24	4.884,36	97,31%	2.194,10	44,92%	2.690,27	53,60%	-134,88	-2,69%	1.410,90	4.101,17
2020	4.101,17	4.083,32	99,56%	1.636,50	39,90%	2.446,82	59,66%	-17,85	-0,44%	1.490,44	3.937,26
2021	3.937,26	3.827,56	97,21%	1.134,10	28,80%	2.693,46	68,41%	-109,70	-2,79%	1.379,59	4.073,05
2022	4.073,05	4.028,69	98,91%	1.979,79	48,61%	2.048,90	50,30%	-44,36	-1,09%	2.107,33	4.156,23

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

I residui attivi finali registrano un incremento di 83,18 milioni (2,04 per cento) sul valore del precedente esercizio confermando, in linea con il 2021, la fine della tendenza alla riduzione riscontrata dal 2017 al 2020.

Migliora decisamente rispetto all'esercizio precedente la capacità di riscossione in conto residui che registra un incremento di 845,7 milioni (+74,6 per cento) con un indice che passa dal 29 al 49 per cento.

Parallelamente passa dal -2,79 al -1,09 per cento l'incidenza del saldo tra maggiori e minori entrate, pari a -44,36 milioni rispetto ai -109,70 milioni registrati sul 2021¹⁰⁹.

Nella tabella che segue i pagamenti in conto residui vengono rappresentati con il dettaglio per titolo dell'entrata.

¹⁰⁹ Le minori entrate registrano, oltre alle cancellazioni dei residui per insussistenza, operate in sede di riaccertamento ordinario, anche gli stralci dei residui ritenuti non riscuotibili.

Tab. 34 – Pagamenti in conto residui. Dettaglio per titolo dell'entrata.

(in milioni)

Titolo	2021			2022			Delta		
	Residui Iniziali	Riscossioni su residui	Capacità di smaltimento %	Residui Iniziali	Riscossioni su residui	Capacità di smaltimento %	Residui Iniziali	Riscossioni su residui	Capacità di smaltimento p.p.
1 Entrate correnti di natura trib., contrib. e pereq.	2.674,74	821,76	30,72%	2.721,83	1.420,52	52,19%	47,10	598,76	21,47 p.p.
2 Trasferimenti correnti	351,98	161,82	45,97%	497,94	367,37	73,78%	145,96	205,55	27,80 p.p.
3 Entrate extratributarie	113,04	25,26	22,34%	113,01	25,33	22,42%	-0,03	0,08	0,07 p.p.
4 Entrate in conto capitale	695,77	119,50	17,18%	721,99	162,29	22,48%	26,22	42,79	5,30 p.p.
5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	82,30	1,97	2,39%	4,74	1,04	21,87%	-77,56	-0,93	19,48 p.p.
9 Entrate per conto terzi e partite di giro	19,43	3,79	19,49%	13,54	3,24	23,96%	-5,89	-0,54	4,47 p.p.
Totale	3.937,26	1.134,10	28,80%	4.073,05	1.979,79	48,61%	135,79	845,70	19,80 p.p.

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

Il miglioramento delle riscossioni in valore assoluto sui residui si registra in primo luogo sui primi due titoli e, in seconda battuta, sul titolo IV.

La gestione dei residui attivi presenta un andamento differenziato con riferimento ai due perimetri del bilancio regionale, ordinario e sanitario.

I residui attivi del perimetro ordinario risultano pari a 1.607,69, di cui 930,37 dai residui e 677,32 dalla competenza. Rispetto al 2021 si registra un incremento sia dei residui pregressi (141,37 milioni) che dei residui di competenza (32,64 milioni), per un totale di 174,02 milioni. Tali incrementi si manifestano prevalentemente per le entrate dei titoli I e II per quanto concerne i residui dai residui. Per quanto attiene ai residui da competenza, l'incremento è concentrato sul titolo I, solo parzialmente compensato dalle riduzioni sulle entrate dei titoli II e IV.

Il perimetro sanitario registra una forte riduzione dei residui da residui (-785,93 milioni) e un quasi equivalente incremento dei residui di competenza (695,10 milioni). La variazione netta del 2022 rispetto al 2021 è pari a -90,84 milioni.

I residui totali del perimetro sanitario ammontano quindi a 2.548,54 milioni di cui 1.118,53 provenienti dalle gestioni pregresse. Più del 50 per cento di tali partite insiste sul titolo I, che risente delle procedure contabili di gestione del Fondo sanitario la cui definizione dipende dall'iniziativa statale. Tra queste basta citare i residui sul capitolo "Fondo di garanzia interregionale di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 56/2000" pari complessivamente a 556,73 milioni (di cui 143,80 risalenti al 2017) e i residui relativi all'IRAP, imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria, che ammontano complessivamente a 549,77 milioni.

Tab. 35 - Residui attivi per titolo. Conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022.

(in milioni)

Titolo		Conto	2020			2021			2022		
			Residui da residui	Residui derivanti dalla competenza	Residui da riportare	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 trib., contrib. e pereq.	ordinario	490,64	214,03	704,67	482,85	297,67	780,52	594,02	389,09	983,11
		sanitario	1.329,77	640,3	1.970,07	1.367,12	574,19	1.941,31	682,48	686,33	1.368,82
	Totale		1.820,41	854,33	2.674,74	1.849,98	871,86	2.721,83	1.276,50	1.075,43	2.351,93
2	Trasferimenti correnti	ordinario	71,53	118,22	189,75	74,98	163,63	238,61	99,05	139,20	238,25
		sanitario	22,63	139,61	162,24	110,54	148,79	259,33	24,14	726,69	750,83
	Totale		94,16	257,82	351,98	185,52	312,42	497,94	123,19	865,89	989,07
3	Entrate Extratributarie	ordinario	86,65	26,34	112,99	82,25	30,55	112,8	86,50	38,24	124,74
		sanitario	0,04	0,01	0,05	0,04	0,16	0,21	0,04	0,26	0,29
	Totale		86,69	26,36	113,04	82,3	30,71	113,01	86,54	38,49	125,03
4	Entrate in conto capitale	ordinario	135,32	83,16	218,49	140,37	143,11	283,48	143,32	104,06	247,38
		sanitario	224,2	253,09	477,28	426,75	11,75	438,5	411,87	16,63	428,50
	Totale		359,52	336,25	695,77	567,12	154,86	721,99	555,19	120,69	675,88
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	ordinario	2,02	3,29	5,3	3,29	1,46	4,74	3,71	0,44	4,15
		sanitario	77,00	-	77,00	-	-	-	-	-	-
	Totale		79,02	3,29	82,3	3,29	1,46	4,74	3,71	0,44	4,15
6	Accensione Prestiti	ordinario	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		sanitario	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totale		-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	ordinario	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totale		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Conto ordinario al netto c/ terzi			786,16	445,04	1.231,20	783,74	636,42	1.420,15	926,60	671,03	1.597,62
Conto sanitario al netto c/terzi			1.653,63	1033,01	2.686,64	1.904,45	734,89	2.639,35	1.118,53	1.429,91	2.548,44
Totale			2.439,79	1.478,05	3.917,84	2.688,19	1.371,31	4.059,50	2.045,13	2.100,93	4.146,06
9	Entrate per conto terzi e partite di giro	ordinario	7,03	12,37	19,4	5,26	8,26	13,52	3,77	6,29	10,06
		sanitario	-	0,02	0,02	-	0,02	0,02	0,00	0,11	0,11
	Totale		7,03	12,39	19,43	5,26	8,28	13,54	3,77	6,40	10,17
Totale conto ordinario			793,19	457,41	1.250,60	789	644,68	1.433,67	930,37	677,32	1.607,69
Totale conto sanitario			1.653,63	1.033,03	2.686,66	1.904,46	734,91	2.639,38	1.118,53	1.430,01	2.548,54
Totale complessivo			2.446,82	1.490,44	3.937,26	2.693,46	1.379,59	4.073,05	2.048,90	2.107,33	4.156,23

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

In sensibile crescita rispetto al 2021 l'ammontare dei residui per le entrate da trasferimenti correnti del titolo II, pari a 750,83 milioni, di cui 394,63 relativi a versamenti effettuati a favore della Regione dalle aziende private finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa per dispositivi medici.

Si segnalano inoltre i residui per le entrate in conto capitale del titolo IV di 428,50 milioni, di cui 336,88 relativi al programma dei finanziamenti degli investimenti sanitari di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988.

Proprio a quest'ultima voce di entrata sono riferibili alcune fra le poste più risalenti nel tempo, riscontrandosi residui provenienti da accertamenti del 2000 e del 2001, per un totale di 7,54 milioni, non ancora riscossi a distanza di oltre 20 anni. Ciò a dimostrazione di una perdurante difficoltà del SSR toscano nel procedere alla realizzazione delle opere e alla loro rendicontazione, così da avere accesso ai finanziamenti statali. Si riscontrano poi nello stesso Titolo residui per mutui contratti con lo Stato sempre per investimenti nella settore della sanità riportati dal 1996 e dal 1997.

La successiva tabella, che ripartisce i residui attivi per anno di anzianità su entrambi i perimetri regionali, dimostra infatti come, fatta eccezione per il titolo I (dove è allocato il residuo del Fondo di garanzia di 143,80 milioni di cui sopra), sono le entrate in conto capitale del titolo IV che registrano il maggior ammontare di poste anteriore al quinquennio (149,11 milioni) allocate per buona parte nel perimetro sanitario (92,81 milioni).

Tab. 36 - Residui attivi per titolo e anno di provenienza. (in milioni)

Titolo		Conto	Es. preced.	2018	2019	2020	2021	Totale residui pregressi	Residui derivanti dal 2022	Totale residui al 31.12.2022
1	Entrate correnti di natura trib., contrib. e pereq.	Ordinario	173,21	90,33	116,59	8,10	205,78	594,02	389,09	983,11
		Sanitario	143,80	76,84	81,16	173,65	207,03	682,48	686,33	1.368,82
		Totale	317,01	167,18	197,76	181,75	412,81	1.276,50	1.075,43	2.351,93
2	Trasferimenti correnti	Ordinario	13,97	2,66	1,00	18,46	62,96	99,05	139,20	238,25
		Sanitario	2,78	0,06	0,45	0,34	20,51	24,14	726,69	750,83
		Totale	16,76	2,72	1,45	18,80	83,47	123,19	865,89	989,07
3	Entrate extratributarie	Ordinario	61,27	4,70	10,76	2,44	7,33	86,50	38,24	124,74
		Sanitario	0,04	-	-	-	-	0,04	0,26	0,29
		Totale	61,30	4,70	10,76	2,44	7,33	86,54	38,49	125,03
4	Entrate in conto capitale	Ordinario	56,29	8,50	7,42	9,85	61,26	143,32	104,06	247,38
		Sanitario	92,81	2,44	54,09	250,77	11,75	411,87	16,63	428,50
		Totale	149,11	10,95	61,51	260,61	73,01	555,19	120,69	675,88
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	Ordinario	1,61	-	0,22	1,43	0,45	3,71	0,44	4,15
		Sanitario	-	-	-	-	-	-	-	-
		Totale	1,61	-	0,22	1,43	0,45	3,71	0,44	4,15
9	Entrate per conto terzi e partite di giro	Ordinario	0,30	1,52	1,12	0,14	0,70	3,77	6,29	10,06
		Sanitario	-	-	-	-	-	-	0,11	0,11
		Totale	0,30	1,52	1,12	0,14	0,70	3,77	6,40	10,17
Totale		Ordinario	306,65	107,71	137,10	40,41	338,49	930,37	677,32	1.607,69
		Sanitario	239,44	79,35	135,71	424,75	239,29	1.118,53	1.430,01	2.548,54
		Totale	546,09	187,06	272,81	465,16	577,78	2.048,90	2.107,33	4.156,23

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Con riferimento al perimetro ordinario le poste più risalenti sono quelle relative al recupero dell'evasione e in particolare della riscossione coattiva dei principali tributi regionali per importi registrati al titolo I e che ammonta complessivamente a 173,21 milioni per il periodo anteriore al 2018. Per la tassa automobilistica, in particolare, si riscontrano residui di 75,33 milioni del 2015, di 81,24 milioni del 2016 e di 14,32 milioni nel 2017.

Tra le entrate extratributarie del titolo III, su un totale di residui anteriori al quinquennio di 61,30 milioni, sono riscontrabili diversi accertamenti sul capitolo 32050 denominato genericamente "recuperi, rimborsi e restituzione di somme a libera destinazione corrente" per 9,67 milioni alcuni dei quali di importo particolarmente significativo (4,73 milioni del 2008).

5.2 I residui passivi

5.2.1 Le operazioni di riaccertamento dei residui passivi

La seguente tabella mostra le risultanze delle operazioni di riaccertamento sui residui passivi, dando evidenza alle variazioni intervenute per effetto delle cancellazioni e delle reimpugnazioni eseguite.

Tab. 37 - Il riaccertamento ordinario dei residui passivi al 31/12/2022.

(in milioni)

	Importi al 31/12/2022 ante riaccertamento	Cancellazioni	Reimputazioni al 2023 e anni seguenti	Importi al 31/12/2022 post riaccertamento
Residui passivi di competenza	1.106,39	21,55	603,11	481,73
Residui passivi pregressi	1.884,75	24,48	-	1.860,28
Totale	2.991,14	46,02	603,11	2.342,01

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

I residui passivi sottoposti a riaccertamento sono pari a complessivi 2.991,14 milioni di cui 1.884,75 provenienti dalla gestione dei residui e 1.106,39 dalla gestione di competenza.

Le cancellazioni per insussistenza di 46,02 milioni e le reimputazioni ad esercizi successivi per 603,11 milioni ne rideterminano il valore finale in 2.342,01 milioni (1.860,28 da residui e 481,73 da competenza).

La seguente tabella riepiloga le operazioni di riaccertamento dei residui pregressi distinti per titolo e natura (libera o vincolata) delle corrispondenti voci di entrata.

Tab. 38 - Residui passivi derivanti da esercizi pregressi. Dettaglio per titolo e natura della spesa.

(in milioni)

Titolo		Libere/ Vincolate	Residui sottoposti al riaccertamento	Insussistente	Importo al 31/12/2022 post riaccertamento
1	Spese correnti	L	266,44	8,23	258,21
		V	167,45	3,94	163,51
		Totale	433,89	12,17	421,72
2	Spese in conto capitale	L	430,07	7,05	423,02
		V	429,02	0,28	428,73
		Totale	859,08	7,33	851,75
4	Rimborso prestiti	L	0,00	0,00	-
		V	-	-	-
		Totale	0,00	0,00	-
7	Uscite per conto terzi e partite di giro	L	-	-	-
		V	591,78	4,97	586,81
		Totale	591,78	4,97	586,81
Totale residui passivi pregressi liberi		L	696,51	15,28	681,23
Totale residui passivi pregressi vincolati		V	1.188,25	9,20	1.179,05
Totale complessivo			1.884,75	24,48	1.860,28

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Le cancellazioni effettuate a seguito delle operazioni di riaccertamento sono pari a 24,48 milioni e hanno riguardato per il 50 per cento residui del titolo I (12,17 milioni) e, per il restante ammontare, residui dei titoli II (7,33 milioni) e VII (4,97 milioni). In particolare, sono stati cancellati:

- dal titolo VII delle Uscite per conto terzi e partite di giro per retrocessione dei ricavi tranvia sul fatturato da Ataf e Linea Scarl per anno 2021 in favore del comune di Firenze per 2,73 milioni;
- dal titolo II il residuo risalente al 2013 per investimenti per attività di ricerca in campo oncologico (CRL-ITT) e infrastrutture formative (FORMAS) ex d.g.r. n. 291/2012 per l'AOU Careggi di 1,63 milioni;
- sempre dal titolo II il residuo del 2012 a favore della provincia di Pisa, beneficiaria di contributi con fondo regionale in anticipazione ex l.r. n. 25/1998 art. 28 *bis* di 1,22 milioni.

Dei restanti 18,90 milioni, un quarto delle cancellazioni si riferisce invece a residui passivi del perimetro sanitario conseguenti ad impegni assunti ai sensi dell'art. 20 del d.lgs n. 118/2011 per un importo totale di 4,88 milioni.

Quest'ultimo, come è noto, impone che tutte le entrate e tutte le spese comprese nel perimetro sanitario debbano essere integralmente accertate ed impegnate entro la fine dell'esercizio, anche in assenza di una obbligazione attuale: ciò allo scopo di mantenere la destinazione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento dei Livelli essenziali di assistenza, sottraendole alle vicende della parte ordinaria del bilancio regionale.

Si vuole evitare in particolare che, in assenza dei corrispettivi impegni, le entrate destinate al finanziamento della sanità confluiscono nel risultato di amministrazione sottostando ai relativi limiti di utilizzo, soprattutto se questo evidenzia una situazione di disavanzo.

La Regione ha assunto da tempo la prassi di procedere ai predetti impegni prima della chiusura dell'esercizio anche in assenza di qualunque programma di spesa, così da assicurare il rispetto meramente formale della disposizione di legge.

Nell'esercizio successivo, tuttavia, questi stessi impegni divenuti residui "tecnici" sono spesso cancellati dal conto del bilancio, con l'effetto di liberare l'entrata corrispondente che confluisce nel risultato di amministrazione per essere utilizzata per dare copertura a spese sanitarie dell'esercizio ancora successivo.

Sebbene la Regione assicuri, mediante l'apposizione di uno specifico vincolo, il mantenimento di destinazione della spesa, il sistema adottato non appare conforme allo schema previsto dalla legge come più volte rilevato da questa Sezione in occasione dei precedenti giudizi di parificazione. Si rileva tuttavia che l'importo si è significativamente ridotto rispetto allo scorso esercizio.

La successiva tabella riepiloga le operazioni di riaccertamento sulla competenza.

Tab. 39 - Riaccertamento residui derivanti dalla competenza. Dettaglio per titolo e natura della spesa. (in milioni)

Titolo	Libere/ Vincolate	Residui sottoposti al riaccertamento	Insussistenze	Residui reimputati al 2023	Residui reimputati al 2024	Residui reimputati al 2025	Residui mantenuti al 31/12/2022	Totale resi- dui reimpu- tati al 2023 e successivi	% residui reimputati su residui sottoposti al riaccertamento
		a	b	c	d	e	f=a-b-c- d-e	g=c+d+e	g/a
1 Spese correnti	L	122,46	7,71	21,84	3,14	0,14	89,64	25,11	20,51%
	V	382,63	9,49	95,34	0,00	0,00	277,81	95,34	24,92%
	Totale	505,09	17,19	117,17	3,14	0,14	367,45	120,45	23,85%
2 Spese in conto capitale	L	138,78	2,40	85,97	13,85	0,17	36,39	100,00	72,05%
	V	462,51	1,96	326,90	34,77	21,00	77,90	382,66	82,74%
	Totale	601,30	4,35	412,87	48,62	21,16	114,29	482,66	80,27%
3 Spese per incremento attività finanziarie	L	-	-	-	-	-	-	-	-
	V	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totale	-	-	-	-	-	-	-	-
4 Rimborso Prestiti	L	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-
	V	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totale	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-
Totale complessivo		1.106,39	21,55	530,05	51,76	21,30	481,73	603,11	54,51%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'80 per cento delle cancellazioni totali effettuate insistono sul titolo I (17,19 milioni su 21,55). La cancellazione di maggiore importo è relativa al capitolo "Fondo ministeriale per i servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro - acquisto di beni e prestazioni di servizi" e concerne servizi specialistici di orientamento al lavoro e servizi per le imprese da

erogare presso la rete dei Centri per l'impiego (CPI) della Regione Toscana. L'importo relativo è di 1,37 milioni.

Le reimputazioni agli esercizi successivi, che hanno interessato oltre il 50 per cento delle posizioni sottoposte a riaccertamento, sono state disposte in massima parte sull'esercizio 2023.

Dei 530,05 milioni ivi imputati, 412,87 riguardano accertamenti del titolo II delle spese in conto capitale e 117,17 di spese correnti del titolo I.

Continuano a riscontrarsi impegni fatti oggetto di reimputazioni di anno in anno senza che si addivenga mai all'avvio del relativo programma di spesa.

5.2.2 I residui passivi dell'esercizio 2022

Le operazioni di riaccertamento sopra descritte contribuiscono dunque a rideterminare in maniera definitiva i residui finali dell'esercizio all'esito dei pagamenti sugli impegni pregressi e sugli impegni di competenza, nonché dalle eventuali variazioni in aumento o in diminuzione intervenute in corso di esercizio o in sede di riaccertamento ordinario.

Risultano quindi conservati nel conto del bilancio del 2022 residui passivi per 4.438,05 milioni, di cui 1.860,28 dalla gestione degli stessi residui e 2.577,78 dalla gestione di competenza.

La tabella seguente riporta l'evoluzione della gestione dei residui.

Tab. 40 - Gestione dei residui passivi. Anni 2012-2022.

(in milioni)

Anno	Residui Iniziali di vecchia formazione	Pagamenti	Capacità di pagamento	Residui da riportare	%	Minori residui passivi	%	Residui di competenza	Consistenza finale
	a	b	b/a	c=a-b-f	c/a	f=(a-b-c)	f/a	g	h=(c+g)
2012	4.457,00	1.850,09	41,51%	1.925,90	43,21%	62,26	1,40%	3.391,66	5.317,56
2013	5.317,56	2.386,88	44,89%	2.339,06	43,99%	63,83	1,20%	3.015,80	5.354,86
2014	5.354,87	2.368,87	44,24%	2.375,28	44,36%	157,55	2,94%	3.278,55	5.653,83
2015	5.653,83	1.614,96	28,56%	3.187,79	56,38%	851,08	15,05%	2.746,46	5.934,26
2016	5.934,26	2.065,72	34,81%	3.602,29	60,70%	266,23	4,49%	2.800,97	6.403,26
2017	6.403,26	2.252,13	35,17%	3.940,03	61,53%	211,09	3,30%	2.379,24	6.319,27
2018	6.319,28	2.953,62	46,74%	3.236,48	51,22%	129,17	2,04%	2.305,76	5.542,24
2019	5.542,24	2.541,66	45,86%	2.810,93	50,72%	189,65	3,42%	1.993,48	4.804,41
2020	4.804,41	2.470,71	51,43%	2.267,37	47,19%	66,33	1,38%	2.306,88	4.574,25
2021	4.574,26	1.697,14	37,10%	2.736,99	59,83%	140,13	3,06%	2.183,29	4.920,28
2022	4.920,28	2.976,42	60,49%	1.860,28	37,81%	83,58	1,70%	2.577,78	4.438,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

I residui passivi finali si riducono di -482,23 milioni (-9,80 per cento) rispetto al precedente esercizio, riprendendo, dopo la discontinuità registrata sul 2021, il *trend* di progressiva riduzione osservato negli ultimi anni.

Decisivi in tal senso appaiono i pagamenti in conto residui dell'esercizio che con 2.976,42 milioni subiscono un forte incremento rispetto al valore del precedente esercizio, pari a 1.279,3 milioni (75,38 per cento), con un indice che passa dal 37,10 al 60,49 per cento.

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

Nella tabella che segue i pagamenti in conto residui vengono rappresentati con il dettaglio per titolo della spesa.

Tab. 41 - Pagamenti in conto residui. Dettaglio per titolo della spesa. (in milioni)

Titolo	2021			2022			Delta		
	Residui Iniziali	Pagamenti su residui	Capacità di smaltimento %	Residui Iniziali	Pagamenti su residui	Capacità di smaltimento %	Residui Iniziali	Pagamenti su residui	Capacità di smaltimento p.p.
1 Spese correnti	1.440,68	973,02	67,54%	1.792,25	1.302,79	72,69%	351,57	329,77	5,15 p.p.
2 Spese in conto capitale	1.061,02	167,39	15,78%	1.175,29	314,43	26,75%	114,27	147,05	10,98 p.p.
3 Spese per incremento attività fin.	77,02	0,01	0,02%	0,67	0,67	100,00%	-76,35	0,66	99,98 p.p.
7 Uscite per conto terzi e partite di giro	1.995,55	556,73	27,90%	1.952,07	1.358,52	69,59%	-43,48	801,79	41,70 p.p.
Totale	4.574,26	1.697,14	37,10%	4.920,28	2.976,42	60,49%	346,01	1.279,27	23,39 p.p.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

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

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

La riduzione più forte dei residui passivi, come dimostrano i dati della seguente tabella che distingue i due perimetri, è imputabile alla gestione sanitaria.

Tab. 42 - Residui passivi per titolo - conto ordinario e sanitario. Anni 2020-2022. (in milioni)

Titolo	Conto	2020			2021			2022		
		Residui pregressi	Residui competenza	Residui finali	Residui pregressi	Residui competenza	Residui finali	Residui pregressi	Residui competenza	Residui finali
1 Spese correnti	ordinario	127,15	348,64	475,79	181,74	428,83	610,57	183,79	367,45	551,24
	sanitario	153,60	811,29	964,89	244,66	937,02	1.181,68	237,93	1.558,53	1.796,46
	Totale	280,75	1.159,93	1.440,68	426,40	1.365,85	1.792,25	421,72	1.925,98	2.347,70
2 Spese in conto capitale	ordinario	196,66	78,04	274,70	177,80	78,14	255,95	141,81	114,29	256,10
	sanitario	456,55	329,77	786,32	704,36	214,97	919,34	709,94	176,66	886,59
	Totale	653,21	407,81	1.061,02	882,17	293,12	1.175,29	851,75	290,94	1.142,69
3 Spese per increment. att. finanziarie	ordinario	-	0,02	0,02	-	0,67	0,67	-	-	-
	sanitario	77,00	-	77,00	-	-	-	-	-	-
	Totale	77,00	0,02	77,02	-	0,67	0,67	-	-	-
4 Rimborso Prestiti	ordinario	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	sanitario	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
	Totale	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
5 Chiusura anticip. da istit. tesoriere.	ordinario	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totale	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tot. al netto c/terzi - ord.		323,81	426,70	750,51	359,54	507,64	867,19	325,60	481,73	807,34
Tot. al netto c/terzi - sanit.		687,15	1.141,06	1.828,21	949,02	1.151,99	2.101,02	947,87	1.735,19	2.683,06
Tot.al netto del conto terzi		1.010,96	1.567,76	2.578,72	1.308,56	1.659,63	2.968,21	1.273,47	2.216,92	3.490,39
7 Uscite per conto terzi e partite di giro	ordinario	12,30	28,94	41,24	11,17	20,32	31,49	9,89	18,81	28,70
	sanitario	1.244,13	710,18	1.954,31	1.417,26	503,32	1.920,58	576,91	342,05	918,96
	Totale	1.256,42	739,12	1.995,55	1.428,43	523,64	1.952,07	586,81	360,85	947,66
Totale residui c/ordinario		336,11	455,64	791,75	370,71	527,96	898,68	335,50	500,54	836,04
Totale residui c/sanitario		1.931,27	1.851,24	3.782,52	2.366,28	1.655,31	4.021,60	1.524,78	2.077,24	3.602,02
Totale complessivo		2.267,38	2.306,88	4.574,26	2.736,99	2.183,29	4.920,28	1.860,28	2.577,78	4.438,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto.

I residui da residui del perimetro sanitario registrano, infatti, una riduzione di 841,50 milioni (-35,56 per cento), riferibile pressoché interamente (-840,35 milioni) al titolo VII “Uscite per conto terzi e partite di giro”. Tale riduzione è compensata solo in parte dall’incremento dei residui di competenza pari a 421,93 milioni (25,49 per cento) che insiste essenzialmente sul titolo I.

La successiva tabella ripartisce i residui passivi per anno di formazione, considerando tuttavia che fino al 2012 residui passivi sono stati oggetto di perenzione, ovverosia defalcati dal conto del bilancio e registrati nell’apposito elenco dei residui perenti di cui si tratterà di seguito.

Tab. 43 - Residui passivi per titolo e per anno di provenienza. (in milioni)

Titolo			Es. preced.	2018	2019	2020	2021	Totale residui pregressi	Residui derivanti dal 2022	Totale residui al 31.12.2022
1	Spese correnti	Ordinario	20,26	18,52	20,52	25,88	98,60	183,79	367,45	551,24
		Sanitario	26,86	2,89	14,51	108,14	85,53	237,93	1.558,53	1.796,46
		Totale	47,12	21,41	35,03	134,03	184,14	421,72	1.925,98	2.347,70
2	Spese in conto capitale	Ordinario	132,98	1,15	2,14	1,29	4,26	141,81	114,29	256,10
		Sanitario	215,60	2,51	94,80	303,82	93,20	709,94	176,66	886,59
		Totale	348,58	3,67	96,94	305,11	97,46	851,75	290,94	1.142,69
3	Spese per incremento attività finanziarie	Ordinario	-	-	-	-	-	-	-	-
		Sanitario	-	-	-	-	-	-	-	-
		Totale	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Rimborso prestiti	Ordinario	-	-	-	-	-	-	-	-
		Sanitario	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
		Totale	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
7	Uscite per conto terzi e partite di giro	Ordinario	3,08	2,89	1,55	0,85	1,53	9,89	18,81	28,70
		Sanitario	145,87	76,84	81,16	137,87	135,17	576,91	342,05	918,96
		Totale	148,95	79,73	82,72	138,71	136,69	586,81	360,85	947,66
Totale Ordinario			156,31	22,56	24,22	28,02	104,39	335,50	500,54	836,04
Totale Sanitario			388,33	82,25	190,47	549,83	313,90	1.524,78	2.077,24	3.602,02
Totale complessivo			544,64	104,81	214,69	577,85	418,29	1.860,28	2.577,78	4.438,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Al titolo II sono riferibili i residui attivi anteriori al quinquennio di maggiore ammontare, pari a 348,58 milioni. Quasi i due terzi di questi ultimi sono allocati nel perimetro sanitario.

Degno di nota l’impegno di 145,87 milioni del 2017 registrato sul titolo VII del perimetro sanitario relativo ad un’anticipazione dallo Stato di somme per il finanziamento della spesa sanitaria.

5.2.3 I residui passivi perenti

A seguito del divieto imposto dall’art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011 la Regione a partire dall’esercizio 2015 non ha più dato corso alla cancellazione dei residui passivi per perenzione amministrativa.

A seguito della riforma, pertanto, anche nel corso dell’esercizio 2022 non si sono registrati nuovi residui perenti, essendo state conservate nel conto del bilancio tutte le spese impegnate in esercizi pregressi e non pagate, al netto del riaccertamento in applicazione del principio contabile della competenza finanziaria.

Nel corso dell’esercizio 2022 sono stati reiscritti a bilancio residui perenti per 7,02 milioni e cancellati per 4,16 milioni.

L'ammontare complessivo dei perenti a seguito delle predette operazioni è passato da 73,91 milioni del 2021 a 62,73 milioni a chiusura dell'esercizio 2022 con una riduzione di 11,18 milioni (-15,13 per cento) come evidenziato nei dati riportati nella seguente tabella che evidenzia la serie storica della gestione.

Tab. 44 - Residui passivi perenti. Andamento anni 2014-2022. (in milioni)

Voci	al 31.12.2014	al 31.12.2015	al 31.12.2016	al 31.12.2017	al 31.12.2018	al 31.12.2019	al 31.12.2020	al 31.12.2021	al 31.12.2022
Consistenza ad inizio anno	1.260,25	1.609,27	1.270,07	1.108,50	356,72	118,55	94,32	85,64	73,91
Residui dichiarati perenti nell'anno	453,17	0	0	0	0	0	0	0	0
Impegni reiscritti durante l'anno	64,1	328,27	47,96	724,72	19,42	10,64	5,33	6,81	7,02
Residui insussistenti e cancellati	40,05	10,93	113,61	27,06	218,75	13,59	3,35	4,92	4,16
Consistenza a fine anno	1.609,27	1.270,07	1.108,50	356,72	118,55	94,32	85,64	73,91	62,73

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Il tasso di copertura dei residui perenti, dato dal rapporto tra l'entità del fondo accantonato e l'ammontare dei residui, registra un lievissimo aumento rispetto al precedente esercizio, attestandosi all'83,40 per cento e rimane superiore alla percentuale del 70 per cento indicata dalla Corte come parametro di riferimento per una corretta e prudente quantificazione delle risorse di bilancio da destinare a copertura di tali passività¹¹⁰.

Tab. 45 - Tasso di copertura del fondo residui perenti. Anni 2014-2022. (in milioni)

	al 31.12.2014	al 31.12.2015	al 31.12.2016	al 31.12.2017	al 31.12.2018	al 31.12.2019	al 31.12.2020	al 31.12.2021	al 31.12.2022
Residui passivi perenti	1.609,27	1.270,07	1.108,50	356,72	118,55	94,32	85,64	73,91	62,73
Fondo copertura res. Perenti	1.436,72	1.126,52	1.074,70	341,81	103,64	80,73	72,18	61,59	52,32
Tasso di copertura	89,27%	88,70%	96,95%	95,82%	87,42%	85,60%	84,28%	83,33%	83,40%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

6. I debiti fuori bilancio

La procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte delle regioni è regolata dall'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011, il quale demanda al Consiglio regionale l'onere di riconoscere con legge la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

Lo stesso articolo, oltre a prevedere al comma 2 la possibilità di rateizzazione dei pagamenti da parte della Regione della durata massima di tre anni, prevede, al successivo comma 3, l'autorizzazione a deliberare aumenti di tributi ed aliquote nel caso in cui il bilancio dell'ente non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei suddetti debiti.

¹¹⁰ Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 141/AUT/2006.

Infine, il successivo comma 4 specifica, per i soli debiti riferiti a sentenze esecutive di cui al comma 1 lettera a), la possibilità che questi siano riconosciuti dal Consiglio ovvero dalla Giunta entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta. Tale comma, modificato dall'art. 38-ter, comma 1 del d.l. n. 34/2019 (convertito con l. n. 58/2019) introduce la possibilità di operare il riconoscimento dei debiti derivanti da sentenze esecutive anche da parte della Giunta regionale.

In considerazione di ciò, la Regione ha adeguato, con l.r. n. 30/2020, il proprio ordinamento contabile introducendo nella l.r. n. 1/2015 l'art. 28-bis. La norma in esso contenuta individua nella Giunta regionale (e non nel Consiglio) l'organo competente ad adottare l'atto di riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenza esecutiva di condanna, nei casi in cui le risorse finanziarie necessarie al pagamento delle somme poste a carico dell'ente siano state preventivamente accantonate nel fondo rischi per contenzioso all'interno del bilancio di previsione. Pertanto, una corretta e adeguata quantificazione di detto fondo costituisce condizione necessaria per consentire alla Giunta di provvedere direttamente al riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, coinvolgendo il Consiglio solo nei casi in cui l'accantonamento risulti incapiante e sia necessario reperire ulteriori risorse nell'ambito del bilancio.

La Regione Toscana nel 2022 non ha approvato leggi per il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1 del d.lgs. n. 118/2011. Emergono, tuttavia, come già da diversi esercizi finanziari, diverse esposizioni debitorie fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive che sono oggetto di riconoscimento, ai sensi dell'art. 28-bis della l. n. 1/2015, con deliberazioni della Giunta regionale per complessivi 548.503 euro, la cui copertura finanziaria si rinviene correttamente nel fondo spese legali (capitolo di spesa n. 74091), come richiesto dal citato disposto normativo.

Tab. 46 - Debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2022.

(in euro)

Atto	Estremi	Data	Descrizione debito fuori bilancio	Importo	Fonte di copertura	Capitolo spesa finanziato
D.g.r.	33	17/01/2022	Sent. esec. Giudice di Pace Cava dei Tirreni n. 1191/2021	320,11	Fondo spese legali	13237/U
D.g.r.	93	31/01/2022	Sent. TAR RT nn. 1383/2021 - 1310/2016 - 1217/2021 - Sent. TAR RL n. 3689/2021	19.241,06	Fondo spese legali	13237/U
D.g.r.	132	21/02/2022	Sent. Commissione Tributaria RT n. 1073/3/2020 - Sent. Giudice di Pace Massa n. 226 del 30/09/2021	7.642,68	Fondo spese legali	21090/U 73081/U
D.g.r.	174	21/02/2022	Sent. Consiglio di Stato n. 273/2022	39.903,11	Fondo spese legali	
D.g.r.	177	21/02/2022	Sent. TAR RT n. 1383/2021 - 1310/2016 - 1217/2021 - Sent. TAR RL n. 3689/2021	18.296,63	Fondo spese legali	13237/U
D.g.r.	385	11/04/2022	Sent. esec. Commissione Tributaria RT n. 375/1/2022 - Sent. esec. Giudice di Pace di Barra n. 5052/2021 - Sent. esec. Giudice di Pace Prato n. 20/2022	15.230,01	Fondo spese legali	72099/U 73081/U
D.g.r.	470	19/04/2022	Sent. TAR RT n. 1513/2021 - Sent. Tribunale Firenze n. 464/2021 - Sent. esec. Tribunale Grosseto nr. 185/2022	14.647,8	Fondo spese legali	13237/U
D.g.r.	489	26/04/2022		22.021,95	Fondo spese legali	13237/U
D.g.r.	491	26/04/2022	Sent. esec. Tribunale Grosseto n. 185/2022	292.054,17	Fondo spese legali	53380/U 53381/U
D.g.r.	521	10/05/2022	Sent. Corte Appello Roma n. 6057/2020	19.785,67	Fondo spese legali	13237
D.g.r.	619	30/05/2022	Atto giudice esecutivo Tribunale di Firenze Sez. Lavoro Decreto del 27/04/2022	3.647,80	Fondo spese legali	13238

Atto	Estremi	Data	Descrizione debito fuori bilancio	Importo	Fonte di copertura	Capitolo spesa finanziato
D.g.r.	1011	05/09/2022	Sent. esec. Tribunale Firenze nr. 1629/2022	20.928,36	Fondo spese legali	13237
D.g.r.	1084	26/09/2022	Sent. esecutiva Tribunale Firenze n. 2253/2022	5.015,92	Fondo spese legali	72077/U
D.g.r.	1139	10/10/2022	Sent. esec. Tribunale Firenze 2460/2022	13.114,18	Fondo spese legali	13237/U-53400/U
D.g.r.	1256	7/11/2022	Ordinanza Tribunale di Roma del 28/06/2022	48.875	Fondo spese legali	13237
D.g.r.	1260	14/11/2022	Sent. Giudice di Pace Maddaloni nn. 619/2022, 628/2022, 661/2022 - Sent. Commissione Tributaria RT n. 758/2022	2.217,3	Fondo spese legali	73081/U
D.g.r.	1461	12/12/2022	Sent. esec. Tribunale Pisa n. 1417/2022	4.280	Fondo spese legali	53573/U
D.g.r.	1514	19/12/2022	Sent. esec. del G.O.T. Tribunale Siena n. 515/2022	1.281,35	Fondo spese legali	72159/U
Totale debiti fuori bilancio da d.g.r.				548.503,10		

Fonte: Corte dei conti su d.g.r. di riconoscimento di debiti fuori bilancio e atti di variazione al bilancio gestione - esercizio 2022.

Come evidente dal contenuto della precedente tabella, sono state riconosciute esposizioni debitorie fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive antecedenti il 2022. Si invita a monitorare con attenzione la possibile emersione di debiti fuori del bilancio, al fine di garantire il rispetto del principio della corretta imputazione della spesa nell'esercizio in cui diviene esigibile o suscettibile di riconoscimento anche al fine di evitare di "introdurre in maniera sistematica una facoltà di gestione delle posizioni fuori bilancio secondo criteri che esporrebbero le gestioni stesse al pericolo di comportamenti opportunistici"¹¹¹.

7. Concorso agli obiettivi di finanza pubblica

In materia di contributo alla finanza pubblica non sono previsti ulteriori irrigidimenti dei vincoli a carico delle Regioni a statuto ordinario¹¹². È pertanto confermata in tal senso per il 2022 la disciplina a legislazione vigente di cui all'art. 1, comma 833 e ss. della l. n. 145/2018, che dispone l'impegno per gli enti regionali a realizzare, rispetto al precedente esercizio, un *target* di spesa aggiuntivo per investimenti diretti e indiretti in specifici ambiti di intervento¹¹³. Tale *target*, costante per la Regione Toscana in 80,76 milioni, risulta garantito da parte dell'Amministrazione come si evince dalla certificazione degli investimenti realizzati nel 2022 (di cui si riporta una sintesi) trasmessa al Mef tramessa in data 21 marzo 2022, pertanto entro il termine di legge corrispondente al 31 marzo 2023.

¹¹¹ Deliberazione n. 21/SEZAUT/2018/QMIG.

¹¹² In tema di concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica hanno cessato di avere applicazione per le Regioni, a partire dall'esercizio 2020, per effetto dell'art. 1, commi da 820 a 826 della l. n. 145/2018, le disposizioni relative al pareggio di bilancio di cui alla l. n. 232/2016 e l. n. 205/2017. Per una disamina della questione afferente al permanere nell'ordinamento giuridico, a livello di comparto regionale, del concetto di pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della l. n. 243/2012, quale presupposto per la legittima contrazione di indebitamento ai sensi dell'art. 10 della medesima legge, si rinvia al cap. III, par. 7, della relazione allegata al giudizio di parifica del rendiconto della Regione Toscana per l'esercizio 2020.

¹¹³ Si tratta di opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici del territorio, compreso l'adeguamento e il miglioramento sismico degli immobili; prevenzione del rischio idrogeologico e tutela ambientale; interventi nel settore della viabilità e dei trasporti; interventi di edilizia sanitaria e di edilizia pubblica residenziale; interventi in favore delle imprese, ivi comprese la ricerca e l'innovazione.

Tab. 47 - Investimenti effettuati ai sensi dell'art. 1, commi 833 e 834, l. 28 dicembre 2018, n. 145.

(in migliaia)

3) Verifica, per l'esercizio 2022, dell'utilizzo del contributo 2019 per nuovi investimenti diretti e indiretti di cui all'art.1, commi 833 e 834 della l. n. 145 del 2018 (comma 839 Tabella 4)	COMPETENZA al 31/12/2022 (stanziamenti FPV/impegni)
a) impegni per investimenti diretti nuovi esigibili nel 2022 concernenti opere pubbliche di cui ai commi 833 e 834 della l. 145/2018, oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al d.lgs. n. 229/2011.	6.192
b) Impegni per altri investimenti diretti nuovi esigibili nel 2022 di cui ai commi 833 e 834 della l. 145/2018, non riguardanti opere pubbliche, NON oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al d.lgs. n. 229/2011	151
3) Impegni per investimenti indiretti nuovi esigibili nel 2022, concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche, di cui ai commi 833 e 834 della l. 145/2018, i cui beneficiari sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al d.lgs. n. 229/2011.	6.673
c) impegni per altri investimenti indiretti nuovi esigibili nel 2022 ai commi 833 e 834 della l. 145/2018, non concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche e/o i cui beneficiari NON sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al d.lgs. n. 229/2011	31.183
d) Investimenti esigibili nel 2022 non realizzati rispetto all'importo previsto per il 2021 dalla tabella 4 allegata alla legge n. 145/2018	0
Verifica, per l'esercizio 2022, dell'utilizzo del contributo 2020 per nuovi investimenti diretti e indiretti di cui ai commi 835 e 836 della l. n. 145 del 2018 (comma 839 Tabella 5).	
a) impegni per investimenti diretti nuovi esigibili nel 2022 concernenti opere pubbliche di cui ai commi 835 e 836 della l. 145/2018, oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al d.lgs. n. 229/2011	91
b) Impegni per altri investimenti diretti nuovi esigibili nel 2022 di cui ai commi 835 e 836 della l. 145/2018, non riguardanti opere pubbliche, NON oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al d.lgs. n. 229/2011	21
c) Impegni per investimenti indiretti nuovi esigibili nel 2022, concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche, di cui ai commi 835 e 836 della l. 145/2018, i cui beneficiari sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al d.lgs. n. 229/2011.	17.744
d) impegni per altri investimenti indiretti nuovi esigibili nel 2022 di cui ai commi 835 e 836 della l. 145/2018, non concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche e/o i cui beneficiari NON sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al d.lgs. n. 229/2011	18.706
e) Investimenti esigibili nel 2022 non realizzati rispetto all'importo previsto per il 2022 dalla tabella 5 allegata alla legge n. 145/2018	
Totale	80.761

Fonte: Corte dei conti su Modello INV 22 Sez.1.

8. Considerazioni conclusive

La gestione di competenza dell'esercizio 2022, come confermano i dati sopra esposti, si attesta su livelli di efficienza analoghi a quelli dei precedenti esercizi, registrando un lieve e progressivo incremento sia delle entrate sia delle spese.

All'incremento degli accertamenti e degli impegni non è corrisposto tuttavia un incremento di eguale misura delle riscossioni e dei pagamenti che, soprattutto per la parte ordinaria del bilancio, hanno determinato un accumulo dei residui di competenza.

La scarsissima capacità di pagamento degli impegni sanitari del titolo II poi, di poco superiore al 27 per cento e comunque in ripresa rispetto al passato, conferma tutte le criticità nella gestione regionale degli investimenti in sanità, più volte evidenziata nella presente relazione.

La gestione dei residui si chiude con un risultato positivo, riprendendo per le posizioni passive, dopo la discontinuità del 2021, il *trend* di riduzione registrato nel periodo dal 2017 al 2020, ma confermando, in linea con il 2021, un accumulo delle posizioni attive.

Migliorano sia la capacità di riscossione che la capacità di pagamento, dopo la flessione registrata sul 2021.

Restano elevati i residui anteriori al quinquennio, con posizioni attive risalenti addirittura a più di 20 anni fa e relative, in massima parte, a investimenti ancora in attesa di definitiva realizzazione.

La Regione è invitata a proseguire le gestioni finanziaria delle entrate e delle spese e dei residui, adottando misure che consentano di migliorare soprattutto il livello dei pagamenti sia in conto competenza che in conto residui, evitando in questo modo anche l'eccessiva giacenza di cassa che ha contraddistinto gli ultimi esercizi.

CAPITOLO IV

LA GESTIONE DEI FONDI COVID 19

Sommario: 1. Il contesto normativo in materia di contrasto all'emergenza da Covid-19. - 2. Gli effetti dell'emergenza sanitaria sul bilancio regionale. - 3. Le risultanze della gestione dei trasferimenti vincolati per fondi Covid-19. - 3.1 I trasferimenti Covid-19 del perimetro ordinario. - 3.2 I trasferimenti Covid-19 del perimetro sanitario. - 4. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione finanziaria del 2021. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Il contesto normativo in materia di contrasto all'emergenza da Covid-19

L'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia da Covid-19 ha generato significative ripercussioni a livello sanitario, economico e sociale, con inevitabili riflessi sui bilanci degli enti territoriali.

Al fine di garantire ai bilanci stessi una continuità gestionale ed il mantenimento degli equilibri finanziari, il legislatore nazionale è intervenuto con una serie di provvedimenti straordinari di sostegno agli enti territoriali, utilizzando diffusamente lo strumento della decretazione d'urgenza. Molteplici sono state, pertanto, le azioni dello Stato poste a ristoro delle minori entrate ovvero delle maggiori spese delle regioni e degli altri enti locali nonché le disposizioni atte a garantire ai loro bilanci una maggiore flessibilità.

Per una disamina completa della legislazione in materia, si rinvia alle relazioni allegate ai giudizi di parifica degli esercizi 2020 e 2021, in cui l'incidenza delle disposizioni di natura emergenziale sugli equilibri finanziari è stata significativa.

Per quanto concerne l'esercizio 2022, gli interventi normativi adottati in materia Covid-19 sono stati maggiormente limitati, in coerenza con la cessazione dello stato di emergenza alla data del 31 marzo 2022 e con il progressivo attenuarsi delle conseguenze sociali ed economiche generate dalla pandemia. Le norme in questione sono, peraltro, riconducibili principalmente alle disposizioni contenute nel d.l. 27 gennaio 2022, n. 4 (convertito con l. n. 197/2022).

Nel dettaglio, l'articolo 3, comma 1, assegna uno stanziamento aggiuntivo, per l'anno 2022, al fondo per il sostegno delle attività economiche particolarmente colpite dall'emergenza epidemiologica, da destinare ad interventi in favore di parchi tematici, acquari, parchi geologici e giardini zoologici¹¹⁴. Per la Regione Toscana, come da successivo d.m. 4 aprile 2022 che ripartisce le risorse, l'ammontare del trasferimento aggiuntivo per il 2022 è pari a 1,33 milioni.

Il comma 1 dell'art. 11 incrementa per il 2022 la dotazione del fondo, istituito nel 2021, destinato al riconoscimento di un contributo statale, a titolo definitivo, per le ulteriori spese

¹¹⁴ Il fondo per il sostegno delle attività economiche particolarmente colpite dall'emergenza epidemiologica è stato istituito dall'articolo 26 del d.l. n. 41/2021 (come convertito dalla l. n. 69/2021).

sanitarie, collegate all'emergenza epidemiologica da Covid-19, sostenute dalle regioni e province autonome nell'anno 2021¹¹⁵, incrementata successivamente dall'art. 26, comma 1, del d.l. 1° marzo 2022, n. 17.

In tema di sostegno agli investimenti, l'art. 11-ter, comma 3, prevede che lo Stato rinunci, per gli anni 2022 e 2023, alla riacquisizione al proprio bilancio delle risorse recuperate con la lotta all'evasione fiscale previste dal d.l. n. 34/2020¹¹⁶, pari per la Regione Toscana a 3,91 milioni (per ciascun esercizio)¹¹⁷. Contestualmente, viene ridotto della medesima cifra il contributo previsto per il corrispondente anno nell'ambito del programma di investimenti per opere pubbliche previsto dall'art. 1, commi 134-138, della l. n. 145/2018. Le regioni sono comunque tenute ad operare investimenti, per gli stessi importi, nell'ambito del programma di cui alla medesima legge, per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio. La Regione Toscana si adegua al disposto normativo con la seconda variazione al bilancio (l.r. n. 42/2022).

L'art. 24, commi 1-5, dello stesso d.m. n. 4/2022, in particolare, incrementa le risorse del fondo istituito dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 816, l. n. 178/2020) per l'erogazione di servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale e regionale, destinato anche a studenti, e ne definisce modalità di ripartizione tra le regioni, province autonome e aziende di trasporto pubblico regionale nonché di rendicontazione¹¹⁸, anche in base al loro effettivo utilizzo. In base al comma 4, le eventuali risorse residue dello stanziamento complessivo possono essere utilizzate, nell'anno 2022, per il potenziamento delle attività di controllo finalizzate ad assicurare che l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico locale avvenga in conformità alle misure di contenimento e di contrasto dei rischi sanitari derivanti dalla diffusione del Covid-19¹¹⁹. Con decreto interministeriale n. 171 del 6 giugno 2022 vengono ripartite le risorse (di cui 7,39 milioni alla Regione Toscana) ed approvati gli schemi di rendicontazione per i servizi aggiuntivi.

2. Gli effetti dell'emergenza sanitaria sul bilancio regionale

Gli effetti dell'emergenza sanitaria hanno avuto un impatto considerevole sui bilanci degli enti territoriali nell'ultimo triennio. Per tale motivo, fin dall'esercizio 2020 la Sezione ha ritenuto opportuno isolare il fenomeno e procedere ad una specifica osservazione dei flussi

¹¹⁵ Il fondo in oggetto è stato istituito dall'art. 16, comma 8-septies, del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2021, n. 215. Le risorse stanziare nell'esercizio 2022 riguardano le spese sostenute dagli enti territoriali nel 2021 ed i contributi così attribuiti concorrono alla valutazione dell'equilibrio finanziario per l'anno 2021 dei Servizi sanitari dei medesimi enti.

¹¹⁶ Nello specifico, si tratta delle risorse afferenti alla lotta all'evasione fiscale in relazione ai tre tributi di spettanza delle regioni (IRAP, addizionale IRPEF e tassa automobilistica), che dovranno essere riacquisite al bilancio dello Stato nel momento in cui verranno progressivamente recuperate dall'Agenzia delle entrate.

¹¹⁷ Art. 111, comma 2-octies del d.l. n. 34/2020: "Le risorse spettanti alle regioni a statuto ordinario nel 2020 a ristoro delle minori entrate derivanti dalle attività di lotta all'evasione (...), sono riacquisite al bilancio dello Stato (...).

Art. 111, comma 2-novies del d.l. n. 34/2020: "A decorrere dall'anno 2022 entro il 30 giugno di ciascun anno, ciascuna regione versa all'entrata del bilancio dello Stato la quota annuale prevista dalla tabella 1, fino alla concorrenza delle risorse ricevute a ristoro delle minori entrate derivanti dalla lotta all'evasione indicate nella tabella 1. In caso di mancato versamento alla scadenza del 30 giugno di ciascun anno, si procede al recupero a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale".

¹¹⁸ Il comma 3, nel dettaglio prevede la rendicontazione al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 15 maggio 2022, delle risorse assegnate, corredata dall'attestazione che i servizi aggiuntivi sono stati esercitati in misura non superiore al fabbisogno e che gli stessi servizi aggiuntivi sono stati effettivamente utilizzati dagli utenti.

¹¹⁹ Anche in questo caso è prevista la rendicontazione, entro il 31 gennaio 2023, con le stesse modalità di cui al comma 3, dell'utilizzo delle risorse assegnate per tale finalità.

riguardanti l'acquisizione e l'utilizzo dei c.d. "Fondi Covid" da parte della Regione Toscana, al fine di verificarne la corretta gestione ed evidenziarne concretamente gli effetti.

Condotta per la prima volta sui rendiconti degli esercizi 2020 e 2021, questo tipo di analisi si era rivelata particolarmente complessa a causa dell'assenza di una precisa perimetrazione o altra indicazione che consentisse di individuare dai documenti contabili ufficiali le entrate e le spese riferibili ai finanziamenti straordinari per la pandemia, tanto che la stessa Regione aveva avuto difficoltà nel fornirne una ricostruzione precisa.

Per questo motivo era stato chiesto alla Regione di provvedere ad una precisa perimetrazione, all'interno del proprio bilancio, delle poste contabili relative ai fondi Covid, onde consentire la verifica dell'utilizzo di questi ultimi in conformità con la loro destinazione.

Nel rinviare al paragrafo dedicato all'analisi delle misure correttive per una più completa analisi delle iniziative adottate in tal senso, si dà atto che dai dati forniti dalla Regione riferiti al rendiconto 2022 ed elaborati nella seguente tabella emerge senza dubbio con maggiore evidenza il collegamento tra i capitoli di entrata che registrano i trasferimenti statali vincolati e i capitoli di spesa che ne costituiscono l'impiego, seppur il confronto con il precedente esercizio 2021 è risultato aggravato dalla creazione di nuovi capitoli di spesa per la medesima fattispecie sul perimetro ordinario.

Non è invece indicata alcuna specifica entrata in correlazione alle spese Covid coperte con fondi UE per le quali si fa un generico rinvio alla fonte di finanziamento dei programmi europei. Nessun rinvio a capitoli di entrata è stato fornito per la spesa relativa a progetti a sostegno della frequenza universitaria nel contesto dell'emergenza Covid finanziata dal Fondo Sviluppo e coesione (di seguito FSC).

Il riferimento ad una specifica entrata non è comunque rinvenibile per le spese Covid finanziate con risorse regionali proprie attinte genericamente dal bilancio.

La tabella seguente, costruita implementando le informazioni trasmesse dalla Regione con quelle scaturite dalla ricostruzione operata dalla Sezione, raggruppa per tipologia i trasferimenti statali legati all'emergenza Covid nell'esercizio 2022 ed i correlati impieghi, rappresentando i flussi di diversa provenienza e distinguendo le quote destinate al finanziamento di spesa sanitaria da quelle volte alla copertura di altri interventi di natura ordinaria, per poi porre l'attenzione sulle risorse ricevute e quelle effettivamente erogate ai legittimi beneficiari.

Tab. 1 - Tipologie di fondi Covid trasferiti alla Regione ed utilizzati nell'esercizio 2022.

(in euro)

Tipologia di trasferimento/spesa per emergenza Covid 19	Conto	Capitoli di entrata	Accertamenti *	Riscossioni	Capitoli di spesa	Impegni*	FPV	Pagamenti
Trasferimenti dallo Stato per spese Covid non sanitarie	O	22584-22585-22625-22626-22644-22666-22674-32038	24.860.895	17.469.692	32155-32156-52972-53331-53332-32207-32208-32216-32217-32218-32236-62701-62737-11507	24.938.346**	128.333	23.851.482**
Trasferimenti dallo Stato – quota Stato cofinanziamento programmi comunitari	O	Capitoli FESR – FSE	1)	1)	23228-62708-62730-62783-53983-62682-62757-62809	5.400.198	1.404.983	909.700
Spese Covid non sanitarie finanziate da fondi regionali	O	2)	2)	2)	53565-53288-72133-72134-72135-	278.928	-	268.928
Spese Covid non sanitarie finanziate da fondi regionali – quota Regione cofinanziamento programmi comunitari	O	Capitoli FESR – FSE	1)	1)	52984-62709-62731-62758-62784-62810-23229	2.162.058	2.369.285	265.019
Spese Covid non sanitarie finanziate da fondi UE – quota cofinanziamento programmi comunitari	O	Capitoli FESR – FSE	-	-	23227-62707-62729-62755-62782-52982-62681-62684-62756-62759-62808	7.962.422	2.007.118	1.475.920
Spese Covid non sanitarie finanziate da fondi vincolati in R.A.	O	Avanzo 2020/2021	-	-	32189-32195-32201-32203-32204-32209-32223-32225-32226-32242-32246-32247-32248-63382	63.910.669	-	51.944.514
Spese Covid sanitarie finanziate da fondi vincolati in R.A.	S	Avanzo 2021	-	-	24594	5.444.489	-	-
Trasferimenti dallo Stato con vincolo per spesa sanitaria	S	22576-22617-22630-22631-22632-22648-22649-22668	163.737.603	59.874.350	24577-24599-24616-24617-26924-24618-24627-22206-22207-22209-24632	163.737.603	-	54.760.207
Spese sanitarie da rimodulazione FSC	S	42599	70.000.000	-	24628	70.000.000	-	-
Spese sanitarie finanziate da fondi regionali/fondi UE	S	-	-	-		-	-	-
Altro – Rientri, recuperi e rimborsi del Fondo unico delle imprese	O	32109	-	-	53385	1.600.360	-	1.600.360
Altro – spesa per compensazione ricavi tariffari finanziata da quota parte Fondo per il trasporto pubblico (comp. + avanzo 2020)	O	23338	3)	3)	32209	90.820	-	-
Altro – trasferimenti da dip. protezione civile ***	O	23018	462.772	462.772	11507	416.546		-
TOTALE FONDI ORDINARI	O		25.323.667	17.932.464		106.760.347	5.909.719	80.315.922
TOTALE FONDI ORDINARI al netto fondi UE e altre partite per cui non è stata quantificata l'entrata	O		25.323.667	17.932.464		89.265.561	5.909.719	75.795.996
TOTALE FONDO SANITARI			233.737.603	59.874.350		239.182.092	-	54.760.207
TOTALE O+S			259.061.270	77.806.814		345.942.439	5.909.719	135.076.129
TOTALE O+S al netto fondi UE e partite per cui non è stata quantificata l'entrata			259.061.270	77.806.814		328.447.653	-	130.556.203

Fonte: Corte dei conti su dati trasmessi da Regione Toscana.

*per omogeneità con l'analisi elaborata nell'esercizio 2021, non è stato considerato nell'ambito del perimetro sanitario il cap. E/22650 (che finanzia i capp. U/22207 e U/22209) relativo alla sorveglianza sanitaria delle acque reflue.

**comprensivi del cap. U/62737 "Fsc delibera Cipe 40/2020 - Progetti a sostegno della frequenza universitaria nel contesto dell'emergenza Covid". Tale inclusione è conseguenza del disallineamento con i valori delle tab. n. 4 e 5. Per tale intervento di spesa, come già riportato nel testo, la Regione non ha comunicato il capitolo di entrata correlato.

***si tratta di trasferimenti di cui all'Ocdpc n. 719 del 4 dicembre 2020 - Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili di cui risultano maggiori accertamenti rispetto agli impegni per 42.225,38 euro confluire tra i fondi vincolati del risultato di amministrazione 2022.

1) La Regione dichiara di non aver indicato i capitoli di entrata (con i relativi accertamenti e riscossioni) in quanto non dedicati specificatamente a finanziare interventi relativi al Covid 19 trattandosi di risorse comunitarie e FSC.

2) La Regione non ha indicato i capitoli di entrata (con i relativi accertamenti e riscossioni). Dall'esame delle variazioni di bilancio (nel dettaglio quella conseguente alla terza variazione operata con legge n. 40/2022) è stato possibile isolare la fonte di finanziamento (cap. E/32201 "Entrate correnti per rientri, recuperi, revocche e restituzioni (di risorse relative a programmazione regionale) del fondo unico delle imprese) del cap. U/53565 "Aiuti a favore delle imprese operanti nel settore delle discoteche, sale da ballo, night-club e simili particolarmente colpite dell'emergenza epidemiologica Covid 19 - finanziato con rientri da organismi intermedi". Tuttavia, non si ha effettivamente contezza della quota parte di tale entrata che va a finanziare la spesa Covid. Al contrario, non è stato possibile individuare la fonte di finanziamento del cap. U/53288 "Aiuti per contenimento e contrasto emergenza epidemiologica Covid 19 - contributi a fondo perduto per riduzione fatturato" e dei cap. 72133-72134-72135.

3) La Regione ha dichiarato di non aver indicato gli accertamenti e le riscossioni del capitolo di entrata E/23338 "Fondo per il trasporto pubblico" in quanto non è stata in grado di individuare la quota destinata specificatamente al Covid 19 per 90.820 euro di impegni di competenza pura. L'importo di 1.307.587 euro di competenza è finanziato da avanzo 2020 e ricompreso nella voce dei finanziamenti da avanzo.

In termini complessivi, si registrano accertamenti in entrata per 259,06 milioni, di cui solo 77,81 milioni riscossi alla chiusura dell'esercizio 2022. Pesano, in questo senso, i mancati introiti del perimetro sanitario, di cui 103,86 milioni di trasferimenti dallo Stato e 70 milioni derivanti dalla riprogrammazione per emergenza Covid-19 delle risorse del FSC 2014-2020 (delibera Cipe n. 40/2020), di cui si tratterà specificamente nel capitolo dedicato ai fondi europei.

Gli impegni sono pari, complessivamente, a 345,94 milioni, nettamente superiori agli accertamenti. La motivazione di tale disallineamento dipende da una serie di fattori, tra cui, *in primis*, il fatto che alcuni impegni di competenza risultano finanziati da avanzo. Si deve poi considerare, come detto sopra, che per le spese finanziate da fondi europei e da fondi regionali l'Amministrazione non è stata in grado di fornire il riferimento del correlato capitolo di entrata e l'ammontare effettivo della fonte di finanziamento. Al netto di tali poste, quantificabili in 17,53¹²⁰ milioni, e di quelle finanziate da avanzo pari a 69,35 milioni¹²¹, gli impegni di competenza pura dell'esercizio 2022 si definiscono in 259,09 milioni a fronte di accertamenti per 259,06 milioni¹²².

A tali impegni complessivi hanno fatto seguito pagamenti per 135,08 milioni, corrispondenti al 39,05 per cento del totale. Anche in questo caso incidono le minori liquidazioni del perimetro sanitario e la circostanza che taluni impegni di spesa finanziati da fondi europei siano stati riprogrammati sul 2023 e confluiti nel Fondo pluriennale vincolato (5,78 milioni).

Gli impegni del perimetro sanitario, in accordo con le prescrizioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n.118/2011, equivalgono agli accertamenti, con la sola eccezione del capitolo 24594 che presenta impegni di spesa per 5,44 milioni finanziati da avanzo derivante dall'esercizio 2021 e corrispondente alla quota di avanzo dell'esercizio 2020 "svincolato" dall'originaria destinazione ai sensi dell'art. 109, comma 1-ter, del d.l. n. 18/2020 e ridestinato alla copertura del disavanzo sanitario generatosi nella gestione 2020¹²³.

3. Le risultanze della gestione dei trasferimenti vincolati per fondi Covid 19

La gestione dei fondi Covid-19 nell'esercizio 2022 è stata valutata dalla Sezione partendo dagli esiti di quella risultante dall'esercizio 2021, la quale si era conclusa generando ripercussioni sul bilancio regionale, sia in termini di impatto sul risultato di amministrazione sia in termini di liquidità, in antitesi con la natura straordinaria della destinazione che ne avrebbe imposto il tempestivo impiego per fronteggiare gli effetti dell'emergenza sanitaria.

¹²⁰ Di cui 15,52 milioni di fondi europei, 0,28 milioni di fondi regionali e 1,69 milioni di altri fondi statali.

¹²¹ Di cui 63,91 milioni del perimetro ordinario e 5,44 milioni del perimetro sanitario.

¹²² La differenza è data da maggiori accertamenti per 914.299 euro rispetto agli impegni finanziati da trasferimenti statali a cui si aggiungono maggiori accertamenti per 42.225,38 euro sui trasferimenti da protezione civili a cui si sottraggono impegni per 991.750 euro coperti da Fsc per cui sono stati indicati il correlato capitolo di entrata e la quota destinata al loro finanziamento.

¹²³ Tale previsione normativa ha consentito agli enti regionali, di svincolare quote di avanzo vincolato riferite a interventi già conclusi o finanziati in anni precedenti con risorse proprie da utilizzare per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del Covid-19.

Si precisa che tale impatto è conseguente ai soli trasferimenti statali, in quanto nell'analisi non sono state considerate poste di entrata e di uscita riferite ai fondi europei, al FSC ed a fondi regionali destinati al finanziamento di spese Covid.

Come evidenziato dalla sintetica rappresentazione che segue, dal lato della competenza si era generata nel 2021 una differenza fra accertamenti e correlati impegni per 62,58 milioni, confluita tra i fondi vincolati del risultato di amministrazione. Per quanto concerne la cassa, la differenza tra riscossioni e correlati pagamenti (sia in conto competenza che in conto residui) aveva generato un beneficio pari a 171,31 milioni per la liquidità regionale.

Dal raffronto è possibile evincere, in primo luogo, come i mancati impegni dell'esercizio 2021, per 62,58 milioni, trovano applicazione nel bilancio 2022 finanziati dalla corrispondente quota di avanzo confluita tra i fondi vincolati del risultato di amministrazione. Ad essi si aggiungono impegni per 0,02 milioni anch'essi coperti da una quota dell'avanzo, derivante dall'esercizio 2020, e interamente liquidati. Pertanto, all'esito di queste operazioni, l'avanzo riferito ai trasferimenti da fondi Covid complessivamente applicato al bilancio 2022 risulta pari a 63,91 milioni¹²⁴.

Altresì si rileva come i pagamenti sulla gestione residui risultino di ingente ammontare. Dal lato del perimetro ordinario permangono solo 23,38 milioni di residui passivi a fronte dell'assenza di residui attivi. Dal lato del perimetro sanitario, è stato smaltito il complesso dei residui pregressi, sia attivi che passivi. Nell'esercizio 2022, pertanto, la gestione dei fondi Covid non apporta maggiore liquidità nelle casse regionali ma genera un saldo negativo di 165,38 milioni, di cui 151,17 milioni nel perimetro ordinario e 14,21 milioni nel perimetro sanitario.

Il significativo beneficio di cassa derivante dalla gestione 2021 - che si quantificava complessivamente in 171,31 milioni - nel 2022 viene quindi riassorbito, riducendosi a soli 6,24 milioni imputabili alla gestione ordinaria, la quale presenta ancora un saldo attivo di 22,04 milioni mitigato da quello passivo di 15,80 milioni della gestione sanitaria.

¹²⁴ Non sono stati considerati i 5,44 milioni di avanzo applicato sul perimetro sanitario ex art. 109-ter del d.l. n. 18/2020 in quanto considerati alla stregua di fondi regionali.

Tab. 2 - Risultanze gestione 2022 poste Covid 19.

(in euro)

Fondi Covid 19	Perimetro ordinario	Perimetro sanitario	Totale
Entrate			
Accertamenti di competenza	24.860.895	163.737.604	188.598.499
Incassi di competenza	17.469.692	59.874.351	77.344.043
Residui attivi di competenza	7.391.203	103.863.253	111.254.456
Residui attivi pregressi	-	148.061.264	148.061.264
Riscossioni residui attivi pregressi	-	148.061.264	148.061.264
Residui attivi da residui pregressi	-	-	-
Riscossioni complessive (competenza + residui)	17.469.692	207.935.615	225.405.307
Residui attivi complessivi	7.391.203	103.863.253	111.254.456
Spese			
Impegni di competenza pura	23.946.596*	163.737.604	187.684.200
Impegni finanziati da avanzo 2021	62.579.597	-	62.579.597
Impegni finanziati da avanzo 2020	23.485	-	23.485
Impegni di competenza complessivi	86.549.678	163.737.604	250.287.282
Pagamenti di competenza	74.848.814	54.760.207	129.609.021
di cui per competenza pura	22.904.300*	-	22.904.300
di cui per impegni finanziati da avanzo 2021	51.921.029	-	51.921.029
di cui per impegni finanziati da avanzo 2020	23.485	-	23.485
Residui passivi competenza	11.700.864	108.977.396	120.678.260
Residui passivi pregressi	117.955.780	167.388.002	285.343.782
Economie	780.158	-	780.158
Pagamenti residui passivi pregressi	93.796.241	167.388.002	261.184.243
Residui passivi da residui pregressi	23.379.379	-	23.379.379
Pagamenti complessivi (competenza + residui)	168.645.055	222.148.209	390.793.264
Residui passivi complessivi	35.080.243	108.694.224	143.774.467
Saldi			
Differenza accertamenti - impegni	914.300	-	914.300
Differenza riscossioni - pagamenti	- 151.175.363	- 14.212.594	- 165.387.957
Differenza riscossioni-pagamenti competenza pura	- 5.434.608	5.114.144	
Differenza riscossioni-pagamenti al netto di incassi e liquidazioni su competenza pura*	- 145.740.755	- 19.326.738	- 165.067.493
Beneficio di cassa esercizio 2021	167.783.469	3.523.740	171.307.209
Beneficio di cassa derivante da gestione 2021 che permane su 2022	22.042.714	- 15.802.998	6.239.716

Fonte: Corte dei conti su rendiconto esercizio 2021 Regione Toscana e p.d.l. rendiconto esercizio 2022 (n. 50/2023).

*il totale degli impegni e dei pagamenti differisce rispetto alla tab. n. 1 in quanto non sono stati considerati impegni e pagamenti del cap. U/62737 finanziato da Fsc, rispettivamente per 991.750 euro e per 947.182 euro.

**Non è contemplata nel valore delle liquidazioni la quota dei pagamenti su impegni 2022 finanziati da avanzo derivante dall'esercizio 2020 (0,23 milioni), in quanto non considerata nell'esercizio 2021.

3.1 I trasferimenti Covid-19 del perimetro ordinario

Nella gestione 2022, nell'ambito del perimetro ordinario figurano accertamenti di competenza derivanti da "trasferimenti Covid" pari a 24,86 milioni, riscossi per 17,47 milioni. L'ammontare di residui attivi di competenza, pertanto, si definisce in 7,39 milioni. Tale somma deriva dal mancato introito della quota 2022 del fondo istituito con legge di bilancio 2021 (l. n. 196/2020) finalizzato all'espletamento dei servizi aggiuntivi e delle attività di controllo nel

trasporto pubblico locale correlate all'emergenza da Covid-19¹²⁵. In merito, la Regione dichiara che la riscossione è avvenuta nell'aprile 2023 per una quota pari a 5,81 milioni con decreto direttoriale n. 121 del 16/03/2023 e che la restante quota verrà trasferita dallo Stato *“con successivo decreto, non appena sarà disponibile la necessaria disponibilità di cassa (...)”*.

Dal lato della spesa, si registrano su partite Covid impegni di competenza c.d. *“pura”* (ossia finanziata da correlate entrate di competenza) per 23,95 milioni, con una differenza rispetto agli accertamenti di 0,91 milioni, confluita in avanzo di amministrazione tra i fondi vincolati¹²⁶.

Si riscontra, pertanto, nella gestione finanziaria 2022 un maggior grado di allineamento fra poste di entrata e di spesa, a differenza dell'esercizio 2021, in cui, come già rappresentato, lo scostamento superava i 62 milioni a causa – come dichiarato dalla Regione stessa – della mancata tempestività di taluni trasferimenti statali, intervenuti in prossimità della chiusura dell'esercizio 2021 che aveva conseguentemente ritardato (e in alcuni casi reso non tecnicamente possibile) l'adozione degli atti di impegno e impedito l'effettuazione dei pagamenti in tempi utili per la chiusura del bilancio.

In termini di cassa, a fronte dei richiamati impegni di competenza *“pura”* per 23,90 milioni, si sono verificate liquidazioni per 21,60 milioni, con la genesi di residui passivi per 1,04 milioni.

Ad essa si affiancano gli impegni di competenza della gestione 2022 finanziati da quote di avanzo vincolato. Di questi 62,58 trovano finanziamento, come già anticipato, con la quota derivante dall'esercizio 2021 mentre 0,02 milioni da avanzo generatosi nella gestione 2020. Permane ancora da applicare al bilancio una quota di avanzo vincolato derivante dal 2020 per 0,36 milioni¹²⁷.

Le liquidazioni, per gli impegni finanziati da avanzo si definiscono in 51,94 milioni, con conseguente mole di residui passivi per 10,66 milioni. Pertanto, i residui passivi generati complessivamente dalla gestione di competenza sono pari a 11,70 milioni.

¹²⁵ Cap. E/22674 a finanziamento del cap. U/32236, peraltro impegnato e liquidato.

¹²⁶ Si tratta dei cap. E/22626 U/53332 riferiti ad aiuti per il contenimento e contrasto delle attività su parchi tematici e geologici, acquari e giardini zoologici ai sensi del d.l. n. 73/2021 art 8 comma 2. In merito ai mancati impegni, la Regione comunica che le domande pervenute sono state tutte evase ma che tuttavia vi è stata una richiesta bassa in quanto all'uscita di questo secondo bando era scaduto il regime del TF ed è stato utilizzato il *demimis*, per il quale molte imprese avevano già saturato il tetto massimo e quindi non hanno potuto partecipare. Per la differenza dei 900.000 euro circa la Regione sta proponendo di utilizzare, ai sensi dell'articolo 1, comma 822, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, le quote di avanzo vincolato, derivanti dalle economie ancora in disponibilità della Regione Toscana sui fondi assegnati ai sensi dell'art. 2 lett. b) del d.l. n. 41/2021 e dell'art. 26 del d.l. n. 4/2022, in favore degli operatori del settore turistico-ricettivo, termale e della ristorazione, che esercitano la propria attività nei comuni dei comprensori sciistici toscani a condizione che abbiano subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi nel periodo dal 1° novembre 2022 al 15 gennaio 2023 di almeno il 30 per cento rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente.

¹²⁷ Nell'esercizio 2020, con riguardo ai fondi Covid-19, si sono generate risorse vincolate iscritte nel risultato di amministrazione per 12,36 milioni (cap. E/ 22599). Di queste, 11,98 milioni sono state utilizzati come fonte di finanziamento per impegni del medesimo importo sul bilancio 2021 (su capitoli diversi da quelli del 2020), con una differenza di 0,38 milioni generata dai mancati impegni sul cap. U/23186 che rimane pertanto come avanzo vincolato nel risultato di amministrazione 2021. Nel 2022 viene applicata una quota pari a 0,02 milioni di tale avanzo che va a finanziare per pari importo impegni sul cap. 32195.

Per quanto concerne la gestione in conto residui, a fronte di residui iniziali per 117,95 milioni¹²⁸, si registrano pagamenti per 93,80 milioni ed economie di spesa per 0,78 milioni. Rimangono, pertanto, da liquidare partite passive residuali pregresse per 23,38 milioni.

Complessivamente, i residui passivi su spese Covid-19 da trasferimenti al 31 dicembre 2022 si definiscono in 35,08 milioni, valore dato in larga parte da ritardi nella liquidazione di partite pregresse (23,38 milioni) e di impegni (10,66 milioni) correlati ad una entrata già riscossa nell'esercizio 2021, essendo finanziati da avanzo.

Ragionando in termini di saldo di cassa, si registra nella gestione 2022 uno squilibrio negativo di 151,17 milioni, dato dalla differenza tra maggiori pagamenti (competenza + residui per 168,64 milioni) rispetto alle correlate riscossioni (17,47 milioni solo in conto competenza)¹²⁹. Si riduce così notevolmente, nel perimetro ordinario, la portata del beneficio di cassa generatosi nella gestione 2021, derivante dalle maggiori riscossioni complessive rispetto ai correlati pagamenti per 167,78 milioni. Le risorse acquisite in termini di liquidità nel 2021 nel bilancio e trattenute nella cassa regionale, sono state difatti in larga parte liquidate ai legittimi beneficiari (145,72 milioni)¹³⁰. Le economie generatesi nella gestione 2022 pari complessivamente a 780,16 milioni sono confluite tra i fondi vincolati del risultato di amministrazione.

La tabella seguente riproduce le partite di entrata e di spesa afferenti al Covid-19 iscritte nell'ambito del perimetro ordinario, seguendone l'andamento in termini di accertamenti e riscossioni e di impegni e pagamenti, sia in conto competenza che in conto residui. Sono altresì riportati nelle note alcuni chiarimenti forniti dalla Regione a seguito di esplicita richiesta istruttoria di motivare le ragioni delle mancate liquidazioni.

¹²⁸ Tra questi sono ricompresi 1,4 milioni iscritti nel cap. U/32186.

¹²⁹ Si tratta di riscossioni relative alle entrate di competenza in quanto non si erano generate nella precedente gestione 2021 partite residuali attive.

¹³⁰ Si tratta di 93,80 milioni di liquidazioni di residui passivi e 51,92 di pagamenti di impegni finanziati da avanzo, che nella gestione 2021 rappresentavano anch'essi mancati trasferimenti di liquidità ai diretti beneficiari a fronte di entrate rimosse.

Tab. 3 - Perimetrazione fondi Covid 19 su bilancio Regione Toscana esercizio 2022 – perimetro ordinario.

(in euro)

Rif. lgs.	Entrate Covid 19				Spese Covid 19										Saldi		Note da Regione
	Cap. E	Descrizione capitolo	Accertato	Incassato	Cap. S	Sintesi descrizione capitolo	Impegnato al netto FPV	Pagato	Residui competenza	Residui iniziali	Pagamenti in c/residui	Economie	Residui da residui	Residui complessivi	Differenza Acc/impegni	Differenza riscossioni pagamenti	
Art. 200 d.l. n. 34/2020*	22584	D.m. 340/2020 - risorse compensazione riduzione ricavi tariffari tpl	-	-	32153	Ambito Ferroviario				4.569.049	4.569.049		-			-4.569.049	
	32038	Rimborsi, recuperi e restituzioni di fondi vincolati - risorse correnti	2.323.860	2.323.860	32155 ¹	Automobilistico	678.275	-	678.275	2.667.392	2.667.392		-	678.275		-1.651.706	1)
					32156 ¹	Trasferimenti EELL	1.645.585	1.308.174	337.411	-	-		-	337.411			
Art. 29 d.l. n. 41/2021	22644	Entrate statali compensazione riduzione ricavi tariffari emergenza Covid 19 saldo 2020 d.l. 41/2021	-	-	32207	Saldo 2020 ambito ferroviario	-	-	-	38.176.759	29.526.244	-	8.650.514	8.650.514	-	-29.526.244	
			250	250	32208	Saldo 2020 ambito automobilistico	250	-	250	27.688.865	13.100.000	-	14.588.865	14.589.115	-	-13.099.750	1)
	22666	Entrate statali compensazione riduzione ricavi tariffari anno 2021 d.i. 546/2021	13.125.806	13.125.806	32216	EELL	676.355	676.355	-	-	-	-	-	-	-	-	
					32217	Automobilistico	4.875.444	4.875.444	-	-	-	-	-	-	-	-	
					32218	Ferroviario	7.574.007	7.574.007	-	-	-	-	-	-	-	-	
	22642	Entrate statali compensazione riduzione ricavi tariffari - anno 2021 d.l. 41/2021 e d.i. 489/2021	Finanziamento avanzo	32201	Ferroviario	3.955.149	3.955.149	-	-	-	-	-	-	-	-	-6.938.858	
				32203*	Automobilistico	2.636.766	2.636.766	-	-	-	-	-	-	-	-		
				32204	EELL	346.943	346.943	-	-	-	-	-	-	-	-		
Art. 24 d.l. 4/2022	22674	D.i. 171/2022 - finanziamento per espletamento servizi aggiuntivi e attività di controllo nel tpl	7.391.203	-	32236	Annualità 2022 - fondi statali	7.391.203	7.391.203	-	-	-	-	-	-	-	- 7.391.203	Riscossione avvenuta nell'aprile 2023 per 5,8 milioni
Art. 26 d.l. n. 41/2021	22624	Aiuti per contenimento e contrasto Covid 19 attività commerciali, ristorazione e cerimonie d.l. 41/2021 art. 26			53330	Aiuti per attività commerciali, ristorazione, eventi e cerimonie				12.289.437	12.289.437	-	-	-		-12.289.437	
	22625	Aiuti per contenimento e contrasto attività trasporto turistico d.l. 41/2021	664.472	664.472	53331	Aiuti per attività trasporto turistico d.l. n. 41/2021 art. 6 quinquies d.l. n. 73/2021	664.472	664.472	-	-	-	-	-	-	-	-	
Art. 8 d.l. n. 73/2021	22626	Aiuti contenimento e contrasto attività parchi tematici e geol., acquari e giardini zoologici d.l. 73/2021 art 8 comma 2	1.328.944	1.328.944	53332	Aiuti per attività parchi tematici e geologici, acquari e giardini zoologici	414.645	414.645	-	-	-	-	-	-	914.299	914.299	
	22627	Aiuti contenimento e contrasto Covid 19 attività commerciali, ristorazione e cerimonie d.l. 73/2021 art 8 d.l. 41/2021 art. 26	-	-	53333	Aiuti per attività commerciali, ristorazione, eventi e cerimonie	-	-	-	6.644.718	6.644.718	-	-	-	-	-6.644.718	
Art. 27 d.l. n. 41/2021	42595	Risorse statali per contenimento e contrasto emergenza Covid 19	-	-	11496	Aiuti per editoria locale	-	-	-	500.000	360.000	-	140.000	140.000		-360.000	
			-	-	53311	Aiuti per strutture ricettive	-	-	-	769.669	769.669	-	-	-	-	-769.669	

Rif. lgs.	Entrate Covid 19				Spese Covid 19										Saldi		Note da Regione
	Cap. E	Descrizione capitolo	Accertato	Incassato	Cap. S	Sintesi descrizione capitolo	Impegnato al netto FPV	Pagato	Residui competenza	Residui iniziali	Pagamenti in c/residui	Economie	Residui da residui	Residui complessivi	Differenza Acc./impegni	Differenza riscossioni pagamenti	
Art. 44 d.l. 104/2020	22598	D.m. 541/2020 - risorse destinate a compensazione per riduzione ricavi tariffari tpl	-	-	32167	Ambito ferroviario	-	-	-	16.107.772	16.107.772	-	-	-	-	- 16.107.772	
Art. 22 ter l. n. 176/2020	22609	D.m. 61/2021 - compensazione per riduzione ricavi tariffari	-	-	32183	Ambito ferroviario	-	-	-	743.704	743.704	-	-	-	-	-743.704	
Art. 22 ter art. 1 - l. n. 176/2020 l. n. 178 2020	22621	D.m. 335/2021 - finanziamento per servizi aggiuntivi nel periodo di emergenza epidemiologica da Covid 19 - anno 2021 risorse statali	Finanziamento avanzo	32189	Fondi statali	5.860.896	5.860.896	-	-	-	-	-	-	-	-	-5.998.768	1)
				32242 **	D.i. n. 289/2022 Ambito Automobilistico	2.911.475	-	2.911.475	-	-	-	2.911.475	-		1)		
				32246 **	Ambito Ferroviario	5.247.093	-	5.247.093	-	-	-	5.247.093	-				
				32247 **	Trasferimento EE.LL.	137.872	137.872	-	-	-	-	-	-	-			
D.l. n. 72/2021	22643	Entrate statali per il finanziamento di servizi aggiuntivi nel periodo di emergenza Covid 19 – anno 2021 d.l. 73/2021	Finanziamento avanzo	32223*	D.i. n. 483/2021 ferroviario	21.935.863	21.935.863	-								-37.091.415	
				32225 **	D.i. n. 483/2021 automobilistico	14.298.740	14.298.740	--	-	-	-	-	-	-			
				32226*	D.i. n. 483/2021 EE.LL.	856.812	856.812		-	-	-	-	-	-			
Art. 27 d.l. n. 41/2021	42595	Risorse statali contenimento e contrasto emergenza	Finanziamento avanzo	63382	Aiuti nell’ambito cultura	2.500.000	-	2.500.000			-		-	2.500.000	-	-	
L. n. 176/2020 l. n. 178/2020	22608	D.m. 61/2021 finanziamento per servizi aggiuntivi anno 2021 trasferimenti EE.LL.	-	-	35196	Trasferimenti EE.LL.				484.054	430.383	53.671		-	-	-430.383	
			Finanziamento avanzo	32248*	Ambito gomma	1.891.988	1.891.988						-	-	-1.891.988		
			-	-	32180	Annualità 2021 fondi statali		-	-	5.888.000	5.161.513	726.487		-	-	-5.161.513	
Art. 78, c. 2 d.l. n. 18/2020	22585	Fondo pesca e acquacoltura	26.360	26.360	52972	Fondo pesca e Acquacoltura	26.360	-	26.360	26.360	26.360	-	-	26.360	-	-	Liquidazioni nel 2023
Art. 44 d.l. n. 104/2021	22599	D.m. 541/2020 finanziamento per servizi aggiuntivi emergenza Covid 19 - annualità 2020	Finanziamento avanzo		32195	Servizi aggiuntivi - trasferimenti EE.LL.	23.485	23.485	-	-	-	-	-			-23.485	
			-	-	32186	Servizi aggiuntivi emergenza				1.400.000	1.400.000			-	-	-1.400.000	
TOTALE			24.860.895	17.469.692	TOTALI		86.549.678	74.848.814	11.700.864	117.955.780	93.796.241	780.158	23.379.379	35.080.243	914.299	-151.175.363	
					di cui impegni finanziati da avanzo 2021		62.579.597	51.921.029	10.658.568								
					di cui impegni finanziati da avanzo 2020		23.485	23.485	-								
					di cui impegni di competenza pura		23.946.596	22.904.300	1.042.296								

Fonte: Corte dei conti su rendiconto Regione Toscana esercizio 2021 e p.d.l. rendiconto 2022 (n. 50/2023).

* I cap. di spesa 32155 e 32156 sono correlati al cap. di entrata 22584. Nel 2022 sono tuttavia effettivamente finanziati dal cap. 32038 che contiene risorse provenienti da recuperi di fondi vincolati.

** capitoli di nuova formazione nell'esercizio 2022.

1) la liquidazione avverrà a seguito di verifica di sovracompensazione sulla base della rendicontazione presentata dall'azienda e relativa. La sovracompensazione è prevista dal decreto interministeriale n. 170/2022 art. 1.

Le principali erogazioni riscontrate nel perimetro ordinario si riferiscono a finanziamenti destinati al trasporto pubblico regionale, nonché risorse volte alla compensazione dei mancati ricavi per le attività che si occupano di cerimonie, eventi, ristorazione e per le attività di parchi tematici e geologici, acquari e giardini zoologici.

Si deve tuttavia precisare al riguardo che non tutti i pagamenti rappresentano effettivi trasferimenti ai beneficiari finali dei fondi. I trasferimenti realmente corrisposti a favore del sistema economico e produttivo regionale risultano, infatti, circa 148,44 milioni, principalmente rivolti ad enti del comparto dei trasporti e in misura marginale a enti locali.

Talune risorse sono, invece, state liquidate all'intermediario Sviluppo Toscana S.p.A., in qualità di ente gestore dei bandi di assegnazione dei fondi di ristoro alle attività commerciali e di individuazione dei beneficiari. Nello specifico, alla società sono stati assegnati in termini di risorse liquide 20,37 milioni, di cui 1,08 milioni derivanti dalla gestione in conto competenza e 19,29 da quella in conto residui. Nel dettaglio, come evidenziato dalla tabella che segue, i pagamenti di competenza corrispondono al complesso degli impegni. Per quanto concerne i residui pregressi, permangono ancora partite da liquidare a Sviluppo Toscana per 140 mila euro.

A seguito di esplicita richiesta, sui fondi gestiti da Sviluppo Toscana S.p.A., con riferimento sia alle erogazioni di competenza 2022 sia a quelle avvenute sulla gestione dei residui, la Regione dichiara che la totalità delle somme introitate dalla società sono state trasferite ai diretti beneficiari.

Tab. 4 - Spese Covid 19 gestite da Sviluppo Toscana S.p.A.

(in euro)

Riferimento normativo	Capitolo di spesa	Descrizione capitolo	Impegnato	Pagato (competenza) (a)	Residui iniziali provenienti dal 2021	Pagato (residui) (b)	Residui da residui al 31.12.2022	Pagamenti complessivi	Beneficiario pagamenti	D.g.r. assegnazione bando	Somme erogate ai destinatari finali (c)	Differenza pagato a Sviluppo Toscana - erogato ai beneficiari finali (a-b-c)
Art 26 d.l. n. 41/2021	53330	Aiuti per contenimento e contrasto emergenza epidemiologica Covid 19 - attività commerciali, ristorazione eventi e cerimonie d.l. 41/2021 art. 26	-	-	12.289.437	12.289.437	-	12.289.437	Sviluppo Toscana S.p.A.	1348/2021	12.289.437	-0
	53331	Aiuti per attività trasporto turistico d.l. 41/2021 e s.m.i. art. 6 quinquies d.l. 73/2021	664.472	664.472	-	-	-	664.472	Sviluppo Toscana S.p.A.	1101/2022	664.472	0
Art 8 d.l. n. 73/2021	53332	aiuti per attività parchi tematici e geologici, acquari e giardini zoologici	414.645	414.645	-	-	-	414.645	Sviluppo Toscana S.p.A.	1101/2022	414.645	0
	53333	Aiuti per contenimento e contrasto emergenza epidemiologica Covid 19 - attività commerciali, ristorazione, eventi e cerimonie d.l. 73/2021 art 8 comma 2 ad integrazione del d.l. 41/2021 art. 26	-	-	6.644.718	6.644.718	-	6.644.718	Sviluppo Toscana S.p.A.	1348/2021	6.644.718	0
Art 27 d.l. n. 41/2021	11496	Aiuti per contenimento e contrasto emergenza epidemiologica Covid 19 - editoria locale	-	-	500.000	360.000	140.000	360.000	Sviluppo Toscana S.p.A.	1340/2021	360.000	0
	53311	Aiuti per contenimento e contrasto emergenza epidemiologica Covid 19 - strutture ricettive	-	-	769.669	769.669	-	769.669	Sviluppo Toscana S.p.A.	597/2021	769.669	0
Totale			1.079.117	1.079.117	20.203.824	19.294.155	140.000	20.373.272			20.373.272	0

Fonte: Corte dei conti su rendiconto Regione Toscana esercizio 2021 e p.d.l. rendiconto 2022 (n. 50/2023).

3.2 *I trasferimenti Covid-19 del perimetro sanitario*

I trasferimenti statali destinati a fronteggiare la pandemia da Covid-19 si definiscono nel perimetro sanitario del bilancio regionale toscano in 163,74 milioni. Rispetto all'esercizio 2021 si riducono di circa 93,48 milioni, in coerenza con la cessazione dello stato di emergenza e con il progressivo attenuarsi delle conseguenze generate dalla pandemia.

In virtù delle regole di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, concernenti la perimetrazione sanitaria, il totale degli accertamenti corrisponde al totale degli impegni (163,74 milioni).

Di questi, solo una parte, pari a 156,51 milioni, risultano assegnati a vario titolo ai diretti beneficiari, ossia enti sanitari e Estar. Attraverso il ricorso al più volte richiamato espediente del c.d. impegno tecnico non per tutti i programmi di spesa relativi al Covid-19 viene individuato dalla Regione, al 31 dicembre 2022, il beneficiario. Nel dettaglio, l'ammontare degli impegni non ancora ripartiti tra gli enti sanitari risulta pari a 7,23 milioni.

Tale quota, seppur limitata nell'ammontare soprattutto rispetto al precedente esercizio 2021 (68 milioni), potrebbe costituire fattore di incremento del disavanzo degli enti sanitari nell'esercizio 2022 nel caso in cui questi siano stati costretti a sostenere in anticipo i relativi costi, in assenza di una posta contabile a compensazione né tra i ricavi né tra i crediti verso la Regione, non essendo definito neanche l'importo effettivo spettante a ciascuno di essi. In attesa della ripartizione e assegnazione della quota finale del FSR, comprensivo di parte dei fondi Covid, le aziende sanitarie non possono registrare un corrispondente ricavo e quindi non procedono alla chiusura dei bilanci che potrebbero manifestare una perdita proprio in conseguenza del mancato ricavo. Si innesca in questo modo quel meccanismo vizioso, più volte censurato da questa Sezione, per cui il ritardo nelle operazioni di chiusura determina il ritardo nell'assegnazione della quota finale del FSR che, a sua volta, provoca l'ulteriore ritardo nell'adozione del bilancio da parte delle aziende e, successivamente, della definitiva approvazione dello stesso da parte della Regione.

La tabella seguente riproduce le partite di entrata e di spesa afferenti al Covid-19 iscritte nell'ambito del perimetro sanitario, seguendone l'andamento in termini di accertamenti e riscossioni e di impegni e pagamenti, sia in conto competenza che in conto residui. Sono altresì riportate nelle note alcuni chiarimenti forniti dalla Regione a seguito di esplicita richiesta istruttoria di motivare le ragioni delle mancate liquidazioni.

Tab. 5 - Perimetrazione fondi Covid 19 su bilancio Regione Toscana esercizio 2022 – perimetro sanitario.

(in

euro)

Rif. normativo	Entrate Covid 19							Spese Covid 19								Saldi	Note da Regione
	Cap. E	Descrizione capitolo	Accertato	Incassi	residui competenza	Residui iniziali	incassi su residui	Cap. U	Descrizione capitolo	Impegni al netto FPV	pagamenti competenza	Residui competenza	residui da residui iniziali	pagamenti in c/residui	residui complessivi	Differenza riscossioni - pagamenti	
Art. 1 e 2 d.l. n. 34/2020	22576	Covid 19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera	840.849	840.849	-	105.434.832	105.434.832	24576	Assistenza territoriale	-	-	-	61.512.678	61.512.678	-	22.060.795	
								24577	Incentivi al personale e altre assunzioni	840.849	840.849	-	21.861.359	21.861.359	-		
D.lgs. n. 1/2018	22614	Trasferimento a copertura oneri sostenuti per l'emergenza Covid 19	-	-	-		-	24596	Copertura oneri sostenuti per l'emergenza Covid 19 - trasferimento a enti pubblici	-	-	-	933.984	933.984	-	- 933.984	
Art 20 d.l. n. 41/2021	22617	Fondi per somministrazione vaccini anti Covid-19 da parte diversi soggetti sistema sanitario	229.170	229.170	-		-	24599	Somministrazione vaccini anti Covid-19 da parte dei diversi soggetti del sistema sanitario	229.170	-	229.170	21.731.600	21.731.600	229.170	-21.502.430	Residui competenza inseriti nella d.g.r. n. 489/2023 di assegnazione finale alle aziende sanitarie
D.l. n.73/2021	22630	Fondi per esenzione e prestazioni di monitoraggio pazienti ex Covid 19	853.075	853.075	-		-	24616	Spese per esenzione e prestazioni monitoraggio pazienti ex Covid 19	853.075	-	853.075	982.444	982.444	853.075	-129.369	Residui competenza inseriti nella d.g.r. n. 489/2023 di assegnazione finale alle aziende sanitarie
D.l. n. 73/2021	22631	Fondi per potenziamento del personale per servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)	3.970.449	2.207.940	1.762.509			24617	Potenziamento personale per servizi territoriali e ospedalieri neuropsichiatria infantile e adolescenza	2.393.349	-	2.393.349	1.759.441	1.759.441	2.393.349	448.499	
Art. 1 quater d.l. n. 228/2021								26924	Trasferimenti a Inps per contributo sessioni di psicoterapia	1.577.100	1.577.100	-	-	-	-1.577.100		
D.l. n. 73/2021	22632	Fondi per reclutamento personale prevenzione e sicurezza luoghi di lavoro	634.236	-	634.236	-	0	24618	Spese per reclutamento personale prevenzione e sicurezza luoghi di lavoro	634.236	-	634.236	214.166	214.166	634.236	-214.236	Importo inserito nella d.g.r. n. 489/2023 di assegnazione finale alle aziende sanitarie
D.l. n. 178/2020	22633	Fondi per esecuzione tamponi medici medicina generale e pediatri libera scelta	-	-	-		-	24619	Spese per esecuzione tamponi medici medicina generale e pediatri di libera scelta	-	-	-	4.411.138	4.411.138	-	-4.411.138	
D.l. n. 178/2020	22634	Fondi per prestazioni aggiuntive personale sanitario per vaccinazioni	-	-	-		-	24620	Spese per prestazioni aggiuntive personale sanitario per vaccinazioni	-	-	-	6.299.015	6.299.015	-	-6.299.015	

Rif. normativo	Entrate Covid 19							Spese Covid 19								Saldi	Note da Regione
	Cap. E	Descrizione capitolo	Accertato	Incassi	residui competenza	Residui iniziali	incassi su residui	Cap. U	Descrizione capitolo	Impegni al netto FPV	pagamenti competenza	Residui competenza	residui da residui iniziali	pagamenti in c/residui	residui complessivi	Differenza riscossioni - pagamenti	
L. n. 178/2020	22635	Fondi indennità personale infermieristico studio medici di medicina generale	-	-	-		-	24621	Covid 19 - spese per indennità personale infermieristico studio medici di medicina generale	-	-	-	1.574.754	1.574.754	-	-1.574.754	
D.l. n. 178/2020	22636	Fondi per indennità personale infermieristico studio pediatri di libera scelta	-	-	-	-	-	24622	Covid 19 - spese per indennità personale infermieristico studio pediatri di libera scelta	-	-	-	629.902	629.902	-	-629.902	
D.l. n. 137/2020	22637	Fondi per acquisizione dpi e altri dispositivi per prevenire il contagio	-	-	-	-	-	24625	Spese acquisizione dpi e altri dispositivi per prevenire il contagio	-	-	-	2.373.954	2.373.954	-	-2.373.954	
Art. 16 comma 8-septies d.l. n. 146/2021	22648	Fondo per rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19	153.525.594	52.059.086	101.466.508	42.626.432	42.626.432	24627	Rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19	153.525.594	52.059.086	101.466.508	42.626.432	42.626.432	101.466.508	-	A maggio 2023 liquidati 42,63 milioni. La restante quota (58,84 milioni) sarà liquidata nel corso del 2023
D.l. n. 105/2021	22649	Contributo prezzo calmierato test antigenici rapidi	3.117.886	3.117.886	-	-	-	22206	Contributo prezzo calmierato test antigenici	3.117.886	-	3.117.886	477.135	477.135	3.117.886	2.640.751	Importo inserito nella d.g.r. n. 489/2023 di assegnazione finale alle aziende sanitarie
D.l. n. 73/2021	22668	Legge 23 luglio 2021, n.106 - fondo ministeriale promozione del benessere psicologico (fasce deboli, minori, pazienti oncologici)	566.345	566.345	-	-	-	24632	Fondo ministeriale Promozione benessere psicologico (fasce deboli, minori, pazienti oncologici)	566.345	283.172	283.172	-	-	283.172	283.172	In attesa delle rendicontazioni per procedere alla liquidazione a saldo
Totali			163.737.604	59.874.351	103.863.253	148.061.264	148.061.264	Totali		163.737.604	54.760.207	108.977.396	167.388.002	167.388.002	108.977.396	- 14.212.594	

Fonte: Corte dei conti su dati p.d.l. rendiconto Regione Toscana 2022 (n. 50/2023).

A fronte di accertamenti e impegni di competenza per 163,74 milioni, si registrano riscossioni per soli 59,87 milioni, con un ammontare di residui attivi pari a 103,86 milioni. I mancati introiti sono principalmente correlati ai mancati trasferimenti liquidi dello Stato di una quota parte del rimborso a titolo definitivo delle ulteriori spese collegate all'emergenza sanitaria da Covid 19 di cui all'art. 16, comma 8-*opties* del d.l. n. 146/2021.

Dal lato della spesa, le liquidazioni sono state 54,76 milioni, con un ammontare di residui passivi di 108,98 milioni, anch'essi derivanti in via principale dalla mancata erogazione al comparto sanitario di quota parte dei fondi trasferiti dallo Stato e atti a rimborsare le ulteriori spese da Covid 19 ai sensi del citato d.l. n. 146/2021, stante la mancata riscossione della quota parte di entrata.

La mole di residui di competenza sia attivi che passivi è data principalmente dalla mancata riscossione e, parallelamente, dalla mancata liquidazione dell'importo di 101,47 milioni di cui al fondo per il rimborso delle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19. In merito la Regione precisa che a maggio 2023 risulta incassata e liquidata una quota pari 42,63 milioni e che la restante quota sarà riscossa e liquidata nel corso del 2023.

Per quanto concerne la gestione in conto residui, la mole di residui attivi iniziali pari a 148,06 milioni registra incassi per il medesimo importo. Stessa fattispecie si rileva dal lato del passivo: l'ammontare di 167,39 milioni di residui passivi trova nel 2022 definitive liquidazioni per il medesimo importo.

Pertanto, al 31 dicembre 2022 sono espunte dal bilancio partite residuali pregresse, sia dal lato dell'attivo che del passivo. Nel contempo, tuttavia si sono generati nell'ambito della gestione di competenza nuove poste non incassate e non pagate, pari a 103,86 milioni di residui attivi e 108,98 milioni di residui passivi.

Dall'analisi della Sezione sono tuttavia emerse delle poste di entrata e di spesa, di seguito rappresentati, non comunicati dall'Amministrazione regionale nei prospetti trasmessi a seguito di richiesta istruttoria. Tali capitoli, pur non essendo interessati da accertamenti ed impegni di competenza, presentano residui pregressi non soggetti a riscossione ed a incassi nella gestione 2022 per un ammontare pari di 3,15 milioni dal lato dell'attivo e 9,40 milioni da quello del passivo¹³¹.

¹³¹ Ad essi si aggiungono 1,8 milioni corrispondenti alla mancata liquidazione del residuo passivo non erogato al sistema sanitario a seguito del finanziamento della Banca d'Italia per l'acquisto di kit diagnostici, la cui entrata è stata riscossa nell'esercizio 2020.

Tab. 6 - Residui attivi e passivi non presenti nella perimetrazione fornita dalla Regione. (in euro)

Riferimento normativo	Conto	Cap/E	Descrizione capitolo	Residui iniziali	incassi su residui	residui da riportare	Cap/U	Descrizione capitolo	Residui da residui iniziali	Pagamenti in c/residui	Economie	Residui da residui
Art. 4 d.l. n. 18/2020	sanitario	42573	Covid 19 - fondi per interventi sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	3.152.056	-	3.152.056	24551	Covid 19 - spese di investimento sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88*	3.152.056	-		3.152.056
Art. 2, commi 1 e 2 d.l. n. 18/2021	sanitario	24173	Covid 19 - fondi statali di cui al d.l. 18/2020	-	-	-	24560	Covid 19 - potenziamento delle reti di assistenza territoriale	6.000.000			6.000.000
L. n. 138/2004	sanitario	24177	finanziamento progetto sistemi innovativi per l'identificazione precoce di focolai Covid-19 in ambito scolastico in Italia,				26915	sistemi innovativi per l'identificazione precoce di focolai Covid-19 in ambito scolastico in Italia	400.000		152.000	248.000
Totale				3.152.056	-	3.152.056		Totale	9.400.056	-	152.000	9.400.056

Fonte: Corte dei conti su dati del progetto di rendiconto 2022 (n. 50/2023).

Al netto di tali poste, sulle quali si invita l'Amministrazione a fornire chiarimenti, si rileva come differenza tra riscossioni e pagamenti in conto competenza generi un limitato beneficio di cassa di 5,14 milioni che viene tuttavia assorbito per effetto dei maggiori pagamenti in conto residui (167,38 milioni) rispetto alle riscossioni della medesima fattispecie (148,06 milioni), che determinano uno squilibrio negativo di 19,32 milioni. Pertanto, complessivamente a livello di cassa si registra uno squilibrio in favore dei pagamenti di 14,12 milioni.

La Sezione prende atto con favore dell'importante mole di trasferimenti in conto residui al comparto sanitario, che garantisce agli enti sanitari la dovuta liquidità per far fronte alle conseguenze generate dalla pandemia, in considerazione del fatto che le relative risorse erano state già rimosse dalla Regione.

Prende altresì atto che i mancati trasferimenti di liquidità nell'ambito della gestione di competenza sono dovuti in larga misura dalla mancata riscossione dei residui attivi. Le poste non erogate a fronte di partite incassate si definiscono, infatti, in soli 5,11 milioni. Peraltro, in merito l'Amministrazione ha dichiarato di aver ricompreso tali pagamenti quale erogazione straordinaria in conto residui nell'ambito della d.g.r. n. 489/2023 di assegnazione finale alle aziende sanitarie, secondo una procedura tipica dell'Amministrazione regionale che fa ricomprendere le assegnazioni e le erogazioni dei fondi Covid nell'ambito delle generiche assegnazioni delle quote del FSR, anziché essere disposte mediante appositi decreti così da mantenerne la tracciabilità in coerenza con la specifica natura e destinazione dei fondi in questione.

4. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione finanziaria del 2021

Nella Relazione sul precedente esercizio, questa Sezione, dopo aver rilevato e segnalato diversi profili di criticità attinenti alla gestione dei fondi Covid, aveva invitato la Regione ad adottare le misure necessarie alla rimozione degli stessi.

Era stato chiesto innanzitutto di predisporre una perimetrazione delle entrate e delle spese riferibili ai fondi Covid che ne consentisse l'immediata individuazione dai dati di

bilancio e di rendiconto, superando le difficoltà che, in assenza di precisi riferimenti informativi, si erano riscontrate nella ricostruzione a posteriori dei movimenti contabili legati ai finanziamenti straordinari della pandemia.

La Regione ha riferito al riguardo di aver provveduto a identificare i singoli capitoli di entrata e di spesa specificamente riferibili ai fondi Covid, in modo da agevolare le attività di monitoraggio e rendicontazione della spesa.

La Sezione conferma che la perimetrazione effettuata dalla Regione, associando i singoli capitoli di entrata alimentati dai trasferimenti statali alle correlate spese, ha consentito di ricostruire l'andamento dei fondi Covid e verificarne il corretto impiego, per quanto il raffronto con i dati del precedente esercizio sia stato complicato dalla creazione di nuovi capitoli di spesa per la medesima fattispecie sul perimetro ordinario.

La perimetrazione non ha riguardato, invece, i capitoli di spesa della medesima natura coperti da fondi UE per le quali è stato fornito solo un generico riferimento alla fonte di finanziamento dei programmi europei.

Nessuna indicazione è stata poi fornita sul finanziamento della spesa Covid relativa a progetti a sostegno della frequenza universitaria nel contesto dell'emergenza Covid finanziata dal Fondo Sviluppo e coesione.

Con riferimento al rilevato mancato trasferimento entro la chiusura dell'esercizio 2021 dei fondi Covid del perimetro ordinario già riscossi e presenti nella cassa regionale era stato richiesto di ridurre i tempi di trasferimento, attraverso una tempestiva predisposizione dei programmi di spesa tale da consentire l'erogazione delle somme ai beneficiari con l'urgenza richiesta dalla situazione emergenziale.

La Regione ha riferito che dai dati del rendiconto 2022 i fondi Covid del perimetro ordinario registrano impegni per oltre il 98 per cento e trasferimenti per circa il 65 per cento.

La Sezione dà atto che nell'esercizio 2022 si è registrato un maggior allineamento tra entrate e spese Covid di competenza del perimetro ordinario sia in termini di accertamenti/impegni che di riscossione/pagamenti.

È stato inoltre dato corso alla quasi totalità dei pagamenti in conto residui sui fondi Covid trattenuti nelle casse regionali lo scorso esercizio, riducendo notevolmente il beneficio di cassa che si era determinato a causa del ritardo nei trasferimenti risorse già incassate ai beneficiari finali.

Con riferimento, infine, alla gestione dei fondi Covid destinati al SSR, gran parte dei quali ricompresi nel FSR del 2021, era stato richiesto alla Regione di adottare per l'assegnazione degli stessi specifici decreti di assegnazione tenendo la loro gestione separata da quella del fondo sanitario indistinto, in modo da permetterne la tracciabilità nel tempo.

Era stato richiesto, contestualmente, di superare l'attuale sistema di ripartizione ed erogazione del FSR (e in particolare l'assunzione di impegni generici) che non consente di imputare completamente i pagamenti effettuati in corso di esercizio a favore degli enti del SSR al Fondo di competenza (nel caso di specie ai fondi Covid), impedendo la verifica del suo corretto e completo impiego.

La Regione ha precisato al riguardo che nessuno dei capitoli dedicati al tema Covid risulta finanziato con il Fondo Sanitario indistinto.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato, sottolineando che la mancata comprensione dei fondi dell'esercizio 2022 nelle quote del Fondo sanitario indistinto non fa venir meno l'invito a superarne l'attuale sistema di ripartizione, più volte formulato alla Regione.

Si rileva inoltre che anche nel 2022 circa sono assunti impegni tecnici su fondi Covid per 7,23 milioni che rimangono di conseguenza ancora da distribuire a fine esercizio.

5. Considerazioni conclusive

Come dimostrato dall'analisi sopra esposta sui dati del rendiconto la gestione dei "Fondi Covid" da parte della Regione nel 2022 mostra un livello di efficienza decisamente superiore a quella relativa al precedente esercizio e fatta oggetto di numerosi rilievi da parte di questa Sezione.

Si riscontra innanzitutto una perimetrazione delle entrate e delle spese straordinarie riconducibile alla necessità della pandemia che era del tutto assente dai documenti contabili del rendiconto 2021 e che aveva portato ad una complicata opera di ricostruzione.

Si è poi dato corso sia all'impegno delle risorse già acquisite nel 2021 e confluite nell'avanzo di amministrazione applicato per le corrispondenti quote al bilancio 2022, così come si è provveduto al pagamento delle risorse già incassate dalla Regione e, pur a fronte dei relativi impegni, non ancora trasferite ai beneficiari alla chiusura del precedente esercizio.

Decisamente inferiori risultano invece i mancati impegni e ritardati pagamenti rispetto ai fondi Covid di competenza del 2022, la cui gestione ha assicurato la completa conclusione della maggior parte dei processi di spesa soprattutto sul perimetro ordinario.

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

CAPITOLO V

LA GESTIONE DI CASSA

Sommario: 1. Le risultanze della gestione di cassa. - 1.1 La gestione di cassa del perimetro ordinario. - 1.2 La gestione di cassa del perimetro sanitario. - 1.3 Gli effetti del debito autorizzato e non contratto sulla gestione di cassa. Squilibrio nella dotazione finale tra cassa ordinaria e cassa sanitaria. - 1.4 Saldo di cassa: natura delle poste. - 2. La tempestività dei pagamenti. - 3. Il rimborso delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013. - 4. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Le risultanze della gestione di cassa

Alla chiusura dell'esercizio finanziario 2022, la gestione di cassa presenta un risultato di 1.283,60 milioni, dato dal valore iniziale del fondo al 1° gennaio (1.623,53 milioni) incrementato delle riscossioni (12.759,81 milioni) e diminuito dei pagamenti effettuati nel corso dell'anno (13.099,72 milioni).

I dati rilevati dal bilancio coincidono con le risultanze del conto del Tesoriere, approvato per l'anno 2022 con d.g.r. n. 298 del 27 marzo 2023, nel rispetto delle disposizioni di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011¹³².

Tab. 1 - Risultanze di cassa al 31/12 - serie storica 2015/2022. (in milioni)

Anni	Fondo di cassa finale eser. prec. (a)	Competenza (b)		Residui (c)		Totale (a+b+c)	
		Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Disponibilità liquide	Pagamenti
2015	247,84	8.760,76	8.607,76	1.474,78	1.614,96	10.483,38	10.222,73
2016	260,66	9.507,89	8.868,60	1.378,30	2.065,72	11.146,85	10.934,32
2017	212,52	9.535,42	9.620,65	2.399,67	2.252,13	12.147,61	11.872,79
2018	274,82	9.024,71	8.292,01	2.328,34	2.953,62	11.627,87	11.245,63
2019	382,24	10.178,23	9.294,12	2.194,10	2.541,66	12.754,57	11.835,78
2020	918,79	11.004,75	9.920,48	1.636,49	2.470,71	13.560,03	12.391,19
2021	1.168,84	10.869,28	9.851,55	1.134,10	1.697,14	13.172,22	11.548,69
2022	1.623,53	10.780,01	10.123,31	1.979,79	2.976,42	14.383,33	13.099,73

¹³² Punto 1.11 dell'allegato. Il documento non costituisce allegato obbligatorio del rendiconto. Gli enti territoriali, tuttavia, sulla base del punto 4.1 sono tenuti ad allegare al consuntivo una dichiarazione, firmata dal tesoriere stesso, che attesti il valore del fondo cassa effettivo iniziale, il totale degli incassi e dei pagamenti effettuati nell'esercizio e l'ammontare del fondo cassa effettivo al 31 dicembre dell'anno cui si riferisce il consuntivo. Per gli enti soggetti alla rilevazione Siope, tra i quali figura la Regione, la dichiarazione del tesoriere è costituita dai prospetti delle disponibilità liquide e la stessa è stata allegata al consuntivo 2022 ai sensi dell'art. 77-*quater*, comma 11, del d.l. n. 112/2008 convertito dalla l. n. 133/2000.

Segue

Anni	Fondo cassa iniziale (a)	SalDI competenza (b)	SalDI residui (c)	Fondo cassa finale $d=a+b+c$
2015	247,84	153,00	-140,48	260,66
2016	260,66	639,29	-687,42	212,52
2017	212,52	-85,23	147,53	274,82
2018	274,82	732,7	-625,28	382,24
2019	382,24	884,1	-347,56	918,79
2020	918,79	1.084,26	-834,22	1.168,85
2021	1.168,84	1.017,73	-563,04	1.623,53
2022	1.623,53	656,70	- 996,63	1.283,60

Fonte: Corte dei conti su dati rendiconto Regione Toscana 2015/2021 e p.d.l. di rendiconto 2022 (n. 50/2023).

Rispetto al 2021 la disponibilit  liquida a fine esercizio registra una riduzione di 339,93 milioni, mantenendosi tuttavia superiore al miliardo.

Un esame pi  dettagliato rivela come diminuisca il saldo della gestione di competenza, che si conferma comunque positivo, generando nuova liquidit  per 656,70 milioni, a fronte di riscossioni e pagamenti rispettivamente di 10.780,01 milioni e di 10.123,31 milioni.

Parallelamente, aumenta il saldo negativo della gestione residui (-996,63 milioni) che rappresenta il valore pi  elevato dal 2015, a fronte di riscossioni e pagamenti rispettivamente di 1.979,79 e di 2.976,42 milioni; ci  a conferma dell'ingente mole di pagamenti effettuata dalla Regione su partite pregresse.

La serie storica rappresentata nella precedente tabella, con il susseguirsi di saldi della gestione di competenza positivi e saldi della gestione residui negativi, conferma la consolidata prassi regionale di slittare quote consistenti di pagamenti ad anni successivi, a fronte di risorse invece incassate sulla competenza¹³³.

Non si pu  non rilevare, sotto questo profilo, l'elevatissima giacenza di liquidit  che, ormai da qualche anno, si registra sistematicamente nel conto di tesoreria a conferma di un evidente difficolt  della Regione, non solo nella gestione dei pagamenti di competenza, ma anche nella predisposizione, con la dovuta tempestivit , dei programmi di spesa in cui devono tradursi le ingenti risorse incamerate.

D'altro canto, la certezza di registrare annualmente un fondo di cassa complessivo sufficiente a sopperire alle effettive necessit  porta l'Amministrazione regionale ad evitare gi  da alcuni esercizi finanziari di iscrivere in bilancio di previsione stanziamenti di entrata e spesa autorizzatori di un eventuale ricorso ad anticipazioni di tesoreria¹³⁴.

Al fine di meglio comprendere le dinamiche interne della gestione di cassa, si ritiene opportuno analizzarne le risultanze sia dal lato del conto ordinario che di quello sanitario, in modo da ottenere un quadro accurato della tipologia delle disponibilit  di risorse che caratterizzano la liquidit  regionale¹³⁵.

¹³³ Il solo risultato negativo della gestione di competenza   stato registrato nell'esercizio 2017 in quanto influenzato dall'elevata reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti.

¹³⁴ A partire dall'esercizio 2020, la Regione non ha pi  ritenuto necessario iscrivere stanziamenti in entrata ed in spesa riferibili all'anticipazione di cassa, i quali costituiscono autorizzazioni a possibili contrazioni dell'anticipazione stessa, nel corso della gestione dell'esercizio di riferimento, nel caso si presentino esigenze di liquidit .

¹³⁵ Si rammenta che ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 118/2011, le riscossioni e le liquidazioni afferenti al comparto sanitario devono obbligatoriamente transitare per conti di tesoreria specifici diversi da quelli relativi al

1.1 La gestione di cassa del perimetro ordinario

La liquidità derivante dal comparto ordinario al termine dell'esercizio 2022 si definisce in 1.187,30 milioni, diminuendo di 28,24 milioni rispetto alla dotazione iniziale, a causa dei maggiori pagamenti (2.531,55 milioni) rispetto alle riscossioni (2.503,30 milioni). Entrambi i saldi della gestione di competenza e della gestione residui sono per la prima volta, dal 2019, negativi in quanto le liquidazioni superano le riscossioni. La liquidità si mantiene comunque molto elevata grazie all'apporto di un consistente fondo di cassa iniziale.

È difatti sempre la gestione ordinaria a garantire maggiori risorse al fondo cassa, con un'incidenza sul totale pari al 92,5 per cento ed un valore che supera il miliardo.

Basti pensare che il saldo positivo del risultato formale di amministrazione dell'esercizio 2022, riferito al solo perimetro ordinario, pari a 1.490,88 milioni, è quasi interamente assicurato dalla giacenza di cassa al 31 dicembre.

Tab. 2 - Saldo di cassa - gestione ordinaria - serie storica 2019/2022.

(in milioni)

Saldo cassa	Competenza	Residui	Totale gestione ordinaria (O)	Totale cassa (T=O+S)	% O/T
2022					
Fondo cassa iniziale	1.215,30	-	1.215,30	1.623,53	74,85
Reversali riscosse	2.020,15	483,16	2.503,30	12.759,80	19,62
Mandati pagati	2.041,08	490,47	2.531,55	13.099,73	19,32
Saldo riscossioni/pagamenti	-20,93	-7,31	-28,24	-339,93	8,31
Fondo cassa finale	1.194,37	- 7,31	1.187,06	1.283,60	92,48
2021					
Fondo cassa iniziale	854,75	-	854,75	1.168,84	73,13
Reversali riscosse	2.252,23	437,69	2.689,92	12.003,37	22,41
Mandati pagati	1.945,99	383,38	2.329,37	11.548,69	20,17
Saldo riscossioni/pagamenti	306,23	54,31	360,54	454,68	79,30
Fondo cassa finale	1.160,99	54,31	1.215,30	1.623,53	74,86
2020					
Fondo cassa iniziale	543,39	-	543,39	918,79	59,14
Reversali riscosse	2.072,05	450,96	2.523,01	12.641,25	19,96
Mandati pagati	1.791,56	420,09	2.211,65	12.391,19	17,85
Saldo riscossioni/pagamenti	280,49	30,87	311,36	250,06	124,52
Fondo cassa finale	854,75	30,87	854,75	1.168,84	73,13
2019					
Fondo cassa iniziale	274,38	-	274,38	382,24	71,78
Reversali riscosse	2.006,91	546,30	2.553,21	11.695,54	21,83
Mandati pagati	1.869,11	415,09	2.284,19	11.158,99	20,47
Saldo Riscossioni/pagamenti	137,80	131,21	269,02	536,55	50,14
Fondo cassa finale	412,18	131,21	543,39	918,79	59,14

Fonte. Corte dei conti su dati rendiconto Regione Toscana es. 2019/2021 e p.d.l. di rendiconto 2022 (n. 50/2023).

1.2 La gestione di cassa del perimetro sanitario

La liquidità derivante dal comparto sanitario al termine dell'esercizio 2022 si definisce in 95,65 milioni, diminuendo di 311,68 milioni rispetto alla dotazione iniziale.

La sua incidenza sul complesso della liquidità regionale si attesta, sul 7,52 per cento, in evidente drastico calo rispetto ai precedenti esercizi, in particolare in raffronto al 2019, che riportava un valore del 40,9 per cento. La cassa sanitaria si riduce nonostante l'afflusso di

comparto ordinario, così da garantire la trasparenza e la tracciabilità dei flussi finanziari destinati al fabbisogno del servizio sanitario regionale. Anche ai fini della rilevazione Siope, prescritta dall'art. 28 della l. n. 289/2002 e art. 14 della l. n. 196/2009, le Regioni sono identificate da distinti codici enti riguardanti la gestione sanitaria e quella ordinaria.

risorse dal perimetro ordinario volto a sanare i pagamenti di spese sanitarie finanziate da entrate ordinarie, come sarà descritto nel prossimo paragrafo.

Anche per il perimetro sanitario, come già rilevato per il conto ordinario, rispetto al precedente esercizio, per entrambe le gestioni (competenza e residui) aumenta sia il livello dei pagamenti che quello delle riscossioni.

La gestione di competenza chiude con un saldo positivo e genera per la cassa sanitaria un apporto di nuove risorse liquide pari a 677,64 milioni, conseguente a maggiori riscossioni (8.759,86) rispetto ai pagamenti (8.082,22).

Tale apporto è tuttavia interamente assorbito dal saldo negativo della gestione residui pari a 989,32 milioni, che erode anche la dotazione di cassa iniziale, riducendola ai soli 95,55 milioni, presentando maggiori pagamenti (2.485,95 milioni) rispetto alle riscossioni (1.496,63).

Tab. 3 - Saldo di cassa – gestione sanitaria – andamento 2019/2022.

(in milioni)

Saldo cassa	Competenza	Residui	Totale gestione sanitaria (S)	Totale cassa (TC=S+O)	% S/T
2022					
Fondo cassa iniziale	408,23		408,23	1.623,53	25,14
Reversali riscosse	8.759,86	1.496,63	10.256,49	12.759,80	80,38
Mandati pagati	8.082,22	2.485,95	10.568,17	13.099,73	80,67
Saldo riscossioni/pagamenti	677,64	- 989,32	- 311,68	- 339,93	91,69
Fondo cassa finale	1.085,87	- 989,32	96,55	1.283,60	7,52
2021					
Fondo cassa iniziale	314,09	-	314,09	1.168,84	26,87
Reversali riscosse	8.617,05	696,40	9.313,45	12.003,37	77,59
Mandati pagati	7.905,55	1.313,76	9.219,32	11.548,69	79,83
Saldo riscossioni/pagamenti	711,50	-617,36	94,14	454,68	20,70
Fondo cassa finale	1.025,59	-617,36	408,23	1.623,53	25,14
2020					
Fondo cassa iniziale	375,40	-	375,40	918,79	11,74
Reversali riscosse	8.932,70	1.185,53	10.118,23	12.641,25	77,68
Mandati pagati	8.128,92	2.050,62	10.179,54	12.391,19	77,08
Saldo riscossioni/pagamenti	803,78	-865,08	-61,30	250,06	106,99
Fondo cassa finale	375,40	-865,08	314,09	1.168,84	26,87
2019					
Fondo cassa iniziale	107,86	-	107,86	382,24	28,22
Reversali riscosse	8.171,32	1.647,80	9.819,12	11.695,54	83,96
Mandati pagati	7.425,02	2.126,57	9.551,59	11.158,99	85,60
Saldo riscossioni/pagamenti	746,30	-478,77	267,53	536,55	49,86
Fondo cassa finale	854,16	-478,77	375,40	918,79	40,86

Fonte: Corte dei conti su dati rendiconto Regione Toscana es. 2019/2021 e su p.d.l. rendiconto 2022 (n. 50/2023).

Le dinamiche contabili sopra illustrate, con la netta prevalenza dei pagamenti in conto residui rispetto ai pagamenti in conto competenza, appaiono in linea con la prassi adottata dalla Regione nella gestione del Fondo sanitario regionale e, in particolare, nella sua distribuzione agli enti del SSR.

Pur a fronte delle regole della perimetrazione che impongono il totale accertamento ed impegno delle entrate e delle spese del perimetro sanitario (art. 20 del d.lgs. n. 118/2011) e il quasi trasferimento entro il 31 dicembre di quanto incassato dalla Stato a valere sul fondo sanitario indistinto (art. 3, comma 7, d.l. n. 35/2013), la Regione non riesce mai ad erogare la totalità del FSR con pagamenti di competenza.

Al contrario, per effetto di ritardate assegnazioni accompagnate dall'assunzione di impegni generici (ovverosia senza l'individuazione di uno specifico creditore), la Regione accumula sistematicamente quote di FSR di competenza che rimangono a carico del bilancio per essere trasferite agli enti del SSR solo in esercizi successivi con pagamenti in conto residui.

Questa prassi, più volte segnalata e censurata da questa Sezione, comporta un totale disallineamento tra il bilancio regionale e il bilancio delle aziende compromettendo la verifica del corretto utilizzo dello stesso FSR.

Di indubbia positività è tuttavia la rilevazione che, sebbene per lo più a titolo di residui, le erogazioni di cassa nell'esercizio 2022 a favore del settore sanitario hanno subito un significativo aumento, dotando gli enti di maggiori trasferimenti liquidi per soddisfare i propri bisogni e garantire i servizi.

Questo ha sicuramente ridotto il beneficio sulla cassa sanitaria determinato dai ritardati pagamenti nei confronti delle aziende sanitarie, spesso in crisi di liquidità e costrette a ricorrere ad anticipazioni di tesoreria¹³⁶, che era stato specifico rilievo nei confronti della Regione nella precedente relazione.

1.3 Gli effetti del debito autorizzato e non contratto sulla gestione di cassa. Squilibrio nella dotazione finale tra cassa ordinaria e cassa sanitaria

I dati sopra esaminati confermano che l'ingente giacenza di liquidità che ormai da diversi anni la Regione continua a registrare a fine esercizio è in gran parte determinata dal valore della cassa ordinaria che, anche nel 2022, è superiore al miliardo.

Una consistenza così elevata può trovare in parte spiegazione negli effetti che si producono sulla liquidità dei due conti in conseguenza della gestione finanziaria e contabile delle entrate e delle spese nei due perimetri in cui si articola il bilancio regionale.

Un primo aspetto è costituito dalle entrate accertate nel perimetro ordinario e destinate, tuttavia, al finanziamento di spese impegnate nel perimetro sanitario le quali, se riscosse sulla cassa ordinaria e non trasferite a quella sanitaria per i relativi pagamenti, rimangono ad esclusivo vantaggio della liquidità ordinaria.

È questo il caso, ad esempio, dei contributi per il ripiano delle perdite del SSR che devono necessariamente provenire da entrate ordinarie ed alimentare la cassa sanitaria per i relativi pagamenti, i quali, in caso contrario, saranno sottratti dalla liquidità destinata alle spese sanitarie ed alla prestazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

Proprio con riferimento ai ripiani delle perdite annuali del SSR, divenute particolarmente rilevanti negli esercizi 2020 e 2021 in dipendenza della pandemia da Covid-19, la Regione ha effettuato nel 2022 un riversamento dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria di 204,23 milioni che segue quello decisamente più esiguo di 4,85 milioni del 2021, dopo che per diversi anni non si erano riscontrati movimenti tra i due conti se non per regolazioni meramente contabili.

¹³⁶ Come si desume dagli esiti del controllo monitoraggio esplicitato da questa Sezione ai sensi della l. n. 266/2005 e d.l. n. 174/2012 e come riportato nel paragrafo che segue sulla tempestività dei pagamenti.

Tale passaggio è contabilizzato nell'ambito dei servizi conto terzi tramite coppie di capitoli appositamente previsti per garantire lo scambio definitivo di somme tra i due perimetri e assicurare in questo modo la copertura non solo in termini di competenza ma anche di cassa delle spese finanziate da entrate ordinarie, in questo caso sostenute per il ripiano del disavanzo sanitario.

Anche a fronte di tali flussi in uscita, la dimensione della cassa ordinaria risulta tuttavia ancora particolarmente elevata.

L'analisi eseguita da questa Sezione sull'utilizzo che la Regione ha fatto del debito autorizzato e non contratto (DANC) per finanziare gli investimenti degli enti sanitari, con il conseguente squilibrio provocato nel perimetro sanitario, inducono a ritenere che la cassa ordinaria si sia avvantaggiata nel corso del tempo di ulteriori risorse che dovevano rimanere, viceversa, nella disponibilità della cassa sanitaria.

La questione sarà trattata in termini più approfonditi nei capitoli dedicati al risultato di amministrazione e alla gestione sanitaria. Ci si limita in questa sede ad una descrizione più generale del fenomeno evidenziandone gli effetti sulla gestione delle casse regionali.

A fronte dell'autorizzazione all'indebitamento disposta con il bilancio di previsione, il sistema del DANC consente alle regioni che dispongano di una sufficiente disponibilità di cassa di assumere impegni per spese di investimento senza la preventiva stipulazione di mutui e dunque in assenza di corrispettivi accertamenti in entrata.

Questo determina necessariamente un disavanzo che, ove non vengano stipulati i mutui già autorizzati, potrà essere progressivamente recuperato attraverso il margine corrente, ovvero il saldo positivo tra entrate e spese di parte corrente eventualmente prodotto nel corso delle successive gestioni.

Fino al 2015 la Regione ha fatto largo ricorso al DANC per finanziare investimenti sia di natura ordinaria sia di natura sanitaria, avvalendosi proprio dei saldi positivi di parte corrente successivamente prodotti per il ripiano del disavanzo di amministrazione, passato da 2 miliardi e oltre nel 2015 ai 749 milioni del 2022.

La scomposizione del risultato di amministrazione tra parte ordinaria e parte sanitaria ha tuttavia rivelato che l'intero disavanzo grava attualmente sul perimetro sanitario e che esso è rimasto pressoché immutato nel tempo rispetto all'originaria iscrizione degli impegni finanziati dal DANC, tanto da presentare nel 2022 un saldo negativo di 956,52 milioni in corrispondenza risultato formale (lett. A) e di 1.549,60 milioni in corrispondenza del risultato sostanziale (lett. E).

Si deve ritenere pertanto che la Regione abbia provveduto al pagamento degli impegni e residui passivi inizialmente finanziati con il DANC con la disponibilità della cassa sanitaria senza trasferire al perimetro sanitario gli effetti utili dei saldi di parte corrente che si producevano necessariamente sul perimetro ordinario, l'unico dove possono manifestarsi entrate libere e che a fine 2022 presenta, invece, un risultato positivo.

La Regione ha in effetti confermato in corso di istruttoria che, rispetto a impegni finanziati da DANC iscritti nel perimetro sanitario nel periodo 2012-2015 per 952,40 milioni, sono stati eseguiti pagamenti per 818,11 milioni, di cui 657,03 con la cassa sanitaria.

Solo 161,09 milioni sono stati trasferiti allo scopo dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria nel corso del 2012.

I residui passivi ancora da pagare ammontano, quindi, a 134,28 milioni.

Si rinvia al capitolo sul risultato di amministrazione per l'esposizione dei motivi per cui il DANC, nell'utilizzo che ne ha fatto la Regione, debba ritenersi incompatibile con i principi di rilevanza costituzionale della perimetrazione sanitaria.

Si osserva solo che il finanziamento degli investimenti, per effetto dei pagamenti eseguiti prevalentemente con la cassa sanitaria (dato il carattere sostanzialmente vincolato di quest'ultima), è stato di fatto sostenuto con disponibilità liquide destinate all'erogazione dei LEA e a spese sanitarie di altra natura, mentre le entrate derivanti dai saldi di competenza che avrebbero dovuto assicurarne il finanziamento sono rimaste ad esclusivo vantaggio della cassa ordinaria.

Il che trova anche conferma dall'analisi dell'evoluzione della cassa ordinaria che, come dimostrato dalla precedente tabella, registra costantemente ingenti saldi positivi di competenza solo in parte compensati dai saldi negativi dei flussi sui residui.

Le analisi e le considerazioni sopra svolte dimostrano quindi l'esistenza di uno squilibrio nella giacenza tra le due casse che deve essere superato anche per eliminare il saldo negativo della gestione sanitaria in accordo con le regole della perimetrazione.

Pertanto, a fronte dei 657,03 milioni che sono stati temporaneamente sottratti alla sua disponibilità, la cassa sanitaria deve essere ripristinata nella sua dotazione effettiva e impiegata per la riduzione dei debiti nei confronti delle aziende per quote del fondo sanitario di parte corrente.

In sede di controdeduzioni la Regione rinvia sul punto a quanto già riferito sulla stessa questione trattata nel capitolo sul risultato di amministrazione, e comunica che, con mandato n. 28800 del 7 luglio 2023, è stato disposto un trasferimento di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario per un importo di 660 milioni, determinato sulla base dei pagamenti delle spese di investimento finanziate dal DANC effettuati con la cassa sanitaria.

1.4 Saldo di cassa: natura delle poste

Il 2022, come anticipato, a differenza degli ultimi esercizi finanziari esaminati è caratterizzato da uno squilibrio negativo di cassa di 339,90 milioni, dato dalla differenza tra riscossioni e pagamenti complessivi di entrambe le gestioni, ordinarie e sanitarie. Tale risultato rappresenta un elemento di novità per il bilancio regionale, caratterizzato in passato dalla costante genesi a fine esercizio di consistenti benefici di cassa, da ultimo quello 454,38 milioni realizzato nel 2021.

Tab. 4 - Saldo di cassa – andamento quadriennale.

(in milioni)

Esercizio finanziario	Gestione ordinaria	Gestione sanitaria	Saldo cassa
2022	- 28,24	- 311,68	- 339,92
2021	360,54	94,14	454,68
2020	311,36	-61,3	250,06
2019	269,02	267,53	536,55

Fonte: Corte dei conti su rendiconti Regione Toscana es. 2019/2021 e p.d.l. rendiconto 2022 (n. 50/2023).

Analizzando i dati con riferimento alla tipologia, ordinaria o sanitaria, ed alla natura, libera o vincolata, delle entrate e delle spese, si evidenzia come sia sempre tendenzialmente la gestione vincolata a determinare l'andamento del saldo di cassa.

Tab. 5 – Gestione di cassa: analisi per natura delle poste. (in milioni)

Esercizio 2022								
Tipologia entrate/uscite	Conto tesoreria	Riscossioni c/competenza	Riscossioni c/residui	Riscossioni totali	Pagamenti c/competenza	Pagamenti c/residui	Pagamenti totali	Saldo negativo cassa (riscossioni - pagamenti)
E/U libere	Ordinario	1.029,47	208,57	1.238,02	840,36	231,57	1.071,93	166,09
	Sanitario	7.084,77	1.237,29	8.322,06	7.185,29	543,56	7.728,86	593,20
E/U vincolate	Ordinario	990,69	274,59	1.265,28	1.200,72	258,90	1.459,62	-194,34
	Sanitario	1.675,09	259,35	1.934,43	896,93	1.942,39	2.839,32	-904,89
Totale libere +vincolate	Ordinario	2.020,16	483,16	2.503,32	2.041,08	490,47	2.531,55	-28,23
	Sanitario	8.759,86	1.496,64	10.256,50	8.082,22	2.485,95	10.568,18	-311,68
Totale generale		10.780,02	1.979,80	12.759,82	10.123,30	2.976,42	13.099,72	-339,90
Esercizio 2021								
Tipologia entrate/uscite	Conto tesoreria	Riscossioni c/competenza	Riscossioni c/residui	Riscossioni totali	Pagamenti c/competenza	Pagamenti c/residui	Pagamenti totali	Beneficio di cassa (riscossioni - pagamenti)
E/U libere	ordinario	906,13	247,84	1.153,97	793,51	220,05	1.013,56	140,41
	sanitario	6.963,98	598,12	7.562,10	7.098,67	350,04	7.448,71	113,39
E/U vincolate	ordinario	1.346,10	189,86	1.535,95	1.152,48	163,34	1.315,81	220,14
	sanitario	1.653,08	98,28	1.751,36	806,88	963,72	1.770,61	-19,25
Totale libere +vincolate	ordinario	2.252,23	437,69	2.689,92	1.945,99	383,38	2.329,37	360,54
	sanitario	8.617,05	696,40	9.313,45	7.905,55	1.313,76	9.219,32	94,14
Totale generale		10.869,28	10.869,28	1.134,10	12.003,37	9.851,55	1.697,14	454,68

Fonte: Corte dei conti su rendiconto esercizio 2021 e p.d.l. rendiconto 2022 n. 50/2023 Regione Toscana.

Se nell'esercizio 2021 il beneficio di liquidità era imputabile ai mancati pagamenti di poste di natura vincolata, nell'esercizio 2022 il richiamato saldo negativo di 339,90 viene a determinarsi da maggiori liquidazioni rispetto alle riscossioni proprio nella gestione vincolata (-1.099,23 milioni). Principalmente, i maggiori pagamenti si rinvergono nella quota vincolata del perimetro sanitario (-904,89 milioni) e nello specifico, nella gestione residui (-1.683,04). Incide, peraltro, su tale risultato l'ammontare delle liquidazioni per fondi Covid non trasferiti nell'esercizio 2021 a fronte di correlate riscossioni, che avevano generato in tale esercizio finanziario un beneficio di cassa di circa 170 milioni, quasi completamente riassorbito nell'esercizio 2022¹³⁷ dove si sono registrate importanti liquidazioni sui residui.

La gestione vincolata sanitaria di competenza registra, invece, un saldo positivo (+778,16). A fronte di entrate incassate, si registrano, così come per l'esercizio 2021, sempre minori pagamenti, in quanto circa la metà delle riscossioni di competenza sanitarie caratterizzate da un apposito vincolo di destinazione non viene trasferita ai destinatari finali. La Regione, in sede di controdeduzioni al giudizio di parifica dell'esercizio 2021 faceva rinvenire la causa di tale disallineamento tra riscossioni e pagamenti alla circostanza che una mole significativa di incassi su risorse vincolate avveniva a fine anno, riducendo i tempi tecnici per il corretto trasferimento entro l'esercizio.

Anche dal lato dell'ordinario, si assiste a maggiori pagamenti della gestione vincolata di competenza ed un quasi allineamento tra liquidazioni ed incassi nella gestione residui

¹³⁷ Per l'esame dettagliato, si rinvia al capitolo di questa Relazione sui fondi Covid.

vincolata, a differenza dell'esercizio 2021 in cui veniva a generarsi dalla gestione vincolata ordinaria un beneficio di cassa di circa 220 milioni.

La gestione di cassa della quota libera presenta, invece, così come nel precedente esercizio 2021, saldi positivi sia dal lato del perimetro sanitario (FSI) che da quello ordinario con maggiori riscossioni rispetto ai pagamenti. Un elevato beneficio netto di cassa, in questo senso, deriva dai nuovi mutui destinati ad investimenti, sia nel comparto ordinario che in quello sanitario, che la Regione incassa immediatamente e non trasferisce ai beneficiari se non a distanza di anni. Tale fenomeno presenta aspetti di criticità, in primo luogo in relazione alla tipologia di debito contratto, in quanto viene spesso utilizzato il prestito ad erogazione multipla, che in base ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011 (all. 4/2) segue specifiche regole di contabilizzazione e non dovrebbe generare giacenze di cassa, poiché la riscossione delle singole rate dovrebbe essere effettuata solo al momento del pagamento della quota di investimento correlata (ovvero ad ogni stato avanzamento lavori). In secondo luogo, in ordine alle modalità di trasferimento della quota riferita agli investimenti sanitari alle aziende sanitarie titolari dei singoli interventi. Infatti, la Regione effettua il trasferimento delle entrate acquisite mediante mutui solo a seguito di apposita rendicontazione, da parte delle aziende stesse, dei lavori eseguiti, costringendo queste ultime ad anticipare le risorse di cassa per l'esecuzione dei lavori stessi e trattenendosi liquidità per periodi di tempo prolungati. Tali aspetti, che hanno costituito oggetto di specifico rilievo nella precedente relazione, sono analizzati nel dettaglio nei capitoli sull'indebitamento regionale e sulla gestione sanitaria.

2. La tempestività dei pagamenti

La gestione della cassa appare strettamente connessa con la capacità della Regione di pagare i propri fornitori entro i termini previsti dalla normativa in materia, mediante il calcolo di un apposito indice di tempestività dei pagamenti.

Il d.l. n. 66/2014, all'art. 41, comma 1, prevede l'obbligo per gli enti pubblici di predisporre un apposito prospetto, da allegare al bilancio, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, unitamente all'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013. Il successivo comma 2 fornisce indicazioni in ordine al rispetto dei termini di pagamento, che si intende tale quando si registrano tempi medi uguali o inferiori a quelli stabiliti dal d.lgs. n. 231/2002¹³⁸.

A tale proposito, questa Sezione verifica annualmente il rispetto dei tempi di pagamento delle fatture passive a carico sia della Regione nel suo complesso, sia degli enti del comparto sanitario.

La metodologia di calcolo è quella prevista dal d.p.c.m. del 22 settembre 2014 che, all'art. 9, comma 3, precisa che la media dei tempi di pagamento considera il numero di giorni tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento, ponderata per l'importo della fattura. Pertanto, se la fattura è pagata prima della data di scadenza, il valore risulta negativo. Utilizzando poi come indicatore la media ponderata, la conseguenza è che gli enti sono incentivati

¹³⁸ Art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 231/2002.

a pagare in anticipo le fatture di ammontare maggiore, in modo da avere un beneficio rilevante sull'indice in esame, procrastinando il pagamento di quelle di importo minore. In tal senso, la Sezione raccomanda alla Regione di verificare sempre che anche il pagamento delle fatture di minore importo avvenga, nel rispetto dei termini di legge a prescindere dal risultato dell'indicatore a media ponderata che, come dimostrato in sede di controdeduzioni al giudizio di parifica dell'esercizio 2021, restituisce valori differenti e più favorevoli rispetto alla media semplice¹³⁹.

La l. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019, art. 1, commi 858-872) e s.m.i. ha introdotto altresì ulteriori misure per garantire il tempestivo pagamento dei debiti commerciali. Se non in regola con gli indicatori sui tempi di pagamento e/o con la trasmissione delle informazioni sulla piattaforma dei crediti commerciali (PCC), è previsto per gli enti territoriali l'onere di accantonare, tra le spese correnti del bilancio di previsione, un fondo di garanzia per debiti commerciali (FGDC) che a fine esercizio confluisce nel risultato di amministrazione. La Regione Toscana non ha costituito tale fondo in quanto non si trova nelle condizioni richieste dai commi 859 e 868 della richiamata legge di bilancio 2019. La legge in questione è stata quindi modificata dell'art. 9, comma 2 del d.l. n. 152/2021 al fine dare tempestiva attuazione alle riforme previste nel PNRR. La materia dei ritardi nei pagamenti è stata, infatti, precipuo oggetto di interesse da parte della Commissione europea tenuto conto che tra le riforme, che l'Italia si è impegnata a realizzare, finalizzate all'attuazione del PNRR nel suo complesso è prevista quella relativa alla "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie" (n. 1.11) volta al raggiungimento, entro il quarto trimestre 2023 con conferma nel 2024, di precisi tempi medi di pagamento che non devono superare i 30 giorni per le amministrazioni pubbliche (innalzati a 60 giorni per gli enti sanitari) e tempi medi di ritardo (che non devono risultare maggiori di zero)¹⁴⁰. Viene altresì data particolare attenzione alla programmazione dei pagamenti, i cui criteri devono assicurare la parità di trattamento dei fornitori, atteso che eventuali dinamiche che favoriscano prioritariamente il pagamento di fatture di importo più elevato potrebbero incidere sulla scelta dell'indicatore valido per il monitoraggio della riforma¹⁴¹.

In considerazione di quanto espresso, il calcolo dell'indicatore di tempestività dei pagamenti in esame diventa un aspetto dirimente per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR ed appare strettamente correlato con una efficiente gestione della cassa, tenuto altresì conto che costituisce il presupposto per la possibilità di ricorrere ai mutui a pareggio, secondo

¹³⁹ La Regione, in sede delle citate controdeduzioni, ha effettuato un riscontro tra la media ponderata e la media semplice dell'indicatore dei tempi di pagamento riferiti all'intero 2021 e al primo trimestre del 2022. Con riferimento al primo trimestre 2022, la differenza si attestava su 17,4 giorni di anticipo in più rispetto al valore che si sarebbe generato utilizzando la media semplice. Nel caso di media ponderata, infatti, l'indicatore è pari a -24,48 mentre nel caso della media semplice è pari a -7,08.

¹⁴⁰ Ai fini della verifica degli obiettivi, sono stati definiti precisi criteri operativi di misurazione basati su indicatori elaborati sui dati della già citata piattaforma dei crediti commerciali (PCC). Per indicazioni circa l'effettiva attuazione della riforma, si veda circolare Mef n. 17 del 7 aprile 2022.

¹⁴¹ La citata circolare Mef n. 17 del 7 aprile 2022 individua, peraltro, gli indicatori che la Commissione europea utilizzerà in sede di monitoraggio della riforma costituiti dalla media, ponderata con gli importi delle fatture pagate, dei tempi di pagamento e di ritardo delle pubbliche amministrazioni purché gli stessi non risultino inferiori alla media semplice di oltre 20 giorni (30 giorni per gli enti del settore sanitario), nel 2023, e 15 giorni (20 giorni per gli enti del settore sanitario) nel 2024. In caso contrario, per monitorare il conseguimento del *target* prefissato verrebbe utilizzata la media semplice.

quanto previsto dalla già menzionata legge di bilancio 2019, che ha reintrodotto l'istituto nell'ordinamento giuridico contabile¹⁴².

La tabella seguente riporta l'indice di tempestività regionale e degli enti del servizio sanitario, calcolato secondo le modalità di cui al d.p.c.m. 22 settembre 2014, per il periodo 2016-2022. L'importo delle liquidazioni relative alla Regione Toscana corrisponde al totale (gestione ordinaria e sanitaria) dei pagamenti effettuati. Si riporta inoltre il valore relativo alla sola gestione sanitaria accentrata (GSA).

Tab. 6 – Tempi medi di pagamento anni 2016-2022.

Regione Toscana	
Anno	Indicatore complessivo
2016	-6,95
2017	-26,56
2018	-27,81
2019	-21,78
2020	-25,48
2021	-26,92
2022	-27,06
Enti sanitari toscani	
Anno	Indicatore complessivo
2016	58,0
2017	51,7
2018	39,5
2019	24,89
2020	6,54
2021	2,30
2022	-4,53
Gestione sanitaria accentrata (GSA)	
Anno	Indicatore complessivo
2016	-42,5
2017	-60,5
2018	-61,9
2019	-18,4
2020	-55,5
2021	-22,2
2022	1,66

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

I dati evidenziano un andamento sostanzialmente stabile dell'indicatore riferito alla Regione Toscana (considerando sia la gestione ordinaria che quella sanitaria), che si assesta nel 2022 a 27,06 giorni di anticipo con cui vengono pagate le fatture rispetto alla loro data di scadenza, ponderate per l'importo di ciascuna di esse.

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

Per la prima volta dal 2016 si assiste ad una accelerazione da parte del comparto sanitario¹⁴³ nel pagamento delle fatture a fornitori, con un indicatore medio che si attesta a 4 giorni di anticipo. Molte aziende, grazie presumibilmente alle liquidità aggiuntiva assicurata dall'anticipazione di tesoreria, hanno rispettato il termine di pagamento dei debiti commerciali,

¹⁴² Art. 1, comma 937 della l. n. 145/2018.

¹⁴³ Il comparto sanitario è composto dalle AASSLL (Toscana nord ovest, Toscana centro, Toscana sud est), dalle Aziende ospedaliere (Pisana, Senese, Careggi, Meyer), da ISPRO e da Fondazione Monasterio.

anticipando il pagamento delle fatture¹⁴⁴. Riportano ancora ritardi l'ASL Toscana sud est e l'AOU Careggi, che pure hanno beneficiato di anticipazione di liquidità nonché l'AOU Pisana e ISPRO¹⁴⁵, che invece non hanno ricevuto anticipazioni.

La Regione, in sede di controdeduzioni, precisa che a fronte dell'indice medio ponderato delle due gestioni di -27,06 giorni, la media semplice restituisce un tempo medio di anticipo per il pagamento delle fatture di 13 giorni, a conferma dell'attenzione prestata dall'Amministrazione nella gestione di tutto il debito commerciale senza comportamenti opportunistici.

3. Il rimborso delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013

Il bilancio regionale, dall'esercizio 2015, è annualmente gravato dalla spesa relativa al rimborso delle anticipazioni di liquidità di cui l'ente ha beneficiato nel corso del biennio 2013-2014 per effetto del d.l. n. 35/2013 e s.m.i., recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione (articoli 2 e 3)¹⁴⁶.

Le anticipazioni in oggetto, secondo quanto previsto dall'art. 3, c. 4, sono assimilabili ad anticipazioni di tesoreria di durata maggiore rispetto a quelle ordinarie in quanto finalizzate a superare una temporanea carenza di liquidità anche di natura corrente. Di conseguenza, le relative quote di rimborso comprensive della parte capitale e degli interessi non sono ricomprese nel calcolo dei limiti dell'indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011.

Tale orientamento è stato più volte confermato dalla Corte costituzionale con una serie di pronunce in cui, a partire dalla sentenza n. 181/2015¹⁴⁷, vengono riportati i criteri per la corretta gestione di tali risorse nell'ambito del bilancio e per la loro necessaria sterilizzazione, al fine di evitare che possano contribuire, in contrasto con la relativa natura, alla riduzione del disavanzo o al finanziamento di nuove spese. A tale prima sentenza fa seguito l'emanazione del d.l. n. 179/2015, trasfuso poi nella successiva legge di stabilità 2016 (l. n. 208/2015, art. 1, commi 692 e ss.) che disciplina la costituzione di un apposito "fondo anticipazione di liquidità" nell'ambito del risultato di amministrazione. Tuttavia, diretta conseguenza di una simile operazione è stata l'insorgere di disavanzi di ingente ammontare per diverse regioni, stante l'incapienza di risorse disponibili nei risultati di amministrazione.

¹⁴⁴ ASL Toscana Nord Ovest (4,38 giorni di anticipo), ASL Toscana Centro (17,89 giorni), AOU Senese, (15,38 giorni), AOU Meyer (1,68 giorni), Fondazione Monasterio (0,58 giorni). Queste ultime due sono le uniche a non essere in anticipazione.

¹⁴⁵ Con valori di ritardo nei pagamenti rispettivamente di 4,41 giorni, 23,57 giorni, 12,99 giorni e 8,64 giorni. L'azzeramento del debito per l'anticipazione di cassa a favore dell'AOU Pisana è tuttavia conseguente alle copiose liquidazioni effettuate dalla Regione nei precedenti esercizi per la costruzione del nuovo polo didattico e ospedaliero.

¹⁴⁶ L'art. 2 riguarda l'erogazione di anticipazioni di liquidità per far fronte ai debiti di regioni e province autonome certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012 diversi da quelli finanziari e sanitari. L'art. 3, invece, riguarda i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, riferiti agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del d.lgs. n. 118/2011 (comma 1, lett. a) e alle mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale (comma 1, lett. b).

¹⁴⁷ Si citano al riguardo le successive sentenze n. 279/2016; n. 89/2017; n. 247/2017; n. 4/2020.

La Regione Toscana ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità incassando nel biennio 2013-2014 risorse per complessivi 914,6 milioni¹⁴⁸.

In aderenza alle disposizioni di legge in materia, ha provveduto a stanziare, nell'ambito del bilancio di previsione 2015, un "fondo anticipazioni di liquidità"¹⁴⁹ per complessivi 659,4 milioni¹⁵⁰, al fine di neutralizzare gli effetti finanziari delle risorse introitate. A ciò ha fatto seguito l'incremento del disavanzo effettivo riferito all'esercizio 2015, che da -2.844,5 milioni è aumentato a -3.503,93 milioni.

Per ripianare il disavanzo emerso, il legislatore ha previsto un periodo massimo fino a trenta anni, pari all'arco temporale corrispondente al rimborso dell'anticipazione ricevuta. Il ripiano deve avvenire annualmente per un importo pari a quello dell'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio precedente.

L'ente è quindi tenuto a rimborsare annualmente l'anticipazione ricevuta (quota capitale e interessi), secondo quanto previsto dal relativo piano di ammortamento, utilizzando risorse proprie. La disciplina riguardante la gestione annuale del fondo anticipazioni di liquidità, contenuta nella legge di stabilità 2016, prevede che il fondo stesso sia ridotto annualmente della quota del rimborso dell'anticipazione effettuata nell'esercizio precedente, attraverso specifici movimenti contabili in entrata e in uscita¹⁵¹.

In materia è da ultimo intervenuta la legge di stabilità per il 2022 (l. n. 234/2021) che all'art.1, commi 597 e ss. introduce la possibilità per gli enti regionali di rinegoziare i piani di ammortamento relativi al rimborso allo Stato dell'anticipazione ricevuta in trenta anni a partire dal 2022, ad un tasso di interesse più favorevole rispetto a quello inizialmente applicato e mediante rate annuali costanti, comprensive di quota capitale e interessi (art. 1 co. 597 lett. a) e b). Per quanto riguarda la rata relativa al 2022, anno di rinegoziazione, viene previsto uno specifico calcolo descritto all'art. 1. comma 597 lett. c).

La Regione Toscana si è avvalsa di tale facoltà provvedendo a rinegoziare, a gennaio 2022, il piano di ammortamento dell'anticipazione di liquidità. La rinegoziazione ha riguardato una quota pari a 510,6 milioni del totale complessivo dell'anticipazione¹⁵². La restante quota (404 milioni), in base ai documenti inviati dall'ente in sede istruttoria, non risulta essere stata rinegoziata.

¹⁴⁸ Di cui 95,3 milioni riferiti all'art. 2, 663,9 milioni riferiti all'art. 3, c. 1, lett. a) e 155,5 milioni relativi all'art. 3, c. 1, lett. b).

¹⁴⁹ D.g.r. n. 1214/2015.

¹⁵⁰ Relativo alle somme introitate ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) per 663,9 milioni (corrispondente alla quota erogata a titolo di sterilizzazione degli ammortamenti del comparto sanitario) al netto della quota capitale di ammortamento già rimborsata nel 2014 (4,5 milioni). La restante quota (250,7 milioni), riferita all'anticipazione destinata al pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili del comparto regionale (art. 2) e di quello sanitario (art. 3, comma 1, lett. b), è stata sterilizzata dall'ente secondo quanto previsto dall'art. 1 comma 6 del citato d.l. n. 179/2015 attraverso la corrispondente riduzione degli stanziamenti di entrata riguardanti il finanziamento del disavanzo di amministrazione derivante dai mutui a pareggio. Si rimanda per questo ultimo aspetto alle d.g.r. nn. 669/2013, 1140/2013, 1190/2014 di variazione del bilancio di previsione gestionale.

¹⁵¹ Al riguardo, la l. n. 208/2015, art. 1, comma 700, lett. a) prevede nello che *"dall'esercizio 2017, fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente, e in spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente"*.

¹⁵² Di cui 415,35 milioni riferiti all'art. 3 del d.l. n. 35/2013 e 95,3 milioni riferiti all'art. 2.

Complessivamente, mediante l'operazione di rinegoziazione vengono ridotte le rate annuali (anche in considerazione dell'applicazione di un tasso di interesse inferiore) e viene prolungato il piano di ammortamento, il cui termine iniziale era previsto nel 2044, fino al 2051. Si prevede un risparmio di spesa stimato annualmente, fino al 2044, in circa 6,8 milioni per la quota riferita all'art. 3 e in 1,5 milioni per quella relativa all'art. 2. In conseguenza di tale rinegoziazione, il risparmio di spesa effettivo si quantifica in 4,17 milioni nel 2022 e in 8,35 milioni a regime a partire dal 2023 a tutto il 2043 (annualità originaria di scadenza dei prestiti).

Con riferimento alla gestione 2022, l'Ente ha provveduto ad applicare, tra le entrate del bilancio di previsione, il fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2021, pari a 559,26 milioni¹⁵³, corrispondente al fondo stanziato in spesa nel precedente esercizio 2021. Al contempo, tra le spese per rimborso di prestiti è stato iscritto lo stesso fondo per complessivi 541,24 milioni¹⁵⁴, al netto della quota rimborsata nel precedente esercizio pari a 18,02 milioni. Tale quota viene a sua volta applicata al bilancio 2022 come disavanzo da ripianare nell'anno 2022¹⁵⁵.

Per quanto riguarda, il rimborso della rata annuale per il 2022, da finanziare mediante risorse proprie della Regione, questa è contabilizzata per la quota capitale, tra le spese per rimborso di prestiti per 23,14 milioni¹⁵⁶ mentre la quota di interessi, pari a 15,35 milioni, è iscritta tra le spese correnti. Il costo totale a carico del bilancio 2022 ammonta, pertanto, a 38,49 milioni, valore che risente per l'appunto dei citati risparmi di spesa conseguenti alla rinegoziazione.

4. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021

Nella Relazione sul precedente esercizio, questa Sezione, dopo avere rilevato alcune criticità emerse dall'analisi della gestione di cassa, aveva invitato la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle stesse.

In particolare, con riferimento all'elevata giacenza di liquidità a fine esercizio era stato richiesto di predisporre un programma dei flussi di cassa che consentisse di provvedere ai pagamenti con la dovuta tempestività.

La Regione ha evidenziato al riguardo la significativa riduzione della giacenza di cassa alla chiusura dell'esercizio 2022 che ha interessato tanto il conto ordinario quanto il conto sanitario.

Si precisa inoltre che nella gestione dei flussi della cassa ordinaria si privilegiano i pagamenti dei debiti commerciali come attestato dall'indice di tempestività che si attesta a -27,6 giorni; nella gestione della cassa sanitaria sono eseguiti i pagamenti mensili a favore delle aziende programmati ad inizio esercizio a cui si aggiungono, nel corso dell'anno, ulteriori

¹⁵³ Capitolo 16/E "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità".

¹⁵⁴ Capitolo 73076/U "Fondo anticipazione di liquidità".

¹⁵⁵ Mediante la previsione di un apposito capitolo di spesa 52/U "Disavanzo da contabilizzazione anticipazione di liquidità (art. 3, c. 1, lett. a)".

¹⁵⁶ Cap. 73046/U, 73048/U, 73052/U, 73056/U, 73069/U.

pagamenti, a seconda delle disponibilità liquide, destinati essenzialmente al rimborso del debito e al pagamento diretto dei fornitori della GSA.

La Sezione prende atto della riduzione della giacenza di cassa per effetto di un incremento dei pagamenti nel 2022 che trova riscontro nell'analisi dei dati sopra riferita.

Non si può non rilevare tuttavia come rimanga ancora particolarmente elevata la liquidità sulla cassa ordinaria che, come dimostrato, ha beneficiato degli effetti del DANC a dispetto della cassa sanitaria che deve essere dunque reintegrata per sopperire alle necessità degli enti del SSR.

Con riferimento ai rilievi sul sistema di finanziamento dei contributi agli investimenti degli enti del SSR, era stato richiesto di modulare l'assunzione dei mutui in base alla pianificazione delle aziende e ad un attendibile cronoprogramma dei lavori che evitasse l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale.

La Regione ha riferito al riguardo che il nuovo indebitamento derivante dai mutui contratti alla fine dell'esercizio 2022 è stato destinato a finanziare i contributi agli investimenti delle aziende sanitarie già realizzati o in corso di realizzazione nel corso del medesimo esercizio. Viene evidenziato inoltre che le spese sono state già interamente sostenute e rendicontate dalle aziende e che gran parte delle risorse incassate dai mutui è già stata trasferita alle stesse o lo sarà a breve all'atto all'esito della procedura di certificazione del decreto di rimodulazione degli investimenti, adottato in attuazione della deliberazione di Giunta n. 174/2023.

Con riferimento alla stessa problematica era stato poi chiesto alla Regione di rivedere, sulla base di una attenta ricognizione dei rispettivi fabbisogni finanziari, l'attuale sistema di erogazioni alle aziende e agli altri enti a valere sul FSR o su risorse proprie regionali, in modo da evitare che anticipazioni per gli investimenti finanziati, in attesa del rimborso a rendicontazione, comportino squilibri di cassa.

La Regione ha riferito di aver approvato, con la deliberazione regionale n. 1540 del 27 dicembre 2022, una nuova procedura diretta alla semplificazione e all'accelerazione della rendicontazione dei lavori da parte delle aziende sanitarie e della liquidazione dei finanziamenti da parte della stessa Regione, in modo da ottimizzare anche la gestione della liquidità regionale e aziendale. Si è inoltre precisato che continua ad essere prevista la rendicontazione a SAL delle spese che potranno tuttavia essere attestate, mediante autocertificazione, anche prima del pagamento delle relative fatture la cui dimostrazione è richiesta solo in occasione del saldo finale. È stata parimenti introdotta la possibilità di anticipare alle stesse aziende il 20 per cento del finanziamento concesso per sostenere l'avvio dei lavori senza gravare sulla liquidità di cassa. Entrambe le azioni, secondo la Regione, rispondono all'esigenza di efficientamento nella gestione della liquidità aziendale e regionale, senza tuttavia rinunciare alla necessaria attività di controllo sull'utilizzo dei fondi pubblici. Si ritiene infatti che gli enti del SSR possano così ridurre drasticamente il ricorso ad anticipazioni di cassa per finanziare le spese relative ad investimenti utilizzando le risorse regionali nei tempi adeguati, nel rispetto dei mutui contratti ed evitando l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale.

La Sezione, nel prendere atto di quanto comunicato, reputa le misure adottate potenzialmente idonee a superare, o almeno a limitare, le criticità riscontrate, riservandosi di verificarne gli effetti sulle gestioni dei prossimi esercizi.

L'esigenza di coordinare i finanziamenti attivati dalla Regione mediante il ricorso al mercato del credito con la programmazione degli investimenti degli enti sanitari non appare infatti più rinviabile nel contesto economico successivo alla pandemia che richiede agli stessi enti sanitari maggiori costi e sempre maggiori disponibilità liquide per far fronte ai pagamenti.

Era stato infine richiesto alla Regione di superare l'attuale sistema di ripartizione ed erogazione del Fondo sanitario regionale (FSR) che non consente di imputare completamente i pagamenti effettuati in corso di esercizio a favore degli enti del SSR al Fondo di competenza, impedendo la verifica del suo corretto e completo impiego.

La Regione ha riferito al riguardo che già da alcuni anni è in corso l'impegno a ridurre il più possibile la quota di FSR impegnata a fine esercizio ai sensi dell'art. 20 d.lgs. n. 118/2011 ed assegnata nell'esercizio successivo che nel 2022 è stata di 59,8 milioni su un totale di 7.364.

Si precisa inoltre che un ulteriore ostacolo all'azzeramento delle quote di FSR assegnate con tale modalità, nel 2022, è stato costituito dalla tempistica con la quale è avvenuto il riparto del FSN posto che l'intesa in Conferenza Stato Regioni è stata raggiunta solo il 17 dicembre 2022.

La Sezione prende atto di quanto comunicato, auspicando la prosecuzione dello sforzo profuso per superare questa prassi anche attraverso modifiche delle procedure contabili che consentano l'integrale impegno delle risorse del Fondo sanitario entro fine esercizio.

5. Considerazioni conclusive

Sia pure in riduzione rispetto al valore di inizio esercizio la giacenza di liquidità registrata dalla cassa regionale al 31 dicembre 2022 rimane particolarmente elevata con oltre 1 miliardo e 200 milioni a quasi esclusivo appannaggio della cassa ordinaria.

Quest'ultima sembra risentire infatti degli effetti dell'impiego distorto che la Regione ha fatto del DANC per finanziare i contributi agli investimenti degli enti sanitari, come descritto nel capitolo dedicato all'analisi del risultato di amministrazione.

I pagamenti degli impegni e dei residui passivi originariamente finanziati da DANC effettuati, come confermato dalla Regione, quasi esclusivamente con la cassa sanitaria senza versamenti dalla cassa ordinaria hanno determinato uno squilibrio permanente nel perimetro sanitario e sottratto liquidità alla stessa cassa sanitaria.

Da qui la necessità di ripristinare l'originaria disponibilità della cassa sanitaria di fatto "vincolata" con il travaso delle risorse libere già confluite nella cassa ordinaria per effetto dei saldi correnti in modo da ridistribuire il disavanzo da DANC correttamente tra i due perimetri, salvaguardando l'equilibrio del perimetro sanitario. La Regione, in sede di contraddittorio, ha dichiarato che, con mandato n. 28800 del 7 luglio 2023, è stato disposto un trasferimento di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario per un importo di 660 milioni.

Per il resto la gestione del 2022 ha assicurato, tramite un significativo incremento dei pagamenti in conto residui, una sensibile riduzione della giacenza della cassa sanitaria che continua tuttavia a beneficiare dei ritardati trasferimenti delle risorse acquisite sul FSR di competenza che, a norma di legge, andrebbero effettuati quasi completamente entro fine esercizio.

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

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

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

Con riferimento alle misure già adottate si invita la Regione:

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

GESTIONE DI CASSA - ESERCIZIO 2022				
Criticità rilevate	Riferimento nel capitolo	Presente in precedenti gestioni finanziarie	Descrizione	Effetti
Elevata giacenza di liquidità nella cassa ordinaria.	Par. 1.1	X	Sia pure in riduzione rispetto al valore registrato alla chiusura del precedente esercizio la cassa ordinaria continua a presentare una elevatissima giacenza di liquidità (influenzata anche dal meccanismo del DANC che ha sottratto risorse dalla cassa sanitaria)	Immobilizzazione di risorse liquide che non si traducono immediatamente in spesa a vantaggio dei beneficiari.
Squilibrio del perimetro sanitario conseguente all'utilizzo del DANC per finanziare i contributi agli investimenti degli enti sanitari. Pagamenti dei residui passivi da DANC con la cassa sanitaria.	Par. 1.3		La scomposizione del RA 2022 nella parte ordinaria e nella parte sanitaria ha evidenziato uno squilibrio nel perimetro con un saldo negativo di 956,52 milioni in corrispondenza del risultato formale (lett. A) e di 1.549,60 milioni in corrispondenza del risultato sostanziale (lett. E). Tale risultato, rimasto pressoché costante nel tempo, è conseguenza degli impegni assunti nel perimetro sanitario e finanziati da DANC, quindi privi di accertamenti. Il riassorbimento progressivo del disavanzo da DANC si è prodotto infatti esclusivamente sul perimetro ordinario dove si manifestano i saldi positivi di competenza. I residui passivi da DANC sono stati pagati dalla Regione con la cassa sanitaria senza trasferire su di questa, mediante apporti dalla cassa ordinaria, gli effetti utili dei saldi positivi di parte corrente. Il disavanzo da DANC è rimasto quindi esclusivamente a carico del perimetro sanitario con sottrazione di risorse dalla cassa sanitaria.	Squilibrio del perimetro sanitario che, in base alle regole della perimetrazione, dovrebbe presentare un saldo neutro. Sottrazione di disponibilità liquide dalla cassa sanitaria per effetto dei pagamenti effettuati senza apporti dalla cassa ordinaria. Necessità di ripristinare la disponibilità della cassa sanitaria. La Regione, con mandato n. 28800 del 7 luglio 2023, ha disposto un trasferimento di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario per un importo di 660 milioni, determinato sulla base dei pagamenti delle spese di investimento finanziate dal DANC effettuati con la cassa sanitaria.
Tardiva ripartizione di quote del FSR con beneficio della cassa sanitaria.	Par. 1.2	Fenomeno in riduzione nel 2022. Attesa che si producano gli effetti delle misure già adottate dalla Regione	Le risorse del FSR sono ripartite tra gli enti del SSR con molti mesi di ritardo rispetto alla chiusura dell'esercizio. Difetto dei pagamenti in conto competenza rispetto ai pagamenti in conto residui.	Disallineamento tra il bilancio regionale e i bilanci degli enti del SSR. Immobilizzazione della cassa sanitaria a fronte della crisi di liquidità che interessa quasi tutte le aziende.
Ritardato trasferimento agli enti del comparto sanitario dei mutui attivati dalla Regione per il finanziamento degli investimenti sanitari.	Par. 1.2	In attesa verifica effetti misure correttive adottate a fine 2022.	L'accertamento dei i mutui sanitari interamente riscossi a fine esercizio non risulta correlato in spesa alla distribuzione dei finanziamenti agli enti del SSR. La modalità di erogazione a rendicontazione dei finanziamenti per investimenti sanitari già prevista dalla d.g.r. n. 526/2014 è stata modificata nel 2022 per favorire una migliore gestione degli investimenti e della liquidità delle aziende.	Immobilizzazione degli investimenti finanziati da debito. Pagamento degli oneri del debito trasferiti interamente sul fondo sanitario in assenza di attivazione degli investimenti per i quali il prestito stesso è stato contratto. Incremento dei residui passivi. Possibili ripercussioni sui bilanci d'esercizio degli enti del SSR a causa dell'incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa per carenza di liquidità.

CAPITOLO VI

IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Sommario: 1. Il risultato di amministrazione. - 1.1 Composizione del disavanzo di amministrazione ed evoluzione dei ripiani. - 1.1.1 Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto. - 1.1.2 Il disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui. - 1.1.3 Il disavanzo da FAL. - 1.2 La scomposizione del risultato di amministrazione tra perimetro ordinario e perimetro sanitario. Squilibrio del perimetro sanitario. - 1.3 I fondi accantonati nel risultato di amministrazione. - 1.3.1 Il fondo crediti di dubbia esigibilità. - 1.3.2 Il fondo residui perenti. - 1.3.3 Il fondo anticipazione di liquidità. - 1.3.4 Il fondo per perdite delle società partecipate. - 1.3.5 Il fondo contenzioso. - 1.3.6 Altri accantonamenti. - 1.4 I fondi vincolati. - 2. Rideterminazione del risultato di amministrazione in conseguenza della mancata parifica dei capitoli di spesa per gli oneri di ammortamento dei mutui imputati al perimetro sanitario e finanziati con il Fondo sanitario indistinto. - 3. Il fondo pluriennale vincolato. - 4. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Il risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione è il saldo contabile che esprime in maniera sintetica la situazione finanziaria generale dell'ente alla chiusura dell'esercizio.

La Corte costituzionale ne ha più volte affermato la centralità nella rendicontazione contabile, facendone un elemento essenziale per la verifica della tenuta degli equilibri di bilancio degli enti territoriali¹⁵⁷.

L'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011 e il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, al punto 9.2, provvedono a disciplinarne compiutamente la rappresentazione contabile e l'utilizzo. La rappresentazione del risultato di amministrazione, in particolare, è sinteticamente riassunta nello specifico allegato dello schema ministeriale di rendiconto "prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione".

Questo prevede:

- l'indicazione (lett. A) di un primo saldo (risultato di amministrazione "formale") dato dal fondo cassa finale aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi mantenuti a bilancio a fine esercizio, con l'ulteriore sottrazione delle entrate destinate a finanziare spese imputate ad esercizi successivi, espresse dal fondo pluriennale vincolato;
- l'indicazione (lett. E) di un secondo saldo (parte disponibile o "risultato di amministrazione sostanziale") dato dal risultato formale diminuito dei fondi iscritti nella parte

¹⁵⁷ Cfr. Cort. cost. n. 89/2017 dove si afferma che "l'esatta determinazione del risultato di amministrazione costituirebbe «l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che [...] riguarda non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio. Inoltre, trattandosi di disavanzo d'amministrazione, che deve essere obbligatoriamente ripianato, esso condiziona anche l'equilibrio degli esercizi futuri".

accantonata (lett. B), nella parte vincolata (lett. C) e nella parte destinata agli investimenti (lett. D).

La contabilità armonizzata ha valorizzato il “risultato di amministrazione sostanziale”, che prima della riforma era privo di una specifica evidenza contabile, rispetto al risultato di amministrazione formale, ritenuto inidoneo a rappresentare la reale situazione finanziaria dell’ente senza considerare gli oneri derivanti dai fondi accantonati e vincolati.

Il risultato sostanziale positivo (avanzo di amministrazione) rappresenta l’entità delle risorse che l’ente può impiegare per sostenere nuove spese; il risultato sostanziale negativo (disavanzo di amministrazione) rappresenta, viceversa, la misura delle risorse che l’ente deve reperire per ripristinare l’equilibrio della gestione, assicurando copertura finanziaria a tutti gli accantonamenti e vincoli di bilancio.

Si riporta di seguito il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione allegato al rendiconto dell’esercizio 2022 della Regione Toscana.

Tab. 1 – Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2022 (allegato A al rendiconto). (in milioni)

Situazione finanziaria	+/-	Gestione		Totale
		Residui	Competenza	
Fondo cassa al 1° gennaio				1.623,53
Riscossioni	(+)	1.979,79	10.780,01	12.759,80
Pagamenti	(-)	2.976,42	10.123,31	13.099,72
Saldo di cassa al 31 dicembre	(=)			1.283,61
<i>Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre</i>	(-)			
Fondo di cassa al 31 dicembre	(=)			
Residui attivi	(+)	2.048,90	2.107,33	4.156,23
Residui passivi	(-)	1.860,28	2.577,78	4.438,05
FPV per spese correnti	(-)			131,44
FPV per spese in conto capitale				336,38
FPV per incremento attività finanziarie	(-)			
Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 (A)	(=)			533,96
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022:				
Parte accantonata (B)				1.386,86
Parte vincolata (C)				501,61
Parte destinata agli investimenti (D)				
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)				-1.354,52
<i>di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (F)</i>				-749,19

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di progetto di rendiconto esercizio 2022 (p.d.l. n. 50/2023).

A fronte di un risultato di amministrazione formale in avanzo di 533,96 milioni, il risultato sostanziale, in considerazione dell’ingente ammontare di quote da accantonare e vincolare, registra un disavanzo di 1.354,52 milioni, che quantunque in diminuzione rispetto al medesimo valore registrato nel 2021 (1.526,56 milioni), rimane fra i più elevati delle regioni italiane come evidenziato nella ricognizione effettuata nel capitolo I di questa relazione¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Nello specifico, rappresenta nell’esercizio 2021 il quarto peggiore risultato riscontrato. Per le analisi di dettaglio si rimanda al I capitolo relativo agli esiti del giudizio di parificazione ed alla situazione finanziaria delle regioni a livello nazionale.

Tab. 2 - Risultati della gestione residui e della gestione competenza - Rendiconto 2022.

(in milioni)

GESTIONE RESIDUI	
Risultato della gestione residui attivi	-44,36
Risultato della gestione residui passivi	88,58
Risultato della gestione residui (a)	39,22
GESTIONE DI COMPETENZA	
Minori accertamenti	-4.785,62
Minori impegni	4.971,88
Risultato della gestione di competenza (b)	186,26
Saldo finanziario 2021 (c)	346,08
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	
FPV/E	430,22
FPV/U	-467,83
Saldo FPV (d)	-37,61
Saldo finanziario 2021 (a + b + c + d)	533,96

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del progetto di rendiconto esercizio 2022 (p.d.l. n. 50/2023).

La tabella precedente verifica l'incidenza delle diverse gestioni nella determinazione del risultato di amministrazione che, come già accaduto nel 2020 e nel 2021, risulta in avanzo formale.

Il risultato positivo del 2022 è, quindi, in parte imputabile proprio all'avanzo della precedente gestione 2020 (346,08 milioni). Ad esso si aggiungono i saldi positivi della gestione di competenza (pura), pari a 186,26 milioni, e della gestione residui per 39,22 milioni, nonché il differenziale relativo all'FPV negativo per 37,61 milioni.

Il saldo della gestione di competenza beneficia in particolar modo del risultato positivo della parte corrente di 455,94 milioni.

È dunque essenzialmente per effetto della gestione di parte corrente, da tempo improntata a realizzare accertamenti superiori agli impegni di spesa, che la Regione è riuscita nuovamente a registrare un avanzo nel risultato formale, proseguendo al contempo la riduzione del disavanzo sostanziale.

Si rinvia al paragrafo 1.2 per la disamina delle problematiche connesse alla scomposizione del Risultato di amministrazione fra perimetro ordinario e perimetro sanitario e alla corretta imputazione del saldo di parte corrente.

Tab. 3 - Evoluzione del risultato di amministrazione e delle sue componenti 2017-2022.

(in milioni)

Composizione del risultato di amministrazione: confronto 2017-2022							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	differenza 2022/2021
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (A)	-679,98	-476,16	-177,93	97,17	346,08	533,96	187,88
Parte accantonata							
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	327,32	391,00	488,69	478,99	576,09	698,41	122,32
Accantonamento residui perenti al 31/12	125,03	38,66	80,74	72,18	61,59	52,32	-9,27
Fondo anticipazioni liquidità d.l. n. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	627,50	611,00	594,14	576,89	559,26	541,24	-18,02
Fondo perdite società partecipate	4,29	6,87	0,00	20,84	22,96	26,96	4
Fondo contenzioso	3,20	3,15	4,75	6,69	17,05	36,50	19,45
Altri accantonamenti	34,45	20,52	22,20	5,16	5,51	31,43	25,92
Totale parte accantonata (B)	1.121,79	1.071,20	1.190,52	1.160,75	1.242,46	1.386,86	144,4
Parte vincolata							
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	52,51	18,64	87,00	102,54	99,55	83,10	-16,45
Vincoli derivanti da trasferimenti	856,10	660,16	448,63	425,38	462,29	357,95	-104,34
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	-	-	-	-	-	5,52	5,52
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	-	-	12,07	12,07	11,77	10,93	-0,84
Altri vincoli	52,89	42,79	51,30	65,26	56,58	44,11	-12,47
Totale parte vincolata (C)	961,50	721,59	599,00	605,25	630,18	501,61	-128,57
Parte destinata agli investimenti							
Totale parte destinata agli investimenti (D)	-	-	-	-	-	-	-
Totale accantonamenti e vincoli	2.083,28	1.792,79	1.789,52	1.765,99	1.872,64	1.888,47	15,83
Totale parte disponibile (e=a-b-c-d)	-2.763,26	-2.268,95	-1.967,44	-1.668,83	-1.526,56	-1.354,52	172,04
<i>di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (F)</i>	-2.057,10	-1.582,20	-1.300,48	-1.022,02	-900,29	-749,19	151,10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati progetto di rendiconto esercizio 2022 (p.d.l. n. 50/2023).

L'evoluzione del risultato di amministrazione rappresentata nella precedente tabella evidenzia il miglioramento registrato nell'ultimo biennio in termini di risultato formale. L'avanzo formale, già conseguito nel 2020 e nel 2021, si incrementa nel 2022 di 187,88 milioni, seguendo, sia pure con valori in lieve flessione, una crescita in linea con i precedenti due esercizi finanziari¹⁵⁹, a conferma di una tendenza al recupero determinata soprattutto dalle gestioni di competenza dell'ultimo quadriennio.

L'entità delle componenti accantonate e vincolate, con 1.888,47 milioni, registra un lieve incremento rispetto al precedente esercizio (+0,85 per cento) che la mantiene al valore più elevato dal 2018. A fronte della riduzione della parte vincolata (-20,4 per cento) si riscontra un deciso aumento della parte accantonata (+11,62 per cento), trascinata dagli incrementi del Fondo crediti di dubbia esigibilità (+21,23 per cento) e del Fondo contenzioso quasi raddoppiato.

Si rimanda al prosieguo del paragrafo per l'analisi specifica riferita ai singoli fondi accantonati e vincolati.

Pertanto, in conseguenza del risultato formale di amministrazione continua, sebbene rallentato, il recupero del disavanzo sostanziale che, con il valore di 1.354,52 milioni, registra un

¹⁵⁹ Nello specifico, 298,22 di aumento tra il 2018 e il 2019, 275 milioni tra il 2019 e il 2020 e 248,91 milioni tra il 2020 e il 2021.

miglioramento di 172,04 milioni sul dato del precedente esercizio rendicontato (-11,27 per cento).

Si deve peraltro segnalare che il disavanzo sostanziale dell'esercizio, come meglio illustrato nel paragrafo 2, deve essere ridefinito per effetto della maggiorazione della parte vincolata conseguente alla ritenuta illegittimità delle spese di indebitamento iscritte nel perimetro sanitario e imputate al Fondo sanitario di parte corrente.

1.1 Composizione del disavanzo di amministrazione ed evoluzione dei ripiani

Si analizzano di seguito le diverse componenti del disavanzo di amministrazione, al fine di comprenderne la reale dimensione e le modalità di recupero.

Oltre al disavanzo ordinario, disciplinato dall'art. 42, commi 1 e 12, del d.lgs. n. 118/2011 che prevede l'iscrizione del disavanzo di amministrazione nell'ambito del bilancio di previsione come prima voce di spesa per essere ripianato interamente nel primo esercizio (o al limite negli esercizi successivi compresi nello stesso bilancio purché entro la fine della legislatura), sussistono ulteriori tipologie di disavanzo, regolate da disposizioni speciali dettate dallo stesso d.lgs. n. 118/2011 o da leggi successive, soggette a differenti modalità di ripiano.

Per le regioni sono previsti:

- il disavanzo da debito autorizzato e non contratto (art. 40, commi 2 e 2-bis, d.lgs. n. 118/2011);
- il disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui e il disavanzo tecnico;
- il disavanzo derivante dalla costituzione del fondo anticipazioni di liquidità (art. 1, commi 692 e seguenti, l. n. 218/2015);
- il disavanzo al 31 dicembre 2014 da ripianare con piano di rientro (art. 9, comma 5, d.l. n. 78/2015; art. 1, comma 779, l. n. 205/2017).

La tabella seguente, che riproduce il prospetto allegato al rendiconto, espone la scomposizione del disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2022, evidenziando le quote recuperate nel corso dell'anno in accordo con quanto stabilito dalla legge rispetto agli specifici obblighi di ripiano.

Tab. 4 - Composizione e andamento del disavanzo della Regione Toscana. Anni 2021-2022. (in milioni)

Tipologia di disavanzo	Disavanzo da rendiconto 2021	Disavanzo da rendiconto 2022	Disavanzo ripianato nel corso dell'anno 2022	Quota del disavanzo da ripianare nell'esercizio 2022	Ripiano del disavanzo non effettuato nell'anno 2022
	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f=d-e</i>	<i>g</i>	<i>h</i>
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (da mutui a pareggio)	900,29	749,19	151,10	0,00	0,00
Disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui	67,00	64,09	2,91	2,91	0,00
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013	559,26	541,24	18,03	18,03	0,00
Totale	1.526,56	1.354,52	172,04	20,94	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2021 e sul progetto di rendiconto 2022.

Il disavanzo sostanziale di 1.354,52 milioni registrato nel 2022 risulta così determinato:

- 749,19 milioni da debito autorizzato e non contratto;
- 64,09 milioni da riaccertamento straordinario dei residui;
- 541,24 milioni da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità.

1.1.1 Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto

Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto rappresenta la principale componente del disavanzo regionale, con un valore di 749,19 milioni su un totale di 1.354,52 milioni.

Quest'ultimo, come è noto, costituisce una figura particolare di disavanzo di amministrazione derivante dalla facoltà concessa alle regioni nel previgente ordinamento contabile di autorizzare la stipulazione di mutui per spese di investimento da contrarre solo a fronte di esigenze di cassa.

Diversi regolamenti di contabilità regionali, tra cui quello della Toscana, ammettevano che il totale delle spese di cui si autorizzava l'impegno potesse essere superiore al totale delle entrate che si prevedeva di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo fosse coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio.

Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto, anche in considerazione del quadro normativo di riferimento, assume caratteri del tutto peculiari, tanto da meritare una disciplina speciale rispetto alle altre tipologie di disavanzo¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Le operazioni di indebitamento autorizzate e non perfezionate al termine dell'esercizio, come espressamente sancito dall'art. 23, comma 5, della legge 28 marzo 2000, n. 76, oggi abrogato, costituivano minori entrate, evitando così la formazione di residui da debito potenziale. Il mancato accertamento dell'entrata nell'esercizio di competenza, conseguente alla mancata contrazione del mutuo, unito al contestuale impegno della spesa di investimento finanziata, portava, di contro, alla naturale formazione di un disavanzo finanziario di competenza, e, a caduta, di un disavanzo di amministrazione il quale altro non rappresentava che il finanziamento con risorse proprie (di cassa) degli investimenti che gli strumenti di programmazione prevedevano di finanziare mediante il ricorso al debito. Questo disavanzo poteva essere dunque recuperato progressivamente con avanzi della gestione corrente, ferma rimanendo la facoltà di stipulare i mutui già autorizzati ove la Regione si fosse trovata in sofferenza di cassa. Il ricorso al debito autorizzato e non contratto, per quanto consentisse alle regioni di risparmiare gli oneri dell'indebitamento, presentava tuttavia alcuni inconvenienti sul piano della trasparenza contabile. Esso comportava infatti, da un lato, un inevitabile disallineamento tra l'esercizio di effettuazione delle spese di investimento e l'esercizio di realizzazione delle correlate entrate con il rischio di utilizzi anche per spese correnti e, dall'altro, la possibilità di sottrarre giacenze di cassa alla copertura di impegni già assunti con il rischio di ritardare pagamenti di debiti commerciali o trasferimenti di risorse verso altri enti.

L'armonizzazione degli ordinamenti contabili regionali introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 aveva posto quindi fine a questa prassi a decorrere dall'esercizio 2016, consentendo alle regioni di ricorrere al debito autorizzato e non contratto esclusivamente per dare copertura al disavanzo di amministrazione derivante a sua volta dal debito autorizzato e non contratto dei precedenti esercizi (art. 42, comma 2) ma non per finanziare nuove spese di investimento che, viceversa, avrebbero dovuto trovare copertura in entrate effettivamente accertate.

La facoltà di non contrarre i mutui autorizzati, dopo essere stata ammessa in via eccezionale anche per il 2016, è stata definitivamente reintrodotta, dall'art. 1, comma 997, della legge n. 145/2018 che ha aggiunto all'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011 il comma 2-bis dove si prevede che, a decorrere dal 2018, le regioni e le province autonome che, nell'ultimo anno, hanno registrato valori degli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti, rispettosi dei termini massimi prescritti dall'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, possono autorizzare l'effettuazione di spese di investimento la cui copertura sia costituita da debito da contrarre solo per far fronte a esigenze effettive di cassa. Si precisa inoltre che l'eventuale disavanzo di amministrazione per la mancata contrazione del debito può essere coperto nell'esercizio successivo con il ricorso al debito, da contrarre sempre solo per far fronte a effettive esigenze di cassa.

Il permanere della copertura “virtuale” assicurata alla stipula dei mutui o delle altre forme di indebitamento già autorizzate dalla legge di bilancio, attivabile in qualsiasi momento a fronte di esigenze di cassa, fa sì che questo disavanzo, a differenza di tutti gli altri, non sia sottoposto ad un determinato periodo temporale di ripiano, ma possa essere progressivamente assorbito per effetto dei risultati positivi della gestione di competenza, e, in particolare, della gestione corrente, conseguiti esercizio dopo esercizio dalla Regione.

Anche nel corso del 2022 la Regione, come già avvenuto negli esercizi precedenti, ha proseguito nell’operazione di riassorbimento del disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto, che registra una progressiva riduzione, assestandosi al termine dell’esercizio a 749,19 milioni, importo notevolmente inferiore rispetto al valore massimo raggiunto da tale tipologia di disavanzo al termine del 2015 (2.844,49 milioni), come riportato nella tabella seguente.

Tab. 5 - Evoluzione debito autorizzato e non contratto (DANC) della Regione Toscana. (in milioni)

Anno	disavanzo da DANC 1/1	nuovo DANC	di cui impegni sanità	mutuo contratto	impegni DANC reimputati	autofinanziamento	disavanzo da DANC 31/12	riduzione disavanzo
2012	2.049,07	713,83	388,90	100,00		72,05	2.590,84	
2013	2.590,84	401,48	214,47			398,06	2.594,26	-3,42
2014	2.594,26	379,17	74,37			350,96	2.622,47	-28,21
2015	2.622,47	322,00	81,58			99,97	2.844,49	-222,03
2016	2.844,49	.				544,94	2.299,56	544,94
2017	2.299,56	.				242,45	2.057,10	242,45
2018	2.057,10	.				474,91	1.582,20	474,91
2019	1.582,20	.				281,72	1.300,48	281,72
2020	1.300,48	48,01			48,01	278,46	1.022,02	278,46
2021	1.022,02	14,75			3,27	133,20	900,29	121,72
2022	900,29					151,10	749,19	151,10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

I dati evidenziano un andamento in costante aumento del disavanzo in esame fino all’esercizio 2015, ultimo anno di possibile utilizzo “ordinario” del debito autorizzato e non contratto secondo quanto previsto dalla normativa in materia (art. 40, comma 2, d.lgs. n. 118/2011).

A partire dal 2016, invece, tale disavanzo viene progressivamente riassorbito dal margine positivo di parte corrente, registrando una riduzione annua che va dai 544,9 milioni del primo anno (2016) ai 151,10 milioni del 2022. Quest’ultimo importo, pur superiore a quello del 2021 (121,72 milioni), appare notevolmente inferiore rispetto a quello realizzato negli esercizi precedenti, segno di una riduzione del margine corrente disponibile per il riassorbimento del disavanzo stesso.

In generale, la Sezione, nelle relazioni allegate ai giudizi di parificazione dei precedenti rendiconti, ha più volte criticato l’eccessivo utilizzo che di questo istituto ha fatto la Regione, per importi che andavano ben oltre la capacità di riassorbimento in corso di gestione, così da rinviare ad esercizi futuri l’effettivo recupero del deficit generato.

Persistono peraltro forti dubbi sul fatto che la Regione abbia sempre effettivamente disposto di risorse di cassa libera per far fronte agli investimenti senza così dover contrarre i mutui autorizzati.

Infatti, solo dalla sua reintroduzione del 2018 il ricorso al debito in esame è stato subordinato ad una previa verifica della regolarità dei pagamenti e il fatto che la Regione nel 2013 e nel 2014 abbia usufruito dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 conferma la persistenza, già all'epoca, di una sofferenza di cassa apparentemente incompatibile con il debito autorizzato e non contratto.

Inoltre, la gestione di cassa è stata influenzata, sin dagli anni passati, dalle modalità di finanziamento degli investimenti sanitari mediante contributi a rendicontazione, con una manifestazione dell'effettivo esborso di liquidità in anni successivi rispetto al reperimento delle relative risorse. Tale dinamica contribuiva ad assicurare alla Regione la liquidità necessaria per ricorrere a nuovi mutui a pareggio, finendo col peggiorare il disallineamento tra le spese di investimento e le entrate che ne assicurano l'effettiva copertura¹⁶¹.

Peraltro, l'utilizzazione del debito autorizzato e non contratto per il finanziamento dei contributi agli investimenti destinati alle aziende sanitarie, determina come si dirà nel successivo paragrafo, delle distorsioni nella gestione e nella rappresentazione contabile del perimetro sanitario che ne rendono dubbia la compatibilità con i principi della perimetrazione di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011.

La Regione, dopo avervi rinunciato a partire dal 2016, ha autorizzato nuovamente il ricorso al debito autorizzato e non contratto nel 2020 (per 48,01 milioni) e nel 2021 (per 18,02 milioni)¹⁶²: in tutti questi casi il disavanzo generatosi è stato riassorbito dall'avanzo di gestione corrente.

Al fine di fornire maggiori informazioni sugli atti gestionali e sulle iscrizioni contabili relative al disavanzo da debito autorizzato e non contratto, l'art. 11, comma 6, lett. d-ter del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto contenga, a partire dal 2019, l'elenco degli impegni per spese di investimento che hanno determinato tale disavanzo alla fine dell'anno, distintamente per esercizio di formazione.

La Regione Toscana ha predisposto tale elenco nell'ambito della relazione allegata al progetto di rendiconto 2022 (all. P) secondo lo schema definito dal principio contabile concernente la programmazione finanziaria al punto 13, ed ha consentito di verificare che tutti gli impegni finanziati con il debito autorizzato e non contratto si riferiscono a spese di investimento e che risultano interamente pagati al termine del 2022, senza che residuino quindi posizioni debitorie ancora aperte. La tabella seguente riassume le risultanze del prescritto allegato ponendole a confronto con quelle riportate nel medesimo allegato alla relazione dei precedenti esercizi.

¹⁶¹ Per una dettagliata descrizione del fenomeno si rimanda al capitolo sulla gestione di cassa ed a quello relativo agli investimenti sanitari.

¹⁶² Per quanto riguarda il 2021, 14,75 milioni sono stati autorizzati sul medesimo esercizio ed impegnati per 13,31 milioni, mentre 3,27 milioni rappresentano impegni 2021 coperti da DANC e reimputati al 2022.

Tab. 6 - Impegni per spese di investimento che hanno generato disavanzo autorizzato e non contratto (DANC) al termine dell'esercizio, per anno di formazione. (in milioni)

Rendiconto 2020				Rendiconto 2021				Rendiconto 2022			
Esercizio di formazione dell'impegno	Importo impegno finanziato da DANC	Importo pagato alla fine dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce	Residui passivi da rinviare all'esercizio successivo	Esercizio di formazione dell'impegno	Importo impegno finanziato da DANC	Importo pagato alla fine dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce	Residui passivi da rinviare all'esercizio successivo	Esercizio di formazione dell'impegno	Importo impegno finanziato da DANC	Importo pagato alla fine dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce	Residui passivi da rinviare all'esercizio successivo
2008	213,42	213,42	0,00	2008	192,91	192,91	0,00	2008	146,74	146,74	0,00
2009	211,76	211,76	0,00	2009	184,35	184,35	0,00	2009	176,60	176,60	0,00
2010	196,10	196,10	0,00	2010	138,92	138,92	0,00	2010	106,08	106,08	0,00
2011	183,81	183,81	0,00	2011	167,19	167,19	0,00	2011	144,71	144,71	0,00
2012	216,67	216,67	0,00	2012	216,67	216,67	0,00	2012	174,80	174,80	0,00
2013	0,00	0,00	0,00	2013	0,00	0,00	0,00	2013	0,00	0,00	0,00
2014	0,26	0,26	0,00	2014	0,26	0,26	0,00	2014	0,26	0,26	0,00
Totale	1.022,02	1.022,02	0,00	totale	900,29	900,29	0,00	totale	749,19	749,19	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

1.1.2 Il disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui

Il disavanzo derivante dal riaccertamento dei residui richiesto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011 e dalla conseguente rideterminazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 con l'applicazione degli schemi della contabilità armonizzata, pari inizialmente a 87,39 milioni, si è ridotto al termine del 2022 a 64,09 milioni.

Il maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario è stato sottoposto ad un piano di rientro trentennale, secondo le regole stabilite dal d.m. del 2 aprile 2015 a rate annuali costanti di 2,91 milioni.

L'analisi dei dati contabili del rendiconto conferma, anche per il 2022, il corretto e completo recupero della quota prevista.

1.1.3 Il disavanzo da FAL

Infine, una ingente quota di disavanzo deriva dall'accantonamento del fondo per la restituzione delle anticipazioni di liquidità (FAL) concesse alla Regione ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013.

Il disavanzo da FAL passa da 559,26 milioni del 2021 a 541,24 milioni del 2022 con una riduzione di 18,02 milioni corrispondente alla quota di ripiano prevista.

Tale disavanzo dipende dal necessario accantonamento nel risultato di amministrazione di un apposito fondo finalizzato a "neutralizzare" le anticipazioni ricevute da parte dell'ente, al fine di consentire che le somme concesse, restituibili in 30 anni, mantenessero la funzione di mere anticipazioni destinate al pagamento dei debiti pregressi, senza essere impiegate per altri utilizzi, ampliando la capacità di spesa dell'ente o riducendone il disavanzo.

La necessità dell'accantonamento in oggetto, confermata peraltro dalla Corte costituzionale¹⁶³, ha determinato un notevole aggravio dei risultati di amministrazione delle regioni che avevano usufruito delle suddette anticipazioni di liquidità. La disciplina relativa alle modalità di accantonamento del fondo e di recupero dell'eventuale disavanzo generatosi è regolata dall'art. 1 del d.l. n. 179/2015 e poi trasfusa nell'art. 1, commi da 692 a 700, della l. n. 208/2015¹⁶⁴.

¹⁶³ Sentenza n. 181/2015.

¹⁶⁴ Si riporta il testo dei commi da 698 e 700 che interessano la Regione Toscana:

698. Le regioni che, nei casi diversi dal comma 697, a seguito dell'incasso delle anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, non hanno stanziato in bilancio, tra le spese, un fondo diretto ad evitare il finanziamento di nuove e maggiori spese e non hanno accantonato tale fondo nel risultato di amministrazione, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, provvedono a rideterminare, alla data del 1° gennaio 2015, con deliberazione della Giunta regionale da trasmettere al Consiglio regionale: a) il proprio risultato di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2014 definito ai fini del rendiconto 2014, anche se approvato dal Consiglio, riferendolo al 1° gennaio 2015, accantonandone una quota al fondo anticipazione di liquidità, per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e nel 2014, al netto delle quote già rimborsate, se hanno partecipato alla sperimentazione prevista dall'articolo 78 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e non hanno effettuato il riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 17-bis, del predetto decreto legislativo n. 118 del 2011; b) il proprio risultato di amministrazione disponibile al 1° gennaio 2015, definito nell'ambito del riaccertamento straordinario dei residui, accantonandone una quota al fondo anticipazione di liquidità, per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e

Tale norma è stata altresì oggetto di attenzione da parte della Sezione delle autonomie di questa Corte, investita della questione di massima sulla sua interpretazione¹⁶⁵.

Inoltre, è nuovamente intervenuta la Corte costituzionale, con la sentenza n. 80/2021, che ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità dell'art. 39-ter, comma 3, del d.l. n. 162/2019¹⁶⁶ che riproponeva per gli enti locali un meccanismo di contabilizzazione del FAL analogo a quello previsto dalla legge n. 208/2015 per le regioni.

In considerazione della normativa vigente e della giurisprudenza della Corte costituzionale sopra richiamata, si ritiene, come già osservato nelle precedenti relazioni, che per effetto della concreta applicazione che la Regione ha fatto delle regole contabili stabilite dalla legge, così come integrate dall'interpretazione data dalla Sezione delle autonomie, l'iscrizione in entrata del FAL non abbia determinato l'ampliamento della capacità di spesa o la riduzione del disavanzo di amministrazione.

Infatti, l'iscrizione in spesa, oltre che dell'accantonamento FAL residuo (541,24 milioni), anche del disavanzo di amministrazione da FAL da ripianare nell'anno (18,02 milioni), corrispondente alla stessa rata da rimborsare, fa sì che il FAL iscritto in entrata per pari importo (559,26 milioni) realizzi un saldo pari a zero e quindi non possa finanziare altre spese, e in particolare non possa finanziare il rimborso della rata che, al contrario, trova la propria copertura in entrate di competenza.

La rinegoziazione del piano di ammortamento dell'anticipazione di liquidità prevista dalla l. n. 234/2021 (art. 1, comma 597) di cui la Regione Toscana si è avvalsa conseguendo un

nel 2014, al netto delle quote già rimborsate, se non hanno partecipato alla sperimentazione prevista dall'articolo 78 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, o hanno effettuato il riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 17-bis, del predetto decreto legislativo n. 118 del 2011.

699. L'eventuale disavanzo di amministrazione derivante dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità di cui al comma 698 è ripianato annualmente, 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 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).

700. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 698 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) 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. Dall'esercizio 2017, fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente, e in spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente; b) la quota del fondo eccedente l'importo del disavanzo di amministrazione formatosi in attuazione del comma 698 è utilizzata secondo le modalità previste dall'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

¹⁶⁵ Si rimanda al riguardo alla deliberazione n. 28/SEZAUT/2017/QMIG che ha enunciato i principi di diritto che riassumono anche i criteri di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità richiesti alle regioni.

¹⁶⁶ La sentenza in oggetto prevede in particolare che *“a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 è iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo è iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20 - programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio”*.

tasso di interesse più favorevole rispetto a quello applicato in origine costanti, e, prolungando tuttavia la durata del piano stesso produce effetti anche in termini di disavanzo.

Nel dettaglio, la riduzione, rispetto all'originario piano di ammortamento, della quota di rimborso dell'anticipazione già a partire dall'esercizio 2022 e per gli anni a venire andrà ad incidere sulla quota di ripiano del disavanzo da FAL a partire dall'esercizio 2023 e progressivamente nei successivi esercizi. In tal modo, riducendosi la quota di copertura annuale del disavanzo, aumenta di conseguenza del medesimo importo l'ammontare del disavanzo stesso e si allunga l'orizzonte temporale per il suo ripiano.

Tab. 7 - Impatto rinegoziazione anticipazione di liquidità su disavanzo da FAL. (in euro)

Disavanzo da anticipazione di liquidità	Disavanzo 2022	Quota di ripiano del disavanzo applicata al bilancio 2022	Disavanzo 2023	Quota di ripiano del disavanzo applicata al bilancio 2023	Disavanzo 2024	Quota di ripiano del disavanzo applicata al bilancio 2024	Disavanzo 2025
dato ante rinegoziazione	559.263.618	18.027.517	541.236.101	18.435.056	522.801.045	18.853.313	503.947.732
dato post rinegoziazione	559.263.618	18.027.517	541.236.101	16.654.687	524.581.414	16.899.471	507.681.943
variazioni post rinegoziazione (+/-)	-	-	-	- 1.780.369	+ 1.780.369	- 1.953.842	+3.734.211

Fonte: bilancio di previsione 2022-2023 e terza variazione al bilancio; bilancio di previsione 2023-2025.

Per la descrizione dettagliata della contabilizzazione del disavanzo in esame e della riduzione della quota di rimborso dell'anticipazione si rimanda altresì alla sezione appositamente dedicata alle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 nell'ambito del capitolo sulla gestione di cassa di questa relazione.

1.2 La scomposizione del risultato di amministrazione tra perimetro ordinario e perimetro sanitario. Squilibrio del perimetro sanitario

Nella seguente tabella è rappresentata la scomposizione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2022 sui due perimetri, ordinario e sanitario, in cui si suddivide il bilancio regionale.

Tab. 8 - Scomposizione RA 2022 tra perimetro ordinario e perimetro sanitario. (in milioni)

	Totale	Ordinario	Sanitario
Fondo cassa 31/12	1.283,61	1.187,05	96,55
Residui attivi	4.156,23	1.607,69	2.548,54
Residui passivi	4.438,05	836,04	3.602,02
FPV	467,83	467,83	
Risultato di amministrazione (A)	533,96	1.490,88	-956,92
Parte Accantonata (B)	1.386,86	838,29	548,57
Parte Vincolata (C)	501,78	457,67	44,33
Parte destinata investimenti (D)			
Parte disponibile (E)	-1.354,69	194,91	-1.549,82
Di cui disavanzo DANC	749,19		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

La lettura dei dati evidenzia che l'intero disavanzo grava esclusivamente sul perimetro sanitario che registra una passività di 956,92 milioni in corrispondenza del risultato formale (lett. A) e di 1.549,82 in corrispondenza del risultato sostanziale - parte disponibile (lett. E).

La corretta applicazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, col richiedere l'integrale accertamento e impegno delle entrate e delle spese del perimetro sanitario, dovrebbe assicurare, di contro, un saldo tendenzialmente neutro.

Si garantisce in questo modo che le spese per l'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) trovino specifica copertura nelle entrate del Fondo sanitario indistinto definito a livello nazionale, escludendone impieghi per differenti finalità, come più volte sancito anche dalla giurisprudenza costituzionale.

In linea di principio non può essere escluso invece che spese sanitarie diverse da quelle per i LEA siano coperte da entrate accertate nel perimetro ordinario.

In questi casi, tuttavia, al fine di preservare l'equilibrio del perimetro sanitario deve essere assicurato, anche attraverso opportuni meccanismi contabili, che gli effetti finanziari dell'entrata ordinaria siano trasferiti al perimetro sanitario.

In difetto di tali rimedi si produrrà inevitabilmente un disavanzo del perimetro sanitario, con l'eventuale sottrazione di liquidità dal conto dedicato.

A seguito dei controlli e dei riscontri effettuati sulla documentazione acquisita in corso di istruttoria è emerso che lo squilibrio del perimetro sanitario è quasi interamente riferibile agli effetti del "debito autorizzato e non contratto" (DANC) di cui la Regione ha fatto largo uso in passato per finanziare i contributi agli investimenti degli enti del SSR.

Il DANC, come ricordato in altri passaggi di questa relazione, consente di assumere impegni in difetto di accertamento quando la disponibilità di cassa dell'ente è sufficiente a sostenere i pagamenti previsti per gli impegni assunti senza dover contrarre il mutuo.

L'operazione determina necessariamente un disavanzo di amministrazione che potrà essere progressivamente recuperato (laddove deficienze di cassa non obblighino alla contrazione del mutuo) con il margine di parte corrente (ossia la differenza positiva tra accertamenti ed impegni di competenza) eventualmente realizzato al termine di ogni gestione.

Si deve tuttavia considerare che questo saldo positivo può manifestarsi esclusivamente nel perimetro ordinario e non anche nel perimetro sanitario che, come accennato in precedenza, non ammette entrate libere.

Ne viene pertanto che, per dare copertura agli impegni di spesa sanitaria privi dei correlati accertamenti, le maggiori entrate prodotte sul perimetro ordinario necessitano di una operazione contabile che ne trasporti gli effetti sul perimetro sanitario e ne riduca così il disavanzo.

Senza un intervento di "riequilibrio" del tipo sopra descritto sono infatti due i casi che si possono verificare:

- o non sono eseguiti pagamenti e gli impegni finanziati da DANC rimangono a carico del perimetro sanitario come residui passivi privi di formale copertura;
- oppure sono eseguiti pagamenti direttamente dalla cassa sanitaria, ma all'eliminazione degli impegni o residui passivi corrisponderebbe una identica riduzione della disponibilità della cassa sanitaria stessa che ne ha sostenuto l'onere, con il risultato di lasciare inalterato il saldo negativo del perimetro.

Il fatto che, a fronte della progressiva riduzione del disavanzo totale da DANC della Regione (passato da oltre 2 miliardi del 2017 a circa 750 milioni del 2022), lo squilibrio del perimetro sanitario sia rimasto pressoché immutato nel tempo induce a ritenere che tutti i pagamenti dei residui passivi originariamente finanziati da DANC siano stati effettuati con uscite della cassa sanitaria senza che questa sia mai stata alimentata con rimesse dalla cassa ordinaria su cui si produceva l'effetto utile del margine di parte corrente.

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

Il "disavanzo sanitario", al netto della parte ancora riferibile al DANC, appare dunque derivare proprio dalle uscite della cassa sanitaria non alimentate dalle rimesse dalla cassa ordinaria.

Alla luce dello squilibrio prodotto sul perimetro sanitario si ritiene che l'utilizzo che la Regione ha fatto del DANC non sia compatibile con le regole della perimetrazione poste a salvaguardia della destinazione del Fondo sanitario all'erogazione dei LEA.

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 e l'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013 stabiliscono rispettivamente l'obbligo di integrale accertamento e impegno delle entrate e delle spese del perimetro sanitario e l'obbligo di quasi (95 per cento) integrale trasferimento alle aziende sanitarie delle somme incassate dalla Regione a finanziamento del Fondo sanitario.

Ne viene che il perimetro sanitario dovrebbe sempre presentare un risultato neutro e non può tollerare disavanzi se non quelli che non trovino immediata copertura in entrate accertate sul perimetro ordinario che ne assicurino l'immediato equilibrio (ad esempio per i ripiani perdite del SSR).

Ne discende altresì che la cassa sanitaria è gravata da un onere di pressoché immediato riversamento che sembrerebbe escluderne qualsiasi disponibilità per far fronte agli impegni DANC.

La Regione avrebbe dovuto, al limite, provvedere ai pagamenti con la cassa ordinaria o comunque alimentare la cassa sanitaria con risorse ordinarie, trasferendo in questo modo sul perimetro sanitario gli effetti positivi dei saldi correnti che si producevano nel perimetro ordinario.

Pagando invece i residui passivi prevalentemente con la cassa sanitaria, il finanziamento degli investimenti che doveva essere assicurato da risorse regionali proprie, è stato imputato di fatto al Fondo sanitario con riduzione, quantomeno, delle disponibilità liquide a favore dei LEA, mentre le maggiori entrate derivanti dai saldi di competenza sono rimaste ad esclusivo vantaggio della parte ordinaria del bilancio.

Vale la pena di ricordare che fino all'esercizio 2019 i crediti della GSA verso la regione imputati al meccanismo del DANC erano qualificati come crediti di parte corrente.

La stessa Regione, con la memoria trasmessa in occasione del precedente controllo sulla GSA, aveva evidenziato che *“gran parte delle risorse finanziarie corrispondenti ai mutui a suo tempo non stipulati per la copertura di investimenti sanitari, nel tempo sono state erogate alle aziende sanitarie a valere sulla cassa resa disponibile dalle risorse correnti, e lo sbilancio che originariamente si riferiva alla copertura di investimenti si è “trasferito” sulla copertura dei fabbisogni correnti”*.

I medesimi crediti sono stati classificati come crediti per versamento a patrimonio netto solo nel bilancio dell'esercizio 2020, senza peraltro che sia emersa alcuna giustificazione di questa operazione.

Per effetto del DANC, dunque, le spese di investimento comprese nel perimetro sanitario e che, secondo la prescrizione dell'art. 20 del d.lgs. sull'armonizzazione contabile, dovrebbero necessariamente trovare una contropartita in entrate destinate allo stesso perimetro, sono in ultima analisi scaricate sul finanziamento sanitario indistinto di parte corrente posto a garanzia dei LEA.

In conclusione, l'impiego del DANC, nell'utilizzo che ne ha fatto la Regione per contribuire ai finanziamenti delle aziende sanitarie, appare in contrasto con le regole contabili e i principi di rilevanza costituzionale sopra riferiti.

Questo infatti:

- impedisce la conciliazione tra il bilancio della Regione e il bilancio della GSA, costretta a iscrivere un credito verso la stessa Regione privo di reale significato contabile;
- comporta la persistenza di un saldo negativo del perimetro sanitario che viceversa, anche per assicurare i dovuti controlli sulla corretta e completa destinazione del FSR, dovrebbe essere sempre in equilibrio;
- può determinare la confusione tra contributi in conto capitale e contributi in conto esercizio a carico del Fondo sanitario;
- favorisce un indebito utilizzo della cassa sanitaria per il pagamento di spese di investimento riducendo la provvista per l'erogazione dei LEA e per altre spese sanitarie.

La Regione è pertanto tenuta a ripristinare la dotazione della cassa sanitaria delle risorse impiegate per il pagamento degli impegni e residui passivi originariamente finanziati dal DANC e rimuovere, di conseguenza, lo squilibrio del perimetro sanitario fino alla concorrenza dell'importo tutt'ora ancora coperto dallo stesso DANC.

Pertanto, a fronte dei 657,03 milioni che sono stati temporaneamente sottratti alla sua disponibilità, la cassa sanitaria deve essere ripristinata nella sua dotazione effettiva e impiegata per la riduzione dei debiti nei confronti delle aziende sanitarie per quote del fondo sanitario di parte corrente.

Con le controdeduzioni, la Regione, dopo aver brevemente illustrato le caratteristiche fondamentali dell'istituto già previsto dalla legislazione statale e regionale precedente all'armonizzazione contabile, riferisce innanzitutto di aver fatto ricorso al DANC sino all'esercizio 2015 per finanziare investimenti “ordinari” e sanitari” anche precedentemente alla perimetrazione del bilancio.

Viene evidenziata poi la disponibilità di cassa, sempre riscontrata sul conto sanitario (con una giacenza media negli ultimi anni di oltre 300 milioni), che ha consentito di gestire i

pagamenti senza dover ricorrere alla contrazione di mutui o riversamenti dalla cassa ordinaria.

Ricorda ancora la Regione in questo senso che il d.lgs. n. 118/2011 ammette sempre una certa permeabilità tra i due perimetri, consentendo temporanei trasferimenti di liquidità da un conto all'altro in presenza di esigenze di cassa.

Si afferma, quindi, che l'esistenza di un saldo negativo del perimetro sanitario, correlato in particolare al ricorso in passato all'istituto del DANC, non impedisce lo svolgimento dei controlli sulla corretta e completa destinazione del FSR e comporta invece l'esigenza di una riconciliazione tra i dati presenti in contabilità finanziaria sul bilancio regionale e le registrazioni economico patrimoniali tenute in GSA, nelle quali è iscritto il credito verso la stessa Regione fintanto che la cassa non sia introitata.

La Regione, in sede di contraddittorio, ha dichiarato che, con mandato n. 28800 del 7 luglio 2023, è stato disposto un trasferimento di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario per un importo di 660 milioni, determinato sulla base dei pagamenti delle spese di investimento finanziate dal DANC effettuati con la cassa sanitaria.

1.3 I fondi accantonati nel risultato di amministrazione.

I fondi che devono essere necessariamente ricompresi tra gli accantonamenti del risultato di amministrazione, secondo quanto previsto dal già citato punto 9.2 del principio applicato alla contabilità finanziaria, sono costituiti dal fondo crediti di dubbia esigibilità, dall'accantonamento per residui perenti e dagli accantonamenti per passività potenziali - fondo contenzioso.

A questi, si aggiungono ulteriori fondi che l'ente è tenuto ad accantonare in base a specifiche disposizioni normative diverse dal d.lgs. n. 118/2011. Nel caso della Toscana, si tratta del fondo a presidio delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013, regolato dalla già citata l. n. 208/2015 e del fondo per perdite di società partecipate, disciplinato dall'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 (Testo unico sulle società partecipate).

Oltre ad essi, è previsto un fondo generico denominato "altri accantonamenti", all'interno del quale confluiscono poste di diversa natura.

1.3.1 Il Fondo crediti di dubbia esigibilità

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) rappresenta uno dei principali fondi accantonati nel risultato di amministrazione con lo scopo di evitare l'impiego di risorse di dubbia realizzazione per finanziare spese esigibili nel corso del medesimo esercizio.

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria ne definisce la disciplina e le modalità di calcolo¹⁶⁷.

Il fondo è stanziato annualmente in sede di bilancio di previsione e viene variato nel corso della gestione in relazione all'evoluzione delle entrate dell'ente ed alla capacità di

¹⁶⁷ Il fondo crediti di dubbia esigibilità è disciplinato al punto 3.3 a cui si aggiungono le indicazioni di dettaglio descritte nell'esempio n. 5 contenuto nello stesso principio contabile.

riscossione delle stesse. Al termine dell'esercizio confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata, unitamente alla quota proveniente dagli anni precedenti, a partire dalla prima costituzione disposta con il riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015.

Si tratta di una grandezza variabile soggetta a verifica sia in corso di esercizio sia in sede di assestamento, con l'adeguamento del fondo stanziato in base all'andamento delle entrate di competenza; sia a rendiconto con la revisione dell'accantonamento nel Risultato di amministrazione in base all'andamento delle riscossioni dei residui attivi.

In particolare, la Regione, alla chiusura dell'esercizio, è tenuta a rideterminare il fondo già accantonato nel Risultato di amministrazione, in relazione alla consistenza dei residui attivi provenienti sia dalla competenza che dalle passate gestioni, mediante un apposito metodo di calcolo basato sull'andamento storico delle riscossioni degli ultimi cinque esercizi.

Lo stesso principio contabile consente di escludere dal calcolo ai fini dell'accantonamento, oltre ad una serie di entrate espressamente previste e la cui riscossione si presume certa per natura (le entrate tributarie accertate per cassa, le entrate che finanziano il fondo sanitario, le risorse connesse alle manovre fiscali accertate sulle stime effettuate dal Mef, i trasferimenti statali ed europei ed i crediti assistiti da fideiussione), anche altre entrate di cui sia lo stesso ente a dichiarare motivatamente la piena riscuotibilità.

La Regione, in applicazione delle predette regole, ha provveduto alla rideterminazione dell'accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità risultato pari a 698,41 milioni.

Dalle verifiche effettuate sui dati del progetto di rendiconto in esame e sulla documentazione acquisita in via istruttoria, la procedura seguita per la costituzione e quantificazione del FCDE¹⁶⁸ è apparsa conforme alle regole contabili sopra enunciate che ne garantiscono la congruità.

Sono state correttamente determinate, in particolare, le entrate da considerare ai fini del calcolo con le relative percentuali di accantonamento, così come le entrate da escludere, in quanto ritenute di sicura o probabile riscossione secondo quanto stabilito dalle stesse regole contabili.

Con riferimento al titolo I, su un totale 2.351,93 milioni di residui attivi risultati a fine esercizio sono stati 611,99 milioni quelli considerati ai fini dell'accantonamento e 1.739,94 milioni quelli esclusi (73,98 per cento). Figurano tra questi ultimi a) gli accertamenti riferibili ad entrate tributarie che sono gestiti per cassa (compresi IRAP e Addizionale regionale all'IRPEF), con la sola eccezione di residui relativi a tasse automobilistiche che negli anni scorsi non sono stati riversati dagli intermediari della riscossione; b) i tributi destinati al finanziamento della

¹⁶⁸ La Regione ha provveduto a:

- determinare l'importo dei residui attivi al 31/12/2021 anche a seguito dell'operazione di riaccertamento ordinario di cui alla d.g.r. n. 490/2022;
- calcolare la media del rapporto tra incassi in conto residui e residui attivi, per singola tipologia di entrata, all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi (2017-2021);
- individuare i residui attivi di dubbia e difficile esazione su cui applicare l'accantonamento, con l'esclusione delle entrate già specificate in sede di bilancio di previsione;
- determinare il valore dell'accantonamento calcolando sull'importo complessivo dei residui di dubbia e difficile esazione una percentuale pari al complemento a 100 delle medie di cui sopra.

sanità; c) le compartecipazioni di tributi, quali la compartecipazione Iva, non destinate alla sanità e quelle relative al fondo nazionale trasporti, che costituiscono crediti vantanti verso altre amministrazioni pubbliche; d) i fondi perequativi da Amministrazioni Centrali quali il Fondo di Garanzia interregionale previsto dall'art. 13 del d.lgs. n. 56/2000, determinato sulla base degli atti di riparto del Fondo Sanitario Nazionale.

Con riferimento al titolo III, su un totale 125,03 milioni di residui attivi risultati a fine esercizio, sono stati 121,92 milioni quelli considerati ai fini dell'accantonamento e 3,11 milioni quelli esclusi (2,49 per cento). Nessuna tipologia di entrata è stata completamente esclusa dal calcolo, ma soltanto alcuni accertamenti riguardanti crediti vantati nei confronti di particolari soggetti debitori, quali pubbliche amministrazioni, Consiglio regionale o singoli uffici, enti dipendenti, dipendenti regionali, nonché l'erario per saldo "a credito" di dichiarazioni IVA.

Il fatto che determinate posizioni creditorie espresse dai residui attivi non debbano necessariamente comportare accantonamenti non esonera naturalmente la Regione dall'adozione opportune azioni per il tempestivo recupero delle stesse, con particolare riferimento a quelle vantate verso altre pubbliche amministrazioni e verso gli organismi dipendenti, procedendo ad una loro riconciliazione periodica con i debiti iscritti nei bilanci dei soggetti debitori.

Di seguito si riporta il dettaglio del calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel rendiconto 2022, con le singole tipologie di entrata considerate, unitamente alla distinzione dei residui attivi per provenienza (dalla competenza o da esercizi pregressi) ed alle loro percentuali di svalutazione (rappresentate dal complemento a 100 della media delle riscossioni), come derivante dal calcolo sopra descritto.

Tab. 9 - Modalità di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2022. (in euro)

Tipologia (cod.)	Tipologia (descrizione)	Residuo da gestione residui	Accantonamento del residuo da gestione residui	Residuo da competenza	Accantonamento del residuo da competenza	% Svalutazione	Accantonamento totale
		a	b	c	d		b+d
1010100	Imposte tasse e proventi assimilati	468.575.816	441.632.707	141.886.515	133.728.040	94,25%	575.360.747
2010200	Trasferimenti corr. da famiglie	137	134	0	0	98,17%	134
3010000	Vendita beni servizi e proventi derivanti da gestione beni	16.308.018	6.281.849	27.232.335	10.489.895	38,52%	16.771.744
3020000	Proventi da attività controllo e repressione irregolarità e illeciti	6.941.186	6.773.903	1.082.959	1.056.860	97,59%	7.830.763
3030000	Interessi attivi	1.624.263	1.524.858	663.702	623.084	93,88%	2.147.942
3040000	Altre entrate da redditi da capitale	382.070	333.165	0	0	87,20%	333.165
3050000	Rimborsi e altre entrate correnti	59.048.702	57.968.111	1.173.431	1.151.958	98,17%	59.120.069
4040000	Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	56.892	37.366	0	0	65,68%	37.366
4050000	Altre entrate in conto capitale	29.408.931	27.170.912	7.100.183	6.559.859	92,39%	33.730.770
5010000	Alienazione di attività finanziarie	161.753	104.702	5.165	3.343	64,73%	108.045
5030000	Riscossione crediti medio-lungo termine	3.420.409	2.972.336	0	0	86,90%	2.972.336
Totale		585.928.178	544.800.044	179.144.290	153.613.038		698.413.082

Fonte: Corte dei conti su dati della Regione Toscana - allegato c) al progetto di rendiconto 2021 (p.d.l. n. 50/2023).

L'accantonamento totale risulta pari a 698,41 milioni, di cui 544,80 sui residui provenienti dalla gestione dei residui e 153,61 sui residui provenienti dalla competenza dell'esercizio.

Il valore risulta in aumento di 122,32 milioni (+21,23 per cento) rispetto a quello del precedente rendiconto.

La parte più considerevole dell'apporto al FCDE con 575,36 milioni (82,38 per cento del totale), deriva dagli accantonamenti praticati sui residui della tipologia "imposte tasse e proventi assimilati" con una percentuale di svalutazione del 94,25 per cento.

Con riferimento ai singoli capitoli sono le entrate derivanti dalla riscossione coattiva delle tasse automobilistiche che segnano il maggior accantonamento (533,56 milioni) e il maggior incremento sul valore del 2021 (114,33 milioni).

Decisamente più modesti sono gli accantonamenti sui residui delle altre tipologie di entrate considerate. Si segnalano al riguardo "rimborsi ed altre entrate correnti" del titolo III con 59,12 milioni e una percentuale di svalutazione del 98,17 per cento e "altre entrate in conto capitale" del titolo IV con 33,73 milioni e una percentuale di svalutazione del 92,39 per cento.

Si tratta in entrambi i casi di entrate derivanti dall'attività di recupero di contributi correnti o per investimenti precedentemente concessi a soggetti privati.

Con riferimento ai residui delle tipologie o categorie considerate che presentano percentuali di svalutazione particolarmente elevate, prossime al 100 per cento, si invita la Regione a seguire quanto indicato dallo stesso principio contabile 4/2 (punto 9.1) e procedere allo stralcio delle posizioni più risalenti¹⁶⁹.

1.3.2 Il Fondo residui perenti

Il principio contabile applicato della contabilità finanziaria (punto 9.2) prevede tra i fondi accantonati del risultato di amministrazione la presenza di un apposito (e unico) fondo a presidio della fattispecie dei residui perenti denominato "Accantonamento ai residui perenti"¹⁷⁰.

Il valore di tale accantonamento si definisce, al termine dell'esercizio 2022, a 52,32 milioni¹⁷¹, in diminuzione rispetto al 2021 (61,59 milioni), tenuto conto che l'importo complessivo

¹⁶⁹ Il citato principio afferma che: "Trascorsi tre anni dalla scadenza di un credito di dubbia e difficile esazione non riscosso, il responsabile del servizio competente alla gestione dell'entrata valuta l'opportunità di operare lo stralcio di tale credito dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione. In tale occasione, ai fini della contabilità economico patrimoniale, il responsabile finanziario valuta la necessità di adeguare il fondo svalutazione crediti accantonato in contabilità economico patrimoniale (che pertanto può presentare un importo maggiore della quota accantonata nel risultato di amministrazione) e di riclassificare il credito nello stato patrimoniale".

¹⁷⁰ Fino all'esercizio 2018, il fondo "Accantonamento ai residui perenti" riguardava le sole quote destinate alla copertura di impegni perenti su risorse libere ordinarie. Le restanti risorse vincolate erano, invece, incluse tra i fondi vincolati del risultato di amministrazione. A partire dall'esercizio 2019, la Regione, a seguito delle sollecitazioni ed in ottemperanza al disposto normativo, ha ricondotto tutte le poste riferite ai residui perenti tra gli accantonamenti nel fondo ad *hoc*.

¹⁷¹ Si precisa che la Regione, in sede di assestamento, non ha applicato al bilancio l'intero ammontare del fondo residui perenti derivante dal precedente esercizio ma solo una quota pari a 7,3 milioni, provvedendo ad accantonare l'intero importo del fondo (52,32 milioni) solo in sede di rendiconto 2022. Come già rilevato per l'FCDE, tale procedura è conseguente alla necessità di rispettare l'art. 1, comma 898, della l. n. 145/2018 in ordine all'impossibilità di applicare per intero la quota di risultato di amministrazione derivante dal precedente esercizio.

delle partite residuali in questione si riduce da 73,91 milioni del rendiconto 2021 a 62,73 milioni al termine del 2022, a seguito di impegni reiscritti durante l'anno per 7,02 milioni e di cancellazioni per 4,16 milioni.

In considerazione di tale ammontare, la percentuale di copertura del fondo è pari all'83,40 per cento del totale dei residui stessi, in lieve aumento rispetto al valore del precedente esercizio e superiore alla soglia prudenziale del 70 per cento definita dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte¹⁷².

Il fondo in oggetto è destinato ad esaurirsi progressivamente in funzione del fatto che le poste da esso tutelate vengono via via reiscritte in bilancio tra le spese di competenza e/o cancellate per estinzione delle obbligazioni nei confronti dei creditori. Non si formano, parallelamente, nuovi residui in conseguenza del venir meno, nell'ordinamento contabile regionale, dell'istituto della perenzione¹⁷³.

Come si desume dall'allegato A/1 "quote accantonate" del progetto di rendiconto 2022, le principali voci che attualmente alimentano il fondo sono di natura ordinaria, pari complessivamente a 44,99 milioni. Tra di esse, 13,42 milioni attengono alla parte corrente e 31,47 milioni a quella in conto capitale. Ad esse si aggiungono 0,09 milioni di residui perenti su partite di giro¹⁷⁴, anch'esse oggetto, secondo un'applicazione estensiva del disposto normativo in materia da parte della Regione Toscana, di applicazione dell'istituto della perenzione amministrativa¹⁷⁵. La quota sanitaria è, invece, complessivamente pari a 7,34 milioni, di cui 7,09 di parte corrente e 0,25 milioni in conto capitale. In particolare, diminuisce la quota a presidio delle partite residuali perenti relative a spesa di investimento che si riduce di 4,25 milioni a causa delle numerose reiscrizioni in bilancio di residui perenti in conseguenza delle richieste di erogazione pervenute all'amministrazione regionale da parte del legittimo destinatario.

La quasi totalità degli accantonamenti sul fondo residui perenti trova rappresentazione contabile anche nell'allegato A/2 "quote vincolate" al progetto di rendiconto 2022. Tuttavia, nella determinazione complessiva dell'ammontare dei fondi vincolati, tali quote non vengono considerate, così come indicato nel par. 13.7.2 dell'allegato 4/1 del d.lgs. n. 118/2011, modificato dal d.m. 1° agosto 2019, al fine di evitare che sia doppiamente conteggiate nell'ambito del risultato di amministrazione. Della questione si tratterà con maggiore dettaglio nell'ambito dell'analisi sui fondi vincolati del risultato di amministrazione.

1.3.3 Il Fondo anticipazione di liquidità

Come già anticipato, la Regione Toscana, in virtù del fatto di aver usufruito delle anticipazioni di liquidità previste dal d.l. n. 35/2013 è tenuta a costituire all'interno del risultato di

¹⁷² Delibera n. 14/AUT/2006. Ai sensi di tale atto, viene richiesta agli enti una dotazione minima del fondo residui perenti pari ad almeno il 70 per cento del loro ammontare.

¹⁷³ Ai sensi del d.lgs. n. 118/2011, art. 60, comma 3, l'istituto della perenzione disciplinato dall'art. 34, comma 4 della l.r. n. 36/2001, non è più applicabile a partire dalla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2015.

¹⁷⁴ La quota del fondo relativa al pagamento dei residui perenti relativi alle partite di giro, pari a 99.156,41 euro dà una copertura pari al 100 per cento al totale dei residui perenti di tale fattispecie.

¹⁷⁵ Per le valutazioni in ordine all'estensione da parte della Regione Toscana, dell'istituto della perenzione amministrativa alle partite di giro, si rinvia al paragrafo sui servizi in conto terzi del Cap. 3 di questa Relazione.

amministrazione uno specifico fondo a presidio di tali poste, così come regolato dalla l. n. 208/2015.

Al termine dell'esercizio 2022, tale fondo è pari a 541,24 milioni con una riduzione, rispetto al 2021, di 18,02 milioni, corrispondente alla quota di disavanzo che l'ente è tenuto ad applicarsi e finanziare nel bilancio 2022 sulla base della già citata l. n. 208.

Tale quota, come accennato in precedenza, si è incrementata nel corso degli anni, in quanto il piano di rientro della liquidità erogata da parte dello Stato prevedeva, inizialmente, il rimborso in quote capitali di importo crescente, da aggiungere agli interessi passivi, con un conseguente aumento di costi sui bilanci futuri dell'ente, da finanziare con risorse proprie. Al riguardo, si precisa che la Regione ha proceduto, nel 2022, a rinegoziare il piano di ammortamento dell'anticipazione in esame, come consentito dalla l. n. 234/2021 (art. 1, comma 597) ad un tasso di interesse più favorevole rispetto a quello applicato in origine e mediante rate annuali costanti, comprensive di quota capitale e interessi, prolungando la durata del piano stesso. In particolare, dei 914,6 milioni iniziali di cui la Regione ha usufruito, è stato rinegoziato il piano riferito a complessivi 510,6 milioni. La restante quota pari a 404 milioni non risulta essere stata rinegoziata. Tale operazione produce effetti anche sulla determinazione del fondo in quanto diminuendo la quota di ripiano del disavanzo in conseguenza dei risparmi ottenuti sulla quota capitale di rimborso dell'anticipazione, l'ammontare del fondo stesso risulterà maggiore rispetto al valore ante rinegoziazione.

Per gli ulteriori approfondimenti in merito si rimanda all'apposito paragrafo nell'ambito del capitolo relativo alla gestione di cassa.

1.3.4 Il Fondo per perdite delle società partecipate

Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate è disciplinato dall'art. 21 del d.lgs. n. 176/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che riproduce sostanzialmente la pregressa disciplina recata dall'art. 1 comma 550 e ss. l. n. 147/2013. A mente delle disposizioni richiamate, nel caso in cui la società partecipata presenti un risultato di esercizio negativo, l'Amministrazione socia che adotti la contabilità finanziaria è tenuta ad accantonare nell'anno successivo, in apposito fondo, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

Il quadro normativo è stato innovato con la previsione dell'art. 10, comma 6 *bis*, del d.l. 77 del 2020 che, per considerare gli effetti della pandemia da Covid-19 in materia dispone che *"l'esercizio 2020 non si computa nel calcolo del triennio ai fini dell'applicazione dell'art.14, comma 5, né ai fini dell'applicazione dell'art. 21 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175"*.

Pertanto, sono stati "neutralizzati" gli effetti derivanti dal conseguimento di un eventuale risultato negativo registrato dal bilancio d'esercizio 2020 ai fini delle norme che:

- vietano il soccorso finanziario dei soci nel caso di società che abbiano registrato perdite di esercizio per tre esercizi consecutivi (e quindi l'esercizio 2020 non viene computato ai fini della determinazione del triennio);
- obbligano ad accantonare fondi in capo agli enti soci in caso di perdite delle partecipate.

Quindi, in caso di perdite registrate nell'esercizio 2020 da parte di società partecipate, la Regione, per la propria quota di partecipazione, non ha l'obbligo di effettuare alcun accantonamento al fondo perdite di cui all'art. 21 del TUSP.

Anche nell'esercizio 2022, la Regione ha fatto corretta applicazione delle disposizioni e dei principi che regolano la costituzione del fondo, dopo che il mancato accantonamento nel rendiconto del 2019 aveva portato alla mancata parifica parziale del Risultato di amministrazione¹⁷⁶.

Il fondo perdite società partecipate accantonato nel Risultato di amministrazione dell'esercizio 2022 ammonta a 26,96 milioni in aumento rispetto al corrispondente valore di 22,96 milioni del precedente esercizio (+17,42 per cento).

L'accantonamento risulta peraltro superiore a quello teoricamente richiesto in base alle dinamiche degli utili e delle perdite delle singole società riassunte nella seguente tabella e per la cui descrizione in dettaglio si rinvia al capitolo della presente Relazione dedicato alle partecipazioni regionali.

Tab. 10 – Fondo perdite società partecipate 2022.

(in euro)

Denominazione società	Utile (perdite) esercizio 2021	Perdite esercizio 2021 non coperte	Quota di partecipazione posseduta dalla regione (al 31/12/2021)	Quota del fondo perdite societarie accantonata nel bp (**)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse da accantonare (e) = (a) + (b) + (c) + (d)	Somma accantonata al RA al 31/12/2021
Alatoscana S.p.A.	12.884	-93.674	51,05%	--47.821	0	-47.821	
FIDI Toscana S.p.A.	453.103	-28.891.341	49,41%	--13.570.124	212.680	-13.357.443	
Firenze Fiera S.p.A.	-641.862	-	31,95%	--456.866	456.866	-	
TOTALE				-		-13.405.264	26.961.611,61

Fonte: dati Regione Toscana, elaborazione Corte dei conti.

Dai dati esposti emerge chiaramente che le perdite societarie che incidono sulla consistenza del fondo stesso sono quasi interamente riferibili a Fidi Toscana S.p.A., con 13,35 milioni.

1.3.5 Il fondo contenzioso

Il fondo contenzioso è disciplinato dal punto 5.2. lett. h) del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011)¹⁷⁷.

¹⁷⁶ L'esercizio 2019 si era, infatti, chiuso senza che la Regione avesse provveduto ad accantonare nel risultato di amministrazione alcuna somma a presidio delle perdite delle proprie società partecipate, nonostante in sede di bilancio preventivo si registrassero stanziamenti per 13,8 milioni, per i quali era logico prevedere una loro convergenza, eventualmente rimodulata, nell'ambito delle quote accantonate nell'ambito del risultato di amministrazione stesso.

¹⁷⁷ Princ. cont. 5.2 lett. h): "nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con

Il fondo in questione ha la finalità di accantonare una parte delle risorse dell'esercizio per far fronte agli esborsi che, in caso di soccombenza, l'ente sarà costretto a corrispondere alle controparti.

La consistenza dell'accantonamento al fondo dev'essere tale da consentire l'eventuale pagamento degli oneri originati dai provvedimenti giudiziari, evitando così che impreviste passività incidano negativamente sugli equilibri di bilancio.

È da evitare, quindi, la sottostima dell'importo da corrispondere in caso di soccombenza, pena l'accantonamento di somme insufficienti per far fronte ai futuri esborsi, e la conseguente necessità di reperire risorse *ex novo* al momento della loro debenza (o, addirittura, l'impossibilità di farlo), con possibili ripercussioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio.

Il principio contabile, poi, consente all'ente, laddove l'importo da accantonare sia particolarmente rilevante, di ripartire l'accantonamento, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione, o a prudente valutazione dell'ente. È opportuno precisare che, laddove l'ente si volesse avvalere di tale facoltà, dovrebbe farlo esplicitamente, e con la dovuta motivazione.

Al riguardo si rammenta quanto più volte evidenziato dalla Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 14/2017/INPR e già, in precedenza, deliberazione n. 9/2016/INPR) circa la particolare attenzione che *“deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza”*.

referimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso.

In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede 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).

In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio.

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).

È parimenti possibile ridurre gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi contenzioso in corso d'anno, qualora nel corso dell'esercizio il contenzioso, per il quale sono stati già effettuati accantonamenti confluiti nel risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, si riduca per effetto della conclusione dello stesso contenzioso (ad es. sentenza, estinzione del giudizio, transazione, ecc.) che consentano la riduzione dell'accantonamento previsto per lo specifico rischio di soccombenza.

L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti.”

L'interpretazione della disposizione e l'orientamento seguito da questa Sezione di controllo sono stati ampiamente rappresentati nella Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2020.

In questa sede, pertanto, ci si limiterà a verificare la congruità dell'accantonamento del fondo contenzioso nel risultato di amministrazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2022.

Il fondo contenzioso alla data del 31 dicembre 2022 è pari a 36,50 milioni, corrispondente alla somma tra l'importo risultante dal rendiconto dell'esercizio 2021 (17,05 milioni), diminuito delle quote accantonate applicate al bilancio 2022 (17,05 milioni) e incrementato dell'accantonamento stanziato nel bilancio 2022 (36,50 milioni), così come risulta dall' "Allegato A/1) Risultato di amministrazione-quote accantonate" al progetto di rendiconto 2022, di cui si riporta uno stralcio:

Tab. 11 - Fondo contenzioso.

(in milioni)

Capitolo di spesa	Descrizione	Risorse accantonate al 1/1/2022	Risorse accantonate applicate al bilancio di esercizio 2022 (con segno -)	Risorse accantonate stanziato nella spesa del bilancio di esercizio 2022	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2022
74091	Fondo spese legali	17,05	-17,05	36,50		36,50

Fonte: P.d.l. 50/2023, Allegato A/1 - Risultato di amministrazione- quote accantonate.

L'accantonamento effettuato sul fondo contenzioso nel 2022 risulta dunque incrementato più del doppio rispetto al valore accantonato nel 2021.

L'Organo di revisione, il quale per espressa previsione del principio contabile è tenuto a verificare la congruità del fondo, nel proprio parere sulla proposta di legge del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2022, dichiara di ritenere *"congrue le risorse quantificate ed accantonate al fondo rischi contenzioso, sia con riferimento al bilancio di previsione 2022-2024 (rendiconto 2022), sia con riferimento al vigente bilancio di previsione 2023-2025, ed invita l'Amministrazione ad un costante monitoraggio dello stato del contenzioso, al fine di garantire un intervento tempestivo all'eventuale mutare delle condizioni, tenuto conto che detto accantonamento è preordinato alla salvaguardia degli equilibri di bilancio"*.

In applicazione degli standard contabili nazionali e internazionali (IAS 37, OIC31, IPSAS 19) le passività potenziali possono essere classificati in base al coefficiente di rischio in:

- passività probabile, caratterizzata da una probabilità che l'evento si verifichi superiore al 50 per cento;
- passività possibile, caratterizzata da una probabilità che l'evento si verifichi compresa tra il 50 e il 10 per cento;
- passività remota, caratterizzata da una probabilità che l'evento si verifichi inferiore al 10 per cento.

Ciò premesso, la Sezione ha invitato l'Ente a formulare un prospetto di sintesi del proprio contenzioso che in base ad ogni fascia di rischio di soccombenza – come sopra enunciate - riportasse il numero totale di contenziosi e gli importi totali relativi al valore della causa, l'importo dovuto, il congruo accantonamento, l'accantonamento a rendiconto, gli stanziamenti

effettuati negli anni 2023, 2024, 2025 e successivi e il valore totale dell'accantonamento sommato allo stanziamento.

Prima di esaminare tale prospetto, si premette che la Regione, con propria nota di riscontro alle richieste istruttorie, ha chiarito i criteri di determinazione delle voci che compongono il prospetto e che di seguito si riportano.

Preliminarmente, la Regione riferisce che l'importo complessivo del fondo in argomento è stato quantificato prendendo in considerazione tutte le cause con probabilità di soccombenza superiore al 50 per cento, alle quali sono aggiunte quelle che, a prescindere dalla percentuale di rischio, hanno un valore economico significativo. La soglia di significatività è stata determinata dall'ente nell'importo di 500.000 euro. Di conseguenza, sono stati effettuati accantonamenti per tutti i contenziosi che superano tale soglia.

La stima del valore congruo da accantonare nel risultato di amministrazione, di norma coincide con la stima della spesa che potrebbe gravare sul bilancio (importo cui presumibilmente l'Amministrazione verrà condannata, incluse le spese di giudizio). In taluni casi tale valore risulta ridotto rispetto alla stima del "valore causa" per tenere conto della particolarità delle cause. In generale, vengono valutati per ogni causa gli elementi giuridici di contesto, l'esperienza storica su cause simili e la probabilità di fondatezza della domanda in base agli insegnamenti giurisprudenziali.

Anche la stima della percentuale di soccombenza è stata valutata considerando gli elementi giuridici di contesto aggiornati in base ai precedenti giurisprudenziali¹⁷⁸.

Tra le cause pendenti, la Regione segnala, anche per il 2022, l'esistenza di una causa di particolare rilievo che, pur avendo una rischiosità bassa, è stata comunque conteggiata nel fondo per il suo elevato valore di stima, avvalendosi della possibilità, concessa dal citato principio contabile 5.2 lett. h), di ripartire, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, i contenziosi di importo particolarmente rilevante. Per tale causa, la cui stima di soccombenza è pari a circa 49 milioni, è stata accantonata, a partire dall'esercizio 2021 e per 7 esercizi, una quota pari a 7 milioni.

La Regione, su richiesta della Sezione, ha quindi compilato il seguente prospetto, dal quale si evince che il totale dei contenziosi pendenti al 31 dicembre 2022 è pari a n. 1.895.

A fronte di cause per un valore complessivo di 424,89 milioni, l'importo di cui potrebbe risultare gravato il bilancio in caso di soccombenza è indicato in 116,36 milioni, con un congruo accantonamento stimato in 102,80 milioni.

Il valore del Fondo da accantonare a rendiconto è fissato in 21,85 milioni, mentre le quote stanziare nel bilancio di previsione triennale (24,44 milioni per il 2023, 28,64 milioni per il 2024, 13,83 milioni per il 2025) e un ulteriore quota riferita alle annualità successive (14,04 milioni) portano il valore totale a corrispondere a quello da ritenersi congruo secondo i criteri sopra riferiti.

¹⁷⁸ In merito alle riserve della Sezione su tali criteri di determinazione del fondo rischi si rinvia a quanto riportato nella Relazione sul rendiconto 2021.

Tab. 12 - Dati rischio contenzioso.

(in milioni)

Contenzioso	n.	Valore causa	Importo dovuto	Congruo accantonamento	Accantonamento rendiconto	Stanziamiento 2022	Stanziamiento 2023	Stanziamiento 2021	Stanziamenti successivi	Accantonamento + stanziamiento
Soccombenza > 50%	1029	142,13	51,82	48,83	7,52	13,06	21,41	6,84	-	48,83
Soccombenza 10/50	837	280,46	64,47	53,96	14,31	11,38	7,22	7,00	14,04	53,96
Soccombenza < 10%	29	2,30	0,07	0,02	0,02	-	-	-	-	0,02
Totale	1.895	424,89	116,36	102,80	21,85	24,44	28,64	13,84	14,04	102,80

Fonte: dati forniti dalla Regione.

Entrando nel dettaglio dei dati riportati nel prospetto, emerge come il numero dei contenziosi per i quali è stato indicato un rischio di soccombenza superiore al 50 per cento sia pari a 1.029, corrispondente ad una stima dell'importo dovuto in caso di soccombenza pari a 51,82 milioni e ad un congruo accantonamento pari a 48,83 milioni.

Numerosi sono anche i contenziosi con probabilità di soccombenza compresa fra il 10 per cento e il 50 per cento, pari a 837, corrispondenti ad una stima di importo dovuto in caso di soccombenza pari a 64,46 milioni, e ad un congruo accantonamento pari a 53,96 milioni.

I contenziosi con probabilità di soccombenza inferiore al 10 per cento sono, invece, soltanto n. 29, cui corrisponde una stima dell'importo dovuto in caso di soccombenza pari a 74.000 euro, e un congruo accantonamento pari a 15.000 euro.

Il Fondo contenzioso accantonato nel rendiconto dell'esercizio 2022 risulta di 36,50 milioni (quindi superiore al valore di 21,85 milioni comunicato dalla Regione con il prospetto sopra riportato) a fronte di un contenzioso a rischio soccombenza del valore 102,80 milioni e risultano di conseguenza ridotti, rispetto alla distribuzione prospettata, gli importi stanziati sugli esercizi successivi (20 milioni sul 2023, 17 milioni sul 2024, 16,08 milioni sul 2025 e 14 milioni sugli esercizi successivi).

La Regione ha inoltre riferito che, in conseguenza dell'istaurarsi di diverse cause relative al *payback* per i dispositivi medici, il valore del contenzioso a febbraio 2023 è stato stimato nel maggior importo di 105,84 milioni che determinerà la necessità di un ulteriore accantonamento affidato alla seconda legge di variazione del bilancio.

Si ribadisce in questa sede quanto già affermato nella precedente Relazione, ossia che l'accantonamento al fondo dovrebbe essere disposto interamente sul rendiconto dell'esercizio, essendo da considerare come un caso eccezionale, basato su specifici presupposti, la ripartizione della somma su più esercizi. Infatti, l'accantonamento effettuato sul rendiconto ha una copertura sicura, basata su entrate già accertate in contabilità, mentre la ripartizione sul bilancio preventivo, pur se caratterizzato dalla natura autorizzatoria, richiede sempre una conferma all'esito dei risultati effettivi della gestione. Unica eccezione, ammessa dal principio contabile, si ha quando l'importo in questione sia considerato di particolare rilevanza. Di conseguenza, almeno la differenza tra il valore del congruo accantonamento, relativo ai contenziosi con probabilità superiore al 50 per cento, e l'accantonamento effettivo, al netto dei contenziosi di rilevante importo, avrebbe dovuto essere accantonata al fondo. La Regione ha comunque accantonato al fondo contenzioso, ripartendolo negli anni secondo una propria volontà programmatica, la somma 102,80 milioni, pari esattamente a quanto valorizzato come congruo accantonamento.

La Sezione esorta la Regione a proseguire nell'opera di una costante ricognizione e aggiornamento del contenzioso in essere o potenziale e l'Organo di revisione a verificare la congruità dei relativi accantonamenti a bilancio.

1.3.6 Altri accantonamenti

L'elenco dei fondi accantonati nel risultato di amministrazione si conclude con l'analisi della quota residuale denominata "altri accantonamenti" che si definisce al termine dell'esercizio 2022 in 31,43 milioni, con un incremento di 26,38 milioni rispetto al valore del precedente esercizio di 5,05 milioni.

Contribuiscono a definirne il nuovo valore gli accantonamenti per "*conguaglio Stato su manovra IRAP*" (17,82 milioni) e "*compensazioni intraregionali risorse ex art. 111 d.l. 34/2020*" (11,71 milioni) non presenti nel 2021 che si aggiungono a quelli per "*indennità di fine mandato*" (1,80 milioni) e per "*fondo innovazione*" (0,91 milioni).

1.4 I fondi vincolati

La parte vincolata del risultato di amministrazione ammonta complessivamente a 501,61 milioni, così ripartiti:

- vincoli derivanti da trasferimenti (357,94 milioni);
- vincoli derivanti da leggi o da principi contabili (83,10 milioni);
- vincoli formalmente attribuiti dall'ente (10,93 milioni);
- vincoli da finanziamenti (5,53 milioni);
- altri vincoli (44,11 milioni).

Tale rappresentazione, rilevabile nel prospetto dimostrativo allegato al rendiconto, differisce rispetto a quella risultante dall'elenco analitico delle quote vincolate allegato alla relazione sulla gestione (all. A/2), che viene a quantificarsi in 568,14 milioni. Si tratta di un disallineamento (pari nell'esercizio 2022 a 66,53 milioni) riscontrabile annualmente a partire dall'esercizio 2019 che dipende, come più volte comunicato dalla Regione, dalle regole di rappresentazione delle poste contenute nel risultato di amministrazione declinate nei principi contabili a seguito delle modifiche intervenute con d.m. 1° agosto 2019¹⁷⁹. Il par. 13.7.2 dell'allegato 4/1 del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce, infatti, che gli enti territoriali sono tenuti alla determinazione dell'ammontare delle entrate vincolate al netto di quelle che sono oggetto di accantonamenti (rappresentate nell'all. A/1). Ciò, al fine di evitare che talune entrate, che trovano rappresentazione contabile nell'allegato riferito ai fondi vincolati, siano doppiamente considerate nell'ambito del risultato di amministrazione in quanto confluite anche tra le poste accantonate (in particolare nel FCDE e nel fondo residui perenti), peggiorando in tal senso l'importo del risultato effettivo.

¹⁷⁹ Il d.m. 1° marzo 2019 è intervenuto a modificare, tra gli altri, i prospetti concernenti il quadro generale riassuntivo, gli equilibri di bilancio e gli elenchi analitici delle componenti del risultato di amministrazione. Per agevolare l'utilizzo dei nuovi prospetti, il decreto ha previsto l'aggiornamento del principio contabile applicato alla programmazione (all. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011) contenente le modalità di compilazione dei nuovi prospetti previsti (prospetti A1, A2 e A3 nei punti 13.7.1 e 13.7.2.).

Prendendo atto che il valore complessivo dei fondi vincolati sia dunque pari a 501,61 milioni, si rileva come lo stesso risulti in diminuzione rispetto all'esercizio 2021 (630,18 milioni), interrompendo il *trend* in aumento registrato nei precedenti esercizi finanziari. Nel dettaglio, diminuiscono tutte le voci: i vincoli da trasferimenti per circa 104 milioni, quelli derivanti da leggi per 16,45 milioni e gli altri vincoli per 12,47 milioni. Si riducono altresì di 0,84 milioni - a seguito dell'applicazione di quota parte dell'avanzo al bilancio 2022 - i vincoli formalmente attribuiti dall'ente derivanti da proventi da alienazioni di beni del patrimonio immobiliare destinati al finanziamento da lavori di recupero, riqualificazione e ammodernamento del complesso immobiliare della Fortezza da Basso.

Di contro, nuove poste vincolate per 5,53 milioni sono iscritte tra i "vincoli da finanziamenti" - voce mai implementata nel corso degli ultimi esercizi esaminati - corrispondenti a entrate da indebitamento del perimetro ordinario che non hanno trovato corrispondenza nel relativo impegno. Si rammenta, difatti, che la Regione con la terza variazione di bilancio (l.r. n. 41/2022) ha autorizzato il ricorso al debito per il finanziamento di numerosi contributi ad enti locali.

I vincoli del perimetro sanitario si definiscono complessivamente in 44,31 milioni e confluiscono quasi interamente nella voce "Altri vincoli"¹⁸⁰.

I nuovi vincoli sanitari che vengono a costituirsi nell'esercizio 2022 sono pari a 6,92 milioni derivanti per 6,03 milioni da cancellazioni nella gestione dei residui, da 0,73 milioni da cancellazioni di FPV e per 0,82 milioni da minori impegni di competenza rispetto ai correlati accertamenti. Tra di essi figurano 0,21 milioni di fondi vincolati derivanti da mancati impegni rispetto a trasferimenti per il PNRR regolarmente accertati¹⁸¹.

¹⁸⁰ Ad eccezione di 0,20 milioni iscritti nella voce "Vincoli da trasferimenti" e riconducibili a risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali.

¹⁸¹ La Regione, a seguito di specifica richiesta istruttoria in ordine alla sussistenza di tali mancati impegni, ha precisato che il decreto statale di assegnazione delle risorse PNRR in questione prevedeva l'importo complessivo dell'assegnazione stessa senza stabilirne la ripartizione annua. L'Amministrazione ha, quindi, provveduto ad articolare le risorse negli anni sulla base del cronoprogramma proposto dalla competente Direzione. Tuttavia, una quota parte delle risorse di entrata ipotizzate sull'esercizio 2023 sono state accertate e riscosse sul 2022 per l'importo di 215.916,82 euro, senza aver determinato attivazione di spesa.

Tab. 13 - Vincoli sanitari di competenza generati nella gestione 2022. (in euro)

Cap. entrata	Descrizione	Capitolo spesa	Descrizione	Risorse vincolate al 1/01/2022	Entrate vincolate accertate 2022	Impegni finanziati con entrate vincolate 2022	Risorse vincolate al 31/12/2022
22612	Programma Horizon 2020 progetto transcan-2 finanziamento UE tramite capofila	22200	Programma Horizon 2020 - progetto transcan-2 - spesa personale a tempo indeterminato	-	8.098,95	-	8.098,95
22671	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) missione 6 componente 1 e 2 - entrate correnti	24663	PNRR M6c2 1.3.1 b) adozione e utilizzo fse da parte delle regioni competenze digitali	-	215.916,82		
24124	Introiti derivanti da altri soggetti a seguito di sentenze favorevoli al servizio sanitario regionale	24602	Trasferimenti alle aziende sanitarie di risorse provenienti da privati	-	248.898,67	20.409,14	195.507,68
24127	Fondi derivanti da accordi di collaborazione regionali	24653	Adempimenti correlati alla convenzione per la lavorazione del plasma - trasferimenti a enti pubblici	-	296.238,00	56.145,77	240.092,23
32095	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi vincolati inerenti alla spesa sanitaria	22172	Progetto i disturbi dello spettro autistico	-	126.029,76	-	126.029,76
32097	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per spesa sanitaria non attribuiti ad altri capitoli di entrata	24023	Spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti	-	387,32	-	387,32
Totale					895.569,52	76.554,91	819.014,61

Fonte: Corte dei conti su all. A/II al disegno di legge rendiconto esercizio 2022 (p.d.l. n. 50/2023).

Con riferimento ai vincoli risalenti, si segnala la permanenza di partite riferite a economie sanitarie derivanti da precedenti esercizi per 17,84 milioni. Economie, peraltro, che non si formerebbero qualora la Regione applicasse *ad litteram* il disposto normativo cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, ai sensi del quale il complesso delle risorse trasferite dallo Stato a titolo di Fondo sanitario e conseguentemente accertate nel bilancio regionale devono essere impegnate nell'esercizio di competenza. Tali economie si generano poiché, come più volte negativamente rilevato dalla Sezione, la Regione assolve all'obbligo del disposto normativo attraverso l'espediente del c.d. "impegno tecnico", ossia un impegno generico relativo al complesso delle risorse sanitarie non ancora assegnate e ripartite agli enti del servizio sanitario. A fronte di tale prassi, alla fine di ogni esercizio finanziario è un'ipotesi più che plausibile la formazione di economie sanitarie conseguenti ad una cancellazione di residui passivi correlati all'originario impegno tecnico. Si prende atto, tuttavia, di una progressiva diminuzione dei vincoli derivanti da economie nel bilancio nel corso del triennio 2020-2023.

Si deve invece rilevare che, in conseguenza della ritenuta irregolare iscrizione dei capitoli di spesa degli oneri di ammortamento dei mutui regionali nel perimetro sanitario, come si dirà meglio nel successivo paragrafo, la parte dei vincoli "sanitari" deve essere rideterminata in aumento per 46,94 milioni corrispondenti alla quota del FSI impiegata per sostenere le predette spese di ammortamento.

Anche la gestione del PNRR ha inciso, nell'esercizio 2022, sulle risultanze del risultato di amministrazione, generando nuovi vincoli per complessivi 10,35 milioni conseguenti a minori impegni rispetto ai correlati accertamenti di entrata. Tali vincoli insistono quasi integralmente sul perimetro ordinario del bilancio; come già rilevato, solo 0,21 milioni derivano da mancati impegni nel perimetro sanitario.

Per quanto attiene ai fondi Covid, permangono ancora nel risultato di amministrazione delle poste vincolate per un totale di 1,47 milioni¹⁸²; di questi 1,27 milioni derivanti da trasferimenti statali, di cui 0,36 milioni provenienti da passate gestione, nello specifico dal 2020 e 0,91 milioni derivanti da mancati impegni rispetto agli accertamenti di competenza. I restanti vincoli derivano da trasferimenti dalla protezione civile per 0,46 milioni per mancati impegni rispetto agli accertamenti di competenza e la restante parte da fondi europei e contributi dello stato fronte di pagamento di mutui e prestiti obbligazionari quali risorse integrative per il finanziamento di bandi regionali a sostegno delle imprese per fronteggiare le difficoltà economiche derivanti da emergenza Covid-19.

Tab. 14 - Vincoli su risorse Covid-19.

(in euro)

Tipologia	Risorse vincolate al 1/01/2022	Entrate vincolate accertate nella gestione 2022	Impegni finanziati con entrate vincolate	FPV	Cancellazioni residui attivi vincolati o eliminazione del vincolo su quote del risultato di amministrazione	Cancellazione impegni FPV	Risorse vincolate al 31/12/2021
Trasferimenti statali vincolati	361.646	1.328.944	414.645				1.275.945
Cofinanziamento regionale programmi comunitari	129.844	1.626.537	269.792	1.336.049	33.647	42	116.937
Trasferimenti da protezione civile		46.225	-	-	-	-	46.225
recuperi e rimborsi derivanti da economie su somme a destinazione vincolata relative a quote di cofinanziamento del por Fse ob.ico 2014-2020		434					434
contributi dello stato a fronte di pagamento di mutui e prestiti obbligazionari autorizzati da specifiche norme (l.677/96, d.l. 576/96, l.226/99, l.194/98, l.366/98)	35.282						35.282
Totale	526.772	3.002.140	684.437	1.336.049	33.647	42	1.474.823

Fonte: Corte dei conti su all. A/II al disegno di legge rendiconto esercizio 2022 (p.d.l. n. 50/2023).

2. Rideterminazione del risultato di amministrazione in conseguenza della mancata parifica dei capitoli di spesa per gli oneri di ammortamento dei mutui imputati al perimetro sanitario e finanziati con il Fondo sanitario indistinto

Con le considerazioni svolte nei capitoli di questa Relazione dedicati all'analisi dell'indebitamento regionale e alla gestione sanitaria, questa Sezione ha ritenuto irregolare l'iscrizione nel perimetro sanitario degli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalla Regione per finanziare le spese di investimento degli enti sanitari.

La mancata parificazione dei pertinenti capitoli di spesa per complessivi 46,94 milioni comporta effetti anche sulla corretta quantificazione del risultato di amministrazione dell'esercizio.

L'esclusione delle predette poste dal perimetro sanitario determina, come indicato dalla Corte costituzionale, un saldo positivo di quest'ultimo in misura corrispondente alle entrate

¹⁸² Tali somme sono al netto dei vincoli corrispondenti alle economie da trasferimenti statali per 0,78 milioni generatesi nella gestione dei fondi Covid 2022. Altresì, ulteriori economie per 30 milioni si sono generate su risorse del Fondo per il trasporto pubblico destinate al finanziamento del fondo speciale regionale "Fondo Covid 19 Tpl" per la copertura statale dei mancati ricavi delle Aziende di trasporto per l'annualità 2020 in quanto con d.d. 24050/2022, l'Amministrazione prende atto della copertura statale di tali mancati ricavi.

“vincolate” del Fondo sanitario indistinto impiegate per sostenere spese non direttamente collegate alla prestazione dei LEA quali, appunto le spese di ammortamento dei mutui.

Per lo stesso importo deve essere dunque ricalcolata in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione, che dovrà farsi carico di vincoli aggiuntivi per 46,94 milioni, e, di conseguenza, deve essere ridotta la parte disponibile (risultato sostanziale) con l’incremento del disavanzo da 1.354,52 a 1.401,46 milioni.

La Regione, in sede di contraddittorio, ha manifestato l’intenzione di recepire le indicazioni della Sezione e di provvedere alla modifica del prospetto dimostrativo del Risultato di amministrazione tramite emendamento da presentare al Consiglio regionale in sede di approvazione del disegno di legge di rendiconto.

3. Il fondo pluriennale vincolato

L’analisi della gestione del Fondo pluriennale vincolato rappresenta un momento significativo per valutare la corretta applicazione dei principi contabili e la regolare predisposizione del rendiconto. Il Fondo pluriennale vincolato (FPV) è un saldo finanziario costituito da risorse già accertate e destinate al finanziamento di spese già impegnate esigibili in esercizi successivi a quello in cui è stata accertata l’entrata correlata. Lo stesso garantisce, dunque, la copertura di spese imputate ad esercizi futuri, nel rispetto del principio della competenza finanziaria ed evidenzia il differimento intercorrente tra l’acquisizione delle risorse finanziarie ed il loro effettivo impiego.

L’istituto è regolato dal d.lgs. n. 118/2011 e rappresenta uno dei principali strumenti introdotti dall’armonizzazione contabile per dare attuazione al principio della competenza finanziaria potenziata. Le disposizioni di dettaglio sono contenute nei principi contabili applicati al citato decreto legislativo, in particolare nei principi applicati della programmazione (all. 4/1, punti 8.2 e 9.4.) e della contabilità finanziaria (all. 4/2, punto 5.4).

La Regione Toscana ha registrato negli ultimi esercizi un considerevole *trend* di crescita del fondo pluriennale vincolato, interrotto solo nel 2021 da una lieve diminuzione (-1,02 per cento). Nell’esercizio in esame si registra nuovamente un incremento, pari all’8,74 per cento. Oltre che dall’evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia¹⁸³, tale andamento è stato indubbiamente condizionato dall’estrema lentezza nella realizzazione degli investimenti che risente, a sua volta, della complessità delle procedure di finanziamento e di spesa, ma anche da una mancanza di capacità di pianificazione e gestione delle risorse assegnate.

Tab. 15 - Andamento del FPV della Regione Toscana da rendiconto: serie storica 2016-2022. (in milioni)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FPV in entrata	489,18	252,75	255,58	335,40	393,47	434,67	430,22
FPV in uscita	252,75	255,58	335,40	393,47	434,67	430,22	467,83

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

¹⁸³ A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 101/2018 il fondo pluriennale, infatti, non rappresenta più una componente da escludere dal calcolo del pareggio di bilancio, per cui era necessario il suo minimo utilizzo al fine di scongiurare una erosione degli spazi finanziari di spesa utili ai fini del rispetto del pareggio stesso.

A seguito dell'operazione di riaccertamento dei residui il fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2022 risulta pari a 467,83 milioni. L'operazione di riaccertamento ordinario, di cui alla d.g.r. del 18 aprile 2023 n. 419, ha determinato la reimputazione di poste passive e attive rispettivamente per 603,11 milioni e 328,99 milioni.

Anche nell'esercizio in esame risulta dunque significativo l'ammontare complessivo delle reimputazioni¹⁸⁴. Come appare evidente dalla successiva tabella, le maggiori reimputazioni riguardano la parte capitale, sia con riferimento alle poste passive (482,66 milioni) che attive (263,17 milioni).

Le reimputazioni di parte corrente, sebbene il *trend* 2020-2022 sia nettamente decrescente¹⁸⁵, risultano sempre elevate. In proposito il punto 5.4 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria consente la reimputazione di partite correnti in sede di riaccertamento ordinario, prescindendo dalla loro natura vincolata o libera, in forza di un evento successivo che abbia ridefinito la scadenza del titolo di credito o di debito, precisando che tale circostanza dovrebbe rappresentare un "fenomeno residuale". Il medesimo principio contabile, al punto 9.1 indica inoltre che in sede di riaccertamento ordinario non è richiesta la costituzione del fondo per la quota di spesa "nel caso in cui la reimputazione riguardi contestualmente entrate e spese correlate".

Tab. 16 - Riaccertamento ordinario: reimputazioni dei residui attivi e passivi, dettaglio per tipologia di entrata/spesa. (in milioni)

	Residui passivi reimputati al 2021 ed esercizi successivi	Liberi	Vincolati	Residui attivi reimputati al 2021 ed esercizi successivi	Liberi	Vincolati	Differenza residui passivi Riimputati e residui attivi reimputati
Parte corrente	120,45	25,11	95,34	65,82		65,82	54,63
Parte in c/ capitale	482,66	100,00	382,66	263,17		263,17	219,49
di cui impegni coperti da Danc ¹⁸⁶	0,29						0,29
Spese per increm. attività fin.	0,00		0,00				0,00
Totale incluso DANC	603,11	125,11	478,00	328,99		328,99	274,12
Totale escluso DANC	602,82			328,99			273,83

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Nel dettaglio gli accertamenti reimputati per la parte corrente (65,82 milioni) si riferiscono principalmente a finanziamenti statali e comunitari relativi a Fse 2014/2020, Pc Italia-Francia marittimo, Fsc 2014-2020 e Fesr 2014-2020; per la parte capitale (263,17 milioni) sempre ai fondi comunitari in particolare del Fesr 2014/2020 e ai finanziamenti destinati ad interventi di edilizia scolastica. Le reimputazioni in entrata derivano spesso da operazioni di

¹⁸⁴ In sede di riaccertamento ordinario dei residui 2017 erano stati reimputati impegni per 281,2 milioni e accertamenti per 154,9 milioni; con riguardo al 2018 erano stati reimputati 314,2 milioni di impegni e 167,5 milioni di accertamenti, nel 2019 le reimputazioni erano state di 368,42 milioni per le poste passive e di 178,42 milioni per le poste attive, nel 2020 impegni per 563,21 milioni e accertamenti per 314,36, nel 2021 impegni per 578,13 milioni e accertamenti per 299,62.

¹⁸⁵ Le reimputazioni di parte corrente nel 2020 per le poste passive ammontavano a 202,99 milioni e per le poste attive a 133,99 milioni e dipendevano dai fondi Covid. Le reimputazioni di parte corrente nel 2021 per le poste passive ammontavano a 137,39 milioni e per le poste attive a 89,31 milioni.

¹⁸⁶ Al valore relativo alla differenza tra residui passivi e attivi reimputati (219,49 milioni) devono essere sottratti 0,29 milioni costituiti da impegni reimputati finanziati dal DANC che non generano FPV/u.

riallineamento con la spese correlate slittate agli esercizi successivi; tuttavia, secondo quanto stabilito al punto 9.1 del principio contabile, ciò dovrebbe riguardare solo i contributi a rendicontazione, perché negli altri casi in sede di riaccertamento non è necessario costituire il fondo quando la reimputazione riguardi contestualmente entrata e uscita.

Le poste passive relative alla parte corrente reimputate e non vincolate (25,11 milioni - titolo 1) riguardano numerosi interventi di entità modesta e di diversa natura, mentre per la parte vincolata (95,34 milioni) si riscontrano numerosi impegni legati a finanziamenti europei (Fse 2014-2020, Fesr 2014/2020) destinati alla formazione, all'inclusione sociale e a fronteggiare l'emergenza Covid come alcune poste destinate all'acquisto di dispositivi medici.

Le spese di investimento posticipate riguardano in prevalenza, per la quota libera (100 milioni) contributi agli enti locali destinati alla viabilità, interventi urgenti in materia di edilizia scolastica e di difesa del suolo, lavori di manutenzione straordinaria e finanziamenti relativi al trasporto pubblico, finanziamenti a Sviluppo Toscana Spa; stessa tipologia di impegni riguarda la parte vincolata.

Infine, nel 2022 non risultano reimputate quote di fondo afferenti alle spese per incremento attività finanziarie (titolo 3).

Dall'esame delle poste attive reimputate al 2023, quantificate in 294,43 milioni, sono emersi almeno 51 milioni di accertamenti pregressi, già reimputati al 2022 in sede di riaccertamento dei residui 2021, quasi tutti di parte capitale (50 milioni).

In merito alle spese, quelle sottoposte a nuovo rinvio sul 2023 ammontano almeno a 185 milioni di cui 162 milioni di parte capitale, su un totale di 530 milioni di residui passivi reimputati sul 2023.

Siamo in presenza di una prassi contabile che tendenzialmente rimanda all'esercizio immediatamente successivo le spese in dipendenza del rinvio dell'esigibilità dell'obbligazione rispetto a quanto originariamente previsto dal cronoprogramma dei lavori; ciò comporta di fatto che la stessa posta subisca diverse reimputazioni, contrariamente a quanto disposto dal principio sulla competenza potenziata.

Il saldo derivante dalle reimputazioni attive e passive risulta pari a 273,83 milioni¹⁸⁷, mentre il fondo viene implementato di 260,93 milioni. Secondo quanto dichiarato dalla Regione in istruttoria, la differenza dipende:

- da variazioni positive dovute alla rideterminazione del Fondo pluriennale vincolato di spesa 2022 a seguito dell'attivazione dello stesso per procedure di gara in via di espletamento relative a lavori pubblici ai sensi dell'art. 56, c. 4, del d.lgs. n. 118/2011;
- da variazioni negative dovute, sia per la parte corrente che per la parte capitale, alla rideterminazione del Fondo pluriennale vincolato di spesa 2022 a seguito della mancata

¹⁸⁷ L'importo risulta al netto dei 0,29 milioni costituiti da impegni reimputati finanziati dal DANC evidenziati nell'allegato M della citata delibera di riaccertamento. Per tali impegni, se non esigibili nell'esercizio cui sono stati imputati in sede di riaccertamento, non si costituisce il fondo pluriennale vincolato ma viene incrementato per lo stesso importo il debito autorizzato e non contratto degli esercizi successivi secondo quanto stabilito al punto 9.1 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria.

attivazione dello stesso ai sensi del d.lgs. n.118/2011 (non impegnato sugli stanziamenti del pluriennale 2023-2024 finanziati con il FPV/U 2022).

Tab. 17 - Fondo pluriennale vincolato di spesa derivante dal riaccertamento ordinario. (in milioni)

Fondo pluriennale vincolato di spesa	Variazione in più FPV da riaccertamento ordinario	Altre variazioni positive	Altre variazioni negative	Incremento netto FPV 2022 di spesa
FPV di parte corrente	54,63		8,06	46,67
FPV di parte capitale al netto delle reimputazione da DANC	219,20	6,26	11,11	214,26
Spese per incremento attività finanziarie	0,00			0,00
FPV totale	273,83	6,26	19,17	260,93

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Il fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2022 ammonta dunque a 467,83 milioni.

Tab. 18 - Fondo pluriennale vincolato complessivo al 31/12/2022. (in milioni)

	FPV di spesa precedente il riaccertamento ordinario	Variazioni da Riaccertamento ordinario	FPV di spesa rideterminato con riaccertamento ordinario
FPV di parte corrente	84,77	46,67	131,44
FPV di parte capitale	122,13	214,26	336,38
Spese per incremento attività finanziarie	0,00	0,00	0,00
FPV totale uscita	206,90	260,93	467,83

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'analisi di dettaglio sulle diverse tipologie di entrata che coprono il fondo è possibile in base alla classificazione effettuata per capitolo dalla Regione, al fine di separare la quota generata dalla competenza dell'esercizio da quelle derivanti da esercizi precedenti.

Tab. 19 - Il fondo pluriennale vincolato al 31/12/2022: dettaglio per tipologia di entrata di finanziamento. (in milioni)

Fonte di copertura	Stanziamiento definitivo 2022
Avanzo	30,80
Competenza	161,37
Reimputazione da entrata ¹⁸⁸	82,55
Reimputazione da fpv/entrata ¹⁸⁹	193,10
FPV complessivo	467,83

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Come risulta dalla tabella la quota di fondo finanziata da entrate di competenza (2022) è pari a 192,17 milioni, di cui 30,80 milioni sono fondi vincolati nel risultato di amministrazione e 161,37 milioni sono gli accertamenti di competenza del 2022.

Una quota ulteriore pari a 193,10 milioni è costituita da entrate accertate negli esercizi pregressi confluite nel fondo pluriennale di entrata del 2022 (reimputazione da fpv/entrata),

¹⁸⁸ Si tratta della quota di fondo pluriennale di spesa originariamente reimputata al 2022 insieme all'entrata corrispondente, anch'essa reimputata al 2022. Nel corso dell'anno, l'entrata è stata riscossa mentre la spesa è stata reimputata agli esercizi successivi in quanto non esigibile.

¹⁸⁹ All'interno di tale voce è presente anche una sottovoce, denominata dalla regione "cronoprogramma" nell'ambito dei singoli capitoli di bilancio e pari a 77,53 milioni. Si tratta della quota di fondo pluriennale di spesa reimputata ad anni successivi e finanziata da entrate già contabilizzate in anni precedenti. Si differenzia dalla voce fpv/entrata in base al momento della reimputazione della spesa, che non viene fatta in sede di riaccertamento ordinario dei residui, bensì nel corso della gestione, nel caso di reimputazione di spese vincolate a specifiche entrate già accertate in precedenza. La quota di spesa in esame è comunque coperta da fondo pluriennale in entrata anche se, come detto, formatosi in un momento diverso dal riaccertamento ordinario. La voce include anche 1,80 milioni di reimputazioni da fpv/entrata debito.

che rappresenta sia gli impegni assunti in anni precedenti al 2022 imputati direttamente a tale esercizio che impegni sottoposti a plurime reimputazioni.

La voce reimputazione da entrata, molto elevata nell'esercizio, riguarda entrate e spese originariamente imputate all'esercizio, ma mentre l'entrata risulta riscossa in linea con la scadenza del titolo di credito, la spesa viene reimputata ad esercizi successivi in quanto non esigibile.

Infine, l'analisi delle movimentazioni avvenute nell'esercizio riepilogate nella tabella che segue mostrano che rispetto al fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2021 pari a 430,22 milioni, 270,63 milioni costituiscono la quota già reimputata dal 2021 al 2023 e successivi (lett. c) del prospetto). Tale quota, in costante aumento fino allo scorso anno (187,06 milioni nel 2019, 214,13 milioni nel 2020, 272,56 milioni nel 2021), si è stabilizzata.

Tab. 20 - Fondo pluriennale vincolato complessivo: dettaglio movimentazioni 31/12/2021 - 31/12/2022.

(in milioni)

Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2021	Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2022 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2022 (cd. economie di impegno)	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2022 (cd. economie di impegno) su impegni pluriennali finanziati dal FPV e imputati agli esercizi successivi al 2022	Quota del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2021 rinviata all'esercizio 2023 e successivi	Spese impegnate nell'esercizio 2022 con imputazione all'esercizio 2023 e coperte dal FPV	Spese impegnate nell'esercizio 2022 con imputazione all'esercizio 2024 e coperte dal FPV	Spese impegnate nell'esercizio 2022 con imputazione esercizi successivi di quelli considerati nel bilancio di pluriennale coperti da FPV	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2022
(a)	(b)	(x)	(y)	(c) = (a) - (b) - (x) - (y)	(d)	(e)	(f)	(g) = (c) + (d) + (e) + (f)
430,22	135,28	24,31	0,00	270,63	171,19	22,78	3,22	467,83

Fonte: dati forniti dal rendiconto.

Il progressivo incremento delle reimputazioni non può che evidenziare la necessità di disporre azioni idonee a garantire la corretta applicazione del principio di competenza potenziata utilizzando in modo efficiente gli strumenti programmatori previsti dai principi contabili armonizzati. In particolare, per gli investimenti, una attenta pianificazione unitamente ad una puntuale predisposizione dei cronoprogrammi dovrebbe consentire di limitare reiterate reimputazioni delle medesime spese.

La criticità è stata evidenziata dalla Sezione in passato con riferimento sia alle reimputazioni che all'incremento del fondo in oggetto il cui ammontare rende evidente la difficoltà dell'ente nel trasformare, in tempi congrui, le risorse acquisite in investimenti effettivi, e ciò appare ancora più grave quando tali risorse sono ottenute mediante l'assunzione di nuovo debito.

4. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione del 2021

Nella Relazione sul precedente esercizio, questa Sezione, dopo avere rilevato alcune criticità emerse dall'analisi del risultato di amministrazione e dei fondi accantonati e vincolati aveva invitato la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle stesse.

In particolare, con riferimento al fondo contezioso era stato richiesto di procedere al corretto e completo accantonamento in conformità ai criteri stabiliti dai principi contabili ed alle determinazioni di questa Sezione.

La Regione ha descritto la procedura adottata per la determinazione del valore del contenzioso con rischio soccombenza al 22 settembre 2022 e all'accantonamento e agli stanziamenti per il Fondo contenzioso per gli importi già descritti nel paragrafo dedicato.

La stessa Regione ha inoltre comunicato l'evoluzione del valore del contenzioso da 103,58 milioni di settembre 2022 a 105,84 milioni di febbraio 2023, condizionata soprattutto dall'istaurarsi delle cause relative al *payback* per dispositivi medici, con la necessità di un ulteriore accantonamento che sarà disposto con la seconda legge di variazione del bilancio.

La Sezione prende atto di quanto comunicato, conforme a quanto riscontrato in sede di controllo sulla corretta determinazione del Fondo contenzioso accantonato nel risultato di amministrazione del 2022, evidenziando come la copertura totale del valore del contenzioso a rischio sia in realtà affidata anche agli stanziamenti sulle annualità dal 2023 al 2025 e oltre.

Con riferimento ai fondi vincolati di parte sanitaria era stato chiesto di adottare una programmazione delle spese sanitarie che consentisse di evitare, o almeno di contenere al massimo, la formazione di economie con conseguente liberazione di risorse del FSR da vincolare nell'avanzo sanitario.

La Regione ha riferito al riguardo che è stata predisposta, già da qualche tempo, una programmazione delle spese diretta a consentire il pieno impiego di tutte le risorse del FSR entro fine esercizio, permanendo tuttavia la formazione delle economie su capitoli che, per la loro classificazione formale (ed in particolare per la loro codifica di 5° livello), consentono l'assegnazione a favore delle aziende sanitarie ma non l'erogazione degli importi già assegnati. Per poter effettuare quest'ultima, si aggiunge, è necessario passare attraverso la dichiarazione (solo formale) di economie ed il successivo recupero delle risorse in un capitolo che, per la sua classificazione, permette invece la liquidazione e l'erogazione finanziaria.

La Sezione, nel prendere atto di quanto comunicato, richiede alla Regione di valutare la praticabilità di procedure amministrative e contabili alternative a quella descritta che consentano l'immediato impegno delle risorse senza dover ricorrere al passaggio formale dalle economie di spesa che, come sopra descritto, comportano problemi nella rappresentazione del perimetro sanitario.

Con riferimento all'evoluzione del Fondo pluriennale vincolato era stato richiesto di adottare una programmazione degli investimenti tale da evitare reiterate imputazioni di impegni a esercizi successivi.

La Regione ha riferito al riguardo che la programmazione del bilancio di previsione è effettuata in coerenza con cronoprogrammi dei vari investimenti e le successive variazioni dello stesso bilancio, con reimputazione dei residui e alimentazione del FPV, sono disposte a seguito di verifiche sull'andamento dei lavori e le reali necessità di spesa.

La Regione ha precisato infine che la riprogrammazione delle spese dipende, in buona parte, dall'aggiornamento dei cronoprogrammi da parte di soggetti terzi che sono i beneficiari di circa l'80 per cento delle spese di investimento regionali.

La Sezione raccomanda alla Regione di compiere sempre una preventiva valutazione dei cronoprogrammi delle opere e degli interventi programmati, che consenta anche di adeguarne la linea di investimento alla reale tempistica dei lavori, non mancando di richiedere ed

acquisire dagli enti terzi gli atti formali di modifica dei cronoprogrammi a giustificazione della rimodulazione delle scritture contabili.

5. Considerazioni conclusive

Prosegue dunque anche nell'esercizio 2022, come attestato dai dati del rendiconto sopra riportati, il recupero del disavanzo di amministrazione della Regione e, in particolare, del disavanzo determinato dal DANC che beneficia del margine di parte corrente.

La scomposizione del risultato di amministrazione tra parte ordinaria e parte sanitaria ha dimostrato tuttavia che tale disavanzo continua a gravare per intero sul perimetro sanitario su cui non si è prodotto l'effetto dei saldi positivi di parte corrente andati ad esclusivo vantaggio del perimetro ordinario, avendone incrementato anche la dotazione della relativa cassa.

I pagamenti degli impegni e dei residui passivi originariamente finanziati da DANC effettuati, come confermato dalla stessa Regione, quasi esclusivamente con la cassa sanitaria senza riversamenti dalla cassa ordinaria hanno determinato di conseguenza uno squilibrio del perimetro sanitario che, in base alle regole della perimetrazione poste a garanzia dei Livelli essenziali di assistenza, dovrebbe viceversa presentare un saldo neutro.

Di qui la necessità di ripristinare l'originaria disponibilità della cassa sanitaria di fatto "vincolata" con il travaso delle risorse libere della cassa ordinaria assicurate dai saldi correnti in modo da ridistribuire il disavanzo da DANC correttamente tra i due perimetri, salvaguardando l'equilibrio del perimetro sanitario. La Regione, in sede di contraddittorio, ha dichiarato che, con mandato n. 28800 del 7 luglio 2023, è stato disposto un trasferimento di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario per un importo di 660 milioni.

Gli altri disavanzi seguono i rispettivi piani di rientro con il finanziamento delle quote annuali, secondo la tempistica stabilita.

Gli accantonamenti del risultato di amministrazione appaiono sostanzialmente congrui, quantunque si riscontrino per il fondo contenzioso eccessivi stanziamenti sugli esercizi successivi rispetto alla quota accantonata.

Anche i vincoli appaiono correttamente costituiti, permanendo tuttavia poste provenienti dalla gestione sanitaria che la Regione, anche sulla base di quanto comunicato in sede di misure correttive sulla gestione del 2021, è invitata limitare attraverso il rinnovo delle attuali procedure di spesa.

Va rimarcato al riguardo che, in conseguenza della mancata parificazione dei capitoli di spesa relativi alle spese di ammortamento dei mutui iscritti nel perimetro sanitario, la quota vincolata deve essere incrementata di pari importo e, di conseguenza, deve essere rideterminato il disavanzo della parte disponibile. La Regione, in sede di contraddittorio, ha manifestato l'intenzione di recepire le indicazioni della Sezione apportando le modifiche richieste tramite emendamento da presentare al Consiglio regionale in sede di approvazione del disegno di legge di rendiconto generale

Permane infine l'elevato ammontare del Fondo pluriennale vincolato determinato dalle reiterate reimputazioni dei medesimi impegni, a conferma della difficoltà di spesa che,

laddove si tratti di contributi agli investimenti, richiederebbe una preventiva valutazione del cronoprogramma predisposto dagli enti beneficiari che consenta di adeguare gli impegni alla reale tempistica dei lavori.

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

- a incrementare la parte vincolata del risultato di amministrazione per l'importo corrispondente ai capitoli di spesa per l'ammortamento dei mutui sanitari non parificati e, conseguentemente, rideterminare il disavanzo della parte disponibile.

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

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

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE- ESERCIZIO 2022				
Criticità rilevate	Rif. nel capitolo	Presente anche in precedenti gestioni finanziarie	Descrizione	Effetti
Squilibrio del perimetro sanitario conseguente all'utilizzo del DANC per finanziare i contributi agli investimenti degli enti sanitari. Pagamenti dei residui passivi da DANC con la cassa sanitaria.	1.2		La scomposizione del RA 2022 nella parte ordinaria e nella parte sanitaria ha evidenziato uno squilibrio nel perimetro con un saldo negativo di 956,52 milioni in corrispondenza risultato formale (lett. A) e di 1.549,82 milioni in corrispondenza del risultato sostanziale (lett. E). Tale risultato, rimasto pressoché costante nel tempo, è conseguenza degli impegni assunti nel perimetro sanitario e finanziati da DANC, quindi privi di accertamenti. Il riassorbimento progressivo del disavanzo da DANC si è prodotto infatti esclusivamente sul perimetro ordinario dove si manifestano i saldi positivi di competenza. I residui passivi da DANC sono stati pagati dalla Regione con la cassa sanitaria senza trasferire su di questa, mediante apporti dalla cassa ordinaria, gli effetti utili dei saldi positivi di parte corrente. Il disavanzo da DANC è rimasto quindi esclusivamente a carico del perimetro sanitario con sottrazione di risorse dalla cassa sanitaria.	Squilibrio del perimetro sanitario che, in base alle regole della perimetrazione, dovrebbe presentare un saldo neutro. Sottrazione di disponibilità liquide dalla cassa sanitaria per effetto dei pagamenti effettuati senza apporti dalla cassa ordinaria. Necessità di ripristinare la disponibilità della cassa sanitaria. La Regione, con mandato n. 28800 del 7 luglio 2023, ha disposto un trasferimento di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario per un importo di 660 milioni, determinato sulla base dei pagamenti delle spese di investimento finanziate dal DANC effettuati con la cassa sanitaria.
Rideterminazione del risultato di amministrazione in conseguenza della mancata parifica dei capitoli di spesa per gli oneri di ammortamento dei mutui imputate al perimetro sanitario e finanziate con il Fondo sanitario indistinto.	2		L'erronea inclusione degli oneri per l'ammortamento dei mutui contratti dalla Regione nel perimetro sanitario comporta che ad una spesa non direttamente riferibile alla prestazione dei LEA sia stata data copertura con il FSI. Ne deriva la necessità di ripristinare la dotazione del FSI incrementando la parte vincolata del risultato di amministrazione e rideterminando la parte disponibile.	Utilizzo del FSI per la copertura di spese non direttamente collegate alla prestazione dei LEA.
Fondo contenzioso: incompleta motivazione della ripartizione pluriennale dell'accantonamento al fondo.	Par. 1.3.5	Criticità non del tutto superata.	La ripartizione pluriennale dell'importo da accantonare non è adeguatamente motivata, con riferimento ad una consistente parte dell'importo relativo ai contenziosi con alta probabilità di soccombenza. Ciononostante l'accantonamento a RA è stato raddoppiato rispetto a quello del precedente esercizio.	Possibile sottodimensionamento del fondo rispetto alle effettive necessità.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE- ESERCIZIO 2022				
Criticità rilevate	Rif. nel capitolo	Presente anche in precedenti gestioni finanziarie	Descrizione	Effetti
Applicazione al bilancio di previsione di avanzo derivante da economie sanitarie.	Par. 3	X Fenomeno in riduzione nel 2022. Attesa che si producano gli effetti delle misure già adottate dalla Regione.	Ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 non dovrebbero generarsi quote di avanzo del fondo sanitario, in quanto lo stesso deve essere integralmente impegnato nell'anno di competenza. Tale anomalia è frutto della prassi del cd "impegno tecnico" che la Regione adotta per la quota del fondo non ripartita ed assegnata agli enti sanitari.	Produce svantaggi in termini di efficienza del bilancio regionale, tenuto conto che le risorse derivanti dalle economie di spesa vengono impiegate solo due anni dopo l'effettivo esercizio in cui si sono generate nonché distorsioni in tema di ritardi nella ripartizione e nel trasferimento delle quote di Fondo sanitario alle aziende del comparto.

CAPITOLO VII

L'INDEBITAMENTO REGIONALE

Sommario: 1. L'indebitamento in Toscana. - 1.1 L'indebitamento regionale e la sua evoluzione. - 1.2 L'indebitamento autorizzato e assunto nell'esercizio 2022. - 1.3 Le spese per il servizio del debito e gli oneri traslati sul perimetro sanitario (rinvio). - 2. Verifica del rispetto dei vincoli di indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011. - 3. I derivati finanziari in Regione Toscana. - 3.1 Gli oneri addebitati sul perimetro sanitario. - 4. Le spese per il servizio del debito imputate al perimetro sanitario e finanziate con il Fondo sanitario indistinto. Illegittimità e effetti sul giudizio di parificazione. - 4.1 Gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalla Regione imputati al perimetro sanitario. Traslazione dal perimetro ordinario. - 4.2 L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. La rilevanza della perimetrazione sanitaria a garanzia dei Livelli essenziali di assistenza. - 4.3 Illegittimità dell'imputazione degli oneri di ammortamento tra le spese del perimetro sanitario alla luce della giurisprudenza costituzionale. - 4.4 (segue) Effetti sul risultato di amministrazione ai fini del giudizio di parificazione. - 5. La gestione dei finanziamenti derivanti dall'indebitamento. I contributi agli enti del SSR e le risorse trattenute nella cassa regionale. - 6. Le spese di investimento finanziate dall'indebitamento nell'esercizio 2022. - 7. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione finanziaria del 2021. - 8. Considerazioni conclusive.

1. L'indebitamento in Toscana

1.1 L'indebitamento regionale e la sua evoluzione

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

Nel totale sono ricomprese le anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013¹⁹⁰ concesse alla Regione nel 2013 e nel 2014, le quali, pur contabilizzate nel titolo VI in entrata e nel titolo IV in spesa, non incidono sulla capacità generale di indebitamento secondo quanto stabilito dalla legge e confermato dalla giurisprudenza contabile.

In termini assoluti, l'incremento rispetto all'esercizio 2021, riferito al solo debito a carico della Regione, è di 104,65 milioni, pari alla differenza tra il valore dei nuovi mutui contratti nel 2022 (201,54 milioni) e il valore delle quote rimborsate sui contratti in corso di ammortamento (96,9 milioni). Quest'ultimo risente anche degli effetti della rinegoziazione degli oneri connessi alle predette anticipazioni di liquidità; rinegoziazione effettuata dalla Regione in

¹⁹⁰ Le anticipazioni di liquidità concesse alla Toscana sono state di 510,63 milioni nel 2013 e di 404 milioni nel 2014.

attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 597-603, l. n. 234/2021, che ha determinato una riduzione della quota di capitale da rimborsare annualmente di 2,33 milioni¹⁹¹.

Si conferma dunque anche nel 2022 il costante aumento dell'esposizione regionale verso i soggetti finanziatori, proseguito ininterrottamente nell'ultimo quinquennio (+8,80 rispetto al dato del 2018) e che ha portato il livello di incidenza dell'indebitamento pro capite a 566 euro per abitante, il più elevato dal 2015.

Tab. 1 - L'indebitamento della Regione Toscana - dettaglio per tipologia di debito. (in milioni)

Anni	A carico della Regione			A carico dello Stato			Totale Debito	Incidenza pro capite (euro) - (**)
	Mutui (*)	Obbligazioni	Debito complessivo	Mutui	Obbligazioni	Debito complessivo		
2011	731,85	448,70	1.180,55	143,7	99,58	243,28	1.423,83	380
2012	810,11	421,29	1.231,40	127,11	82,14	209,25	1.440,65	393
2013	1.306,90	405,37	1.712,27	95,3	52,27	147,57	1.859,84	504
2014	1.679,22	378,66	2.057,88	74,36	32,23	106,59	2.164,47	577
2015	1.623,47	344,21	1.967,68	59,68	18,89	78,57	2.046,25	545
2016	1.580,67	311,98	1.892,65	44,81	4,96	49,78	1.942,43	519
2017	1.635,21	282,63	1.917,83	30,39	0	30,39	1.948,22	521
2018	1.625,19	254,29	1.879,48	17,931	0	17,93	1.897,41	508
2019	1.639,19	225,85	1.865,04	12,125	0	12,125	1.877,16	500
2020	1.705,61	197,30	1.902,91	11,69	0	11,69	1.914,60	516
2021	1.791,02	168,63	1.959,65	8,74	0	8,74	1.968,39	533
2022	1.911,10	153,20	2.064,30	8,27	0	8,27	2.072,57	566

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

(**) L'incidenza *pro capite* è calcolata sulla base della popolazione residente nella regione all'1.1 di ogni anno da rilevazione Istat. Fonte: Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana.

Con riferimento alla perimetrazione del bilancio regionale, il valore dell'indebitamento si scompone in 1.612,38 milioni sulla parte ordinaria e in 451,92 sulla parte sanitaria. La tabella seguente ne mostra l'evoluzione nel quadriennio 2019-2022, evidenziando un progressivo incremento dell'ammontare su entrambi i perimetri che si rivela percentualmente più accentuato su quello sanitario.

Tab. 2 - Distinzione del debito regionale per tipologia. (in milioni)

INDEBITAMENTO TOTALE A CARICO DELLA REGIONE									
Anni	Mutui		Obbligazioni		Altro		Totale		Totale debito regionale
	O	S	O	S	O	S	O	S	
2019	553,22	291,17	158,04	67,82	794,8	-	1.506,05	358,99	1.865,04
2020	593,16	342,04	152,07	45,23	770,41	-	1.515,64	387,27	1.902,91
2021	623,12	422,41	146,1	22,53	745,49	-	1.514,71	444,94	1.959,65
2022	748,72	440,02	141,3	11,9	722,36		1.612,38	451,92	2.064,30
SCOSTAMENTI									
2020/2019	7,22%	17,47%	-3,78%	-33,31%	-3,07%		0,64%	7,88%	2,03%
2021/2020	5,05%	23,50%	-3,93%	-50,19%	-3,23%		-0,06%	14,89%	2,98%
2022/2021	20,16%	4,17%	-3,29%	-47,18%	-3,10%		6,45%	1,57%	5,34%
2022/2019	35,34%	51,12%	-10,59%	-82,45%	-9,11%		7,06%	25,89%	10,68%

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

In particolare, l'incremento percentuale registrato nell'ultimo quadriennio si attesta al 7,06 per cento per la parte ordinaria e al 25,89 per cento per la parte sanitaria, valori che

¹⁹¹ La quota capitale da rimborsare, pari a 13,29 milioni, a seguito della rinegoziazione è rideterminata in 10,96 milioni.

salgono, rispettivamente al 35,34 per cento e al 51 per cento se si considerano i soli mutui, con esclusione degli altri strumenti di finanziamento.

Per la parte ordinaria, l'aumento è determinato dalla stipula di nuovi prestiti per complessivi 122,93 milioni, a cui sono da aggiungere ulteriori 29,92 milioni derivanti dall'impiego nell'esercizio di un'ultima *tranche* del mutuo a erogazione multipla stipulato nel 2019 per 219,82 milioni, in scadenza a fine novembre 2022 e impiegato per complessivi 144,41 milioni a seguito del definanziamento di alcuni interventi.

Per la parte sanitaria, l'aumento rilevato trae origine dalla necessità di dare copertura ai contributi regionali agli investimenti finalizzati alla realizzazione degli interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale del servizio sanitario approvati con l.r. 16 aprile 2019, n. 19. La disposizione di legge, più volte modificata¹⁹², ha inizialmente previsto un finanziamento di 150 milioni per triennio 2019-2021 per raggiungere i 312,76 milioni¹⁹³ per il periodo 2019-2024, con una quota attribuita all'esercizio in esame di 48,68 milioni. Il contributo è coperto da due nuovi prestiti a erogazione unica destinati per 22,16 milioni ad investimenti in infrastrutture sanitarie e per 26,52 milioni all'acquisto di attrezzature sanitarie¹⁹⁴.

A fine esercizio 2022 è stato poi stipulato un nuovo prestito a erogazione multipla di 115 milioni da destinare ad investimenti ordinari e sanitari, con decorrenza dal 2023 fino al 30 novembre 2024, termine ultimo indicato per le eventuali richieste di finanziamento, con una soglia minima per singola erogazione di 10 milioni.

Prosegue dunque anche nell'esercizio 2022 la prassi della Regione di finanziare spese di investimento e, in particolare, contributi agli investimenti di altri enti pubblici mediante la stipulazione diretta di prestiti, in luogo dei mutui autorizzati e non contratti di cui aveva fatto largamente uso in passato.

Si ricorda al riguardo che l'armonizzazione degli ordinamenti contabili regionali introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 prevedeva originariamente che la possibilità di utilizzare il sistema del debito autorizzato e non contratto (DANC) per finanziare nuove spese di investimento non potesse protrarsi oltre il 2015. Dall'esercizio 2016 il ricorso a tale sistema sarebbe stato possibile esclusivamente per dare copertura al disavanzo di amministrazione derivante dallo stesso indebitamento autorizzato nei precedenti esercizi e non seguito dalla stipulazione dei corrispondenti contratti di mutuo.

¹⁹² Dall'art. 1, comma 1, l.r. 5 maggio 2020, n. 28; dall'art. 5, comma 1, l.r. 27 novembre 2020, n. 93; dall'art. 24, comma 1, l.r. 29 dicembre 2020, n. 98; dall'art. 7, comma 1, lettere a) c), l.r. 29 novembre 2021, n. 44 e in ultimo dalla l.r. 28 novembre 2022, n. 40.

¹⁹³ Art. 10, l.r. 28 novembre 2022, n. 40 "(...) al fine di sostenere il rinnovamento del patrimonio strutturale e strumentale delle aziende sanitarie è autorizzata la concessione di un contributo complessivo di euro 312.764.804,54 per il periodo 2019-2024, ripartiti in euro 50.000.000,00 per l'anno 2019, euro 62.134.804,54 per l'anno 2020, euro 104.000.000,00 per l'anno 2021, euro 48.687.624,30 per l'anno 2022, euro 20.781.218,71 per l'anno 2023, euro 27.161.156,99 per l'anno 2024, con gli stanziamenti della Missione 13 "Tutela della salute", Programma 05 "Servizio sanitario regionale-Investimenti sanitari", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio di previsione 2022 - 2024".

¹⁹⁴ Il d.d. 24906 del 16 novembre 2022, modificato in parte dal d.d. n. 25099 del 19 dicembre 2022, oltre ad approvare l'elenco degli investimenti, autorizza la contrazione di 5 prestiti ad erogazione unica per complessivi 171,62 milioni e un prestito a erogazione multipla di 115,00 milioni.

Ciò ha necessariamente obbligato la Regione, dal 2016, ad un mutamento di strategia in merito al finanziamento degli investimenti, in particolare, di quelli in favore degli enti del SSR fino a quel momento coperti per la maggior parte proprio da mutui autorizzati e non contratti. In questo senso, oltre ad autorizzare con la legge di bilancio nuovi mutui poi materialmente assunti al termine dell'esercizio, la Regione ha revocato buona parte dei contributi in conto capitale destinati agli enti sanitari, autorizzando contestualmente gli stessi a contrarre nuovo debito per finanziare gli interventi programmati. Questo da un lato ha ridotto (e in alcuni casi esaurito) la capacità di indebitamento degli enti sanitari (peraltro ampliata attraverso la riclassificazione delle entrate proprie operata da uno specifico provvedimento regionale) e dall'altro, con "l'esternalizzazione del debito", ha favorito la Regione stessa ai fini del rispetto dei limiti di legge.

Nonostante la rinuncia al suo sistematico utilizzo, gli effetti del ricorso al debito autorizzato e non contratto hanno continuato a manifestarsi anche nel corso dei successivi esercizi sia per il disavanzo prodotto e tutt'ora in corso di recupero, sia per le distorsioni procurate nella gestione e nella rappresentazione contabile del perimetro sanitario, come si dirà più diffusamente nel capitolo dedicato all'analisi del Risultato di amministrazione.

La Regione ha ripreso ad utilizzare il sistema del DANC per il finanziamento di investimenti negli esercizi 2020 e 2021, con autorizzazioni rispettivamente per 70,36 milioni e per 18,02 milioni¹⁹⁵. Si segnala, altresì, che analoga autorizzazione è prevista dalla legge di approvazione del bilancio di previsione del 2023¹⁹⁶, per importi superiori, pari a 200,63 milioni nel 2023, 121,27 milioni nel 2024 e 14 milioni nel 2025.

In sede di controdeduzioni la Regione riferisce al riguardo che l'aumento del livello di indebitamento registrato nell'esercizio è conseguente alla scelta dell'amministrazione di perseguire una politica espansiva degli investimenti diretti e indiretti (a favore di enti locali ed enti sanitari), facendo ricorso al mercato del credito in un periodo di tassi di interesse particolarmente favorevoli.

Si precisa, quindi, che a seguito delle mutate condizioni di contesto caratterizzato dall'incremento del costo del debito, l'amministrazione sta procedendo ad una rivalutazione della propria strategia per gli investimenti, prevedendo un maggior ricorso al debito autorizzato e non contratto come emerge già dal bilancio 2023-2025.

Sottolinea, infine, la Regione che, in ogni caso, è stato rispettato il limite fissato dall'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011 e che l'aumento del livello di indebitamento pro-capite risulta condizionato anche dalla diminuzione della popolazione regionale.

La Sezione osserva al riguardo che, a prescindere dal rispetto del limite di legge, la capacità di indebitamento della Regione deve essere valutata con riferimento alla sostenibilità dei relativi oneri con risorse proprie, anche in considerazione della intervenuta impossibilità di imputare parte degli stessi al finanziamento sanitario di cui si dirà successivamente.

Quanto poi all'intenzione di ricorrere al DANC, si richiamano le disfunzioni che l'utilizzo di questo istituto ha comportato sull'equilibrio del perimetro sanitario, tanto da metterne

¹⁹⁵ L.r. n. 45/2021, art. 3.

¹⁹⁶ L.r. 29 dicembre 2022, n. 46, art. 6.

in dubbio la compatibilità con le regole della perimetrazione. Si rinvia al riguardo alle considerazioni svolte nel capitolo dedicato al Risultato di amministrazione.

1.2 L'indebitamento autorizzato e assunto nell'esercizio 2022

All'esito dell'ultima variazione legislativa con il bilancio di previsione 2022 -2024 risulta autorizzato nuovo indebitamento, al netto di quello destinato alla copertura del disavanzo da debito autorizzato e non contratto, per complessivi 770,02 milioni nel triennio, di cui 202,04 nel 2022, 326,37 nel 2023 e 241,60 nel 2024.

A fronte di stanziamenti definitivi pari 202,04 milioni, nel corso del 2022 sono stati accertati 201,54 milioni, di cui 152,85 per investimenti ordinari e 48,69 per investimenti sanitari.

Anche nell'esercizio in esame la stipulazione dei contratti di finanziamento è stata effettuata alla chiusura dell'esercizio, con conseguente slittamento del rimborso della prima rata all'esercizio successivo, secondo una prassi che appare dettata dall'esigenza di individuare il reale fabbisogno di finanziamento sulla base di una ricognizione degli interventi in fase più avanzata e ridurre la contrazione del debito effettivo. Ciò determina, tuttavia, uno scollamento tra l'investimento e la sua linea di finanziamento, dimostrata dalla continua rimodulazione e modifica degli interventi finanziati dal debito nell'ambito dello stesso esercizio, come si dirà più diffusamente nel paragrafo 6.

Alla fine del mese di dicembre risultano stipulati 5 nuovi contratti con Cassa depositi e prestiti (Cdp), dei quali 4 ad erogazione unica e 1 ad erogazione multipla, per complessivi 286,62 milioni.

Nello specifico, sono state autorizzate le seguenti linee di finanziamento:

- quattro contratti di prestito a erogazione unica, per complessivi 171,62 milioni;
- un contratto di prestito a erogazione multipla fino all'importo di 115 milioni su cui non sono state attivate erogazioni.

I quattro contratti riferiti a prestiti ad erogazione unica con Cdp, stipulati in corso d'anno presentano le seguenti caratteristiche:

- mutuo 20F trentennale di 122,72 milioni, per investimenti del settore ordinario con scadenza 30 giugno 2052 e tasso del 4,032 per cento;
- mutuo 21F di 0,20 milioni per l'acquisto di mezzi per servizio antincendio boschivo e per spese di progettazione con scadenza 31 dicembre 2027 e tasso del 3,32 per cento;
- mutuo 22F di 22,16 milioni destinato a infrastrutture sanitarie con scadenza 30 giugno 2052 e tasso del 4,032 per cento;
- mutuo 23F di 26,52 milioni per attrezzature sanitarie con scadenza 31 dicembre 2027 e tasso del 3,258 per cento.

Il servizio del debito dei nuovi prestiti che si manifesterà nell'esercizio 2023 per effetto della stipula a fine esercizio avrà un peso di 19,21 milioni (di cui 7,94 per interessi).

Tab. 3 - Mutui stipulati nell'esercizio 2022.

(in euro)

Mutui 2022 ordinari	Gestione	Totale annuo 2023	Importo complessivo del prestito	Importo quota capitale (costante)
20F	ordinaria	9.080.175,60	122.723.964,91	2.080.067,20
21F	ordinaria	47.348,36	204.411,83	20.441,18
22F	sanitaria	1.639.911,99	22.164.384,30	375.667,53
23F	sanitaria	6.134.792,26	26.523.240,00	2.652.324,00
Mutuo erog. multipla	ordinaria/sanitaria		115.000.000	
Totale		19.214.491,68	*286.616.001,04	

*Non è compresa l'erogazione del mutuo 16F che si riferisce alla stipula del 2019.

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

Gli investimenti finanziati dai suddetti mutui sono riportati negli elenchi allegati al d.d. n. 24906 del 16 dicembre 2022 che ne autorizza la stipula¹⁹⁷.

Inoltre, è stata attivata l'ultima *tranche* di prestito disponibile per un importo di 29,93 milioni su un contratto stipulato nel 2019 e rimodulato nel corso del 2022¹⁹⁸.

Dunque, gli incassi registrati a fine dicembre si riferiscono ai nuovi mutui ad erogazione unica e all'ultima *tranche* del prestito ad erogazione multipla pari a 29,93 milioni, stipulato nel 2019 per il triennio 2019-2022 con Cdp; il mutuo risulta finalizzato ad interventi della gestione ordinaria dalla durata di 29,5 anni (scadenza 30 giugno 2052) e tasso del 4,266 per cento (mutuo 16F.03).

Sul nuovo prestito ad erogazione multipla non sono state attivate erogazioni.

I mutui accesi nell'ultimo triennio distinti nelle due gestioni sono rappresentati nella tabella che segue.

Tab. 4 - Prestiti stipulati nel periodo 2020-2022.

(in euro)

	Gestione	2020	2021	2022	Totale
Prestito ad erogazione multipla 2019/2022 con Cdp	O	67.330.728		29.927.069	97.257.797
	S	47.160.292			47.160.292
Totale erogazione multipla		114.491.020		29.927.069	144.418.089
Prestiti ad erogazione unica	S*	13.974.512	27.775.201	26.523.240	68.272.953
	S		76.224.799	22.164.384	98.389.183
	O		53.952.910	122.723.965	176.676.875
	O			204.412	204.412
Totale annuo		128.465.532	157.952.910	171.616.001	458.034.444

*Finalizzati all'acquisto di attrezzature sanitarie e dunque dalla durata medio breve (5 anni).

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

¹⁹⁷ Con successivo d.d. n. 25099 del 19 dicembre 2022 è stato modificato uno degli elenchi allegati al precedente atto, ritoccando l'importo complessivo del prestito 20F da 123,22 a 122,72 milioni.

¹⁹⁸ Si tratta di un prestito ad erogazione multipla per il quale era previsto originariamente un finanziamento complessivo di 219,82 milioni. La d.g.r. n. 23365 del 28 novembre 2022 ha riconosciuto il defianziamento di varie opere e contestualmente ridotto il fabbisogno delle erogazioni a 144,42 milioni; di questi 114,49 sono stati incassati nell'anno 2020 mentre i restanti 29,93 sono stati oggetto di richiesta di erogazione entro il 30 novembre 2022.

1.3 Le spese per il servizio del debito e gli oneri traslati sul perimetro sanitario (rinvio)

La successiva tabella mostra l'andamento della spesa per il rimborso dei prestiti nelle sue componenti, quota capitale (Titolo IV "rimborso prestiti") e interessi (Titolo I), afferenti alla parte sanitaria e ordinaria del bilancio.

Tab. 5 – Il costo del servizio del debito: spesa per rimborso prestiti e per interessi passivi (impegni). (in milioni)

<i>Voci</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Spesa per rimborso prestiti					
<i>quota ordinaria</i>	34,07	38,93	25,73	32,32	35,17
<i>quota sanitaria</i>	53,04	35,24	37,6	46,46	38,58
Spesa per rimborso di prestiti al netto anticipazione di liquidità	87,11	74,17	63,33	78,78	73,75
Spesa per interessi					
<i>quota ordinaria</i>	16,12	18,69	18,13	20,93	17,3
<i>quota sanitaria</i>	20,28	13,74	12,17	6,21	8,36
Spesa per interessi al netto anticipazione di liquidità	36,4	32,43	30,3	27,14	25,66
Costo del servizio al debito totale					
Totale quota ordinaria al netto delle anticipazioni di liquidità	50,19	57,62	43,86	53,25	52,47
Totale quota sanitaria al netto delle anticipazioni di liquidità	73,32	48,98	49,77	52,67	46,94
Totale costo del servizio al debito (quota capitale + interessi) al netto delle anticipazioni di cui al d.l. n. 35/2013 e alla l. 145/2018	123,51	106,6	93,63	105,92	99,41
<i>Quota capitale</i>	23,35	23,86	24,38	24,92	23,14
<i>Quota interessi</i>	19,31	18,80	18,28	17,74	15,35
anticipazione d.l. n. 35/2013	42,66	42,66	42,66	42,66	38,49
<i>anticipazione l. n. 145/2018</i>	0	82,94	0	0	0
Totale costo del servizio al debito (quota capitale + interessi)	166,17	232,2	136,29	148,62	137,90

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

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

Il servizio del debito afferente al perimetro ordinario è pari a 52,47 milioni, mentre quello relativo al perimetro sanitario è di 46,94 milioni.

L'andamento generale dell'ultimo quadriennio (sempre al netto della restituzione delle anticipazioni di liquidità) passa da 106,6 milioni del 2019 a 93,63 del 2020 per poi risalire a 105,92 del 2021 e riabbassarsi a 99,41 nel 2022.

La riduzione del servizio del debito rispetto al precedente esercizio è stata favorita, oltre che dai minori oneri sui contratti derivati giunti a scadenza tra il 2021 e 2022, dagli ulteriori effetti delle operazioni di rinegoziazione dei mutui con Cassa depositi e prestiti autorizzati dalla l.r. n. 38/2020 da cui è derivato un risparmio di spesa di 13,6 milioni nel 2020, di 8,4 milioni nel 2021 e di 8,1 milioni nel 2022. L'impatto positivo della rinegoziazione si estende fino al 2031 (per complessivi 87,9 milioni) mentre a compimento (2043) l'intero intervento avrà un costo rispetto al debito originario di 45 milioni.

Come già accennato, anche il rimborso rispetto all'anticipazione di liquidità registra una riduzione, beneficiando della rinegoziazione autorizzata dalla l. n. 234/2021, con un risparmio di spesa di 4,17 milioni nel 2022 e a regime, a partire dal 2023 a tutto il 2043 (annualità originaria di scadenza dei prestiti), di 8,35.

I dati esposti in tabella non tengono conto invece delle rate di rimborso del nuovo debito contratto dalla Regione a fine 2022 che, stipulato a fine dicembre, avrà manifestazione nell'anno successivo per complessivi 19,21 milioni.

Parte delle spese per il servizio del debito, come risulta dall'analisi sopra riferita, sono allocate nel perimetro sanitario. Si è rilevato al riguardo che oneri precedentemente contabilizzati nel perimetro ordinario sono stati poi trasferiti nel perimetro sanitario e viceversa, con una continua movimentazione dei perimetri già censurata più volte in passato da questa Sezione. Sulla questione della legittimità dell'inclusione di tali oneri tra le spese del perimetro sanitario si rimanda al paragrafo 4 del presente capitolo.

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

In base art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011, le Regioni possono autorizzare nuovo indebitamento solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito non superi il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo I *“Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa”* al netto di quelle della tipologia *“Tributi destinati al finanziamento della sanità”* e a condizione che anche i futuri oneri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della Regione stessa. I prospetti dimostrativi allegati alla legge di bilancio e alle successive leggi di variazione dimostrano il rispetto di tale limite.

Il margine disponibile per l'assunzione di nuovo debito registrato in sede approvazione del bilancio di previsione risultava pari a 150,61 milioni per il 2022, 72,49 milioni per il 2023 e 61,26 milioni per il 2024. Dopo l'ultima variazione legislativa del bilancio¹⁹⁹, che ha autorizzato l'assunzione dei nuovi mutui contratti a fine esercizio, il valore del margine si è ridotto a 83,02 milioni per il 2022, a 44,99 milioni per il 2023 e a 35,14 per il 2024.

Nel 2022 l'ammontare complessivo del debito originariamente autorizzato dalla Regione con la legge di bilancio risultava pari a 3.302,41 milioni, di cui 1.959,65 milioni derivanti dai prestiti già in ammortamento al 31 dicembre 2021, mentre 1.342,75 milioni determinati dal debito autorizzato per nuovi investimenti (pari a 331,61 milioni) e dal debito per la copertura del disavanzo pregresso relativo all'indebitamento autorizzato e non contratto (stimato in 1.011,14 milioni).

A seguito delle rimodulazioni operate dalle successive leggi di variazioni al bilancio²⁰⁰, l'ammontare del debito complessivo autorizzato per il 2022 si assesta definitivamente a 3.065,26 milioni. In particolare le variazioni rispetto al dato previsionale originario sono dovute alla traslazione al 2023 di parte del nuovo debito inizialmente autorizzato nel 2022 (dagli iniziali 331,61 milioni a 202,04 milioni) e alla riduzione in sede di assestamento²⁰¹ a 900,29 milioni (era 1.011,14 a bilancio di previsione) del debito autorizzato e non contratto, quest'ultimo

¹⁹⁹ L.r. 28 novembre 2022, n. 41.

²⁰⁰ Rispetto al nuovo indebitamento autorizzato nel 2022 in sede di bilancio di previsione le rimodulazioni effettuate si riferiscono alla modifica dell'art. 6 della legge 28 dicembre 2021 n. 56 ad opera dell'art. 3 della l.r. del 28 marzo 2022 n. 10 relativa alla prima variazione al bilancio, dell'art. 3 della l.r. 17 del 7 giugno 2022.

²⁰¹ L.r. 29 luglio 2022, n. 26.

integrato, sempre con la legge di assestamento, di 3,27 milioni (per totali 903,56 milioni) relativi ad impegni coperti dal DANC autorizzato nel 2021 (18,02) ma reimputati al 2022 in sede di riaccertamento dei residui.

Il prospetto mostra tra le poste contabili che concorrono alla definizione del limite di indebitamento le garanzie rilasciate dalla Regione. Si tratta, in particolare, di garanzie prestate a Cdp relative a lettere di *patronage* per i mutui contratti dagli enti del SSR e della fidejussione regionale sul mutuo contratto dall'Autorità portuale di Piombino. A presidio delle garanzie prestate sono costituiti appositi fondi nel bilancio di previsione, i cui accantonamenti come puntualmente si verifica ogni esercizio per le lettere di *patronage*, vengono svincolati nel momento in cui viene meno il rischio legato alla garanzia prestata.

La tabella successiva riporta il prospetto del rispetto del limite di indebitamento allegato f) alla l.r. n. 44/2021, con i valori di stanziamento definitivi.

Tab. 6 - Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento della Regione Toscana. (in euro)

ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario), art. 62, c. 6 del d.lgs. 118/2011			COMPETENZA 2022	COMPETENZA 2023	COMPETENZA 2024
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	8.283.321.230,40	(+)			
A-bis) Fondo di cui all'art. 16-bis del D.L. 95/2012, convertito nella L. 135/2012 (derivante dalle compartecipazioni al gettito delle accise)	387.284.792,39		8.670.606.022,79	8.619.618.870,01	8.633.523.813,74
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità		(-)	7.250.000.000,00	7.250.000.000,00	7.250.000.000,00
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)			1.420.606.022,79	1.369.618.870,01	1.383.523.813,74
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI					
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)		(+)	281.738.947,77	273.923.774,00	276.704.762,75
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2021		(-)	146.247.391,15	134.064.854,24	133.454.389,64
F) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso		(-)	66.535.877,98	81.559.232,47	96.167.823,17
G) Ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale		(-)	41.545.046,96	41.505.046,96	41.465.046,96
H) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame		(-)	- 276.989,72	16.870.215,68	15.531.358,95
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento		(+)	0,00	0,00	0,00
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento		(+)	55.332.469,61	45.074.349,64	45.059.752,57
M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)			83.020.091,01	44.998.774,29	35.145.896,60
TOTALE DEBITO					
Debito contratto al 31/12/2021		(+)	1.959.652.281,20	1.856.969.961,79	1.764.509.039,72
Debito autorizzato nell'esercizio in corso		(+)	1.227.439.507,72	201.148.898,66	184.993.683,25
Debito autorizzato dalla Legge in esame		(+)	-121.833.538,53	125.227.311,66	56.611.889,03
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE			3.065.258.250,39	2.183.346.172,11	2.006.114.612,00
DEBITO POTENZIALE					
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento			365.187.612,69	340.042.603,66	313.856.854,90
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento			-	-	-
			365.187.612,69	340.042.603,66	313.856.854,90

Fonte: dati da stanziamento di bilancio definito - allegato f) alla l.r. n. 41/2022.

3. I derivati finanziari in Regione Toscana

I contratti in strumenti finanziari derivati²⁰² stipulati dalla Regione nei primi anni 2000, basati su finanziamenti sottostanti, mutui o prestiti obbligazionari, stanno progressivamente giungendo a scadenza²⁰³.

I derivati finanziari hanno aggiunto negatività alle posizioni debitorie che si volevano garantire. Le perdite finanziarie, che dal 2022 riguardano ormai l'unico contratto ancora in essere, si estenderanno al 2035, anno della scadenza: al 31 dicembre 2022, il *mark to market* assumeva un valore negativo per 1,25 milioni, da aggiungersi alle perdite già realizzatesi alla fine del 2022 pari a 179,40 milioni.

I contratti finanziari derivati in essere nell'esercizio 2022 sono elencati nella tabella che segue; non si registrano variazioni rispetto agli anni precedenti, se non l'estinzione di tre contratti avvenuta nel 2021.

La tabella pone in relazione ciascun derivato finanziario con la passività sottostante cui si riferisce.

A fronte di un ammontare originario di oltre 745 milioni, al 31 dicembre 2022 gli importi complessivi residui delle passività sottostanti si attestano a 15,38 milioni riferibili all'ultimo contratto in essere finora addebitato alla gestione ordinaria.

Tab. 7 - Contratti di finanziamento assistiti da derivati finanziari al 31/12/2022. (in euro)

Passività sottostante			Derivato finanziario (IRS)			Flussi finanziari netti anno 2022	% a carico della sanità (tratte da previsioni iniziali)
Identificativo della passività sottostante	Importo originario della passività sottostante	Nozionale residuo della passività sottostante al 31/12/2022	Struttura del derivato	Banca - controparte dell'IRS	durata derivato fino al:		
Eurobond (XS0149216722)	155.000.000,00	-	IRS con barriera digitale (Knock out)	Deutsche Bank	giu-22	-104.729,63	86,44 %
Eurobond (XS0149216722)	155.000.000,00	-	IRS con barriera digitale (Knock out)	BofA Merrill Lynch	giu-22	-104.729,63	86,44 %
Mutuo 1V	49.376.254,05	15.385.667,68	IRS tasso fisso	Banca MPS S.p.A.	dic-35	-685.650,44	
Eurobond (XS0149216722)	155.000.000,00	-	IRS strutt. c/spread e cap	Société Generale	giu-22	-44.998,87	86,44 %
TOTALE	745.232.642,98	15.385.667,68		TOTALE		-940.108,57	23,40%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Il saldo differenziale negativo conseguito nel 2022 da ciascuno degli strumenti sottoscritti raggiunge una spesa complessiva di 0,94 milioni. A tutto il 2020 la spesa è stata posta per oltre l'83 per cento sul perimetro sanitario²⁰⁴, mentre nel 2021 tutti gli oneri erano stati trasferiti sulla gestione ordinaria.

²⁰² 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 - alle previste scadenze - rispetto al "sottostante", inteso come elemento sul quale è basato il derivato, costituisce l'oggetto del contratto.

²⁰³ Le scadenze dei "sottostanti" vanno dal 2021 al 2035.

²⁰⁴ Nel 2020, su un onere complessivo di 6,95 milioni, 5,8 milioni gravavano sulla gestione sanitaria.

Gli strumenti non hanno mai registrato *performance* positive. I risultati finanziari complessivi dei suddetti derivati fino al 31 dicembre 2022, tutti negativi, sono descritti nella tabella che segue.

Tab. 8 - Spesa complessiva per i derivati fino al 31/12/2022.

(in euro)

n.	Struttura derivato	Anno di stipula	Scadenza contrattuale del derivato	Controparti swap	Flussi finanziari netti al 31/12/2022
1	IRS con barriera digitale (Knock out)	2002	2022	Deutsche Bank - Filiale di Londra	-44.579.712,79
2	IRS con barriera digitale (Knock out)	2002	2022	Bank of America Merrill Lynch	-44.579.712,79
3	IRS con barriera digitale (Knock out)	2001	2021	BNL S.p.A. - Filiale di Firenze	-5.732.540,24
4	IRS tasso fisso	1999	2035	Banca Monte dei Paschi S.p.A. - Filiale di Firenze	-12.310.932,75
5	IRS con collar	1999	2021	BNP-Paribas - Filiale di Londra	-33.288.099,00
6	IRS con collar	2000	2021	Dexia-Crediop - Sede di Roma	-18.924.539,17
7	IRS strutturato	2002	2022	Società Generale - Sede di Parigi	-19.987.373,34
Totale oneri per derivati fino al 31/12/2022					-179.402.910,08

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

A fine 2022 l'onere complessivo per i contratti derivati si attesta a 179,4 milioni.

Tale saldo negativo sembra destinato a crescere fino alla scadenza dell'ultimo contratto in essere poiché il suo valore finanziario - *mark to market*²⁰⁵ - al 31 dicembre 2022 assumeva segno negativo per 1,25 milioni.

3.1 Gli oneri addebitati sul perimetro sanitario

Nonostante le reiterate richieste formulate da questa Sezione in occasione dei giudizi di parificazione già a partire dal 2015, la Regione non ha mai tenuto indenne il perimetro sanitario dagli effetti di questi strumenti che, in conseguenza di errate previsioni, hanno caricato il Fondo sanitario di oneri meramente finanziari.

Fino a tutto il 2020 infatti questi ultimi sono stati registrati, in tutto o in parte, nel perimetro sanitario seguendo approssimativamente la contabilizzazione del contratto di finanziamento cui si riferivano.

Si era rilevato al riguardo che, nonostante il contratto sottostante fosse stato stipulato per finanziare spese sanitarie, il corrispondente derivato, espressione di una mera operazione finanziaria non immediatamente riferibile a spese di natura sanitaria, non potesse comportare oneri a carico del perimetro sanitario.

La Regione, che nel 2021 aveva interamente trasferito al perimetro ordinario gli oneri dei contratti derivati precedentemente allocati nel perimetro sanitario, per un ammontare di 2,98 milioni, ha proceduto nel corso dell'esercizio 2022 a riaddebitare gli stessi al perimetro sanitario. L'operazione ripropone, anche rispetto ai derivati, il "rimbalzo" di spese da un perimetro all'altro addirittura per una quota superiore rispetto alla passività sottostante in scadenza nel giugno 2022 (rispettivamente l'86 per cento dei contratti derivati rispetto al 50 per cento del prestito obbligazionario sottostante), a conferma che anziché una effettiva perimetrazione

²⁰⁵ Il valore finanziario di un derivato (*Mark to market*) è costituito dalla sommatoria attualizzata dei differenziali futuri attesi sulla base delle condizioni di mercato. Così, se le condizioni di mercato sono in miglioramento rispetto al momento della sottoscrizione, il derivato assumerà valore negativo.

dettata dalla percentuale di investimento (mai provata peraltro dalla Regione) la mobilità della perimetrazione sembra dipendere dalla necessità di spesa del perimetro ordinario, in palese violazione degli obblighi di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011.

Sulla questione della legittimità dell'imputazione degli oneri dell'indebitamento, a maggior ragione se riferiti a contratti derivati, al perimetro sanitario si rinvia alle considerazioni del prossimo paragrafo.

4. Le spese per il servizio del debito imputate al perimetro sanitario e finanziate con il Fondo sanitario indistinto. Illegittimità e effetti sul giudizio di parificazione

4.1 Gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalla Regione imputati al perimetro sanitario. Traslazione dal perimetro ordinario

Una quota del servizio del debito assunto dalla Regione risulta imputato, per 46,94 milioni, come precedentemente rilevato, al perimetro sanitario e finanziato con le risorse del FSR.

Il debito a carico del perimetro sanitario scaturisce, in particolare, da mutui e prestiti obbligazionari contratti dalla Regione nel periodo compreso tra il 1998 e il 2011 (molti dei quali successivamente rinegoziati e collegati a derivati) e destinati al ripiano dei disavanzi pregressi del Servizio sanitario, nonché da ulteriori prestiti contratti a partire dal 2019 "assunti" dalla gestione ordinaria nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011 e destinati a finanziare spese di investimento di natura sanitaria. Questa duplice ripartizione del debito trova rappresentazione nel rendiconto che accoglie nei capitoli 24384, 24385, 24541, 24542 e 24383²⁰⁶ il servizio del debito dei mutui destinati al ripiano dei disavanzi anteriori la riforma introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 e nei capitoli 24586 e 24587 gli oneri imputabili ai mutui contratti dalla Regione a partire dal 2019.

La tabella che segue evidenzia le movimentazioni sui suddetti capitoli nell'ultimo quadriennio.

Tab. 9 - Debito regionale trasferito sul FSR nel periodo 2019-2022. (in euro)

Cap.	Descrizione	Impegni 2019	Impegni 2020	Impegni 2021	Impegni 2022
24383	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (I.R.S.) - fondo sanitario	6.677.061	5.997.640	-	197.510
24384	Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine da banche - GSA	12.773.713	15.021.170	14.393.173	15.467.079
24385	Rimborso di prestiti obbligazionari a medio lungo termine a tasso variabile in valuta domestica - GSA	22.470.465	22.581.423	22.699.951	6.513.469
24541	Quota interessi, a carico delle risorse del Fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità	6.844.497	6.155.545	4.795.805	5.638.061
24542	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a tasso variabile a carico delle risorse del fondo sanitario	217.176	20.000	-	0
24586	Interessi passivi a cassa depositi e prestiti S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario			1.415.550	2.524.006
24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario			9.369.619	16.603.819
	Totale	48.982.911	49.775.779	52.674.098	46.943.945

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

²⁰⁶ Quest'ultimo relativo agli oneri per *swap* insistenti su alcuni dei predetti prestiti.

L'andamento, in progressiva crescita sino al 2021 con spese per complessivi 52,67 milioni, si riduce nell'esercizio 2022 a 46,94 milioni.

Come rilevato nelle relazioni sulle gestioni dei precedenti esercizi, le variazioni riscontrate sono inevitabilmente condizionate dalla prassi della Regione, riscontrata anche nel 2022, di trasferire sul perimetro ordinario, e quindi finanziare con il Fondo sanitario, oneri in precedenza coperti da risorse regionali proprie.

Si tratta di una prassi, già censurata più volte da questa Sezione in quanto ritenuta contraria ai principi della perimetrazione, che ha preso avvio grossomodo dal 2015. A fronte, infatti, del rimborso pro quota delle anticipazioni concesse alla Regione ai sensi del d.l. n. 35/2013 gravante sul perimetro ordinario è stato posto a carico del perimetro sanitario parte del servizio del debito regionale.

L'effetto più evidente si è registrato, tuttavia, dal 2021 con la traslazione sul perimetro sanitario di parte degli oneri collegati ai mutui stipulati a partire dal 2019 e si è ripetuto anche nel 2022 rispetto ai mutui stipulati nel 2021.

Nell'esercizio 2021, in particolare, gli oneri dei contratti derivati (cap. 24383), stimati in 2,97 milioni, sono stati trasferiti alla gestione ordinaria, mentre da quest'ultima sono pervenuti al perimetro sanitario nuovi oneri per 10,78 milioni (capp. 24586 e 24587).

Nell'esercizio 2022 sono stati posti a carico del perimetro sanitario ulteriori oneri dei nuovi mutui stipulati a fine 2021²⁰⁷, quantificati in 8,39 milioni, oltre ad una quota degli oneri sui derivati²⁰⁸ per 0,2 milioni, in controtendenza con la scelta operata nell'esercizio precedente quando sembravano essere stati definitivamente attribuiti al perimetro ordinario.

Nel dettaglio, rispetto all'esercizio 2021, la perimetrazione del debito ha subito le seguenti variazioni:

- sono addebitati i nuovi oneri conseguenti alla stipula dei mutui 18F e 19F nell'esercizio 2021 per 8,39 milioni;
- sono addebitati oneri per *swap* per 0,2 milioni;
- risulta integrato l'addebito della quota di rimborso del capitale del mutuo 2F (quota B) che passa dal 36,92 per cento del 2021 al 43,82 per cento del 2022;
- il prestito obbligazionario XS0149216722 (quota B) scaduto il 30 giugno 2022 vede una modifica dell'addebito dall'86,44 per cento del 2021 al 51,07 per cento del 2022; al tempo stesso i derivati collegati al prestito sono stati ascritti al perimetro sanitario per 193.637 euro (86,44 per cento), mentre i restanti 30.376 euro (15,36 per cento) sono rimasti al perimetro ordinario.

²⁰⁷ Il costo del servizio del debito si manifesta solo nell'esercizio successivo per effetto della prassi consolidata che vede la stipula del nuovo debito a fine dicembre.

²⁰⁸ Si tratta di oneri per *swap* i cui contratti sono spirati nel giugno 2022, addebitati secondo quote variabili, non conformi alla percentuale del contratto sottostante per il quale la quota attribuita alla gestione sanitaria ha subito un'ulteriore variazione, a conferma della variabilità della perimetrazione delle due gestioni.

Complessivamente gli oneri dell'esercizio 2022, sommati a quelli 2021, raggiungono il totale di 19,13 milioni²⁰⁹, confermando l'incremento della spesa a carico del Fondo sanitario.

Tab. 10 – Oneri del debito regionale trasferiti sul FSR dall'esercizio 2021.

(in euro)

Prestito	Cap.	Descrizione capitolo	Importo
13F	24586	Interessi passivi a cassa depositi e prestiti S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario	32.670,00
	24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	4.000.000,00
		Totale 13F	4.032.670,00
11F.04	24586	Interessi passivi a Cdp S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario	590.863,79
	24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	997.171,03
		Totale 11F.04	1.588.034,82
16F.01	24586	Interessi passivi a Cdp S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario	718.978,00
	24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	1.598.653,98
		Totale 16F.01	2.317.631,98
15F	24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	2.794.902,44
		Totale 15F	2.794.902,44
18F	24586	Interessi passivi a Cdp S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario	83.374,98
	24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	4.629.200,22
		Totale 18F	4.712.575,20
19F	24586	Interessi passivi a cassa depositi e prestiti S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario	1.098.118,89
	24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	2.583.891,48
		Totale 19F	3.682.010,37
		Totale complessivo nuovi addebiti	19.127.824,81

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Questa Sezione, avvalendosi anche delle risultanze dei controlli di regolarità sulla Gestione sanitaria accentrata (GSA), aveva già più volte censurato il continuo trasferimento degli oneri del servizio del debito da un perimetro all'altro del bilancio regionale secondo una prassi che porta a mutare continuamente la ripartizione degli stessi tra i due perimetri senza alcun apparente criterio.

Tale prassi era infatti ritenuta non conforme alle regole dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 che impongono la tendenziale stabilità dei due perimetri in cui si articola il bilancio regionale a garanzia dell'integrale finanziamento della spesa dei Livelli essenziali di assistenza.

Questa stessa Sezione ha dovuto del resto constatare che la Regione ha sempre disatteso la richiesta di non incrementare ulteriormente la quota del servizio del debito a carico perimetro sanitario e conseguentemente di non traslare sullo stesso perimetro oneri già in precedenza assunti sul perimetro ordinario, escludendo in ogni caso quelli relativi ai contratti derivati.

Invece di ridursi in corrispondenza dell'ammortamento dei mutui originariamente contratti, gli oneri imputati sul perimetro sanitario, che nel 2019 erano scesi a poco meno di 49 milioni, hanno ripreso a crescere negli esercizi successivi per effetto delle traslazioni dal perimetro ordinario sopra descritte.

Anche gli oneri relativi ai contratti derivati, come descritto in precedenza, sono stati riportati sul perimetro sanitario, nonostante la prossimità della scadenza.

²⁰⁹ Nello scorso esercizio erano 10,78 milioni.

4.2 *L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. La rilevanza della perimetrazione sanitaria a garanzia dei Livelli essenziali di assistenza*

Nella Relazione sulla gestione finanziaria del precedente esercizio era stata richiamata l'ordinanza n. 1/2022 con la quale le Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, nel sollevare la questione di legittimità di una legge della Regione siciliana, hanno categoricamente escluso che le spese di ammortamento di mutui contratti dalle regioni possano essere comprese nel perimetro sanitario per essere finanziate con le entrate riservate all'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

Questa Sezione aveva ritenuto quindi di attendere la pronuncia della Corte costituzionale per pervenire ad una decisione sulla legittimità dell'imputazione degli oneri da indebitamento al Fondo sanitario indistinto operata dalla Regione Toscana, anche agli effetti del giudizio di parificazione.

La questione deve essere quindi ripresa alla luce dell'esito della sentenza della Corte costituzionale n. 233/2022 che, dichiarando l'incostituzionalità della disposizione di legge censurata, ha negato, in coerenza con il proprio consolidato orientamento in materia di garanzia dei LEA, la natura "sanitaria" delle spese di ammortamento agli effetti della copertura con le entrate del finanziamento sanitario corrente.

Per meglio comprendere le argomentazioni poste a sostegno di questa conclusione conviene ripercorrere brevemente la recente giurisprudenza costituzionale sulla rilevanza della perimetrazione sanitaria a salvaguardia di valori riconosciuti e garantiti dalla stessa Costituzione e di cui la sentenza sopra citata costituisce un ultimo e importante sviluppo.

La riflessione è caduta innanzitutto sull'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 che, con il richiedere la separazione contabile nel bilancio della Regione tra una parte ordinaria ed una parte sanitaria sottoposta a regole speciali di gestione e rendicontazione, è diretto a garantire, in conformità con l'indirizzo espresso dalla legge delega, l'effettiva attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, definendo innanzitutto le entrate e le spese destinate alla prestazione dei LEA e assicurandone la specifica destinazione²¹⁰.

Le regole della perimetrazione sono poste quindi a presidio dell'incomprimibilità di spese costituzionalmente necessarie, impedendo che le risorse individuate per il finanziamento delle stesse siano distratte dalla destinazione specifica e impiegate per dare copertura a spese di diversa natura²¹¹.

Osserva in questo senso la Corte costituzionale che *«l'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria ma non sufficiente del corretto adempimento del precetto costituzionale»*. Pertanto *«una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [fondamentale] non può essere finanziariamente condizionato*

²¹⁰ "L'art. 20 stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni" (Corte Cost. sent. n. 197 del 2019).

²¹¹ "Dal quadro normativo sull'esatta determinazione ed erogazione dei LEA e sui relativi principi contabili, si ricava (...) l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi" (Corte Cost. sent. n. 132 del 2021).

in termini assoluti e generali [...]. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016).

Alle spese per la prestazione dei LEA sono infatti destinate specifiche fonti di finanziamento individuate a livello normativo che ne attestano automaticamente la compatibilità finanziaria, a differenza delle altre spese, non direttamente preordinate alla realizzazione di precetti costituzionali, che richiedono di regola un giudizio di preventiva sostenibilità e che si prestano ad essere rimodulate in ragione dell'entità delle entrate reperite per darvi copertura in sede di redazione dei bilanci²¹².

La Corte costituzionale ha inoltre precisato che la garanzia di prevalenza delle spese costituzionalmente necessarie si esplica non solo nei confronti delle spese non sanitarie ma anche nei confronti di spese di natura sanitaria, pur comprese nel relativo perimetro, diverse da quelle per la prestazione dei LEA²¹³.

Sulla base di queste considerazioni deve ritenersi irregolare, per violazione dell'art. 20, l'iscrizione nel perimetro sanitario di qualsiasi spesa estranea all'erogazione dei LEA che ne consenta comunque la copertura con le entrate destinate a questa finalità e deve ritenersi costituzionalmente illegittima la disposizione di legge regionale che eventualmente autorizzi tale copertura o che addirittura modifichi le regole contabili onde ottenere quest'effetto.

Sotto quest'ultimo profilo l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 dunque, lungi dall'esaurirsi in una serie di mere regole contabili, viene elevato a "parametro interposto di costituzionalità" il cui mancato rispetto da parte della legislazione regionale può comportare, per le ragioni anzidette, la violazione di precetti costituzionali in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione che riserva alla legge statale la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni di cui i LEA costituiscono una componente rilevante, e ancor prima dell'art. 117, comma 2, lett. e) che riserva sempre alla legge statale la definizione dell'ordinamento contabile.

Il sistema di garanzia sopra descritto, come ulteriormente specificato dalla Consulta, ammette invece che solo eventuali risparmi sulle risorse correnti, derivanti da una gestione virtuosa ed efficiente che abbia comunque assicurato l'integrale prestazione dei LEA, possano essere mantenuti dalla Regione e destinati ad altre spese di natura sanitaria, una volta accertati con l'approvazione del bilancio di esercizio²¹⁴.

²¹² *"Mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa"* (sentenza Corte Cost. n. 62 del 2020).

²¹³ La presenza nell'elenco riportato dall'art. 20 anche di altre entrate e spese sanitarie non riconducibili alla prestazione dei LEA ha indotto la Corte costituzionale a richiedere una specifica individuazione di queste ultime all'interno del perimetro sanitario in modo mantenerne la reciproca corrispondenza e preservarne la destinazione.

²¹⁴ *"Ciò non esclude che, laddove le Regioni gestiscano in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA, conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio, le stesse possano legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie – come quelle previste dalla norma censurata – rispetto ai LEA, già adeguatamente garantiti"* (Corte Cost. sent. n. 132 del 2021).

4.3 Illegittimità dell'imputazione degli oneri di ammortamento tra le spese del perimetro sanitario alla luce della giurisprudenza costituzionale

Chiarita nei termini sopra esposti la portata costituzionale delle disposizioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, si tratta di stabilire se tra le spese del perimetro sanitario finanziabili con le entrate destinate all'erogazione dei LEA possano essere comprese anche le spese per l'ammortamento di mutui contratti dalla Regione.

Come accennato sulla questione si è espressa di recente la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 233 del 21 novembre 2022, ha dichiarato l'illegittimità di una legge della Regione siciliana che poneva a carico del Fondo sanitario le quote residue, di capitali e interessi, di restituzione di un prestito contratto tra la stessa Regione e il Ministero dell'economia e delle finanze finalizzato all'estinzione dei debiti finanziari e commerciali in ambito sanitario.

In coerenza con il consolidato orientamento sopra richiamato, la Corte ha individuato due differenti profili di incostituzionalità della disposizione censurata che, per il tramite del parametro interposto dell'art. 20, è stata ritenuta contraria ai seguenti precetti della Costituzione:

- l'art. 117, comma 2, lettera e) ovverosia la competenza esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, "poiché correla ad una entrata certamente sanitaria, come il Fondo sanitario, una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario";
- l'art. 117, comma 2, lettera m) ovverosia la competenza esclusiva statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni "poiché all'onere per la restituzione del prestito allo Stato - spesa non sanitaria - è stata data copertura con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA, distraendole così dalla loro originaria finalità".

Il percorso motivazionale della sentenza muove dall'assunto che la spesa per ammortamento di un prestito non possa mai qualificarsi come spesa sanitaria, tantomeno come spesa necessaria per l'erogazione dei LEA.

Si afferma infatti che *"mentre il debito regionale preesistente, da estinguere immediatamente con le risorse anticipate, era sì attinente al settore sanitario, il debito di restituzione della liquidità, oggetto della norma censurata, ha invece un carattere meramente finanziario, in quanto diretto a rimborsare lo Stato e non più i fornitori del servizio sanitario"*.

Avendo quale causa la mera e neutrale restituzione delle somme prestate, secondo la Corte le spese di indebitamento rispondono ad una pura logica finanziaria e rimangono del tutto estranee al vincolo di destinazione riferito delle spese sanitarie.

Ne è prova anche il fatto che queste non sono comprese tra le spese del perimetro sanitario elencate dall'art. 20 né possono essere ricondotte alle *"spese per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso"* che costituiscono in ultima analisi la sintesi dell'esposizione del SSR verso i fornitori e devono trovare copertura nelle corrispondenti entrate *"finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso che dovrebbero essere assicurate dall'incremento della leva fiscale regionale"*.

La Corte dimostra di accogliere sul punto la tesi espressa, in termini più generali, dalle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti che hanno sollevato la questione di costituzionalità.

Nell'ordinanza di rimessione si sostiene infatti che tutte le spese elencate dall'art. 20, sono "spese finali", ossia spese funzionalmente destinate a corrispettivo della fornitura dei beni e dei servizi necessari all'erogazione delle prestazioni mediante le quali si esplica la funzione sanitaria pubblica²¹⁵.

Tra queste non possono quindi rientrare le spese di ammortamento che, anziché remunerare direttamente forniture sanitarie, costituiscono, viceversa, il corrispettivo dell'indebitamento a suo tempo contratto dalla regione, cui segue l'obbligo di restituzione nei confronti del soggetto finanziatore²¹⁶.

Ne viene che le spese di ammortamento, che in quanto obbligatorie rimangono a carico del bilancio regionale, devono rimanere estranee al perimetro sanitario e trovare copertura in entrate che non abbiano un vincolo di destinazione "funzionale", pertanto con la compressione di spese diverse da quelle strettamente necessarie all'erogazione delle prestazioni sanitarie e, in particolare, dei LEA.

Al contrario, l'inclusione delle stesse nel perimetro sanitario determina, in ragione del loro carattere non finale (o non funzionale), una automatica riduzione delle risorse disponibili per la specifica funzione di garanzia dei LEA per le quali sono state quantificate a livello nazionale e ripartite a livello regionale, con le conseguenze già dette sul piano della legittimità costituzionale²¹⁷.

Oltre a quelli evidenziati dalla sentenza della Corte costituzionale sopra richiamata sussistono altri argomenti che, ad avviso di questa Sezione, consentono di affermare l'irregolarità delle spese di ammortamento poste a carico del Fondo sanitario indistinto nel caso specifico della Regione Toscana.

Sostiene infatti la Regione che le spese in questione, a differenza di quelle oggetto della censura di costituzionalità, non derivano dall'obbligo di restituzione di un prestito accordato dallo Stato per il pagamento di debiti scaduti, bensì dall'assunzione di mutui finalizzati a sostenere contributi agli investimenti programmati dalle aziende sanitarie.

La circostanza che si tratti di investimenti per la realizzazione di infrastrutture o per l'acquisto di attrezzature e tecnologie ne legittimerebbe, secondo la prospettiva regionale, la copertura con le entrate del Fondo sanitario. Si sottolinea in tal senso che le risorse del Fondo sono comunque utilizzate per incrementare la capacità del SSR di fornire ai cittadini

²¹⁵ "Il comune denominatore di tali risorse è che esse devono essere tutte destinate a "corrispettivo" di beni e servizi impiegati nell'erogazione del servizio sanitario (c.d. "spesa finale" sanitaria)" (SSRR in speciale composizione, ordinanza n. 1/2022).

²¹⁶ "La transazione che la posta contabile registra è il corrispettivo per il debito a suo tempo contratto (il "servizio del debito"), non il costo finanziario dell'erogazione di beni e servizi mediante i quali si svolgono le funzioni pubbliche nell'esercizio".

²¹⁷ "Le risorse dei commi 2 e 3 non possono essere erose dall'ammortamento, che è una spesa estranea all'erogazione delle funzioni, poiché destinata esclusivamente al servizio del debito. Ne consegue che la spesa per ammortamento, in quanto spesa obbligatoria, deve rimanere a carico della finanza regionale, ma deve essere coperta attraverso entrate che non abbiano un vincolo di destinazione "funzionale", pertanto con la compressione di una spesa diversa da quella strettamente necessaria allo svolgimento delle funzioni pubbliche ai sensi dell'art. 119, c. 4, Cost.".

un'assistenza universale in termini di maggior adeguatezza delle strutture e delle tecnologie diagnostiche utilizzabili.

La stessa Regione precisa quindi che la parte maggiore degli oneri dei mutui complessivamente contratti per gli investimenti sanitari rimane allocata nel perimetro ordinario (69,62 milioni), mentre una parte minore è contabilizzata nel perimetro sanitario (46,14 milioni) con l'impegno a contenerne l'ammontare nei limiti dei 50 milioni. Proprio la volontà di rispettare questo limite ha determinato lo spostamento di oneri precedentemente a carico del perimetro ordinario.

Evidenzia inoltre la Regione che le risorse regionali ordinarie trasferite al perimetro sanitario nel periodo 2019-2022, pari a 371,78 milioni, siano state superiori al valore delle spese di rimborso prestiti addebitati sul Fondo sanitario, pari a 198,36 milioni, e che quindi, per il principio della prevalenza della sostanza sulla forma non possa essere contestata alla Toscana alcuna riduzione delle entrate a garanzia dei LEA, il cui conseguimento è sempre stato del resto attestato dai tavoli ministeriali di controllo senza nessuna contestazione al riguardo.

Per lo stesso motivo non si ritengono elusi gli obblighi di ammortamento annuale dei beni acquisiti con contributi in conto esercizio né tantomeno i limiti di indebitamento delle aziende sanitarie, posto che gli impegni regionali sono, a fronte di contributi in conto investimento, sostenuti, nella sostanza, da risorse ordinarie.

La Regione sottolinea infine il sostegno alla politica sanitaria assicurato con lo stanziamento a carico del perimetro ordinario di ulteriori risorse per 38,73 milioni in conseguenza delle "lettere di patronage" a garanzia dei mutui contratti direttamente dalle aziende sanitarie e ospedaliere.

Le motivazioni addotte dalla Regione per giustificare la scelta adottata in tema di contabilizzazione dei predetti oneri non consentono, tuttavia, di pervenire ad una posizione diversa da quella già prospettata che esclude, per gli oneri di ammortamento, la natura di spese sanitarie, o per meglio dire, la natura di spese per l'erogazione dei LEA.

Si deve infatti considerare che il sistema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, che si riflette anche negli ordinamenti contabili dei diversi soggetti interessati (Stato, regioni, enti sanitari), è incentrato su una netta distinzione tra contributi in conto esercizio destinati a finanziare indistintamente la spesa per l'erogazione dei LEA e contributi in conto capitale destinati all'acquisto di beni durevoli e alla realizzazione di infrastrutture.

Per le regioni l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, come già detto, distingue nettamente all'interno del perimetro sanitario le entrate e le spese per la prestazione dei LEA (lett. a) dalle entrate e dalle spese per investimenti in ambito sanitario (lett. d), richiedendo la separata indicazione degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20, della l. n. 67/1988.

Per gli enti sanitari l'art. 29 dello stesso decreto prevede, invece, un trattamento contabile differenziato per gli investimenti a seconda che siano finanziati con contributi in conto esercizio o con contributi in conto capitale, decisamente favorevole per questi ultimi.

Mentre infatti i beni acquistati con contributi in conto esercizio, indipendentemente dal valore, devono essere integralmente ammortizzati nell'esercizio di acquisizione²¹⁸, i beni conseguiti con contributi in conto capitale possono usufruire di un particolare regime di favore che, in deroga ai principi civilistici della contabilità economico-patrimoniale, consente di sgravare il bilancio dell'ente dagli oneri di ammortamento (c.d. sterilizzazione degli ammortamenti)²¹⁹.

Nel confermare la legittimità di questa disposizione, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 157/2020, ne ha individuato la finalità nell'impedire o comunque nel limitare il finanziamento di spese di investimento con entrate correnti, che in assenza di una rigorosa programmazione, potrebbe determinare, come avvenuto in passato, squilibri finanziari e ritardi nei pagamenti con il rischio per la prestazione dei LEA²²⁰.

La sterilizzazione degli ammortamenti favorisce quindi la totale destinazione delle risorse del Fondo sanitario indistinto all'erogazione dei LEA, senza che questo si faccia necessariamente carico delle spese di investimento che devono trovare preferibilmente copertura in altre fonti di finanziamento nel quadro di una programmazione che coinvolga anche i superiori livelli istituzionali (Stato e regione).

In altri termini, si richiede all'ente sanitario di garantire l'equilibrio della sola gestione operativa, ovverosia l'equilibrio di parte corrente tradotto nei termini della contabilità finanziaria, rimettendo a Stato e regioni l'apporto delle risorse a garanzia dell'equilibrio di parte capitale²²¹.

Le considerazioni sopra svolte lasciano dunque intendere che le spese di investimento degli enti sanitari devono trovare copertura, di regola, nei trasferimenti in conto capitale e non gravare sui contributi in conto esercizio.

Appare pertanto del tutto incoerente con questo sistema la prassi adottata dalla Regione che, invece di finanziare i contributi in conto capitale da destinare alle aziende con risorse proprie, ricorre sistematicamente all'indebitamento, imputando poi i relativi oneri sul Fondo sanitario di parte corrente.

L'effetto di questo meccanismo è che gli enti sanitari arrivano a sostenere gli investimenti con le risorse di un mutuo il cui costo, anziché rimanere a carico della Regione, viene da essa stessa imputato al finanziamento sanitario corrente, e di fatto traslato sul bilancio degli enti

²¹⁸ Art. 29, comma 2, lett. b): *“a partire dall'esercizio 2016 i cespiti acquistati utilizzando contributi in conto esercizio, indipendentemente dal loro valore, devono essere interamente ammortizzati nell'esercizio di acquisizione”*.

²¹⁹ Art. 29, comma 2, lett. c): *“i contributi in conto capitale da regione sono rilevati sulla base del provvedimento di assegnazione. I contributi sono iscritti in un'apposita voce di patrimonio netto, con contestuale rilevazione di un credito verso regione. Laddove siano impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili, i contributi vengono successivamente stornati a proventi con un criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono, producendo la sterilizzazione dell'ammortamento stesso”*.

²²⁰ *“La finalità di tali norme è quella di evitare che gli enti che realizzano investimenti a valere sul finanziamento corrente lo facciano – come storicamente avvenuto – al di fuori di un'attenta programmazione dei relativi flussi di cassa poiché quando i ricavi ordinari finanzino gli investimenti, questi devono sottostare ad un'attenta programmazione allo scopo di evitare che si determinino squilibri finanziari capaci di compromettere l'ordinata gestione del ciclo passivo e generare a loro volta oneri da ritardi nel sistema dei pagamenti”* (Corte Cost. sent. n. 157/2020).

²²¹ *“In definitiva, l'intenzione del legislatore è quella di riservare – per preservare gli equilibri di parte corrente – l'utilizzazione del fondo sanitario alle spese per i LEA e per gli altri servizi sanitari, ove risulti ulteriore disponibilità, e, al contrario, di attribuire alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l'impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisizioni di beni durevoli”* (Corte Cost. sent. n. 157/2020).

stessi che, all'atto della ripartizione, beneficiano di una quota del Fondo ridotta in ragione degli oneri di ammortamento scontati a monte.

In altri termini l'investimento formalmente finanziato da un contributo in conto capitale viene di fatto ad essere coperto, sia pure pro quota, da contributi in conto esercizio di parte corrente che la Regione, invece di trasferire agli enti, impiega per il pagamento del servizio del debito, riducendo la disponibilità finanziaria degli enti stessi per l'erogazione dei LEA.

Oltre ad una possibile elusione dell'obbligo di totale ammortamento nell'esercizio di acquisizione degli investimenti finanziati con contributi in conto esercizio, la prassi seguita dalla Regione comporta la violazione indiretta del divieto di art. 2, comma 2-*sexies*, lett. g) n. 2 del d.lgs. n. 502/92.

Prevede quest'ultimo infatti che gli enti sanitari, previa autorizzazione regionale, possono stipulare mutui o altri contratti di credito per il finanziamento di spese di investimento fino a un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale e interessi, non superiore al quindici per cento delle entrate proprie correnti, ad esclusione della quota di fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla regione.

Con il parametrare l'importo degli oneri dell'indebitamento alle entrate proprie degli enti con esplicita esclusione delle risorse provenienti dalla ripartizione del FSR di parte corrente, anche la disposizione di legge sopra richiamata intende preservare le risorse destinate all'erogazione dei LEA alle proprie specifiche finalità di spesa che non abbracciano dunque quelle per la restituzione dei prestiti.

Nel caso in esame, viceversa, questi oneri sono posti dalla Regione direttamente a carico del FSR prima della ripartizione dello stesso, senza nessun parametro che li possa rapportare alle entrate proprie delle aziende e degli altri enti del SSR, in palese violazione dei limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'entità del finanziamento per LEA definito a livello nazionale in base al fabbisogno rilevato e quindi ripartito tra le singole regioni.

Non si può trascurare al riguardo che tutte le aziende e gli enti del SSR della Toscana presentano già livelli di indebitamento, per mutui contratti in proprio su autorizzazione regionale, prossimi al limite di legge e che non potrebbero, quasi in nessun caso, tollerare ulteriori oneri a carico del proprio bilancio.

Dal quadro normativo e giurisprudenziale sopra descritto si possono quindi trarre le seguenti conclusioni.

La Regione non può imputare al Fondo sanitario indistinto di parte corrente dell'esercizio gli oneri di ammortamento di mutui contratti per finanziare i contributi in conto agli investimenti destinati alle aziende e agli enti sanitari.

Questi oneri di mera natura finanziaria devono trovare, di regola, copertura in entrate del perimetro ordinario o, comunque, in entrate estranee da quelle finalizzate ai LEA.

Tale copertura può essere individuata, al limite, anche in entrate derivanti da risparmi di spesa conseguenti ad una efficiente gestione del Fondo sanitario del precedente esercizio che abbia comunque assicurato l'integrale erogazione dei LEA, ma non nel Fondo

dell'esercizio di competenza di cui deve essere in ogni caso garantita la specifica destinazione e ripartito tra gli enti sanitari.

Si è detto che il sistema di finanziamento del SSN incentrato su una distinzione tra contributi in conto esercizio destinati ai LEA e contributi in conto capitale destinati agli investimenti (di fatto funzionali alla prestazione dei LEA) richiede una precisa programmazione a tutti i livelli istituzionali.

La stessa Corte costituzionale, dopo aver rilevato che possono comunque esserci delle situazioni imprevedibili o di emergenza nel corso delle quali l'improvvisa necessità di beni durevoli può richiedere un finanziamento aggiuntivo in conto esercizio, demanda alla leale collaborazione tra Stato e regioni la programmazione dell'equilibrato impiego di spesa per beni correnti e spesa per beni durevoli²²².

In assenza di specifici finanziamenti programmati a livello statale o regionale, gli enti possono effettuare spese di investimento ritenute urgenti e indispensabili per la corretta erogazione dei LEA:

- con l'assunzione diretta di mutui o altre forme di indebitamento nei limiti stabiliti dalla legge;

oppure

- con contributi in conto esercizio destinati a spese in conto capitale, nel quadro di una programmazione dei ricavi e dei costi che dimostri *ex ante* l'integrale erogazione dei LEA in condizione di equilibrio economico e nel rispetto delle regole contabili sugli ammortamenti dei cespiti.

Al medesimo onere di programmazione devono sottostare anche i contributi finanziati dai mutui regionali i cui costi, come detto in precedenza, possono essere finanziati anche da risorse, originariamente comprese nel Fondo sanitario, che residuano dopo la dimostrazione della totale copertura delle spese correnti per i LEA.

Tali costi infatti, sebbene sostengano contributi a investimenti che in alcuni casi possono essere funzionali alla migliore prestazione degli stessi LEA, non possono trovare immediata e

²²² "Nell'ambito delle finalità del servizio, siano esse tanto di natura ordinaria, che di carattere eccezionale o emergenziale, sono impiegati sia beni di consumo corrente, sia i beni durevoli, e l'equilibrato impiego di tali componenti deve essere caratterizzato dalla leale cooperazione tra Stato e Regioni" (Corte cost. sent. n. 157/2020).

"In sede di programmazione finanziaria i costi unitari fissati [per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza devono] essere sviluppati sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie. Successivamente tale proiezione estimatoria [deve essere] aggiornata in corso di esercizio sulla base delle risultanze del monitoraggio del Tavolo tecnico di verifica" (Corte cost. sent. n. 62/2020).

In questa prospettiva è stato già individuato il contenuto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei LEA: "spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale", impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (Corte cost. sent. n. 169/2017).

Infatti, "mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello delle prestazioni attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa" (Corte cost. sent. n. 62/2020).

automatica copertura nelle entrate del Fondo sanitario indistinto attraverso l'iscrizione tra le spese del perimetro sanitario. Si rende invece indispensabile a tal fine una rigorosa programmazione che coinvolga sia la Regione che i singoli enti del SSR e che in via preventiva attesti la adeguatezza del fondo assegnato a finanziare integralmente tutte le spese correnti strettamente attinenti all'erogazione dei LEA e, soltanto in presenza di eventuali risparmi, anche altre spese ulteriori, strumentali rispetto alle prime.

Si deve peraltro osservare, che se può ritenersi legittimo e giustificato, nei limiti sopra descritti, l'acquisto con il finanziamento corrente, in modo diretto o indiretto, di attrezzature ritenute indispensabili per la prestazione dei servizi non sembra possa dirsi sempre lo stesso invece per la realizzazione di infrastrutture o comunque di grandi opere che, anche per l'impegno pluriennale richiesto, devono essere finanziate con fonti alternative ovvero con contributi agli investimenti derivanti da entrate statali, oppure con entrate regionali proprie o prese a mutuo con oneri a proprio carico.

Ciò detto, si deve rilevare come, nel caso di specie, non sia stata riscontrata alcuna programmazione a livello di bilancio regionale, né di bilancio dei singoli enti, in grado di dimostrare preventivamente che il finanziamento di questi contributi non distolga risorse dalla garanzia di prestazione dei LEA in termini di spese correnti, risultando invece funzionale a questi ultimi.

Questa assenza di programmazione traspare in maniera evidente anche dai continui "movimenti" degli oneri di ammortamento tra i due perimetri registrati nel corso degli anni.

Oneri originariamente (e correttamente) allocati nel perimetro ordinario sono stati successivamente traslati nel perimetro sanitario per poi essere parzialmente retrocessi nel perimetro ordinario e ritornare infine ancora una volta nel perimetro sanitario in un "rimbalzo" continuo tra le due componenti del bilancio regionale che penalizza comunque la gestione sanitaria, la quale si è sempre fatta carico delle spese del servizio del debito per circa 50 milioni annui.

Si è di fatto ricorsi al Fondo sanitario indistinto che, come detto in precedenza, garantisce il finanziamento automatico alle spese perimetrare, ogni qualvolta le risorse di parte ordinaria siano divenute insufficienti a mantenere l'integrale copertura di questi oneri rispetto alle previsioni originarie o si sia presentata la necessità di liberare entrate ordinarie per nuove esigenze di spesa.

Agli effetti di quanto argomentato appare priva di pregio la tesi sostenuta dalla Regione secondo la quale le spese di ammortamento, ancorché formalmente imputate al Fondo sanitario, dovrebbero ritenersi sostanzialmente finanziate dalle ingenti risorse che sono state trasferite, anche nel 2022, dal perimetro ordinario al perimetro sanitario.

Va infatti ribadito che le regole contabili e, in particolare, le regole della perimetrazione, come già osservato, non hanno un valore meramente formale, ma sono preposte a garantire la corretta gestione (e la rendicontazione) di spese costituzionalmente necessarie quali quelle per l'erogazione dei LEA.

Appare dunque chiaro che la destinazione del finanziamento sanitario corrente debba essere assicurata in via preventiva, nel rispetto dei corretti criteri di contabilizzazione.

L'assenza di qualsiasi programmazione regionale o aziendale che attesti la formazione di risparmi emergenti rispetto alla garanzia dei LEA, come detto in precedenza, impedisce l'utilizzo delle risorse del Fondo per dare copertura a spese sanitarie di diversa natura, non potendo essere considerate a tal fine, in base ad una valutazione *ex post*, le risorse successivamente affluite al perimetro sanitario, come sostenuto dalla Regione.

Va sottolineato anzi che proprio questo ingente trasferimento di risorse ordinarie al perimetro sanitario finalizzato alla copertura del disavanzo del SSR o a contenerne la formazione è indice di una evidente inadeguatezza del Fondo ripartito fra le aziende ad assicurare le prestazioni sanitarie in condizione di equilibrio economico, tanto da richiedere l'apporto successivo di fonti di finanziamento supplementari.

I dati contabili del bilancio consolidato del SSR, analizzati in sede di controllo sulla Gestione sanitaria accentrata (GSA), dimostrano il rilevante peso degli oneri di indebitamento sulla gestione sanitaria e la forte incidenza sulle perdite prodotte.

Appare evidente, pertanto, che il riequilibrio del sistema, al netto della revisione dell'attuale determinazione del finanziamento statale, richieda comunque la liberazione del Fondo sanitario da oneri che dovrebbero essere finanziati, di regola, da fonti alternative, come affermato dalla Corte costituzionale.

In questo senso la corretta perimetrazione costituisce una condizione imprescindibile per misurare l'effettiva capacità del Servizio sanitario regionale di coprire il proprio fabbisogno rappresentato dalla richiesta di prestazioni e servizi da parte dei cittadini e, al contempo, per verificare l'adeguatezza del finanziamento assicurato dal Fondo sanitario nazionale a sostenere i costi necessari allo scopo.

4.4 (segue) Effetti sul risultato di amministrazione ai fini del giudizio di parificazione

L'irregolare allocazione degli oneri di ammortamento dei mutui regionali nel perimetro sanitario ai fini della copertura con il Fondo sanitario di parte corrente destinato alle spese per i LEA comporta inevitabili riflessi sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio che, come è noto, costituisce il principale oggetto del giudizio di parificazione.

Come sostenuto nell'ordinanza n. 1/2022 delle Sezioni riunite in speciale composizione e come confermato nella sentenza n. 233/2022 della Corte costituzionale, gli oneri per la restituzione del prestito, non costituendo una spesa sanitaria finale agli effetti del finanziamento con il FSI devono essere esclusi dalle poste passive del perimetro sanitario, determinando potenzialmente un saldo positivo di quest'ultimo.

Si tratta di un saldo dato dalle entrate vincolate non impiegate per l'erogazione di servizi sanitari ma per la copertura di una spesa meramente finanziaria, quale l'ammortamento del mutuo.

Per lo stesso importo deve essere dunque ricalcolata in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione, con una ulteriore compressione della parte disponibile del risultato stesso e con il conseguente peggioramento del disavanzo effettivo.

In applicazione delle predette coordinate interpretative Sezione, ha parificato il rendiconto generale della Regione con l'esclusione delle seguenti poste:

- degli impegni sui capitoli di spesa che recano gli oneri di ammortamento dei mutui imputati sul perimetro sanitario per un totale di 46,94 milioni;
- della parte vincolata del risultato di amministrazione nella parte in cui registra maggiori vincoli per l'importo corrispondente agli impegni non parificati;
- della parte disponibile dello stesso risultato di amministrazione che per effetto dei maggiori vincoli deve essere rideterminata in 1.401,46 milioni.

La Regione, già in sede di contraddittorio, aveva manifestato l'intenzione di recepire le indicazioni della Sezione tramite emendamento da presentare al Consiglio regionale in fase di approvazione del disegno di legge di rendiconto generale e di provvedere quindi:

- all'accantonamento nel risultato di amministrazione dell'esercizio 2022 della quota di 46,94 milioni corrispondente agli oneri finanziari dei mutui contratti direttamente dalla Regione per investimenti in sanità posti a carico del Fondo sanitario indistinto;
- conseguentemente, alla rideterminazione della parte disponibile dello stesso Risultato di amministrazione da 1.354,52 milioni a 1.401,46 milioni.

Si precisa al riguardo che questo accantonamento, finanziato da risorse regionali libere correnti, ha la finalità di preconstituire una somma da applicare al bilancio 2023 in sede di assestamento con cui ristorare il Fondo sanitario della spesa sostenuta.

Dichiara infine la Regione che provvederà con legge di variazione del bilancio di previsione 2023-2025 e con la predisposizione del prossimo bilancio di previsione 2024-2026 a ridurre anche l'importo degli oneri di ammortamento dei mutui ugualmente posti a carico del Fondo sanitario per le prossime annualità.

La Sezione osserva al riguardo che l'intenzione prospettata, pur essendo idonea a porre rimedio per il futuro alla rilevata irregolarità, non è tuttavia atta a correggere il distorto utilizzo dei capitoli di spesa dell'esercizio 2022, oggetto del giudizio di parificazione, su cui sono andate a gravare le spese per gli oneri di ammortamento dei mutui e la cui irregolarità, per l'incidenza sui saldi di bilancio, deve essere rilevata in sede di giudizio di parificazione.

5. La gestione dei finanziamenti derivanti dall'indebitamento. I contributi agli enti del SSR e le risorse trattenute nella cassa regionale

Nella Relazione sul precedente esercizio rendicontato era stato posto in evidenza come il ricorso sistematico all'indebitamento da parte della Regione per finanziare i contributi agli investimenti destinati ad altri enti e, in particolare agli enti del Servizio sanitario regionale, determinasse diverse criticità sia sul piano della programmazione che sul piano della gestione del bilancio e dei relativi flussi di cassa.

Si è riscontrato, in primo luogo, che quasi mai le risorse affluite alla Regione riescono ad essere interamente destinate alle spese per le quali erano stati originariamente contratti i mutui e attivate le relative linee di investimento che sono spesso dirottate verso altri interventi a seconda dello stato di avanzamento dei lavori.

Si tratta di un aspetto che palesa evidenti carenze di programmazione e notevoli difficoltà di realizzazione tempestiva degli investimenti e di cui si dirà più diffusamente nel paragrafo seguente.

Si è poi rilevato che le somme derivanti dai mutui, mentre accedono immediatamente alla cassa regionale all'atto della sottoscrizione (o a quello della richiesta se trattasi di mutui a erogazione multipla), sono invece trasferite ai beneficiari a distanza di anni, al momento della rendicontazione sullo stato di avanzamento dei lavori.

Questo modo di procedere ha causato una distorsione dei rapporti finanziari tra la Regione e gli enti del SSR che versano da tempo in condizioni di precaria liquidità.

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

Il fenomeno si ripresenta anche nella gestione del 2022 ora in esame, come attestato dall'analisi dei pagamenti effettuati sul cap. 24482 *"Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie"* dove sono contabilizzati i contributi agli investimenti degli enti sanitari a fronte dei mutui già riscossi in entrata.

Tab. 11 - Movimentazioni nel quadriennio del capitolo 24482. (in euro)

Cap. 24482	2019	2020	2021	2022	Totale
S (interventi strutturali)	28.765.195	47.164.804	76.224.798	22.164.384	174.319.181
S (attrezzature sanitarie)	20.000.000	13.970.000	27.775.201	26.523.240	88.268.441
Totale	48.765.195	62.134.804	104.000.000	48.687.624	263.587.623
Liquidazioni di competenza	0	0	0	2.687.624	2.687.624
Liquidazioni su residui	0	4.009.787	10.927.436	33.628.532	48.565.755
Residui al 31/12	0	106.890.212	199.962.776	212.334.244	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Nel 2022 le liquidazioni complessive (competenza e residui) su una disponibilità di 248,65 milioni, sono di 36,32, con un'incidenza del 14,61 per cento.

Con riferimento all'ultimo quadriennio, su 263,59 milioni di prestiti attivati, risultano liquidati 51,25 milioni (pari al 19,44 per cento delle risorse incassate)²²³.

Si rinvia al capitolo sulla gestione sanitaria per un più dettagliato esame dei trasferimenti effettuati alle singole aziende e della condizione di liquidità di ciascuna di essa a dimostrazione dei limiti del sistema di finanziamento degli investimenti adottato.

In risposta alla richiesta formulata da questa Sezione nella precedente Relazione di adottare provvedimenti idonei a superare le criticità sopra descritte, la Regione ha riferito di aver approvato, a fine 2022, una nuova procedura diretta alla semplificazione e all'accelerazione della rendicontazione dei lavori da parte delle aziende e della liquidazione dei finanziamenti

²²³ Nel 2020 i pagamenti in conto residui sui mutui contratti per 48,76 milioni sono stati di 4,01 milioni con un'incidenza dell'8,22 per cento; nel 2021, a fronte di ulteriori mutui contratti e riscossi per 62,13 milioni i pagamenti sono stati di 10,92 milioni che, rispetto ad una disponibilità complessiva di 106,89 milioni, determina una percentuale del 10,22 per cento.

da parte della stessa Regione, ottimizzando anche la gestione della liquidità regionale e aziendale.

Si rinvia al paragrafo finale dedicato all'analisi delle misure correttive adottate dalla Regione per una più completa descrizione del provvedimento, in attesa di verificarne gli effetti sui rendiconti dei prossimi esercizi.

6. Le spese di investimento finanziate dall'indebitamento nell'esercizio 2022

La successiva tabella evidenzia le modalità di finanziamento degli interventi programmati per spese di investimento, così come indicato nello specifico allegato al bilancio di previsione, aggiornato alle previsioni definitive e, da ultimo, alla proposta di legge di approvazione del rendiconto.

Tab. 12 - Il finanziamento delle spese di investimento regionali - previsioni iniziali, variazioni e rendiconto 2022. (in euro)

Tipologia di entrata	Anno 2022				
	Previsioni iniziali 2022	Previsioni 1° variazione	Previsioni 2° variazione	Previsioni 3° variazione	Pdl n. 50/2023
	L.r. n. 56/2021 - all. 3	L.r. n. 10 del 28/03/2022 - all. G	L.r. n. 17 del 7/06/2022 - all. G	L.r. n. 41 del 28/11/2022 - all. G	Rendiconto All. N
FPV in entrata c/ capitale	7.866.875,38	7.866.875,38	7.866.875,38	95.170.660,60	95.170.660,60
Entrate c/ capitale (tit. IV)	7.035.000,00	8.061.524,22	8.061.524,22	8.061.524,22	8.061.524,22
Entrate correnti non destinate al finanziamento delle spese correnti e rimborso prestiti	33.231.071,66	35.755.316,66	35.755.316,66	34.650.036,43	34.752.436,43
Entrate da riduzione attività finanziarie eccedenti rispetto alle spese per incremento attività finanziarie (tit. V)	465.736,45	465.736,45	465.736,45	470.901,05	470.901,50
Totale risorse regionali	48.598.683,49	52.149.452,71	52.149.452,71	138.353.122,30	138.455.522,30
Entrate da accensione prestiti	331.617.519,71	332.086.519,71	323.875.177,60	202.041.639,07	202.041.639,07
Interventi finanziati con il d.a.n.c.				3.273.262,04	2.987.015,28
Totale risorse disponibili destinate al finanz. spese investimento.	380.216.203,20	384.235.972,42	376.024.630,31	343.668.023,41	343.484.176,65
% degli investimenti finanziati con risorse proprie	12,78%	13,57%	13,87%	40,26%	40,31%
% degli investimenti finanziati da nuovo indebitamento	87,22%	86,43%	86,13%	58,79%	58,82%
% degli investimenti finanziati da debito autorizzato e non contratto				0,95%	0,87%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati presenti nell'allegato F "Elenco degli investimenti finanziati dal debito".

Rispetto alle legge di bilancio che aveva autorizzato investimenti per 380,22 milioni (di cui 331 finanziati da indebitamento e 48,59 da entrate proprie) le previsioni definitive conseguenti alle successive leggi di variazione ne ridefiniscono l'ammontare in 343,27 milioni con una diversa ripartizione tra la componente assicurata dall'indebitamento, ridotta a 202,04 milioni, e quella garantita dalle entrate proprie, elevata a 138,35 milioni; a questi si aggiungono 3,27 milioni finanziati dal DANC assunto nel precedente esercizio²²⁴. L'aumento delle risorse proprie rispetto al dato previsionale è determinato in sede di assestamento di bilancio con l'applicazione del fondo pluriennale vincolato di parte capitale (quota libera).

Con la proposta di legge di approvazione del rendiconto l'ammontare complessivo degli investimenti viene nuovamente ridefinito in 343,48 milioni. In particolare, si riscontra una

²²⁴ Si tratta di impegni 2021 coperti dal DANC reimputati al 2022 per un importo di 3,27 milioni.

lieve variazione in aumento delle risorse correnti destinate a finanziare gli investimenti rispetto all'ultima variazione al bilancio (l.r. n. 41/2022) e la riduzione a 2,98 milioni dell'importo degli interventi finanziati dal DANC per la rimodulazione a valere sul 2023 (0,286 milioni) di parte di questi.

Anche nell'esercizio in esame il conseguimento di un margine corrente positivo ha consentito all'amministrazione di ridurre di 151,1 milioni il debito autorizzato e non contratto (che passa da 900,29 milioni del 2021 a 749,19 milioni). Tale operazione determina la necessità di un maggior ricorso al debito per il finanziamento degli investimenti non potendosi utilizzare a tal fine il margine corrente, così come indicato dai principi contabili.

Per quanto riguarda la parte dell'indebitamento, a fronte di prestiti autorizzati per 202,04 milioni sono stati effettivamente contratti 201,54 milioni²²⁵, di cui 152,85 per investimenti ordinari e 48,69 per investimenti sanitari.

Gli investimenti regionali ordinari finanziati tramite il ricorso al debito sono suddivisi in molteplici interventi, tra i quali i più rilevanti risultano quelli per la difesa del suolo²²⁶ e i contributi agli enti locali destinati all'impiantistica sportiva. Inoltre, risulta conclusa l'operazione di acquisto del complesso immobiliare ex Meyer e oftalmico²²⁷ per complessivi 15,05 milioni esclusi gli oneri, di cui 7,35 milioni imputati nell'esercizio in esame.

Gli investimenti sanitari, sempre finanziati dal debito, si riferiscono essenzialmente ai contributi agli enti del SSR per interventi strutturali in sanità in applicazione della già citata l.r. n. 19/2019 più volte modificata.

In particolare, come risulta dagli allegati ai decreti dirigenziali autorizzativi dei prestiti, 26,53 milioni sono destinati all'acquisto di attrezzature (mediche, elettromedicali, arredi sanitari ecc.), mentre 22,16 milioni ad interventi di ristrutturazione e manutenzione straordinaria.

Quest'ultimo prestito risulta contratto per finanziare in particolare tre gruppi di interventi:

- il primo relativo al cofinanziamento del PNRR per la realizzazione delle case di comunità e per opere di adeguamento antisismico degli edifici (2,69 milioni);
- il secondo destinato all'Azienda Ospedaliero-Universitaria Pisana (15,04 milioni) per interventi di diversa natura tra i quali figura la costruzione del nuovo ospedale di Cisanello (10 milioni), strutture destinate al Covid e altri interventi di manutenzione straordinaria;
- l'ultimo intervento a favore di Estar (0,43 milioni) per opere di manutenzione.

Con riguardo a quella parte di debito finalizzata al cofinanziamento del PNRR/PNC destinata alla "realizzazione di Case di comunità" si osserva nell'elenco degli interventi la

²²⁵ La riduzione rispetto all'autorizzazione di spesa si riferisce al mancato finanziamento di un contributo straordinario destinato al comune di Chiusi della Verna per interventi di adeguamento strutturale per disabili al santuario (cap. 23238/U) cancellato a fine esercizio.

²²⁶ 8,58 milioni capitoli 62003 - 62767.

²²⁷ Con d.g.r. 19912 del 27 dicembre 2020 la Regione ha autorizzato l'acquisto degli immobili appartenenti all'ex ospedale Meyer per complessivi 15,05 milioni. L'operazione è stata spalmata sul triennio 2020-2022, con una prima *tranche* di 4,70 milioni nel 2020 destinata all'acquisto dell'Ospedale Oftalmico e un acconto nel 2021 di 3,00 milioni relativo alla seconda porzione del complesso immobiliare poi definitivamente acquisito nel 2022.

presenza di importi irrisori²²⁸, che richiedono quantomeno una verifica sulla programmazione della spesa anche rispetto agli obiettivi del progetto.

Gran parte delle risorse del suddetto mutuo sono destinate, come sopra ricordato, all'Azienda ospedaliera Pisana (15,04 milioni)²²⁹, che ha già esaurito gli spazi per poter contrarre direttamente i prestiti²³⁰. Gli interventi sono relativi sia a strutture destinate alla dismissione (come il vecchio Ospedale Santa Chiara), che a recenti investimenti, tra cui il più rilevante è il nuovo ospedale di Cisanello, a cui sono destinati 10 milioni o a strutture destinate all'emergenza Covid.

I finanziamenti destinati ad Estar si aggiungono a quelli derivanti da mutui contratti in proprio dall'ente che sopporta attualmente un onere per il servizio del debito di 3,77 milioni, interamente imputato, in assenza di entrate proprie, ai costi di funzionamento finanziati con il Fondo sanitario indistinto.

Si ribadisce dunque che il finanziamento di spese di investimento a favore di enti che hanno esaurito la capacità di contrarre prestiti o che non godono di entrate proprie se non quelle provenienti dal FSR non può che essere a carico delle risorse proprie regionali provenienti dalla gestione ordinaria o da mutui i cui oneri non possono essere imputati al perimetro sanitario.

Sul fronte degli investimenti sanitari si evidenzia infine un ulteriore elemento di criticità dovuto alla difficoltà di seguire l'evoluzione degli stessi che, a differenza della gestione ordinaria, non sono individuati nell'allegato al bilancio di previsione (se non per l'importo cumulativo, senza alcuna distinzione tra gli interventi sul patrimonio strutturale da quelli sulle attrezzature). Gli interventi sono infatti da ricercare a livello dei singoli decreti dirigenziali per cui una visione certa della tipologia di intervento e della relativa quantificazione è individuabile solo a consuntivo o comunque a seguito dell'esame dei singoli impegni.

7. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione finanziaria del 2021

Nella Relazione sul precedente esercizio, questa Sezione, dopo avere rilevato i principali profili di criticità relativi alla gestione dell'indebitamento e dei correlati investimenti, aveva invitato la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento degli stessi.

²²⁸ Azienda Usl Toscana Centro - Casa di comunità di Poggio a Caiano euro 403,32; Azienda Usl Toscana Centro - Casa di comunità di Prato euro 1.073,97; Azienda Usl Toscana Centro - Casa di comunità di Empoli euro 8.546,66; Azienda Usl Toscana Centro - realizzazione della Casa di comunità di Prato - Via Cavour euro 37,69; Azienda Usl Toscana Centro - realizzazione della Casa di comunità di Prato - Via Galcianese euro 502,20.

²²⁹ Con delibera n. 44/2018 è stata approvata la "Procedura ristretta per l'appalto di lavori di realizzazione del polo ospedaliero Universitario nuovo Santa Chiara in Cisanello con affidamento dei servizi di gestione funzionamento e cessione del patrimonio immobiliare di S. Chiara" per un valore complessivo del quadro economico di 520,51 milioni. L'operazione prevede l'acquisto dall'Università di Pisa del vecchio complesso S. Chiara per la successiva cessione all'appaltatore che provvede alla costruzione, nei terreni di Cisanello, del nuovo polo ospedaliero universitario, con successiva gestione della manutenzione ordinaria e straordinaria del polo per la durata di nove anni.

²³⁰ L'ammontare del servizio del debito, rispetto alle entrate proprie così come definite da Regione Toscana, con d.g.r. n. 206/2016 si attesta nel 2020 al 14,08 per cento, con un onere di 16,02 milioni.

In particolare, con riferimento ai rilievi sul sistema di finanziamento dei contributi agli investimenti degli enti del SSR, era stato richiesto di modulare l'assunzione dei mutui in base alla pianificazione delle aziende e ad un attendibile cronoprogramma dei lavori che evitasse l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale.

La Regione ha riferito al riguardo che il nuovo indebitamento derivante dai mutui contratti alla fine dell'esercizio 2022 è stato destinato a finanziare i contributi agli investimenti delle aziende sanitarie già realizzati o in corso di realizzazione nel corso del medesimo esercizio. Viene evidenziato inoltre che le spese sono state già interamente sostenute e rendicontate dalle aziende e che gran parte delle risorse incassate dai mutui è già stata trasferita alle stesse o lo sarà a breve all'atto all'esito della procedura di certificazione del decreto di rimodulazione degli investimenti, adottato in attuazione della deliberazione di giunta n. 174/2023.

Con riferimento alla stessa problematica era stato poi chiesto alla Regione di rivedere, sulla base di una attenta ricognizione dei rispettivi fabbisogni finanziari, l'attuale sistema di erogazioni alle aziende e agli altri enti a valere sul FSR o su risorse proprie regionali, in modo da evitare che anticipazioni per gli investimenti finanziati, in attesa del rimborso a rendicontazione, comportino squilibri di cassa.

La Regione ha riferito di aver approvato, con la deliberazione regionale n. 1540 del 27 dicembre 2022, una nuova procedura diretta alla semplificazione e all'accelerazione della rendicontazione dei lavori da parte delle aziende sanitarie e della liquidazione dei finanziamenti da parte della stessa Regione, in modo da ottimizzare anche la gestione della liquidità regionale e aziendale. Si è inoltre precisato che continua ad essere prevista la rendicontazione a SAL delle spese che potranno tuttavia essere attestate, mediante autocertificazione, anche prima del pagamento delle relative fatture la cui dimostrazione è richiesta solo in occasione del saldo finale. È stata parimenti introdotta la possibilità di anticipare alle stesse aziende il 20 per cento del finanziamento concesso per sostenere l'avvio dei lavori senza gravare sulla liquidità di cassa. Entrambe le azioni, secondo la Regione, rispondono all'esigenza di efficientamento nella gestione della liquidità aziendale e regionale, senza tuttavia rinunciare alla necessaria attività di controllo sull'utilizzo dei fondi pubblici. Si ritiene infatti che gli enti del SSR possano così ridurre drasticamente il ricorso ad anticipazioni di cassa per finanziare le spese relative ad investimenti utilizzando le risorse regionali nei tempi adeguati, nel rispetto dei mutui contratti ed evitando l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale.

La Sezione, nel prendere atto di quanto comunicato, reputa le misure adottate potenzialmente idonee a superare, o almeno a limitare, le criticità riscontrate, riservandosi di verificarne gli effetti sulle gestioni dei prossimi esercizi.

L'esigenza di coordinare i finanziamenti attivati dalla Regione mediante il ricorso al mercato del credito con la programmazione degli investimenti degli enti sanitari non appare infatti più rinviabile nel contesto economico successivo alla pandemia che richiede agli stessi enti sanitari maggiori costi e sempre maggiori disponibilità liquide per far fronte ai pagamenti.

8. Considerazioni conclusive

La gestione finanziaria della Regione continua, dunque, ad essere connotata da un alto livello di indebitamento con elevati oneri annuali per le spese di ammortamento, parte delle quali, come rilevato, contabilizzate nel perimetro sanitario e poste a carico del Fondo sanitario indistinto di parte corrente.

La ritenuta irregolarità di questa imputazione, per le ragioni sopra esposte, obbliga quindi la Regione a modificare il risultato di amministrazione del rendiconto 2022 e a reperire, per il futuro, le coperture delle spese per il servizio del debito in entrate “proprie”, o, al limite, in economie sullo stesso Fondo sanitario, una volta garantita e dimostrata l’integrale erogazione dei LEA. La stessa Regione, in sede di contraddittorio, ha manifestato l’intenzione di recepire le indicazioni della Sezione, apportando le modifiche richieste al Risultato di amministrazione dell’esercizio già in sede di approvazione del rendiconto e, disponendo le necessarie variazioni al bilancio di previsione per regolarizzare le medesime spese per le annualità successive.

L’esteso programma di investimenti in sanità promosso dalla Regione può del resto già contare sul finanziamento proveniente dai mutui stipulati direttamente dalle aziende sanitarie su autorizzazione della stessa Regione per importi prossimi al limite di legge e i cui costi hanno incidenza tutt’altro che trascurabile sulle perdite di esercizio registrate dai relativi bilanci e dai bilanci consolidati dell’intero SSR.

Si riscontra, poi, anche nell’esercizio in esame la scarsità dei trasferimenti alle aziende sanitarie a valere sulle risorse già incassate dalla Regione con la contrazione dei mutui, in attesa di verificare gli effetti della nuova procedura introdotta a fine del 2022 per semplificare ed accelerare l’attività di rendicontazione dei lavori cui rimane subordinata la liquidazione dei contributi.

Così come permane un evidente disallineamento tra le spese di investimento e le relative fonti di finanziamento, con la necessità di continue rimodulazioni in corso di esercizio. Anche per questo aspetto della gestione si attende che si producano gli effetti delle misure adottate dalla Regione.

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

- a incrementare la parte vincolata del risultato di amministrazione per l’importo corrispondente ai capitoli di spesa per l’ammortamento dei mutui sanitari non parificati e, conseguentemente, rideterminare il disavanzo della parte disponibile;
- a dare copertura alle spese di ammortamento dei mutui sanitari con entrate ordinarie oppure con risparmi derivanti da una efficiente gestione del Fondo sanitario indistinto, una volta garantita l’integrale erogazione dei LEA;
- a dismettere, conseguentemente, di iscrivere o di traslare le medesime spese nel perimetro sanitario per imputarne il finanziamento al fondo sanitario indistinto.

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

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

Criticità rilevate	Riferimento nel capitolo	Presente anche in altre gestioni finanziarie	Descrizione	Effetti
Ulteriore incremento dell'indebitamento a carico della Regione.	Par. 1.1	X	Aumento dell'indebitamento regionale.	Crescita del livello di indebitamento pro-capite da 533 a 566 euro, il valore più elevato dal 2015.
Illegittimità della inclusione delle spese di ammortamento dei mutui nel perimetro sanitario (sentenza corte costituzionale 233/2022).	Par. 4.2 – 4.3	X	Le spese di ammortamento dei mutui, quantunque contratti per il finanziamento di spese sanitarie, non sono spese "finali" e non possono essere comprese nel perimetro sanitario ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 per essere finanziate con il FSR.	Sottrazione di risorse sanitarie destinate a garantire i Lea; elusione dell'obbligo di ammortamento annuale dei beni acquisiti con contributi in conto esercizio; elusione dei limiti di indebitamento posto dall'art. 2 c. 2 sexies del d.lgs. n. 502/1992 per gli enti indebitati; alterazione del Risultato di amministrazione.
Traslazione delle spese di ammortamento dei mutui "sanitari" dal perimetro ordinario al sanitario.	Par. 4.1.	X	Trasferimento degli oneri del servizio del debito dal perimetro ordinario al perimetro sanitario per 19,13 milioni tra il 2021 e 2022. Ritrasferimento al perimetro sanitario degli oneri sui derivati già retrocessi al perimetro ordinario nell'esercizio 2021.	Violazione delle regole di perimetrazione, riduzione risorse destinate ai LEA.
Rideterminazione del risultato di amministrazione in conseguenza della mancata parifica dei capitoli di spesa per gli oneri di ammortamento dei mutui imputate al perimetro sanitario e finanziate con il Fondo sanitario indistinto.	4.4		L'erronea inclusione degli oneri per l'ammortamento dei mutui contratti dalla Regione nel perimetro sanitario comporta che ad una spesa non direttamente riferibile alla prestazione dei LEA sia stata data copertura con il FSI. Ne deriva la necessità di ripristinare la dotazione del FSI incrementando la parte vincolata del risultato di amministrazione e rideterminando la parte disponibile.	Utilizzo del FSI per la copertura di spese non direttamente collegate alla prestazione dei LEA.
Ritardato trasferimento agli enti del comparto sanitario dei mutui attivati dalla Regione per il finanziamento degli investimenti sanitari.	Par. 5	In attesa verifica effetti misure correttive adottate a fine 2022.	L'accertamento dei mutui sanitari interamente riscossi a fine esercizio non risulta correlato in spesa alla distribuzione dei finanziamenti agli enti del SSR. La modalità di erogazione a rendicontazione dei finanziamenti per investimenti sanitari già prevista dalla d.g.r. n. 526/2014 è stata modificata nel 2022 per favorire una migliore gestione degli investimenti e della liquidità delle aziende.	Immobilizzazione degli investimenti finanziati da debito; incremento della cassa regionale; pagamento degli oneri del debito trasferiti interamente sul fondo sanitario in assenza di attivazione degli investimenti per i quali il prestito stesso è stato contratto; incremento dei residui passivi; possibili ripercussioni sui bilanci d'esercizio degli enti del SSR a causa dell'incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa per carenza di liquidità.
Mancata specifica individuazione dei singoli investimenti sanitari nell'allegato al bilancio di previsione.	Par. 6	X	A differenza di quelli ordinari, gli investimenti sanitari sono indicati solo per importo cumulativo, senza alcuna distinzione tra gli interventi sul patrimonio strutturale da quelli sulle attrezzature.	Difficoltà di verifica dello stato di attuazione degli investimenti sanitari e dell'impiego delle linee di finanziamento possibile solo a consuntivo o comunque a seguito dell'esame dei singoli impegni.

CAPITOLO VIII

LA GESTIONE SANITARIA

Sommario: *Parte prima* - La gestione sanitaria regionale - 1. I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2022. - 2. Analisi della composizione del perimetro sanitario. Le previsioni di entrata e di spesa. - 3. Accertamenti e impegni del FSR. - 3.1 Le entrate del Fondo sanitario indistinto. - 3.2 Le entrate del fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo. - 4. L'andamento delle spese relative al FSR. - 4.1 Le spese del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo. - 5. La gestione dei residui nel perimetro sanitario. - 5.1 I residui attivi. - 5.2 I residui passivi. - 6. Il risultato di amministrazione del perimetro sanitario. Squilibrio derivante dal "debito autorizzato non contratto" e effetti sulla gestione di cassa. - 7. L'indebitamento del perimetro sanitario. - 7.1 Le spese per il servizio del debito imputate al perimetro sanitario e finanziate con il Fondo sanitario indistinto. - 7.1.1 Gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalla Regione imputati al perimetro sanitario. Traslazione dal perimetro ordinario. - 7.1.2 L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. La rilevanza della perimetrazione sanitaria a garanzia dei Livelli essenziali di assistenza. - 7.1.3 Illegittimità dell'imputazione degli oneri di ammortamento tra le spese del perimetro sanitario alla luce della giurisprudenza costituzionale. - 7.2 La gestione dei finanziamenti derivanti dall'indebitamento. Le risorse trattenute nella cassa regionale. - 8. Le erogazioni per cassa agli enti del servizio sanitario. - 9. Il ripiano delle perdite del SSR. - 10. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione finanziaria del 2021. *Parte seconda* - I fondi del PNRR per la sanità in Toscana. - 11. PNRR - Missione 6 salute - 11.1 Le risorse finanziarie della Misura 6. - 11.2 Le risorse stanziare nel bilancio d'esercizio 2022 - 11.3 Stato di avanzamento degli investimenti: *milestone* e *target*. *Parte terza* - Arpat e il finanziamento assicurato dal Fondo sanitario regionale. - 12. L'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (Arpat) - 12.1 Le attività istituzionali dell'Arpat - 12.2 Il finanziamento di Arpat. - 12.3 La situazione economico-finanziaria di Arpat. - 13. Considerazioni conclusive.

Parte prima – La gestione sanitaria regionale

1. I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2022

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

Le previsioni definitive registrano un saldo negativo di 142,76 milioni dato dalla differenza tra 12.859,44 milioni iscritti in entrata e 13.002,21 milioni iscritti in spesa. I valori indicati sono comprensivi delle poste dei servizi conto terzi-partite di giro che pareggiano per 2.965,95 milioni.

Un saldo complessivo positivo di 30,41 milioni si riscontra invece tra gli accertamenti di 10.189,87 milioni e gli impegni di 10.159,46 milioni (rispettivamente pari al 79,07 e al 79,99 per cento degli accertamenti e degli impegni totali). Il saldo positivo di 204,23 milioni delle sole partite di giro assorbe completamente il saldo negativo di 173,82 milioni degli altri titoli del perimetro.

I predetti saldi risentono soprattutto, come si dirà diffusamente nel corso della Relazione, delle dinamiche contabili legate alle misure di ripiano delle perdite registrate dal SSR nell'ultimo triennio le cui fonti di finanziamento sono da rinvenire nel perimetro ordinario del bilancio regionale (sia nelle quote vincolate dell'avanzo di amministrazione sia nelle entrate di competenza dell'esercizio) e che solo nell'esercizio 2022 hanno visto trasferimenti dalla cassa ordinaria a quella sanitaria registrati nelle partite di giro.

Le riscossioni in conto competenza ammontano a 8.759,86 milioni e i pagamenti a 8.082,22 milioni.

I residui attivi finali risultano pari a 2.548,54 milioni (corrispondenti al 61,32 per cento del totale del rendiconto); di questi 1.430,01 milioni derivano dalla gestione di competenza e 1.118,53 dalla gestione dei residui che conta riscossioni per 1.496,63 milioni e minori entrate per 29,14 milioni. Rispetto al valore iniziale di 2.639,38 milioni si registra uno smaltimento di 90,83 milioni pari al 3,44 per cento.

I residui passivi finali, di contro, risultano pari a 3.602,02 milioni (81,16 per cento del totale), di cui 2.077,24 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 1.524,78 milioni conseguenti alla gestione dei residui che evidenzia pagamenti per 2.485,95 milioni ed economie per 10,87 milioni.

Rispetto al valore iniziale, di 4.021,6 milioni, si riscontra uno smaltimento di 419,58 milioni pari al 10,43 per cento.

2. Analisi della composizione del perimetro sanitario. Le previsioni di entrata e di spesa

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 prevede che le regioni garantiscano all'interno dei propri bilanci l'esatta perimetrazione delle entrate e spese relative al finanziamento del proprio servizio sanitario allo scopo di consentire la confrontabilità immediata con le risorse indicate negli atti di determinazione dei fabbisogni nazionali e di quelle ulteriori rese eventualmente disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario per l'esercizio in corso. A tal fine le regioni sono tenute ad adottare un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze:

in entrata:

- a) finanziamento sanitario ordinario corrente, comprensivo della quota di mobilità attiva;
- b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente;
- c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;
- d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988;

in spesa:

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

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

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

d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988.

Si continua a rilevare che il prospetto allegato al rendiconto presenta un elenco di singoli capitoli di entrata e di spesa compresi nel perimetro sanitario del bilancio regionale senza fornire la classificazione prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. Il che non consente di distinguere all'interno dello stesso perimetro le entrate e le spese destinate, in particolare, alla prestazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) con l'impiego delle risorse del Fondo sanitario nazionale (FSN), da ulteriori entrate e spese sempre di natura sanitaria ma destinate ad altre finalità e che non possono, tuttavia, usufruire della stessa fonte di finanziamento.

La questione della specifica individuazione delle poste contabili del perimetro sanitario riferibili all'erogazione dei LEA aveva costituito oggetto di specifico rilievo nella Relazione del precedente esercizio. Si rinvia al paragrafo sulla valutazione delle misure correttive per l'analisi dei provvedimenti adottati dalla Regione al riguardo.

La Sezione, in corso di istruttoria, ha richiesto alla Regione di fornire una rappresentazione del perimetro sanitario sulla base degli aggregati previsti dalla legge.

Le tabelle che seguono riportano le entrate e le spese del perimetro sanitario secondo suddivisione fornita dalla Regione.

Tab. 1 - Composizione delle entrate del perimetro sanitario. (in euro)

	Previsioni	Accertamenti	Riscossioni
Avanzo di amministrazione	39.346.859,05		
FSI	8.018.260.105,00	7.606.874.228,66	6.868.568.357,34
FSI-Covid	5.664.373,12	5.664.373,12	3.901.864,12
Mobilità extraregionale	165.015.096,00	165.015.096,00	156.209.930,00
Mobilità internazionale	9.433.703,00	9.433.703,00	6.077.369,00
FSV	295.180.019,70	294.789.019,70	105.136.340,56
Extra fondo	1.299.290.877,25	679.109.028,75	208.640.775,34
Entrate in c/ capitale (art. 20 l. n. 67/1988)			
Altre entrate in c/ capitale	107.869.169,83	106.321.934,43	88.767.090,12
Entrate in c/ terzi	2.915.225.000,00	1.322.665.227,39	1.322.560.124,75
Totale complessivo	12.855.285.202,95	10.189.872.611,05	8.759.861.851,23

Fonte: dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Tab. 2 - Composizione delle uscite del perimetro sanitario.

(in euro)

	Previsioni	Impegni	Pagamenti
FSI	7.606.361.750,89	7.606.874.228,66	6.984.435.455,96
FSI-Covid	5.664.373,12	5.664.373,12	2.417.949,12
Mobilità extraregionale (saldo attivo)	8.805.166,00	8.805.166,00	1.929.667,68
Mobilità extraregionale (debito)	156.209.930,00	156.209.930,00	156.209.930,00
Mobilità internazionale (saldo attivo)	3.356.334,00	3.356.334,00	0,00
Mobilità internazionale (debito)	6.077.369,00	6.077.369,00	6.077.369,00
FSV	294.789.019,70	294.789.019,70	1.517.948,83
Extra fondo	719.734.982,31	719.734.038,33	91.797.431,32
Uscite in c/capitale	117.080.806,54	106.321.934,43	38.200.024,48
Ripiano disavanzi pregressi	133.198.797,07	133.198.797,07	23.254.929,00
Uscite in c/terzi	600.941.490,40	1.118.430.919,57	776.383.566,03
Totale complessivo	9.652.220.019,03	10.159.462.109,88	8.082.224.271,42

Fonte: dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Come negli esercizi precedenti la riconciliazione tra i dati trasmessi e le risultanze totali del perimetro non è stata raggiunta per le previsioni sia in entrata che in spesa²³¹. Le stesse scontano peraltro le coperture determinate dalle quote di avanzo di amministrazione. Trova invece riscontro con i dati del rendiconto il saldo positivo di 30,41 milioni tra accertamenti e impegni; il significato di quest'ultimo verrà approfondito nel proseguo della relazione.

3. Accertamenti e impegni del FSR

Nell'esercizio 2022, l'ammontare del Fondo sanitario indistinto (FSI) comprensivo delle quote di mobilità extraregionale ed internazionale e delle quote premiali assegnate alla Regione, si attesta a 7.692,71 milioni a cui si aggiungono i finanziamenti per il contrasto alla pandemia (c.d. "Fondi Covid") per 3,06 milioni e le quote del Fondo sanitario vincolato (FSV) determinate in 277,66 milioni.

Nello specifico, il FSI, comprensivo delle quote premiali è quantificato in 7.518,26 milioni e i saldi attivi della mobilità sanitaria extraregionale ed internazionale si attestano rispettivamente a 8,8 milioni e a 3,36 milioni.

La tabella che segue, fornita in sede istruttoria, fornisce un raccordo delle risorse del FSR risultanti dal rendiconto con gli atti di ripartizione statale.

²³¹ Rispetto ai dati forniti le elaborazioni sul rendiconto restituiscono i saldi in entrata e in spesa rispettivamente pari a 12.859,44 milioni e 13.002,21 milioni.

Tab. 3 - Atti di ripartizione statale del FSR.

(in milioni)

Titolo finanziamento	Atti di assegnazione		Importi aggregati	Accertamenti	Diff.
FSI	Cipess n. 4/2023 - (intesa Csr 278/22 e 279/22) - Cipess n. 70/21 (intesa Csr 154/21 - dm 11/08/21 (quote premiali)	7.518,26	7.521,32	7.612,54	- 91,22
FSI Covid	D.l. n. 73/2021 art. 27 comma 5	0,85			
	D.l. 30/12/2021, n. 228 - art. 1-quater, c. 2	0,63			
	D.l. 30/12/2021, n. 228 - art. 1-quater, c. 3 e art. 25 d.l. 115/2022	1,58			
Mob. extrareg.	Intesa Csr 278/22	165,02	165,02	165,02	-
Mob internaz	Intesa Csr 278/22	9,43	9,43	9,43	-
FSV	Cipess n. 18/2022 - intesa Csr n. 41 del 30 marzo 2022 - sperimentazione e remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali erogate dalle farmacie	1,79	277,66	294,79	- 17,13-
	Cipess n. 4/2023 - Intesa Csr -278-21 dic2022 - Tab. D - Ripartizione quota FSN 2022 per finanziamento corso di formazione medicina generale	4,57			
	Cipess n. 4/2023 - Intesa Csr -278-21 dic 2022 - Tab. D - Medicina penitenziaria (d.lgs. 233/1999)	0,39			
	Cipess n. 4/2023 - Intesa Csr -280-21 dic 2022 - Assegnazione delle quote vincolate agli obiettivi di Piano sanitario per l'anno 2022	57,36			
	Cipess n. 4/2023 - Intesa Csr -278-21 dic2022 - Tab D - Medicina penitenziaria (L. 244/2007)	8,91			
	Cipess n. 4/2023 - Intesa Csr -278-21 dic2022 - Tab D - Finanziamento per superamento OPG	3,54			
	Cipess n. 4/2023 - Intesa Csr -278-21 dic2022 - Tab D - Riabilitazione termale	0,36			
	Stima su atto precedente - l. 178/2020 (art. 1, c. 496) - Prestazioni IRCCS rese a pazienti in mobilità attiva (nelle more della ripartizione 2022 si riportano in colonna gli ultimi dati disponibili afferenti al FSN 2021 - Intesa Csr n.189 del 14 settembre 2022)	0,10			
	Stima su atto precedente - Intesa Csr n. 44 del 30 marzo 2022 - Esenzione delle percentuali di sconto per le farmacie con fatturato inferiore a 150.000 (art. 1 co 551 e 552, l. 145/2018); (nelle more della ripartizione 2022 si riportano in colonna gli ultimi dati disponibili afferenti al FSN 2021)	0,22			
	Intesa Csr -278-21 dic2022 - Tab D - Sicurezza negli ambienti e sui luoghi di lavoro (tutte le regioni) D.L. 73/2021 (art. 50)	0,63			
	Decreto-legge n. 41/2021 Decreto 11 agosto 2021 pubblicato in GU il 29 ottobre 2021 n. 259 - Art. 20, comma 6, Riconoscimento della remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di Servizio sanitario nazionale	9,69			
	D.m. 30/12/2021 - Art. 29, comma 2, decreto-legge n. 73/2021 Decreto 30 dicembre 2021 pubblicato in GU il 1 marzo 2022 n. 50 Contributo per i laboratori	0,39			
	D.m. 23/12/2022 - Intesa Csr -256-7 dic 2022 - Risorse per il potenziamento dell'assistenza territoriale, ai sensi dell'articolo 1, comma 274, della legge n. 234 del 2021	5,61			
	Totale Acconto Fondo per farmaci innovativi anno 2022 (inclusi conguagli 2021)	82,64			
	D.l. 50 17/05/2022 e D.l. 144 23/09/2022 - Intesa Csr -282-21 dic 2022 - Riparto delle quote assegnate alle regioni ai sensi dell'art. 40, c. 1, del decreto-legge n. 50/2022 e dell'art. 5, c. 3, del decreto-legge n. 144/2022	101,47			
	Totale	7.973,43	7.973,43	8.081,78	- 108,35

Fonte: dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Rispetto agli importi definiti con gli atti di assegnazione si riscontrano diversi disallineamenti.

Nello specifico parte delle differenze sono imputabili, innanzitutto, ai maggiori accertamenti sul FSI determinati da maggiori incassi rispetto al riparto definitivo che ha comportato la rettifica dell'importo stanziato in entrata mediante l'assunzione di un impegno destinato alla restituzione delle entrate iscritte in eccesso per 88,61 milioni sul cap. 73035 "Fondo di garanzia a debito".

Altre discrepanze sono invece imputabili agli sfasamenti temporali tra il rendiconto regionale e i bilanci sanitari che hanno portato, su autorizzazione del Tavolo per gli adempimenti, a contabilizzare nel rendiconto del 2022 quote di FSR di competenza del 2021 (così come nel rendiconto del 2023 quote di competenza del 2022).

Importi da attribuire alla competenza pregressa riguardano i fondi Covid per 0,84 milioni, che insieme a somme da destinarsi a economie per 1,94 milioni e ai maggiori introiti per FSI di cui si è detto, determinano una differenza di 91,22 milioni.

Anche sul FSV sono state operate alcune rettifiche che hanno comportato uno storno complessivo di risorse con un saldo di 17,13 milioni²³².

Passando all'esame degli accertamenti ed impegni del FSR, si richiamano i principi dettati dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 secondo cui le regioni, nell'ambito del bilancio regionale garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio SSR, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. Inoltre per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni:

a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. Ove si verifichi la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, detto evento è registrato come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente;

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

La tabella che segue fornisce la rappresentazione sinottica di accertamenti ed impegni di tutto il perimetro sanitario.

Si richiama, come sempre, la frammentarietà e numerosità dei capitoli in uscita sia con riguardo al FSI che alle risorse sanitarie extra fondo che richiedono una rappresentazione sintetica per gruppi; per comodità espositiva gli impegni sono stati ordinati per entità di spesa evidenziando le spese sul FSI che non sono riferibili ai LEA.

²³² Il saldo è determinato da 23,06 milioni di competenza pregressa iscritti nel 2022 e 5,93 milioni iscritti nel rendiconto 2023, da imputare all'esercizio 2022.

La tabella inoltre dà evidenza dei saldi riferiti al rendiconto regionale 2022 oltre che a quelli riferibili alla competenza del bilancio sanitario 2022, che tiene conto degli storni che sono di seguito descritti.

Tab. 4 - Accertamenti e impegni del perimetro sanitario 2022.

(in euro)

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
FINANZIAMENTO INDISTINTO CORRENTE					
11029	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	1.631.598.049	25000	Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva	315.864.746
11030	Addizionale reg.le sull'Irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	580.024.851	25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale	3.348.166.309
12009	Compartecipazione regionale all'Iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	5.331.117.529	25002	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera	2.653.263.867
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del Ssn (art. 2, c. 67 bis l. 191/2009, d.lgs. 149/2011)	64.133.800	26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	175.000.000
			24047	Interventi diretti della regione in sanità- trasferimenti correnti ad enti pubblici	200.000.000
			24136	Interventi istituzionali in sanità	563.247.951
			24446	Trasferimenti ad aziende ed enti del SSR della quota premiale (art. 2, c. 67 bis l. 191/2009 e art. 9 c. 2 d.lgs. 149/2011)	64.133.800
			73035	Fondo di garanzia interregionale (a debito)	88.614.124
			24165	Funzionamento dell'Estar ex l.r. 26/2014 e altre spese degli enti del servizio sanitario regionale	56.000.000
			26016	Contributo all'Arpat	44.575.000
			24153	Funzionamento dell'Ispro ex l.r. 74/2017 e altre spese degli enti del servizio sanitario regionale	7.641.000
			26062	Lavorazione plasma	10.406.711
			24383	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (i.r.s.) - fondo sanitario	197.510
			24384	Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine da banche - gsa	15.467.079
			24385	Rimborso di prestiti obbligazionari a medio lungo termine a tasso variabile in valuta domestica - gsa	6.513.469
			24541	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità	5.638.061
			24586	Interessi passivi a cassa depositi e prestiti S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario	2.524.006
			24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con cdp S.p.A. - perimetro sanitario	16.603.819
			24037	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale	6.099.369

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
			24017	Spese ricerca finalizzata. Contributi a università e ad altri enti di ricerca.	5.664.537
				Vari (47 capitoli)	21.252.871
Totale FSI		7.606.874.229		Totale FSI	7.606.874.229
Totale FSI competenza		7.518.260.105	Totale FSI competenza		7.518.260.105
FSI COVID					
22631	Fondi per potenziamento servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)	3.970.449	24617	Covid 19 - potenziamento servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)	1.762.509
			24617	Covid 19 - potenziamento servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)	630.840
			26924	Covid 19 - trasferimenti all'Inps per contributo sessioni di psicoterapia	1.577.100
22630	Fondi per esenzione prestazioni di monitoraggio pazienti ex Covid 19 (d.l. 73/2021)	853.075	24616	Covid 19 - spese per esenzione prestazioni di monitoraggio pazienti ex Covid 19 (d.l. 73/2021)	853.075
22576	Covid 19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera d.l. 34/2020	840.849	24577	Covid 19 - spese per incentivi al personale e altre assunzioni	840.849
Totale FSI Covid		5.664.373	Totale FSI Covid		5.664.373
Totale FSI Covid competenza		3.061.015	Totale FSI Covid competenza		3.061.015
	Totale FSI	7.612.538.602		Totale FSI	7.612.538.602
MOBILITÀ					
12011	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	165.015.096	26015	Mobilità sanitaria extraregionale - saldo attivo	8.805.166
			26888	Mobilità sanitaria extraregionale passiva	156.209.930
12012	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria internazionale attiva	9.433.703	26899	Mobilità sanitaria internazionale passiva	6.077.369
			26900	Mobilità sanitaria internazionale - saldo attivo	3.356.334
	Totale mobilità	174.448.799		Totale mobilità	174.448.799
Totale FSI		7.786.987.401		Totale FSI	7.786.987.401
Totale FSI competenza		7.695.769.919		Totale FSI competenza	7.695.769.919
FINANZIAMENTO SANITARIO VINCOLATO					
22063	Fondo per la formazione dei medici di medicina generale (d.lgs.368/99)	4.572.439	24011	Formazione specifica in medicina generale - pagamento borse di studio	4.200.000
			24140	I.r.a.p. Per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	372.439
22069	Fsn - Obiettivi di carattere prioritario del Psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del Ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	95.394.287	24356	Obiettivi di carattere prioritario del Psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del Ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	95.394.287
22648	Fondo per il rimborso delle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19	101.466.508	24627	Covid 19 - rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19	101.466.508
22425	Rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi	82.643.807	26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	82.643.807
24178	Fondi per la remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di Ssn	9.686.743	26920	Trasferimenti alle aziende sanitarie per la remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di Ssn	9.686.743
22632	Fondi per reclutamento personale prevenzione e sicurezza luoghi di lavoro (d.l. 73/2021)	634.236	24618	Covid 19 - spese per reclutamento personale prevenzione e	634.236

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
				sicurezza luoghi di lavoro (d.l. 73/2021)	
22072	Fondi trasferiti dal Ministero dell'economia e delle finanze per compenso personale presidi tossi-codipendenze	391.000	26033	Fondi trasferiti dal Ministero dell'economia e delle finanze per competenze personale presidi tos-sicodipendenze	391.000
Totale FSV		294.789.020		Totale FSV	294.789.020
	Di cui competenza 2021	23.060.748		Di cui competenza 2021	23.060.748
Totale FSV competenza		271.728.272		TOTALE FSV 2022	271.728.272
Totale Fondo da rendiconto		8.081.776.420	Totale Fondo da rendiconto		8.081.776.420
Totale Fondo competenza 2022		7.967.498.190	Totale Fondo competenza 2022		7.967.498.190
INVESTIMENTI					
22670	Piano nazionale di ripresa e resi-lienza (PNRR) missione 6 compo-nenti 1 e 2 - entrate in conto capi-tale	36.173.572	24637	Risorse per device per le centrali operative territoriali -cot- (n. 37) PNRR m6 c1 1.2.2 device	357.850
			24640	PNRR m6 c 1.2.2 interconnessione aziendale cot.	262.964
			24641	PNRR m6 c 1.2.2 centrale opera-tiva territoriale cot	640.378
			24642	PNRR m 6 c 2.1.1 digitalizza-zione dea i e ii	8.243.057
			24643	PNRR m6 c2 1.3.2 nuovi flussi in-formativi nazionali	137.791
			24644	PNRR m6 c2 1.3.2 nuovi flussi in-formativi nazionali gestione e adeguamento regionale	34.448
			24646	PNRR m6 c1 1.1 case della comu-nità e presa in carico della per-sona	10.421.466
			24647	PNRR m6 c1 1.3 rafforzamento dell'assistenza sanitaria interme-dia e delle sue strutture - ospedali di comunità odc	5.684.436
			24648	PNRR m6 c.2 1.1 ammoderna-mento del parco tecnologico e di-gitale ospedaliero	6.759.675
			24649	PNRR m6 c2 1.2 verso un ospe-dale sicuro e sostenibile	3.631.508
22675	Piano nazionale complementare (PNC) - m6c2 1.2 - entrate in conto capitale per il progetto 'verso un ospedale sicuro e soste-nibile'	8.242.432	24650	Piano nazionale complementare PNRR - m6 c 2 1.2 verso un ospe-dale sicuro e sostenibile	8.242.432
22570	Fondo per assicurare il finanzia-mento degli investimenti e lo svi-luppo infrastrutturale del paese	1.000.000	24563	Finanziamento degli investimenti per lo sviluppo infrastrutturale del paese	1.000.000
22581	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infra-strutture tecnologiche - entrate correnti	4.434.651	62777	Spese di gestione ed adegua-mento hardware	3.228.986
			62778	Spese di gestione e adeguamento software - trasferimenti a enti pubblici	1.196.951
			62781	Spese di gestione e adeguamento software	8.714
24183	Entrate statali derivanti dal fondo finalizzato allo sviluppo del paese art. 1 comma 95 l.145/2018	2.000.000	62840	Fondo per il rilancio degli investi-menti - risorse statali interventi volti allo sviluppo del paese, art.1comma 95 l.145/2018	2.000.000
51029	Indebitamento per interventi straordinari sul patrimonio strut-turale e strumentale della sanità	48.687.624	24482	Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie	48.687.624
42570	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infra-strutture tecnologiche	1.633.656	26910	Acquisto e sviluppo software	962.247
			26913	Acquisto hardware	671.408
42598	Piano sviluppo e coesione regione toscana - risorse Fsc riassegnate	4.150.000	25025	Piano sviluppo e coesione regione toscana - risorse statali fsc per in-terventi prioritari di edilizia	4.150.000

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
	con delibera Cipess 26/2021 - perimetro sanitario			sanitaria presso presidio ospedaliero le scotte di Siena	
	Totale Investimenti	106.321.934		Totale Investimenti	106.321.934
EXTRA FONDO					
Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
22649	Contributo prezzo calmierato dei test antigenici rapidi di cui al d.l. 105/2021	3.117.886	22206	Covid 19 - contributo prezzo calmierato test antigenici di cui al d.l. 105/2021	3.117.886
22458	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare	5.327.000	26890	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Trasferimenti ad enti pubblici	5.327.000
22671	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) missione 6 componente 1 e 2 - entrate correnti	965.565	24638	PNRR m6 c2 i2.2 borse aggiuntive in formazione di medicina generale	400.000
			24639	PNRR m6 c2 i2.2 Irapp per borse aggiuntive in formazione di medicina generale	34.000
			24645	PNRR m6c2 2.2b) - corso di formazione in infezioni ospedaliere	315.648
22475	Rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. N. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. 50/2017)	5.104.518	24448	Trasferimento alle aziende ed enti del SSR a titolo di rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, c. 6 d.lgs. 286/1998; art. 32, c.2 d.l. 50/2017)	5.104.518
24190	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende private finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa per dispositivi medici	394.735.841	26926	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa per dispositivi medici	394.735.841
24188	Contributo forfettario a copertura spesa sanitaria sostenuta per i soggetti richiedenti protezione temporanea provenienti dalla ucraina	12.869.546	24656	Trasferimenti agli enti del SSR per spesa sanitaria sostenuta a favore dei soggetti richiedenti protezione temporanea provenienti dall'ucraina	12.869.546
			24548	Integrazione trasferimenti agli enti del SSR	12.300.000
			26164	Proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (d.lgs. 758/94 - dgr 83/09)	4.028.404
22459	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap)	2.776.400	26893	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap): trasferimenti a soggetti pubblici	2.776.400
22648	Fondo per il rimborso delle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19	52.059.086	24627	Covid 19 - rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19	52.059.086
24077	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica	109.562.211	26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	108.852.362
42599	Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 - delibera Cipe 40/2020 - rimodulazione sezioni speciali Psc per spese di personale e altre spese legate all'emergenza Covid 19 - perimetro sanitario	70.000.000	24628	Covid 19 - fondo sviluppo e coesione regione toscana - risorse Fsc 2014-2020 - trasferimenti agli enti del SSR per spese di personale e altre spese legate all'emergenza Covid 19	70.000.000
			24023	Spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti	24.719.801
	Vari	22.590.976		Vari	23.093.546
	Totale Extra fondo	679.109.029		Totale Extra fondo	719.734.038
	A pareggio	40.625.010			
	Di cui avanzo	33.525.578			

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
	Impegni non coperti	7.099.431			
	Risorse competenza 2021	124.835.486		Risorse competenza 2021	154.323.932
	Risorse competenza 2022	554.273.543	-	Risorse competenza 2022	565.410.106
RIPIANO DISAVANZI					
			24447	Ripiano disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi	118.934.308
			24540	Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011	8.820.000
			24594	Covid 19 - assegnazione straordinaria alle aziende sanitarie di fondi statali recuperati a copertura disavanzi sanitari	5.444.489
				Totale ripiani	133.198.797
	Totale rendiconto	8.867.207.384		Totale rendiconto	9.041.031.190
	Totale competenza 2022	8.628.093.668		Totale competenza 2022	8.772.429.028
GIROCONTI					
61031	Introito di risorse proveniente dai conti ordinari definitivamente da attribuire al conto sanitario	204.234.308			
61014	Anticipazione da parte dello stato di somme per il finanziamento della spesa sanitaria (art.11 comma 17 d.lgs. 30.12.92 n.502 e succ. modif.)	1.063.637.999	81013	Recupero da parte dello stato di somme per il finanziamento della spesa sanitaria (art.11 comma 17 d.lgs. 30.12.92 n.502)	1.063.637.999
	Vari	54.792.920		Vari	54.792.920
	Totale giroconti	1.322.665.227		Totale giroconti	1.118.430.920
				A pareggio	204.234.308
	Totale rendiconto	10.189.872.611		Totale rendiconto	10.159.462.11
	Totale competenza 2022	9.950.758.895		Totale competenza 2022	9.890.859.948

*In verde le risorse extra fondo imputate alla competenza 2021.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

La tabella evidenzia un FSI di 7.606,87 milioni accertato su 4 capitoli di entrata; come chiarito in sede istruttoria, nell'esercizio risulta un'iscrizione di FSI in eccesso rispetto a quanto è poi stato attribuito alla Regione Toscana in sede di riparto del FSN; la rettifica dell'importo stanziato in entrata è stata operata mediante un impegno di 88,61 milioni assunto sul capitolo 73035, "Fondo di garanzia a debito" destinato alla restituzione delle entrate iscritte in eccesso²³³.

Sul versante delle spese del FSI sono stati rappresentati i capitoli che accolgono risorse sopra i 5 milioni oltre alla spesa sostenuta per il debito regionale oggetto di approfondimento nel proseguo del capitolo. Sempre a carico del FSI è stata riscontrata una spesa di 8.487,93 euro sul cap. 24655 "PNRR - Assistenza tecnica - Trasferimenti a Sviluppo Toscana" per la quale non emerge il nesso con l'erogazione dei LEA.

²³³ Il d.lgs. n. 56/2000 ha disegnato il sistema di finanziamento del SSN basato anche sulla capacità fiscale regionale, stabilendo che al finanziamento dello stesso concorrano l'Irap e l'addizionale regionale all'Irpef, oltre alla compartecipazione all'Iva. Tenuto conto che il concorso della fiscalità regionale al finanziamento del SSN è frutto di stime preventive, qualora i gettiti effettivi risultino inferiori o superiori alle stime il differenziale è, rispettivamente, integrato o recuperato attraverso il fondo di garanzia. A tal proposito, l'art. 77 *quater*, comma 2, del d.l. n. 112/2008 ha previsto che: "Resta ferma per le regioni a statuto ordinario, fino alla determinazione definitiva della quota di compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto (Iva), il meccanismo di garanzia per compensare le regioni a statuto ordinario delle eventuali minori entrate dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef (meccanismo di garanzia di cui all'articolo 13, comma 3 del d.lgs. 56/2000). Conseguentemente le eventuali eccedenze di gettito Irap e addizionale regionale all'Irpef - con esclusione degli effetti derivanti dalle manovre eventualmente disposte dalla regione - rispetto alle previsioni delle imposte medesime effettuate ai fini del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato, sono riversate all'entrata statale in sede di conguaglio".

Con riguardo alle risorse Covid, accertate per complessivi 5,66 milioni sono da stornare 1,76 milioni²³⁴ che costituiscono economie dell'esercizio oltre a 0,84 milioni²³⁵ attribuiti alla competenza 2021; il saldo delle risorse Covid si attesta dunque a 3,06 milioni.

I saldi della mobilità extraregionale ed internazionale rispetto ai precedenti esercizi rimangono positivi, ma subiscono un forte ridimensionamento attestandosi rispettivamente a 8,81 e 3,36 milioni.

Il FSV presenta un saldo di 294,79 milioni sul quale sono state operate varie esclusioni che hanno ridotto la competenza delle risorse dell'esercizio 2022 di complessivi 23,06 milioni attribuiti all'esercizio precedente²³⁶.

Complessivamente, rispetto alle entrate registrate dal rendiconto che fornisce un risultato di 8.081,77 milioni si riscontrano risorse di competenza per 7.967,49 milioni.

Con riguardo agli investimenti, nel 2022 non risultano finanziamenti ex art. 20 l. n. 67/1988; le risorse sono riferibili prevalentemente ai fondi del PNRR e PNC oltre ai mutui stipulati dalla Regione per complessivi 48,68 milioni. Le risorse destinate agli investimenti si attestano così a 106,32 milioni.

Per quanto riguarda le risorse extra fondo, a fronte di accertamenti per 679,11 milioni sono iscritti impegni per 719,73 milioni, con una differenza di 40,62 milioni in parte riassorbita da quote iscritte in avanzo per 33,52 milioni. I saldi dell'extra fondo si riducono per effetto dell'imputazione di risorse da attribuire all'esercizio 2021 in spesa per 154,32 milioni ed in entrata per 124,83 milioni²³⁷. Di particolare rilievo gli accertamenti per 394,73 milioni riferiti al *payback* sui dispositivi medici (peraltro incassati per soli 0,10 milioni).

Nell'ambito delle stesse risorse extra fondo si riscontrano alcuni casi di entrate accertate non completamente impegnate nei capitoli ad essi correlati: è il caso delle risorse del PNRR accertate per 0,96 milioni²³⁸ che risultano impegnate per 0,74 milioni²³⁹ o quelle relative alle risorse (vincolate) del Programma Horizon accertate per 37.761 euro²⁴⁰ ed impegnate per 20.425²⁴¹; anche il *payback* sulla farmaceutica rileva disallineamenti dovuti a quote accertate a fine esercizio e non impegnabili se non come quote vincolate nell'avanzo (per 0,71 milioni²⁴²).

Una sezione specifica è dedicata al ripiano dei disavanzi pregressi. Dall'entrata in vigore delle regole sulla perimetrazione con il d.lgs. n. 118/2011, la Regione, fatta esclusione per l'esercizio 2017, non ha mai conseguito l'equilibrio nell'ambito del SSR.

Si deve rilevare al riguardo che, anche laddove le perdite del SSR siano state ripianate, come corretto che sia, con entrate proprie della Regione accertate nel perimetro ordinario i

²³⁴ Sul cap. 22631 "Fondi per potenziamento servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)".

²³⁵ Sul cap. 22576 "Covid 19 - Finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera di cui al d.l. 34/2020".

²³⁶ Delibere di Giunta nn. 563/2022 e 1338/2022.

²³⁷ La differenza è costituita da risorse finanziate dall'avanzo.

²³⁸ Cap. 22671 "PNRR missione 6 componente 1 e 2 - entrate correnti".

²³⁹ Cap. 24638, 24639 e 24645.

²⁴⁰ Cap. 22612 e 24159.

²⁴¹ Cap. 22199, 24513 e 24592.

²⁴² Capitoli in entrata e uscita rispettivamente 24077 e 26123.

pagamenti sono prevalentemente usciti dalla cassa sanitaria senza che alla stessa fossero trasferite risorse dalla cassa ordinaria.

Nell'esercizio in esame si riscontrano ripiani per complessivi 133,2 milioni; di questi 8,82 milioni riguardano la copertura del disavanzo pregresso prevista dalla l.r. n. 19/2019; solo nel primo anno di entrata in vigore della suddetta legge la Regione ha eseguito le liquidazioni attingendo dal conto ordinario; dal 2020 le stesse sono state liquidate con risorse provenienti dal conto sanitario senza che questo risultasse alimentato da risorse derivanti dal perimetro ordinario.

Si deve precisare al riguardo che l'allocazione dei capitoli del ripiano perdite nel perimetro sanitario per seguire la "natura" della spesa non fa venir meno la necessità che questi derivino comunque la loro dotazione da entrate regionali proprie.

Trasferimenti dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria si sono invece rilevati nell'esercizio 2022 per 204,23 milioni, come registrato nelle partite di giro che, per effetto di questa operazione, segnano una differenza positiva tra accertamenti ed impegni di pari importo. Per questo l'analisi sulla gestione sanitaria del 2022 è stata estesa anche a queste poste, ritenute ininfluenti nei passati esercizi in assenza di movimenti tra le casse.

Va peraltro rilevato che la Regione, alla richiesta di riferire sull'operazione, non ha fornito alcun preciso riscontro delle spese già pagate con la cassa e per le quali questa doveva essere reintegrata.

Non è quindi possibile conoscere, allo stato degli atti, se rimangano ulteriori pagamenti conseguenti a ripiani perdite da reintegrare con rimesse dalla cassa ordinaria. Tanto più che, come si dirà nel prossimo paragrafo, la cassa sanitaria risulta pesantemente gravata dagli effetti del debito autorizzato e non contratto che le hanno sottratto disponibilità per oltre 650 milioni.

Infine, la tabella ci restituisce nuovi saldi rispetto a quelli riscontrati nel precedente paragrafo, evidenziando le risorse effettive relative al 2022 che, come illustrato, scontano consistenti riduzioni per effetto dell'attribuzione di ingenti risorse alla competenza 2021. Al netto delle partite di giro, il disavanzo del rendiconto si attesta a 173,82 milioni²⁴³; con riferimento ai saldi di competenza 2022 (e dunque al netto delle risorse imputate all'esercizio precedente) il disavanzo si ridetermina in 144,33 milioni²⁴⁴.

3.1 *Le entrate del Fondo sanitario indistinto*

Le entrate relative al Fondo sanitario indistinto sono riportate nella successiva tabella che espone i dati comprensivi della mobilità interregionale e internazionale, dei finanziamenti per l'emergenza epidemiologica ed anche gli incassi relativi alla quota di anticipazione da parte dello Stato per il finanziamento della spesa sanitaria al fine di verificare la capacità di riscossione delle entrate complessive rispetto al FSI assegnato.

²⁴³ Derivante da accertamenti per 8.867,21 milioni e impegni per 9.041,03 milioni.

²⁴⁴ Derivante da accertamenti per 8.628,09 milioni e impegni per 8.772,43 milioni.

Tab. 5 – Accertamenti e incassi del FSR indistinto nel triennio 2020/2022.

(in euro)

Cap.	Descrizione	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
11029	Irap - Imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	946.013.248	1.301.185.743	1.631.598.049	638.508.754	934.025.694	1.081.823.547	67,49%	71,78%	66,30%
11030	Addizionale reg.le sull'Irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	616.069.597	613.665.594	580.024.851	611.216.434	613.665.594	580.024.851	99,21%	100,00%	100,00%
12009	Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	5.303.609.910	5.136.438.042	5.331.117.529	5.250.562.913	5.064.573.518	5.206.719.960	99,00%	98,60%	97,67%
22473	Trasferimenti dallo stato per quota di fondo sanitario nazionale	-	434.377	-	-	434.377	-		100,00%	
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del SSN (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009, d. Lgs. 149/2011)	6.296.971	20.584.375	64.133.800	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
23000	Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000	133.012.958	135.163.164	-	-	-	-	0,00%	0,00%	
	Totale FSI	7.005.002.684	7.207.471.294	7.606.874.229	6.500.288.102	6.612.699.183	6.868.568.357	92,79%	91,75%	90,29%
22617	Fondi per somministrazione vaccini anti Covid-19 da parte dei diversi soggetti del sistema sanitario	-	21.731.600	-	-	21.731.600	-		100,00%	
22630	Fondi per esenzione e prestazioni di monitoraggio pazienti ex Covid 19 (d.l. 73/2021)	-	982.444	853.075	-	982.444	853.075		100,00%	100,00%
22631	Fondi per potenziamento del personale per servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)	-	1.759.441	3.970.449	-	1.759.441	2.207.940		100,00%	55,61%
22632	Fondi per reclutamento personale prevenzione e sicurezza luoghi di lavoro (d.l. 73/2021)	-	214.166	-	-	214.166	-		100,00%	
22633	Fondi per esecuzione tamponi medici medicina generale e pediatri di libera scelta (l. 178/2020)	-	4.411.138	-	-	4.411.138	-		100,00%	
22634	Fondi per prestazioni aggiuntive personale sanitario per vaccinazioni (l. 178/2020)	-	6.299.015	-	-	6.299.015	-		100,00%	
22635	Fondi per indennità personale infermieristico studio medici di medicina generale (l. 178/2020)	-	1.574.754	-	-	1.574.754	-		100,00%	
22636	Fondi per indennità personale infermieristico studio pediatri di libera scelta (l. 178/2020)	-	629.902	-	-	629.902	-		100,00%	
22576	Covid 19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera di cui al d.l. 34/2020	105.434.832	83.861.747	840.849	-	83.861.747	840.849	0,00%	100,00%	100,00%
24172	Covid 19 - fondi statali di cui al d.l. 14/2020	41.607.138	-	-	41.607.138	-	-	100,00%		
24173	Covid 19 - fondi statali di cui al d.l. 18/2020	47.280.839	2.521.645	-	47.280.839	2.521.645	-	100,00%	100,00%	
22582	Fondi statali destinati alla riduzione delle liste di attesa	30.123.070	-	-	30.123.070	-	-	100,00%		
	Totale FSI-Covid	224.445.879	123.985.852	5.664.373	119.011.047	123.985.852	3.901.864	53,02%	100,00%	68,88%
	Totale FSI compreso quote Covid	7.229.448.563	7.331.457.146	7.612.538.602	6.619.299.149	6.736.685.035	6.872.470.221	91,56%	91,89%	90,28%

Cap.	Descrizione	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
12011	Compartecipazione regionale all'Iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	346.858.292	234.933.542	165.015.096	207.577.504	234.933.542	156.209.930	59,85%	100,00%	94,66%
12012	Compartecipazione regionale all'Iva per mobilità sanitaria internazionale attiva	8.181.264	10.816.605	9.433.703	5.579.196	10.816.605	6.077.369	68,19%	100,00%	64,42%
	Totale mobilità	355.039.556	245.750.147	174.448.799	213.156.700	245.750.147	162.287.299	60,04%	100,00%	93,03%
	Totale complessivo	7.584.488.119	7.577.207.293	7.786.987.401	6.832.455.849	6.982.435.182	7.034.757.520	90,08%	92,15%	90,34%
61014	Anticipazione da parte dello stato di somme per il finanziamento della spesa sanitaria (art.11 comma 17 d.lgs. 30.12.92 n. 502 e succ. modif.)				1.639.881.520	952.454.468	1.063.637.999			
	Totale complessivo incluso anticipazione	7.584.488.119	7.577.207.293	7.786.987.401	8.472.337.369	7.934.889.650	8.098.395.520	111,71%	104,72%	104,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Nell'esercizio in esame il Fondo sanitario indistinto si attesta a 7.606,87 milioni, in crescita rispetto al precedente esercizio per l'incremento del gettito relativo all'Irap e della quota di compartecipazione regionale all'Iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria; le maggiori risorse relative al FSI iscritte in bilancio rispetto al finanziamento attribuito in sede di riparto del FSN hanno reso necessaria la compensazione in uscita della parte eccedente pari a 88,16 milioni sul capitolo del Fondo interregionale di garanzia a debito²⁴⁵. Con riguardo alle risorse di natura straordinaria si riducono invece i fondi destinati all'emergenza sanitaria da Covid 19, allocati nel Fondo sanitario vincolato e nell'extra fondo. Continua la forte flessione della mobilità attiva in particolare extraregionale che presenta rispetto al 2021 una riduzione del saldo attivo dell'84,66 per cento (da 57,43 milioni del 2021 a 8,81 milioni del 2022) e della mobilità internazionale che da 4,11 del 2021 passa a 3,36 milioni nel 2022, evidenziando la sempre minore attrattiva e le difficoltà di ricezione del sistema sanitario toscano.

La capacità di riscossione del FSI pari al 90,29 per cento è la più bassa del triennio; tuttavia se si considerano le riscossioni relative alle altre risorse (Covid, mobilità) e soprattutto l'anticipazione di liquidità²⁴⁶ questa raggiunge il 104 per cento ovvero una misura idonea a garantire la disponibilità piena delle somme attribuite per la garanzia dei LEA.

3.2 *Le entrate del fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo*

Il fondo sanitario vincolato cresce in modo consistente rispetto al precedente esercizio (+45,76 per cento); in particolare si registrano risorse destinate al rimborso delle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid per 153,52 milioni²⁴⁷ finanziate dall'art. 16 del d.l. n. 146/2021²⁴⁸, qualificate nella successiva tabella in parte nel fondo sanitario vincolato (per 101,47 milioni, non incassati a fine esercizio) e per la restante parte nei finanziamenti extra fondo (per 52,05 milioni completamente incassati). La capacità di riscossione precipita al 35,66 per cento contro l'85,34 per cento del 2021 e il 100 per cento del 2020.

Non sono presenti nell'esercizio in esame ulteriori risorse per gli investimenti finanziati dall'art. 20 della l. n. 67/1988. Anche gli accertamenti relativi agli altri investimenti diminuiscono rispetto al biennio 2020-2021 seppure in presenza dei finanziamenti relativi alla quota in acconto del PNRR e del PNC. La capacità di riscossione pari all'83,49 per cento è influenzata, come nei precedenti esercizi dagli introiti derivanti dall'accensione dei mutui da parte della Regione²⁴⁹.

Considerato il perimetro sanitario nel suo complesso la capacità di riscossione nel 2022 pari all'85,97 per cento risulta la più bassa del triennio preso in esame. La successiva tabella

²⁴⁵ Cap. 73035/U.

²⁴⁶ Ex art. 11, comma 17, del d.lgs. n. 502/1992 e s.m.i.

²⁴⁷ Cap. 22648/E.

²⁴⁸ 8-septies. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito per l'anno 2021 un fondo con una dotazione di 600 milioni di euro quale contributo statale a titolo definitivo alle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza rappresentate dalle regioni e dalle province autonome nell'anno 2021. Al finanziamento di cui al presente comma accedono tutte le regioni e le province autonome, in deroga alle disposizioni legislative che stabiliscono per le autonomie speciali il concorso regionale e provinciale al finanziamento sanitario corrente, secondo una ripartizione da definire sulla base di apposita intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano da adottare entro il 31 dicembre 2021. Il Ministero dell'economia e delle finanze provvede all'erogazione alle regioni e alle province autonome delle relative spettanze. Le somme acquisite dalle regioni e dalle province autonome a valere sul fondo di cui al primo periodo concorrono alla valutazione dell'equilibrio finanziario per l'anno 2021 dei rispettivi servizi sanitari.)

²⁴⁹ Per gli approfondimenti v. par. 7 e ss. del presente capitolo.

mostra le risorse del Fondo sanitario vincolato, le risorse destinate a vario titolo agli investimenti e una selezione di capitoli relativi alle risorse extra fondo (di importo superiore ai 3,00 milioni in uno dei tre esercizi considerati) oltre ai saldi relativi alle partite di giro.

Tab. 6 – Accertamenti e incassi del FSV, extra fondo e saldo del perimetro sanitario 2020/2022.

(in euro)

Cap.	Descrizione	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	FSV									
22063	Fondo per la formazione dei medici di medicina generale(d.lgs.368/99)	3.979.348	4.507.287	4.572.439	3.979.348	3.605.828	-	100,00%	80,00%	0,00%
22067	Fondo per l'indennità di abbattimento animali affetti da malattie epizootiche (l. 2.6.88 n. 218)	-	400.000	-	-	400.000	-		100,00%	
22069	Fondo sanitario nazionale. Obiettivi di carattere prioritario del Psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del Ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	84.577.535	65.995.102	95.394.287	84.577.535	47.340.003	12.805.791	100,00%	71,73%	13,42%
22072	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per compenso personale presidi tossicodip.	391.000	391.000	391.000	391.000	312.800	-	100,00%	80,00%	0,00%
22648	Fondo per il rimborso delle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19	-	-	101.466.508	-	-	-			0,00%
22425	Rimborso alle regioni per l'acqu. dei medicinali innova.	78.452.792	79.804.533	82.643.807	78.452.792	79.804.533	82.643.807	100,00%	100,00%	100,00%
22606	Fondi destinati al finanziamento di uno screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus dell'epatite c (hcv)	-	4.962.913	-	-	4.386.798	-		88,39%	
24178	Fondi per la remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di ssn	-	3.229.434	9.686.743	-	-	9.686.743		0,00%	100,00%
32096	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per spesa sanitaria non attribuiti ad altri capitoli di entrata	-	610.311	-	-	610.311	-		100,00%	
22632	Fondi per reclutamento personale prevenzione e sicurezza luoghi di lavoro (d.l. 73/2021)	-	-	634.236	-	-	-			0,00%
	Totale FSV	167.400.675	159.900.580	294.789.020	167.400.674	136.460.273	105.136.341	100,00%	85,34%	35,66%
	Investimenti ex art. 20 l. n. 68/1988									
42573	Covid 19 - fondi per interventi sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	3.152.056	-	-	-	-	-	0,00%		
	Totale investimenti ex art. 20 l. n. 68/1988	3.152.056	-	-	-	-	-	0,00%		
	Altri investimenti									
22564	Fondi per la realizzazione e la gestione evolutiva dell'anagrafe nazionale vaccini - conto capitale	-	-	-	-	-	-			
22570	Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese	39.350.000	4.690.000	1.000.000	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
22581	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche - entrate correnti	9.577.879	9.645.978	4.434.651	9.305.209	9.645.978	3.508.851	97,15%	100,00%	79,12%
32164	Recuperi e rimborsi di fondo sanitario in conto capitale non riconducibili a specifici capitoli di bilancio	-	-	-	-	-	-			

Cap.	Descrizione	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
41081	DI 50/2017 convertito in legge 96/2017 e dpcm del 12 aprile 2018 - trasferimento in conto capitale	312.000	-	-	312.000	-	-	100,00%		
42020	Fondo interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali	208.046.783	-	-	-	-	-	0,00%		
42543	Fsn 2011-2012-2013: entrate in c/capitale per progetti di ottimizzazione dell'assistenza sanitaria nelle isole minori e nelle zone disagiate	-	-	-	-	-	-			
42557	Entrate statali derivanti dal fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 per il completamento del presidio ospedaliero di prato	2.500.000	7.000.000	-	-	-	-	0,00%	0,00%	
42570	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche	2.361.947	690.027	1.633.656	2.332.667	690.027	397.043	98,76%	100,00%	24,30%
51029	Indebitamento per interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità	61.134.805	104.000.000	48.687.624	61.134.805	104.000.000	48.687.624	100,00%	100,00%	100,00%
22670	Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnnr) missione 6 componenti 1 e 2- entrate in conto capitale	-	-	36.173.572	-	-	36.173.572			100,00%
22675	Piano nazionale complementare (PNC) -m6c2 1.2 - entrate in conto capitale per il progetto 'verso un ospedale sicuro e sostenibile'	-	-	8.242.432	-	-	-			0,00%
24183	Entrate statali derivanti dal fondo finalizzato allo sviluppo del paese art. 1 comma 95 l.145/2018	-	-	2.000.000	-	-	-			0,00%
42598	Piano sviluppo e coesione regione toscana - risorse Fsc riassegnate con delibera Cipess 26/2021	-	-	4.150.000	-	-	-			0,00%
	Totale altri investimenti	323.283.413	126.026.005	106.321.934	73.084.680	114.336.005	88.767.090	22,61%	90,72%	83,49%
	Risorse extra fondo									
22259	Fondi statali per progetto non autosufficienza	37.407.000,00	21.811.500,00	-	18.462.000,00	21.811.500,00	-	49,35%	100,00%	
22352	SlA - fondo per la non autosufficienza - entrate statali a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura	19.582.000,00	49.094.500,00	-	19.582.000,00	49.094.500,00	-	100,00%	100,00%	
22394	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità	5.902.000,00	3.258.239,17	-	2.080.000,00	2.720.000,00	-	35,24%	83,48%	
22458	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare	2.230.826,00	4.795.340,00	5.327.000,00	2.230.826,00	4.795.340,00	5.327.000,00	100,00%	100,00%	100,00%
22459	fondo per il gioco di azzardo patologico (gap)	6.312.178,70	3.154.375,85	2.776.400,00	3.154.375,85	-	-	49,97%	0,00%	0,00%
22475	Rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. n. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. n. 50/2017)	3.847.508,01	2.738.206,38	5.104.517,77	3.847.508,00	2.738.206,38	5.104.517,77	100,00%	100,00%	100,00%

Cap.	Descrizione	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
22531	Entrate derivanti dal fondo statale per la riduzione della quota fissa sulla ricetta	8.174.813,00	-	-	8.174.813,00	-	-	100,00%		
22605	Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare	-	4.782.026,34	1.596.104,72	-	4.782.026,34	1.596.104,72		100,00%	100,00%
22613	Fondo per il rimborso delle spese sostenute dalle regioni e province autonome anno 2020 per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri beni sanitari inerenti l'emergenza, di cui al d.l. n. 41/2021 art. 24, c. 1	-	86.250.000,00	-	-	86.250.000,00	-		100,00%	
22648	Fondo per il rimborso delle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19	-	42.626.432,00	52.059.086,00	-	-	52.059.086,00		0,00%	100,00%
22649	Contributo prezzo calmierato dei test antigenici rapidi di cui al d.l. n. 105/2021	-	477.135,00	3.117.885,60	-	477.135,00	3.117.885,60		100,00%	100,00%
24077	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica	89.108.367,03	187.292.684,25	109.562.210,64	89.108.367,03	130.494.708,54	108.582.625,83	100,00%	69,67%	99,11%
24106	Entrate da proventi da sanzioni di cui al d.lgs. 758/094 e d.lgs. n. 81/08 da destinare al potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (rif. d.g.r. 83/09)	3.687.269,61	4.069.814,96	4.736.043,00	3.687.269,61	4.069.814,96	4.736.043,00	100,00%	100,00%	100,00%
32095	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi vincolati inerenti la spesa sanitaria	164.861,96	5.204.852,75	577.482,19	156.414,66	5.093.798,52	577.482,18	94,88%	97,87%	100,00%
42574	Emergenza Covid 19 - contributo della banca d'Italia per l'allestimento di posti letto di terapia intensiva	3.053.000,00	-	-	3.053.000,00	-	-	100,00%		
32096	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per spesa sanitaria non attribuiti ad altri cap. di entrata	177.362,26	144.066,75	4.246.879,27	173.875,62	92.402,07	4.224.641,34	98,03%	64,14%	99,48%
24190	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende private finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa per dispositivi medici	-	-	394.735.841,27	-	-	101.639,80			0,03%
42599	Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 - delibera Cipe 40/2020 - rimodulazione sezioni speciali Psc per spese di personale e altre spese legate all'emergenza Covid 19 - perimetro sanitario	-	-	70.000.000,00	-	-	-			0,00%
24188	Contributo forfettario a copertura spesa sanitaria sostenuta per i soggetti richiedenti protezione temporanea provenienti dalla ucraina	-	-	12.869.546,40	-	-	12.869.546,40			100,00%
	Altri capitoli	10.205.597,74	12.312.791,68	12.400.031,89	8.518.696,94	10.600.850,69	10.344.202,70	83,47%	86,10%	83,42%
	Totale extra fondo	189.852.784,31	428.011.965,13	679.109.028,75	162.229.146,71	323.020.282,50	208.640.775,34	85,45%	75,47%	30,72%
	Totale partite di giro	1.697.548.517	1.060.822.362	1.322.665.227	1.697.527.277	1.060.801.064	1.322.560.125	100,00%	100,00%	99,99%
	Totale perimetro*	9.965.725.563	9.351.968.206	10.189.872.611	8.932.697.626	8.617.052.807	8.759.861.851	89,63%	92,14%	85,97%

* il totale del perimetro sanitario comprende i totali della precedente tabella ovvero il FSI, i fondi Covid e la mobilità.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

4. L'andamento delle spese relative al FSR

La tabella che segue espone i dati sull'andamento della spesa con i valori più significativi del FSI (importi superiori ai 3,00 milioni in almeno uno degli anni considerati) e con la specifica distinzione dei fondi Covid oltre che della mobilità sanitaria. Come si evince l'andamento della spesa sanitaria si presenta in costante crescita, con un incremento degli impegni del 3,45 per cento. La crescita riguarda in particolare le spese volte a garantire i livelli essenziali di assistenza, sia territoriale che ospedaliera, i cui fondi risultano completamente liquidati nell'esercizio (capitoli 25000, 25001, 25002) e le risorse relative alla quota premiale ancora da distribuire a fine esercizio agli enti del SSR.

La capacità di pagamento a livello complessivo diminuisce leggermente e passa dal 93,60 per cento del 2021 al 91,66 per cento del 2022. Oltre alla completa liquidazione dei fondi destinati a garantire i Lea, si rileva la piena capacità di pagamento anche sui capitoli destinati alle spese di funzionamento dei vari enti sanitari regionali quali Arpat, Estar, Ars e Ispro e sul capitolo 24047 "Interventi diretti della regione in sanità - Trasferimenti correnti ad enti pubblici", le cui risorse sono destinate ad integrare le ulteriori spese di funzionamento registrate dai suddetti enti.

Anche gli oneri relativi al debito, caricati sul perimetro sanitario, risultano completamente liquidati. Gli oneri complessivi sono in crescita per effetto dei mutui assunti dalla Regione negli ultimi esercizi destinati a finanziare gli investimenti in sanità²⁵⁰.

Si riducono drasticamente gli impegni di spesa relativi al Covid, mentre la capacità di pagamento pari al 42,69 per cento poco si discosta da quella del 2020.

Con riferimento ai saldi relativi alla mobilità extra regionale e internazionale valgono le considerazioni effettuate nel precedente paragrafo.

²⁵⁰ Per gli approfondimenti, si rinvia al paragrafo 7 del presente capitolo.

Tab. 7 – Impegni e pagamenti del FSI nel triennio 2020/2022.

(in euro)

Cap.	Descrizione	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
24017	Spese ricerca finalizzata. contributi a università e ad altri enti di ricerca.	18.487.176	12.497.005	5.664.537	13.084.238	7.801	266.401	70,77%	0,06%	4,70%
24026	Funzionamento dell'agenzia regionale di sanità	3.565.000	3.565.000	3.415.000	3.565.000	3.565.000	3.415.000	100,00%	100,00%	100,00%
24037	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale	5.919.412	6.453.800	6.099.369	2.465.888	3.486.599	3.255.320	41,66%	54,02%	53,37%
24047	Interventi diretti della regione in sanità- trasferimenti correnti ad enti pubblici	150.000.000	180.000.000	200.000.000	149.965.978	168.365.029	200.000.000	99,98%	93,54%	100,00%
24136	Interventi istituzionali in sanità	330.329.928	329.916.598	563.247.951	110.606.683	12.058.133	115.353.011	33,48%	3,65%	20,48%
24153	Funzionamento dell'Ispro ex l.r. n. 74/2017 e altre spese degli enti del servizio sanitario regionale	7.641.000	7.641.000	7.641.000	7.641.000	7.641.000	7.641.000	100,00%	100,00%	100,00%
24165	Funzionamento dell'Estar ex l.r. n. 26/2014 e altre spese degli enti del servizio sanitario regionale	54.000.000	55.000.000	56.000.000	48.310.000	55.000.000	56.000.000	89,46%	100,00%	100,00%
24383	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (l.r.s.) - fondo sanitario	5.997.640	-	197.510	5.799.943	-	197.510	96,70%		100,00%
24384	Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine da banche - GSA	15.021.170	14.393.173	15.467.079	15.021.170	14.393.173	15.467.079	100,00%	100,00%	100,00%
24385	Rimborso di prestiti obbligazionari a medio lungo termine a tasso variabile in valuta domestica - GSA	22.581.423	22.699.951	6.513.469	22.581.423	22.699.951	6.513.469	100,00%	100,00%	100,00%
24439	Assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. trasferimenti ad enti pubblici	3.117.100	-	-	2.493.680	-	-	80,00%		
24541	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità	6.155.545	4.795.805	5.638.061	6.009.777	4.548.488	5.631.616	97,63%	94,84%	99,89%
24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	-	9.369.619	16.603.819	-	9.369.619	16.603.819		100,00%	100,00%
25000	Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva	305.798.819	314.586.739	315.864.746	305.798.819	314.586.739	315.864.746	100,00%	100,00%	100,00%
25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale	3.241.467.478	3.334.619.430	3.348.166.309	3.241.467.478	3.334.619.430	3.348.166.309	100,00%	100,00%	100,00%

Cap.	Descrizione	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
25002	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera	2.568.710.077	2.642.528.605	2.653.263.867	2.568.710.077	2.642.528.605	2.653.263.867	100,00%	100,00%	100,00%
26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	170.000.000	175.000.000	175.000.000	16.003.205	175.000.000	175.000.000	9,41%	100,00%	100,00%
26016	Contributo all'Arpat	44.575.000	44.575.000	44.575.000	44.575.000	44.575.000	44.575.000	100,00%	100,00%	100,00%
26062	Lavorazione plasma	20.000.000	6.887.600	10.406.711	8.213.811	6.473.655	6.072.729	41,07%	93,99%	58,35%
26151	Azioni progettuali per l'integrazione sociosanitaria - trasferimenti ad altri soggetti.	3.691.963	3.710.700	4.000.000	2.638.112	3.029.892	2.856.275	71,46%	81,65%	71,41%
24446	Trasferimenti ad aziende ed enti del SSR della quota premiale (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009 e art. 9 comma 2 d.lgs. 149/2011)	6.296.971	20.584.375	64.133.800	6.296.971	20.584.375	-	100,00%	100,00%	0,00%
73035	Fondo di garanzia interregionale (a debito)	-	-	88.614.124	-	-	-			0,00%
	Altri capitoli	22.048.961,29	18.212.518,18	16.361.877,16	8.260.446,34	5.264.198,63	8.292.305,51	37,46%	28,90%	50,68%
		7.005.404.665	7.207.036.917	7.606.874.229	6.589.508.700	6.847.796.688	6.984.435.456	94,06%	95,02%	91,82%
	Totale FSI	7.005.404.665,00	7.207.036.918,00	7.606.874.231,00	6.589.508.697,00	6.847.796.687,00	6.984.435.457,00	94,06%	95,02%	91,82%
12582	Covid 19 - finanziamento riduzione liste di attesa	30.123.070	-	-	-	-	-	0,00%		
24557	Covid 19 - potenziamento del servizio sanitario nazionale	41.607.138	-	-	21.803.569	-	-	52,40%		
24558	Covid 19 - finanziamento aggiuntivo per incentivi in favore del personale dipendente del s.s.r.	15.760.280	2.521.645	-	15.760.280	2.521.645	-	100,00%	100,00%	
24559	Covid 19 - misure straordinarie per l'assunzione degli specializzandi e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale sanitario	6.304.112	-	-	-	-	-	0,00%		
24560	Covid 19 - potenziamento delle reti di assistenza territoriale	15.129.868	-	-	9.000.000	-	-	59,48%		
24561	Covid 19 - attività rese dalle strutture private	7.086.579	-	-	2.836.171	-	-	40,02%		
26912	Covid 19 - attività rese da strutture semiresidenziali	3.000.000	-	-	-	-	-	0,00%		
26924	Covid 19 - trasferimenti all'Inps per contributo sessioni di psicoterapia	-	-	1.577.100	-	-	1.577.100			100,00%
24576	Covid 19 - potenziamento assistenza territoriale	78.287.654	62.000.388	-	32.350.827	487.710	-	41,32%	0,79%	
24577	Covid 19 - spese per incentivi al personale e altre assunzioni	27.147.178	21.861.359	840.849	19.535.976	-	840.849	71,96%	0,00%	100,00%

Cap.	Descrizione	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
24616	Covid 19 - spese per esenzione e prestazioni di monitoraggio pazienti ex Covid 19 (d.l. 73/2021)	-	982.444	853.075	-	-	-		0,00%	0,00%
24617	Covid 19 - potenziamento del personale per servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)	-	1.759.441	2.393.349	-	-	-		0,00%	0,00%
24619	Covid 19 - spese per esecuzione tamponi medici medicina generale e pediatri di libera scelta (l. 178/2020)	-	4.411.138	-	-	-	-		0,00%	
24620	Covid 19 - spese per prestazioni aggiuntive personale sanitario per vaccinazioni (l. 178/2020)	-	6.299.015	-	-	-	-		0,00%	
24621	Covid 19 - spese per indennità personale infermieristico studio medici di medicina generale (l. 178/2020)	-	1.574.754	-	-	-	-		0,00%	
24622	Covid 19 - spese per indennità personale infermieristico studio pediatri di libera scelta (l. 178/2020)	-	629.902	-	-	-	-		0,00%	
	Totale FSI Covid	224.445.879	*102.040.086	5.664.373	101.286.823	3.009.355	2.417.949	45,13%	2,95%	42,69%
26015	Mobilità sanitaria extraregionale - saldo attivo	139.280.788	57.428.504	8.805.166	136.162.219	47.852.783	1.929.668	97,76%	83,33%	21,92%
26900	Mobilità sanitaria internazionale - saldo attivo	2.602.068	4.106.482	3.356.334				0,00%	0,00%	0,00%
	Totale mobilità	141.882.856	61.534.986	12.161.500	136.162.219	47.852.783	1.929.668	95,97%	77,77%	15,87%
	Totale Fondo	7.371.733.400	7.370.611.990	7.624.700.104	6.826.957.739	6.898.658.825	6.988.783.074	92,61%	93,60%	91,66%

*Il saldo non coincide con quello registrato nel 2021 per una riclassificazione di alcune poste relative al Covid inserite negli extra fondo e nelle risorse vincolate.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

4.1 *Le spese del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo*

La tabella che segue espone i dati sull'andamento delle ulteriori voci di spesa comprese nel perimetro sanitario, ossia il Fondo sanitario vincolato (FSV), le risorse destinate agli investimenti e l'extra fondo (di quest'ultimo vengono esposti i soli capitoli con risorse superiori ai 3,00 milioni in almeno uno degli esercizi messi a confronto).

Gli impegni di spesa sul FSV risultano in crescita rispetto al precedente esercizio influenzati dalle maggiori spese relative al Covid coperte dai fondi statali stanziati dal d.l. n. 146/2021²⁵¹ (153,52 milioni, di cui 101,47 milioni costituiscono residui al 31.12.2022), mentre la capacità di pagamento precipita allo 0,51 per cento contro una percentuale di quasi il 42 per cento del 2021. La Regione ha dichiarato che le spese relative al Covid soprarichiamate sono state liquidate nel corso del 2023 così pure quelle relative ai farmaci innovativi (82,64 milioni), ma l'indice registrato nel triennio resta comunque decisamente basso.

Il totale complessivo degli impegni finanziati da risorse extra fondo risultano in aumento ma l'andamento è determinato dall'iscrizione dell'impegno correlato alla entrata relativa al ripiano dell'eccedenza della spesa per dispositivi medici (394,73 milioni) che influenza negativamente anche l'indice relativo alla capacità di impiego delle risorse (12,75 per cento), che in assenza di tale voce si assesterebbe su una percentuale non dissimile da quella del precedente esercizio (28,25 per cento).

Con riguardo alle spese di investimento queste si riducono ulteriormente rispetto ai precedenti esercizi, nonostante le risorse del PNRR, stanziare (per il 10 per cento delle risorse complessivamente assegnate), impegnate e trasferite per intero agli enti beneficiari nel corso dell'esercizio, incidendo così positivamente sull'indicatore relativo alla capacità di impiego che registra la percentuale più alta del triennio (35,93 per cento).

²⁵¹ Cap. 24627 "Covid 19 - rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19".

Tab. 8 – Impegni e pagamenti del FSV, investimenti, extra fondo nel triennio 2020/2022.

(in euro)

Capitolo	Descrizione capitolo	Impegni			Pagamenti			Capacità di impiego		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	FSV									
24011	Formazione specifica in medicina generale - pagamento borse di studio	2.229.348	2.457.287	4.200.000	-	103.851	713.520	0,00%	4,23%	16,99%
24051	Programma di interventi formativi-educativi per la lotta all'aids	-	-	-	-	-	-			
24140	I.R.A.P. per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	100.000	100.000	372.439	-	-	30.902	0,00%	0,00%	8,30%
24185	Formazione specifica in medicina generale - trasferimenti alle aziende sanitarie	1.500.000	1.800.000	-	-	-	-	0,00%	0,00%	
24356	Obiettivi di carattere prioritario del Psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del Ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	84.577.535	65.995.102	95.394.287	70.700.000	-	773.527	83,59%	0,00%	0,81%
24396	Formazione specifica in medicina generale - organizzazione concorso	50.000	50.000	-	-	-	-	0,00%	0,00%	
24397	Formazione specifica in medicina generale - retribuzioni personale dipendente per organizzazione concorso	50.000	50.000	-	-	-	-	0,00%	0,00%	
24584	Inail per borse di studio in medicina generale	-	50.000	-	-	-	-		0,00%	
26033	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per competenze personale presidi tossicodipendenze	391.000	391.000	391.000	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	78.452.792	79.804.533	82.643.807	-	66.305.773	-	0,00%	83,09%	0,00%
26920	Trasferimenti alle aziende sanitarie per la remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di Ssn	-	3.229.434	9.686.743	-	-	-		0,00%	0,00%
24618	Covid 19 - spese per reclutamento personale prevenzione e sicurezza luoghi di lavoro (d.l. 73/2021)	-	214.166	634.236	-	-	-		0,00%	0,00%
24627	Covid 19 - rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19	-	-	101.466.508	-	-	-			0,00%
24141	Inail per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	50.000	-	-	-	-	-	0,00%		
22193	Fondi destinati al finanziamento di uno screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus dell'epatite c (hcv)	-	4.962.913	-	-	-	-		0,00%	
	Totale FSV	167.400.674	159.104.434	294.789.020	70.700.000	66.409.624	1.517.949	42,23%	41,74%	0,51%

Capitolo	Descrizione capitolo	Impegni			Pagamenti			Capacità di impiego		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	Extra fondo									
24023	Spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti	173.876	29.835.815	24.719.801	-	29.160.258	9.278.405	0,00%	97,74%	37,53%
24595	Covid 19 - rimborso delle spese sostenute nell'anno 2020 per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri beni sanitari inerenti l'emergenza, di cui al d.l. n. 41/2021 art. 24, comma 1.	-	86.250.000	-	-	86.250.000	-		100,00%	
22192	Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare	-	4.782.026	1.596.105	-	2.391.013	1.596.105		50,00%	100,00%
22206	Contributo prezzo calmierato test antigenici di cui al d.l. n. 105/2021	-	477.135	3.117.886	-	-	-		0,00%	0,00%
24548	Integrazione trasferimenti agli enti del SSR	10.300.000	73.000.000	12.300.000	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
26164	Proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (d.lgs. n. 758/94 - d.g.r. n. 83/09)	3.689.283	5.097.336	4.028.404	-	29.000	90.000	0,00%	0,57%	2,23%
62777	Spese di gestione ed adeguamento hardware	-	3.105.631	-	-	-	-		0,00%	
62778	Spese di gestione e adeguamento software - trasferimenti a enti pubblici	-	3.808.152	-	-	1.010.917	-		26,55%	
26892	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap)	4.172.474	-	-	-	-	-	0,00%		
26893	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap): trasferimenti a soggetti pubblici	4.127.594	3.154.376	2.776.400	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
26890	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. trasferimenti ad enti pubblici	2.230.826	4.795.340	5.327.000	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
62724	Spese di gestione e adeguamento software	4.573.926	-	-	-	-	-	0,00%		
62725	Spese di gestione ed adeguamento hardware	3.766.047	-	-	-	-	-	0,00%		
23036	Fondo per la non autosufficienza- fondi statali	37.407.000	25.554.374	-	18.945.000	25.554.374	-	50,65%	100,00%	
26230	Sla - fondo per la non autosufficienza - interventi a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura	19.582.000	49.094.500	74	12.519.285	26.163.000	-	63,93%	53,29%	0,00%
24627	Covid 19 - rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19	-	42.626.432	52.059.086	-	-	52.059.086		0,00%	100,00%
23118	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità - trasferimenti ad enti pubblici.	5.902.000	3.263.362	-	2.080.000	295.747	-	35,24%	9,06%	
26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	93.882.901	190.082.762	108.852.362	-	13.623.566	20.181.438	0,00%	7,17%	18,54%

Capitolo	Descrizione capitolo	Impegni			Pagamenti			Capacità di impiego		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
24509	Risorse derivanti dal fondo statale per la riduzione della quota fissa sulla ricetta	8.174.813	-	-	-	-	-	0,00%		
24448	Trasferimento alle aziende ed enti del SSR a titolo di rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. N. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. N. 50/2017)	3.847.508	2.738.206	5.104.518	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
24628	Covid 19 - fondo sviluppo e coesione Regione Toscana - risorse Fsc 2014-2020 - trasferimenti agli enti del SSR per spese di personale e altre spese legate all'emergenza Covid 19	-	-	70.000.000	-	-	-			0,00%
24656	Trasferimenti agli enti del SSR per spesa sanitaria sostenuta a favore dei soggetti richiedenti protezione temporanea provenienti dall'ucraina	-	-	12.869.546	-	-	-			0,00%
26926	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa per dispositivi medici	-	-	394.735.841	-	-	-			0,00%
24599	Covid 19 - spese sostenute per somministrazione vaccini anti Covid-19 da parte dei diversi soggetti del sistema sanitario	-	21.731.600	229.170	-	-	-		0,00%	0,00%
	Capitoli vari inferiori a 3.000.000	18.456.790	16.726.903	22.017.845	6.394.808	6.792.750	8.592.397	34,65%	40,61%	39,02%
	Totale extra fondo	220.287.037	566.123.952	719.734.038	39.939.093	191.270.625	91.797.431	18,13%	33,79%	12,75%
24447	Ripiano disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi	1.000.000	-	118.934.308	-	-	14.434.929	0,00%		12,14%
24594	Covid 19 - assegnazione straordinaria alle aziende sanitarie di fondi statali recuperati a copertura disavanzi sanitari 2020	-	95.847.459	5.444.489	-	-	-		0,00%	0,00%
24540	Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011	8.820.000	8.820.000	8.820.000	8.820.000	8.820.000	8.820.000	100,00%	100,00%	100,00%
	Totale ripiani disavanzi	9.820.000	104.667.459	133.198.797	8.820.000	8.820.000	23.254.929	89,82%	8,43%	17,46%
	Totale complessivo extra fondo	230.107.037	670.791.411	852.932.835	48.759.093	200.090.625	115.052.360	21,19%	29,83%	13,49%
24564	Emergenza Covid 19 - spese per allestimento posti letto di terapia intensiva finanziate attraverso il contributo della Banca d'Italia	3.053.000	-	-	-	-	-	0,00%		
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) e successive	208.046.783	-	-	-	-	-	0,00%		

Capitolo	Descrizione capitolo	Impegni			Pagamenti			Capacità di impiego		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
24167	Fas 2007/2013 linea 1.1.a.2 - pir 1.1 lo spazio regionale della ricerca e dell'innovazione - salute - spese d'investimento - del Cipe 166/2007	-	1.195.624	-	-	438.030	-		36,64 %	
24481	Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 - risorse statali per interventi prioritari di edilizia sanitaria - presidio ospedaliero prato	2.500.000	7.000.000	-	-	-	-	0,00 %	0,00 %	
24482	Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie	62.134.805	104.000.000	48.687.624	-	-	2.687.624	0,00 %	0,00 %	5,52 %
24551	Covid 19 - spese di investimento sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	3.152.056	-	-	-	-	-	0,00 %		
24563	Finanziamento degli investimenti per lo sviluppo infrastrutturale del paese	39.350.000	4.690.000	1.000.000	-	-	-	0,00 %	0,00 %	0,00 %
24614	Contributo straordinario al comune di bucine per interventi di manutenzione straordinaria dell'edificio sede della Rsa Fabbribicoli	-	120.000	-	-	-	-		0,00 %	
24615	Contributo straordinario al comune di bucine per attività di vigilanza presso l'edificio sede della Rsa Fabbribicoli	-	80.000	-	-	-	-		0,00 %	
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)	1.101.028	1.480.046	-	1.101.028	1.480.046	-	100,00 %	100,00 %	
24063	Spese del programma nazionale straordinario investimenti in sanità settore materno infantile	-	262.058	-	-	262.058	-		100,00 %	
24068	Spese interventi in materia di ristruttur. edilizia e di ammoder. tecnologico del patrimonio sanitario nonché per la realizzaz. di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti	326.842	487.459	-	326.842	487.459	-	100,00 %	100,00 %	
24424	Programma di realizzazione di strutture per l'attività libero professionale intramuraria d.lgs. 254/2000	-	866.385	-	-	866.385	-		100,00 %	
24637	Risorse per device per le centrali operative territoriali -cot- (n. 37) PNRR M6 C1 1.2.2 device	-	-	357.850	-	-	-			0,00 %
24640	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6 C 1.2.2 interconnessione aziendale cot.	-	-	262.964	-	-	-			0,00 %
24641	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6 C 1.2.2 centrale operativa territoriale cot	-	-	640.378	-	-	640.378			100,00 %
24642	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6 C 2.1.1 digitalizzazione dea i e ii	-	-	8.243.057	-	-	-			0,00 %

Capitolo	Descrizione capitolo	Impegni			Pagamenti			Capacità di impiego		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
24646	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6 C1 1.1 case della comunità e presa in carico della persona	-	-	10.421.466	-	-	10.421.466			100,00%
24648	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6 C2 1.1 ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	-	-	6.759.675	-	-	6.759.675			100,00%
24649	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6 C2 1.2 verso un ospedale sicuro e sostenibile	-	-	3.631.508	-	-	3.631.508			100,00%
24650	Piano nazionale complementare PNRR - M6 C2 1.2 verso un ospedale sicuro e sostenibile	-	-	8.242.432	-	-	8.242.432			100,00%
25025	Piano sviluppo e coesione regione toscana - risorse statali Fsc per interventi prioritari di edilizia sanitaria presso Presidio ospedaliero le Scotte di Siena	-	-	4.150.000	-	-	-			0,00%
62840	Fondo per il rilancio degli investimenti - risorse statali interventi volti allo sviluppo del paese, art.1comma 95 l.145/2018	-	-	2.000.000	-	-	-			0,00%
26910	Acquisto e sviluppo software	-	-	962.247	-	-	132.506			13,77%
26913	Acquisto hardware	-	-	671.408	-	-	-			0,00%
62777	Spese di gestione ed adeguamento hardware	-	-	3.228.986	-	-	-			0,00%
62778	spese di gestione e adeguamento software - trasferimenti a enti pubblici	-	-	1.196.951	-	-	-			0,00%
62781	Spese di gestione e adeguamento software	-	-	8.714	-	-	-			0,00%
24643	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6 C2 1.3.2 nuovi flussi informativi nazionali	-	-	137.791	-	-	-			0,00%
24647	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6 C1 1.3 rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture - ospedali di comunità Odc	-	-	5.684.436	-	-	5.684.436			100,00%
24644	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6 C2 1.3.2 nuovi flussi informativi nazionali gestione e adeguamento regionale	-	-	34.448	-	-	-			0,00%
	Totale investimenti	319.664.513	120.181.571	106.321.934	1.427.870	3.533.977	38.200.024	0,45%	2,94%	35,93%
	Totale partite di giro	1.678.099.358	1.055.969.200	1.118.430.920	967.917.385	552.646.446	776.383.566	57,68%	52,34%	69,42%
	Totale mobilità passiva	213.156.700,00	184.215.161,00	162.287.299,00	213.156.700,00	184.215.161,00	162.287.299,00	100,00%	100,00%	100,00%
	Totale FSI	7.371.733.400,00	7.370.611.990,00	7.624.700.104,12	6.826.957.738,66	6.898.658.824,57	6.988.783.073,80	92,61%	93,60%	91,66%
	Totale perimetro	9.980.161.683	9.560.873.767	10.159.462.112	8.128.918.787	7.905.554.658	8.082.224.272	81,45%	82,69%	79,55%

* Rispetto ai dati forniti nel 2021 si rileva una riclassificazione dei capitoli 24599 e 24618 originariamente inseriti nel FSI.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

5. La gestione dei residui nel perimetro sanitario

5.1 I residui attivi

L'ammontare dei residui attivi del perimetro sanitario al netto del conto terzi e delle partite di giro è pari a 2.548,43 milioni, di cui 1.429,90 derivanti dalla gestione di competenza e 1.118,53 milioni provenienti da esercizi pregressi; questi ultimi presentano riscossioni per 1.496,61 milioni e maggiori e minori entrate rispettivamente per 4,93 milioni e per 29,14 milioni.

Nel quadriennio 2019-2022 si assiste ad una progressiva, seppure lieve, riduzione dei residui attivi; nel 2022 rispetto al precedente esercizio la diminuzione in valori assoluti è di 90,92 milioni. La percentuale di riscossione rispetto ai residui iniziali è del 56,70 per cento.

Tab. 9 - Residui attivi 2019-2022.

(in euro)

Anno	Totale residui iniziali	Maggiori entrate	Minori entrate	Reversali incassate su residui	Totale residui pregressi	Residui derivanti dalla competenza	Residui attivi complessivi
2019	3.843.968.216,59	1.723,49	104.787.063,82	1.647.750.445,38	2.091.432.430,88	746.309.145,48	2.837.741.576,36
2020	2.837.741.576,36	19.986.338,75	18.592.675,18	1.185.502.925,73	1.653.632.314,20	1.033.006.696,70	2.686.639.010,90
2021	2.686.639.010,90	-	85.797.079,60	696.380.797,75	1.904.461.133,55	734.894.100,99	2.639.355.234,54
2022	2.639.355.234,54	4.930.878,69	29.140.046,60	1.496.614.286,69	1.118.531.779,94	1.429.905.657,18	2.548.437.437,12

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Tab. 10 - Residui attivi – risorse libere e vincolate.

(in euro)

Anno	Totale residui iniziali	Maggiori entrate	Minori entrate	Reversali incassate su residui	Totale residui pregressi	Residui derivanti dalla competenza	Residui attivi complessivi
2019	3.843.968.216,59	1.723,49	104.787.063,82	1.647.750.445,38	2.091.432.430,88	746.309.145,48	2.837.741.576,36
L	3.216.246.598,01	1.723,30	1.723,30	1.465.336.831,12	1.750.909.766,89	648.441.251,94	2.399.351.018,83
V	627.721.618,58	0,19	104.785.340,52	182.413.614,26	340.522.663,99	97.867.893,54	438.390.557,53
2020	2.837.741.576,36	19.986.338,75	18.592.675,18	1.185.502.925,73	1.653.632.314,20	1.033.006.696,70	2.686.639.010,90
L	2.399.351.018,83	19.986.337,61	17.254.303,10	1.072.310.910,84	1.329.772.142,50	640.328.279,12	1.970.100.421,62
V	438.390.557,53	1,14	1.338.372,08	113.192.014,89	323.860.171,70	392.678.417,58	716.538.589,28
2021	2.686.639.010,90	-	85.797.079,60	696.380.797,75	1.904.461.133,55	734.894.100,99	2.639.355.234,54
L	1.970.100.421,62	-	4.853.162,23	598.123.231,53	1.367.124.027,86	574.239.401,16	1.941.363.429,02
V	716.538.589,28	-	80.943.917,37	98.257.566,22	537.337.105,69	160.654.699,83	697.991.805,52
2022	2.639.355.234,54	4.930.878,69	29.140.046,60	1.496.614.286,69	1.118.531.779,94	1.429.905.657,18	2.548.437.437,12
L	1.941.363.429,02	4.930.878,23	26.521.603,84	1.237.287.733,52	682.484.969,89	686.360.466,92	1.368.845.436,81
V	697.991.805,52	0,46	2.618.442,76	259.326.553,17	436.046.810,05	743.545.190,26	1.179.592.000,31

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Tra i residui pregressi di parte corrente che presentano importi rilevanti o il cui ammontare risulta pressoché invariato rispetto al precedente esercizio figurano: il Fondo interregionale di garanzia²⁵² di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 56/2000 (556,73 milioni) di natura perequativa, la cui regolazione tra poste creditorie e debitorie da parte dello Stato non essendo compiuta a scadenze regolari determina la formazione di consistenti residui, nonché quelli relativi al cap. 23000 "Compartecipazione regionale all'Iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria" (125,75 milioni) e le risorse allocate sul cap. 22069 "Fondo sanitario nazionale, obiettivi di carattere prioritario del PSN, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del SSN e altre risorse di fondo sanitario vincolato", che presenta

²⁵² Cap. 23000/E correlato al capitolo in uscita di 73035/U con residui di competenza per 88,61 milioni.

residui risalenti ad esercizi precedenti per 16,62 milioni e derivanti dalla competenza per 82,59 milioni (per complessivi 99,21 milioni).

Con riferimento alla parte capitale le poste residuali più significative o invariate rispetto al 2021 sono rappresentate dalle risorse destinate agli interventi di ristrutturazione e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario²⁵³ finanziate con i fondi di cui all'art. 20 della l. n. 67/1988 (336,87 milioni), erogate a rendicontazione e dunque destinate a permanere in bilancio per un lungo periodo considerato il complesso *iter* burocratico a cui sono sottoposti e i tempi abnormi di realizzazione degli investimenti, nonché dal "Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese"²⁵⁴, i cui residui pregressi risultano inalterati rispetto al 2021 (44,04 milioni) seppure lievemente incrementati a fine esercizio da quelli derivanti dalla competenza (1,00 milione), e dal Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 destinato al completamento dell'ospedale di Prato (10,00 milioni)²⁵⁵.

Tra i residui attivi derivanti dalla competenza, oltre a quelli relativi al normale ciclo di riscossione dei tributi che si realizzano in parte nell'esercizio successivo a quello di imposta²⁵⁶ o riguardanti la quota premiale²⁵⁷ per i quali vale lo stesso sfasamento temporale, si segnalano i residui derivanti da trasferimenti correnti vincolati relativi ai finanziamenti Covid, per la spesa di personale e per le altre spese sanitarie pari a 171,46 milioni²⁵⁸, quelli inerenti al *payback* per dispositivi medici per 394,63 milioni²⁵⁹ e infine quelli afferenti al Fondo sanitario vincolato pari a 99,21 milioni, già menzionati nel paragrafo, tutti correlati alle corrispondenti voci di spesa.

5.2 I residui passivi

Nell'esercizio in esame i residui passivi complessivi del perimetro sanitario al netto delle uscite in conto terzi e delle partite di giro sono pari a 2.683,06 (76,87 per cento sul totale), di cui 1.735,19 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 947,87 milioni relativi alla gestione dei residui. L'ammontare dei residui passivi rilevati a fine esercizio afferenti al perimetro sanitario risulta nel quadriennio 2019-2022 in costante crescita (+45,54 per cento).

La massiva presenza di residui passivi di parte corrente è determinata in prevalenza dalla mancata distribuzione dell'intero Fondo sanitario regionale relativo all'esercizio, nonché alla conservazione di talune risorse statali di natura vincolata. Come più volte rilevato da questa Sezione, il permanere in bilancio di residui relativi a quote di FSR risulta contraria ai

²⁵³ Cap. 42020/E correlato al capitolo di uscita 24055/U.

²⁵⁴ Cap. 22570/E correlato al cap. 24563/U.

²⁵⁵ Cap. 42557/E correlato al cap. 24481/U.

²⁵⁶ Cap. 12009/E "Compartecipazione regionale all'Iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria".

²⁵⁷ Cap. 22474/E "Trasferimenti dallo Stato per quote premiali a valere sulle risorse del SSN (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009, d. lgs. 149/2011)".

²⁵⁸ Cap. 42599/E "Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 - delibera Cipe 40/2020 - rimodulazione sezioni speciali Psc per spese di personale e altre spese legate all'emergenza Covid 19 - perimetro sanitario" e cap. 22648/E "Fondo per il rimborso delle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19" rispettivamente correlati ai capitoli di spesa 24628 "Covid 19 - Fondo sviluppo e coesione Regione Toscana - risorse Fsc 2014-2020 - trasferimenti agli enti del SSR per spese di personale e altre spese legate all'emergenza Covid 19" e 24627 "Covid 19 - Rimborso Ulteriori Spese Sanitarie Collegate All'emergenza Covid 19".

²⁵⁹ Cap. 24190/E correlato al cap. 26926/U.

principi e alle disposizioni normative che ne richiedono entro la chiusura dell'esercizio la totale assegnazione²⁶⁰ e il trasferimento quasi integrale²⁶¹.

Tale modalità operativa, censurata più volte da questa Sezione, ha generato un sistema in cui prioritariamente sono trasferite a favore degli enti sanitari le quote di fondo sanitario non erogate negli esercizi precedenti rappresentate dai residui pregressi e, successivamente, le quote a valere sul fondo sanitario di competenza, mai distribuito per intero nell'anno, così generando ad ogni esercizio nuovi e ulteriori residui.

Il fenomeno continua a manifestarsi con riflessi importanti sugli equilibri e sulla liquidità degli enti del SSR, nonché in termini di veridicità e trasparenza del bilancio regionale. Si ravvisa però un progressivo seppur lieve miglioramento dei pagamenti in conto residui.

In sede di controdeduzioni la Regione, riprendendo in parte quanto già comunicato con le misure correttive sui rilievi della passata gestione, riferisce che la ripartizione della quota finale del FSR entro la fine dell'esercizio, che consentirebbe di superare in larga parte le criticità evidenziate, oltre alla conoscenza dell'esatto ammontare delle risorse riconosciute alla Toscana, richiederebbe un cambiamento delle prassi organizzative della Regione per l'impiego del FSR. Si tratterebbe di impedire l'assunzione di prenotazioni e impegni su capitoli finanziati dal FSR, attualmente possibile fino al 31 dicembre, nei mesi finali dell'esercizio per ridestinare tutte le risorse non impiegate, tramite variazione di bilancio, su capitoli utilizzabili per l'assegnazione finale.

La stessa Regione precisa infine che, in ogni caso, rettifiche delle assegnazioni disposte entro fine esercizio potrebbero dover essere effettuate per limitare le chiusure in utile delle aziende, in considerazione della prassi del tavolo di monitoraggio di escludere questi ultimi dal risultato del consolidato del SSR.

La Sezione, preso atto di quanto dedotto, auspica la prosecuzione dello sforzo profuso per superare la tardiva assegnazione anche attraverso le segnalate modifiche delle procedure contabili che consentano l'integrale impegno delle risorse del Fondo sanitario entro fine esercizio.

Non si ritiene d'altro canto che le modalità di verifica del Tavolo degli adempimenti possano giustificare un espediente contabile che, oltre a ritardare la ripartizione finale del Fondo con le conseguenze più volte descritte, impedisce di valutare l'efficienza gestionale delle singole aziende sulla base del reale risultato di esercizio.

Le successive tabelle mettono a confronto i residui passivi del quadriennio 2019-2022.

Tab. 11 – Residui passivi – anni 2019-2022.

(in euro)

Anno	Residui iniziali	Economie su impegni residui	Pagamenti su residui	Tot. residui provenienti da esercizi precedenti	Residui derivanti dalla competenza	Totale residui a fine esercizio
2019	2.046.277.211,36	136.129.061,21	1.017.265.904,55	892.882.245,60	950.670.236,07	1.843.552.481,67
2020	1.843.587.481,67	24.850.287,67	1.131.590.155,09	687.147.038,91	1.141.060.919,62	1.828.207.958,53
2021	1.828.207.958,53	102.475.080,69	776.710.623,73	949.022.254,11	1.151.996.353,65	2.101.018.607,76
2022	2.101.018.607,76	10.867.279,05	1.142.284.839,58	947.866.489,13	1.735.190.484,92	2.683.056.974,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

²⁶⁰ Art. 20 d.lgs. n. 118/2011.

²⁶¹ Art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013.

Tab. 12 - Residui passivi 2019-2022.

(in euro)

Anno	Residui iniziali	Economie su impegni residui	Pagamenti su residui	Totale residui provenienti da esercizi precedenti	Residui derivanti dalla competenza	Totale residui a fine esercizio
2019	2.046.277.211,36	136.129.061,21	1.017.265.904,55	892.882.245,60	950.670.236,07	1.843.552.481,67
L	1.082.878.107,15	30.241.135,76	634.844.591,17	417.792.380,22	517.254.265,16	935.046.645,38
V	963.399.104,21	105.887.925,45	382.421.313,38	475.089.865,38	433.415.970,91	908.505.836,29
2020	1.843.587.481,67	24.850.287,67	1.131.590.155,09	687.147.038,91	1.141.060.919,62	1.828.207.958,53
L	935.081.645,38	18.113.847,90	575.162.502,38	341.805.295,10	497.018.062,27	838.823.357,37
V	908.505.836,29	6.736.439,77	556.427.652,71	345.341.743,81	644.042.857,35	989.384.601,16
2021	1.828.207.958,53	102.475.080,69	776.710.623,73	949.022.254,11	1.151.996.353,65	2.101.018.607,76
L	838.823.357,37	18.117.338,64	350.038.805,77	470.667.212,96	551.063.681,65	1.021.730.894,61
V	989.384.601,16	84.357.742,05	426.671.817,96	478.355.041,15	600.932.672,00	1.079.287.713,15
2022	2.101.018.607,76	10.867.279,05	1.142.284.839,58	947.866.489,13	1.735.190.484,92	2.683.056.974,05
L	1.021.730.894,61	7.924.948,31	543.563.162,96	470.242.783,34	748.499.346,68	1.218.742.130,02
V	1.079.287.713,15	0.2.942.330,74	598.721.676,62	477.623.705,79	986.691.138,24	1.464.314.844,03

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

La scomposizione per titoli (v. tabella successiva) evidenzia che l'incremento è dovuto in particolare ai residui derivanti dalla competenza relativi alle spese correnti (titolo 1), finanziati sia da risorse libere che vincolate; su queste ultime influisce senza dubbio la contabilizzazione di 394,74 milioni relativi ai trasferimenti di risorse afferenti al ripiano dell'eccedenza della spesa per dispositivi medici²⁶² correlati alla corrispettiva entrata.

Tab. 13 - Residui passivi 2019-2022. Scomposizione per titoli.

(in euro)

Anno	Residui iniziali	Economie su impegni residui	Pagamenti su residui	Totale residui provenienti da esercizi precedenti	Residui derivanti dalla competenza	Totale residui a fine esercizio
TITOLO 1 - Spese correnti						
2019	1.437.500.848,48	24.968.303,31	988.661.146,85	423.871.398,32	821.190.402,39	1.245.061.800,71
2020	1.245.096.800,71	20.720.139,29	1.070.778.415,96	153.598.245,46	811.288.578,82	964.886.824,28
2021	964.886.824,28	22.550.358,49	697.678.666,52	244.657.799,27	937.022.450,10	1.181.680.249,37
2022	1.181.680.249,37	7.184.158,40	936.564.884,15	237.931.206,82	1.558.532.534,84	1.796.463.741,66
TITOLO 2 - Spese in conto capitale						
2019	421.150.486,08	534.881,10	28.604.757,70	392.010.847,28	129.479.703,63	521.490.550,91
2020	521.490.550,91	4.130.018,33	60.811.739,13	456.548.793,45	329.772.340,77	786.321.134,22
2021	786.321.134,22	2.924.722,17	79.031.957,21	704.364.454,84	214.973.903,46	919.338.358,30
2022	919.338.358,30	3.683.120,56	205.719.955,43	709.935.282,31	176.657.950,02	886.593.232,33
TITOLO 3 - Spese per incremento attività finanziarie						
2019	177.113.080,32	100.113.080,32		77.000.000,00	-	77.000.000,00
2020	77.000.000,00	-		77.000.000,00	-	77.000.000,00
2021	77.000.000,00	77.000.000,00			-	-
2022						
TITOLO 4 - Rimborso prestiti						
2019	10.512.796,48	10.512.796,48		-	130,05	130,05
2020	130,05	130,05		-	0,03	0,03
2021	0,03	0,03		-	0,09	0,09
2022	0,09	0,09		-	0,06	0,06
TOTALI						
2019	2.046.277.211,36	136.129.061,21	1.017.265.904,55	892.882.245,60	950.670.236,07	1.843.552.481,67
2020	1.843.587.481,67	24.850.287,67	1.131.590.155,09	687.147.038,91	1.141.060.919,62	1.828.207.958,53
2021	1.828.207.958,53	102.475.080,69	776.710.623,73	949.022.254,11	1.151.996.353,65	2.101.018.607,76
2022	2.101.018.607,76	10.867.279,05	1.142.284.839,58	947.866.489,13	1.735.190.484,92	2.683.056.974,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Con riferimento ai residui di competenza finanziati da risorse non vincolate si segnala per tutti il cap. 24136 "Interventi istituzionali in sanità", che presenta residui relativi a impegni pregressi per 323,27 milioni, poi parzialmente smaltiti in corso d'esercizio (301,93 milioni) e

²⁶² Il cap. 26926/U correlato al cap. 22613/E.

residui di competenza per 447,89 milioni, a conferma del mancato trasferimento del fondo sanitario regionale nel rispetto dei termini e delle modalità previste dalla legislazione vigente.

Si registra inoltre, la presenza di residui passivi per spese correnti correlate a risorse vincolate non ancora entrate nella disponibilità della Regione, già segnalate nel paragrafo sui residui attivi. Ci si riferisce a:

- finanziamenti Covid per il personale e altre spese legate all'emergenza per un importo di 171,46 milioni²⁶³;
- risorse finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa per dispositivi medici (394,74 milioni²⁶⁴);
- trasferimenti relativi alla quota premiale (101,47 milioni²⁶⁵);
- vari fondi impegnati sul capitolo generico 24356 "Obiettivi di carattere prioritario del Psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del SSN e altre risorse di fondo sanitario vincolato" (99,62 milioni).

Tra i fondi non debitamente trasferiti agli enti del servizio sanitario nell'esercizio si segnala invece quello relativo all'acquisto di farmaci innovativi (82,64 milioni²⁶⁶) e all'eccedenza della spesa farmaceutica (88,67 milioni²⁶⁷). Al riguardo si osserva che la mancata e tempestiva distribuzione delle risorse da parte della Regione agli enti del SSR risulta del tutto impropria, considerata la situazione di evidente sofferenza di liquidità in cui versano gli enti, comprovata dai debiti per anticipazioni di cassa e dalle spese per interessi rilevati dai bilanci d'esercizio. Le somme trattenute sono utilizzate dalla Regione anche per ripianare o limitare i disavanzi emergenti sempre maggiori negli ultimi esercizi e tali da compromettere la tenuta dell'intero sistema sanitario regionale.

A livello complessivo i residui passivi afferenti alle spese per investimenti registrano una leggera flessione rispetto al 2021 (-3,56 per cento), in particolare diminuiscono i residui derivanti dalla competenza, mentre restano pressoché inalterati i residui pregressi, tra i quali alcuni soggetti a vincolo sono già stati evidenziati nel precedente paragrafo. Ci si riferisce agli interventi di ristrutturazione e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario²⁶⁸ finanziati con i fondi di cui all'art. 20 della l. n. 67/1988, con residui pregressi per 336,87 milioni e liquidazioni per soli 3,28 milioni e a tutti gli altri fondi specificatamente menzionati nei residui attivi²⁶⁹.

²⁶³ Cap. 24628 "Covid 19 - Fondo sviluppo e coesione Regione Toscana - Risorse Fsc spese di personale e altre spese legate all'emergenza Covid 19" di 70,00 milioni, cap. 24627 "Covid 19 - rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19" di 101,46 milioni.

²⁶⁴ Cap. 26926 "Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa per dispositivi medici".

²⁶⁵ Cap. 24446 "Trasferimenti ad aziende ed enti del SSR della quota premiale (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009 e art. 9 comma 2 d.lgs. 149/2011)".

²⁶⁶ Cap. 26277 "Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi".

²⁶⁷ Cap. 26123 "Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica".

²⁶⁸ Cap. 24155/U correlato al cap. 42020/E.

²⁶⁹ "Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese" cap. 24563/U correlato al cap. 22570/E; Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 destinate al completamento del presidio ospedaliero di Prato (10,00 milioni) cap. 24481/U correlato al cap. 42557/E.

Tra le risorse non liquidate, sempre riferite al titolo 2, persistono quelle destinate agli interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie (cap. 24482) finanziate dal debito formalmente assunto dalla Regione i cui costi gravano sul Fondo sanitario, che permangono come residui passivi poiché distribuiti agli enti solo a seguito di rendicontazione delle spese. Sul capitolo si registrano residui pregressi per 166,33 milioni e residui derivanti dalla competenza per 46 milioni²⁷⁰; questi ultimi sono finanziati da un nuovo mutuo contratto dalla Regione nel 2022 di 48,68 milioni²⁷¹. Al riguardo si rileva che il sistema di gestione a rendicontazione dei finanziamenti destinati a spese in conto capitale così come regolato dalla Regione²⁷² ha evidenziato negli anni alcune criticità legate in particolare all'anticipazione da parte degli enti beneficiari dei fondi destinati alla realizzazione degli interventi che considerato la mancanza di liquidità registrata negli anni hanno determinato un rallentamento nell'esecuzione delle opere previste e conseguentemente l'immobilizzazione sul bilancio regionale di fondi derivanti dall'accensione di prestiti su cui gravano tra l'altro cospicui oneri. A seguito dei rilievi mossi da questa Sezione in sede di parifica del rendiconto 2021, la Regione è intervenuta con d.g.r. n. 1540 del 27 dicembre 2022, cercando di snellire le procedure per la rendicontazione delle spese prevedendo un sistema semplificato e garantendo l'erogazione delle risorse in più *tranche* con un acconto in fase di avvio dell'intervento (fase progettuale) del 20 per cento delle risorse assegnate. Sulla reale efficacia delle nuove disposizioni, per una più specifica descrizione delle quali si rimanda al paragrafo dedicato all'analisi delle misure correttive, non è possibile esprimere un giudizio. Si sollevano però alcune perplessità sui termini concessi agli enti sanitari per la rendicontazione a saldo, ancora inspiegabilmente dilatati, indicati in 8 anni in caso di interventi finalizzati all'esecuzione di lavori e in 3 anni per l'acquisizione di fornitura di beni e l'acquisto di immobili.

Sempre con riferimento all'entità dei residui, si segnala anche il cap. 24133 "Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amministrazioni locali" riferito a finanziamenti regionali destinati ad investimenti, parzialmente revocati a seguito della d.g.r. n. 722/2016 che ha autorizzato gli enti sanitari a contrarre mutui in sostituzione dei precedenti finanziamenti regionali: dei 167,61 milioni dei residui iniziali, sono stati liquidati nel 2021, 47,72, pertanto si rilevano residui passivi per 119,89 milioni.

Infine, tra i residui passivi in conto capitale derivanti dalla competenza si annovera quello relativo alle risorse per il ripiano dei disavanzi pregressi di 104,50 milioni²⁷³ posto a copertura dello squilibrio rilevato nel 2021, non ancora liquidato nell'esercizio in esame.

²⁷⁰ Cap. 51019/E "Indebitamento per interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità".

²⁷¹ Con d.g.r. n. 1497 del 19/12/2022 sono stati assegnati 36,00 milioni agli enti del SSR per neutralizzare gli effetti negativi sul conto economico consolidato del SSR del 2022 determinati dalla copertura dei costi sostenuti dalle aziende per interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale con risorse di parte corrente. La restante parte del debito contratto è stata destinata per 2,68 milioni al Fondo Complementare Regionale e destinati alle Case della Comunità (Cdc), agli Ospedali di comunità (Odc), alle Centrali Operative Territoriali (Cot) e agli interventi di adeguamento sismico programmati sul PNRR e PNC, come risultanti a seguito di riallineamento delle coperture di cui al d.d. n. 24183 del 08/11/2022; e 10,00 milioni assegnati con d.g.r. n. 1393 del 07/12/2022 all'AOU Pisana per il finanziamento dei maggiori costi dovuti ad incremento prezzi per la prosecuzione dei lavori inerenti la realizzazione del nuovo ospedale S. Chiara a Cisanello Pisa.

²⁷² D.g.r. n. 565/2014.

²⁷³ Cap. 24447/U.

I capitoli richiamati non rappresentano un elenco esaustivo di tutte le risorse trattenute dalla Regione ma forniscono un quadro per la comprensione delle difficoltà finanziarie degli enti sanitari in costante crisi di liquidità nell'affrontare non solo l'emergenza epidemiologica, ma anche l'ordinaria gestione sanitaria della Regione.

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

Si rinvia ai paragrafi 7 e 8 del presente capitolo per una più specifica analisi dei trasferimenti alle aziende sanitarie delle risorse derivanti dall'indebitamento e delle risorse afferenti al Fondo sanitario.

6. Il risultato di amministrazione del perimetro sanitario. Squilibrio derivante dal "debito autorizzato non contratto" e effetti sulla gestione di cassa

Nella seguente tabella è rappresentata la scomposizione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2022 sui due perimetri, ordinario e sanitario, in cui si suddivide il bilancio regionale.

Tab. 14 – Scomposizione RA 2022 tra perimetro ordinario e perimetro sanitario. (in milioni)

	Totale	Ordinario	Sanitario
Fondo cassa 31/12	1.283,61	1.187,05	96,55
Residui attivi	4.156,23	1.607,69	2.548,54
Residui passivi	4.438,05	836,04	3.602,02
FPV	467,83	467,83	
Risultato di amministrazione (A)	533,96	1.490,88	-956,92
Parte Accantonata (B)	1.386,86	838,29	548,57
Parte Vincolata (C)	501,78	457,67	44,33
Parte destinata investimenti (D)			
Parte disponibile (E)	-1.354,69	194,91	-1.549,82
Di cui disavanzo DANC	749,19		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

La lettura dei dati evidenzia che l'intero disavanzo grava esclusivamente sul perimetro sanitario che registra una passività di 956,92 milioni in corrispondenza del risultato formale (lett. A) e di 1.549,82 in corrispondenza del risultato sostanziale – parte disponibile (lett. E).

La corretta applicazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, col richiedere l'integrale accertamento e impegno delle entrate e delle spese del perimetro sanitario, dovrebbe assicurarne, di contro, un saldo della gestione tendenzialmente neutro.

Si garantisce in questo modo che le spese per l'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) trovino specifica copertura nelle entrate del Fondo sanitario indistinto definito a livello nazionale, escludendone impieghi per differenti finalità, come più volte sancito anche dalla giurisprudenza costituzionale.

In linea di principio non può essere escluso invece che spese sanitarie diverse da quelle per i LEA siano coperte da entrate accertate nel perimetro ordinario.

In questi casi tuttavia, al fine di preservare l'equilibrio del perimetro sanitario deve essere assicurato, anche attraverso opportuni meccanismi contabili, che gli effetti finanziari dell'entrata ordinaria siano trasferiti al perimetro sanitario.

In difetto di tali rimedi si produrrà inevitabilmente un disavanzo del perimetro sanitario, con l'eventuale sottrazione di liquidità dal conto dedicato.

A seguito dei controlli e dei riscontri effettuati sulla documentazione acquisita in corso di istruttoria è emerso che lo squilibrio del perimetro sanitario è quasi interamente riferibile agli effetti del "debito autorizzato e non contratto" (DANC), di cui la Regione ha fatto largo uso in passato per finanziare i contributi agli investimenti degli enti del SSR.

Il DANC, come ricordato in altri passaggi di questa relazione, consente di assumere impegni in difetto di accertamento quando la disponibilità di cassa dell'ente è sufficiente a sostenere i pagamenti previsti per gli impegni assunti senza dover contrarre il mutuo.

L'operazione determina necessariamente un disavanzo di amministrazione che potrà essere progressivamente recuperato (laddove deficienze di cassa non obblighino alla contrazione del mutuo) con il margine di parte corrente (ossia la differenza positiva tra accertamenti ed impegni di competenza) eventualmente realizzato al termine di ogni gestione.

Si deve tuttavia considerare che questo saldo positivo può manifestarsi esclusivamente nel perimetro ordinario e non anche nel perimetro sanitario che, come accennato in precedenza, non ammette entrate libere.

Ne viene pertanto che per dare copertura a impegni di spesa sanitaria privi dei correlati accertamenti, le maggiori entrate prodotte sul perimetro ordinario necessitano di una operazione contabile che ne trasporti gli effetti sul perimetro sanitario e ne riduca così il disavanzo.

Senza un intervento di "riequilibrio" del tipo sopra descritto sono infatti due i casi che si possono verificare:

- o non sono eseguiti pagamenti e gli impegni finanziati da DANC rimangono a carico del perimetro sanitario come residui passivi privi di formale copertura;
- oppure sono eseguiti pagamenti direttamente dalla cassa sanitaria, ma all'eliminazione degli impegni o residui passivi corrisponderebbe una identica riduzione della disponibilità della cassa sanitaria stessa che ne ha sostenuto l'onere, con il risultato di lasciare inalterato il saldo negativo del perimetro.

Il fatto che, a fronte della progressiva riduzione del disavanzo totale da DANC della Regione (passato da oltre 2 miliardi del 2017 a circa 750 milioni del 2022), lo squilibrio del perimetro sanitario sia rimasto pressoché immutato nel tempo induce a ritenere che tutti i pagamenti dei residui passivi originariamente finanziati da DANC siano stati effettuati con uscite della cassa sanitaria senza che questa sia mai stata alimentata con rimesse dalla cassa ordinaria su cui si produceva l'effetto utile del margine di parte corrente.

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

Il “disavanzo sanitario”, al netto della parte ancora riferibile al DANC, appare dunque derivare proprio dalle uscite della cassa sanitaria non alimentate dalle rimesse dalla cassa ordinaria.

Alla luce dello squilibrio prodotto sul perimetro sanitario si ritiene che l'utilizzo che la Regione ha fatto del DANC non sia compatibile con le regole della perimetrazione poste a salvaguardia della destinazione del Fondo sanitario all'erogazione dei LEA.

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 e l'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013 stabiliscono rispettivamente l'obbligo di integrale accertamento e impegno delle entrate e delle spese del perimetro sanitario e l'obbligo del quasi (95 per cento) integrale trasferimento alle aziende sanitarie delle somme incassate dalla Regione a finanziamento del Fondo sanitario.

Ne viene che il perimetro sanitario dovrebbe sempre presentare un risultato neutro e non può tollerare disavanzi se non quelli che non trovino immediata copertura in entrate accertate sul perimetro ordinario che ne assicurino l'immediato equilibrio (ad esempio per i ripiani perdite del SSR).

Ne discende altresì che la cassa sanitaria è gravata da un onere di pressoché immediato riversamento che sembrerebbe escluderne qualsiasi disponibilità per far fronte agli impegni DANC.

La Regione avrebbe dovuto, al limite, provvedere ai pagamenti con la cassa ordinaria o comunque alimentare la cassa sanitaria con risorse ordinarie, trasferendo in questo modo sul perimetro sanitario gli effetti positivi dei saldi correnti che si producevano nel perimetro ordinario.

Pagando invece i residui passivi prevalentemente con la cassa sanitaria, il finanziamento degli investimenti che doveva essere assicurato da risorse regionali proprie, è stato imputato di fatto al Fondo sanitario con riduzione, quantomeno, delle disponibilità liquide a favore dei LEA, mentre le maggiori entrate derivanti dai saldi di competenza sono rimaste ad esclusivo vantaggio della parte ordinaria del bilancio.

Vale la pena di ricordare che fino all'esercizio 2019 i crediti della GSA verso la regione imputati al meccanismo del DANC erano qualificati come crediti di parte corrente.

La stessa Regione, con la memoria trasmessa in occasione del precedente controllo sulla GSA, aveva evidenziato che “gran parte delle risorse finanziarie corrispondenti ai mutui a suo tempo non stipulati per la copertura di investimenti sanitari, nel tempo sono state erogate alle aziende sanitarie a valere sulla cassa resa disponibile dalle risorse correnti, e lo sbilancio che originariamente si riferiva alla copertura di investimenti si è “trasferito” sulla copertura dei fabbisogni correnti”.

I medesimi crediti sono stati classificati come crediti per versamento a patrimonio netto solo nel bilancio dell'esercizio 2020, senza peraltro che sia emersa alcuna giustificazione di questa operazione.

Per effetto del DANC dunque le spese di investimento comprese nel perimetro sanitario e che, secondo la prescrizione dell'art. 20 del d.lgs. sull'armonizzazione contabile, dovrebbero necessariamente trovare una contropartita in entrate destinate dello stesso perimetro, sono in

ultima analisi scaricate sul finanziamento sanitario indistinto di parte corrente posto a garanzia dei LEA.

In conclusione l'impiego del DANC, nell'utilizzo che ne ha fatto la Regione per contribuire ai finanziamenti delle aziende sanitarie, appare in contrasto con le regole contabili e i principi di rilevanza costituzionale sopra riferiti.

Questo infatti:

- impedisce la conciliazione tra il bilancio della Regione e il bilancio della GSA costretta a iscrivere un credito verso la stessa Regione privo di reale significato contabile;
- comporta la persistenza di un saldo negativo del perimetro sanitario che viceversa, anche per assicurare i dovuti controlli sulla corretta e completa destinazione del FSR, dovrebbe essere sempre in equilibrio;
- può determinare la confusione tra contributi in conto capitale e contributi in conto esercizio a carico del Fondo sanitario;
- favorisce un indebito utilizzo della cassa sanitaria per il pagamento di spese di investimento riducendo la provvista per l'erogazione dei LEA e per altre spese sanitarie.

La Regione è pertanto tenuta ripristinare la dotazione della cassa sanitaria delle risorse impiegate per il pagamento degli impegni e residui passivi originariamente finanziati dal DANC e rimuovere, di conseguenza, lo squilibrio del perimetro sanitario fino alla concorrenza dell'importo tutt'ora ancora coperto dallo stesso DANC.

Pertanto a fronte dei 657,03 milioni che sono stati temporaneamente sottratti alla sua disponibilità la cassa sanitaria deve essere ripristinata nella sua dotazione effettiva e impiegata per la riduzione dei debiti nei confronti delle aziende sanitarie per quote del fondo sanitario di parte corrente.

La Regione, dopo aver brevemente illustrato le caratteristiche fondamentali dell'istituto già previsto dalla legislazione statale e regionale precedente all'armonizzazione contabile, riferisce innanzitutto di aver fatto ricorso al DANC sino all'esercizio 2015 per finanziare investimenti "ordinari" e sanitari" anche precedentemente alla perimetrazione del bilancio.

Sottolinea quindi che la disponibilità di cassa sempre riscontrata sul conto sanitario (con una giacenza media negli ultimi anni di oltre 300 milioni) abbia consentito di gestire i pagamenti senza dover ricorrere alla contrazione di mutui o riversamenti dalla cassa ordinaria.

Si ricorda in questo senso inoltre che il d.lgs. n. 118/2011 ammette sempre una certa permeabilità tra i due perimetri, consentendo temporanei trasferimenti di liquidità da un conto all'altro in presenza di esigenze di cassa.

Si osserva quindi che la presenza di un saldo negativo del perimetro sanitario, correlato in particolare al ricorso in passato all'istituto del DANC, non impedisce lo svolgimento dei controlli sulla corretta e completa destinazione del FSR e comporta invece l'esigenza di una riconciliazione tra i dati presenti in contabilità finanziaria sul bilancio regionale e le registrazioni economico patrimoniali tenute in GSA, nelle quali è iscritto il credito verso la stessa Regione fintanto che la cassa non sia introitata.

La Regione, in sede di contraddittorio, ha dichiarato che, con mandato n. 28800 del 7 luglio 2023, è stato disposto un trasferimento di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario

per un importo di 660 milioni, determinato sulla base dei pagamenti delle spese di investimento finanziate dal DANC effettuati con la cassa sanitaria.

7. L'indebitamento del perimetro sanitario

7.1 *Le spese per il servizio del debito imputate al perimetro sanitario e finanziate con il Fondo sanitario indistinto*

7.1.1 Gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalla Regione imputati al perimetro sanitario. Traslazione dal perimetro ordinario

Una quota del servizio del debito assunto dalla Regione risulta imputato, per 46,94 milioni, come precedentemente rilevato, al perimetro sanitario e finanziato con le risorse del FSR.

Il debito a carico del perimetro sanitario scaturisce, in particolare, da mutui e prestiti obbligazionari contratti dalla Regione nel periodo compreso tra il 1998 e il 2011 (molti dei quali successivamente rinegoziati e collegati a derivati) e destinati al ripiano dei disavanzi pregressi del Servizio sanitario, nonché da ulteriori prestiti contratti a partire dal 2019 "assunti" dalla gestione ordinaria nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011 e destinati a finanziare spese di investimento di natura sanitaria. Questa duplice ripartizione del debito trova rappresentazione nel rendiconto che accoglie nei capitoli 24384, 24385, 24541, 24542 e 24383²⁷⁴, il servizio del debito dei mutui destinati al ripiano dei disavanzi anteriori la riforma introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 e nei capitoli 24586 e 24587 gli oneri imputabili ai mutui contratti dalla Regione a partire dal 2019.

La tabella che segue evidenzia le movimentazioni sui suddetti capitoli nell'ultimo quadriennio.

Tab. 15 - Debito regionale trasferito sul FSR nel periodo 2019-2022. (in euro)

Cap.	Descrizione	Impegni 2019	Impegni 2020	Impegni 2021	Impegni 2022
24383	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (I.R.S.) - fondo sanitario	6.677.061	5.997.640	-	197.510
24384	Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine da banche - GSA	12.773.713	15.021.170	14.393.173	15.467.079
24385	Rimborso di prestiti obbligazionari a medio lungo termine a tasso variabile in valuta domestica - GSA	22.470.465	22.581.423	22.699.951	6.513.469
24541	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità	6.844.497	6.155.545	4.795.805	5.638.061
24542	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a tasso variabile a carico delle risorse del fondo sanitario	217.176	20.000	-	0
24586	Interessi passivi a cassa depositi e prestiti S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario			1.415.550	2.524.006
24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario			9.369.619	16.603.819
	Totale	48.982.911	49.775.779	52.674.098	46.943.945

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

²⁷⁴ Quest'ultimo relativo agli oneri per *swap* insistenti su alcuni dei predetti prestiti.

L'andamento, in progressiva crescita sino al 2021 con spese per complessivi 52,67 milioni, si riduce nell'esercizio 2022 a 46,94 milioni.

Come rilevato nelle relazioni sulle gestioni dei precedenti esercizi le variazioni riscontrate sono inevitabilmente condizionate alla prassi della Regione, riscontrata anche nel 2022, di trasferire sul perimetro ordinario e quindi finanziare con il Fondo sanitario, oneri in precedenza coperti da risorse regionali proprie.

Si tratta di una prassi, già censurata più volte da questa Sezione in quanto ritenuta contraria ai principi della perimetrazione, che ha preso avvio grossomodo dal 2015. A fronte infatti del rimborso pro quota delle anticipazioni concesse alla Regione ai sensi del d.l. n. 35/2013 gravante sul perimetro ordinario è stato posto a carico del perimetro sanitario parte del servizio del debito regionale.

L'effetto più evidente si è registrato tuttavia dal 2021 con la traslazione sul perimetro sanitario di parte degli oneri collegati ai mutui stipulati a partire dal 2019 e si è ripetuto anche nel 2022 rispetto ai mutui stipulati nel 2021.

Nell'esercizio 2021, in particolare, gli oneri dei contratti derivati (cap. 24383), stimati in 2,97 milioni, sono stati trasferiti alla gestione ordinaria, mentre da quest'ultima sono pervenuti al perimetro sanitario nuovi oneri per 10,78 milioni (capp. 24586 e 24587).

Nell'esercizio 2022 sono stati posti a carico del perimetro sanitario ulteriori oneri dei nuovi mutui stipulati a fine 2021²⁷⁵, quantificati in 8,39 milioni, oltre ad una quota degli oneri sui derivati²⁷⁶ per 0,2 milioni, in controtendenza con la scelta operata nell'esercizio precedente quando sembravano essere stati definitivamente attribuiti al perimetro ordinario.

Nel dettaglio, rispetto all'esercizio 2021, la perimetrazione del debito ha subito le seguenti variazioni:

- sono addebitati i nuovi oneri conseguenti alla stipula dei mutui 18F e 19F nell'esercizio 2021 per 8,39 milioni;
- sono addebitati oneri per *swap* per 0,2 milioni;
- risulta integrato l'addebito della quota di rimborso del capitale del mutuo 2F (quota B) che passa dal 36,92 per cento del 2021 al 43,82 per cento del 2022;
- il prestito obbligazionario XS0149216722 (quota B) scaduto il 30 giugno 2022 vede una modifica dell'addebito dall'86,44 per cento del 2021 al 51,07 per cento del 2022; al tempo stesso i derivati collegati al prestito sono stati ascritti al perimetro sanitario per 193.637 euro (86,44 per cento), mentre i restanti 30.376 euro (15,36 per cento) sono rimasti al perimetro ordinario.

Complessivamente gli oneri dell'esercizio 2022, sommati a quelli 2021, raggiungono il totale di 19,13 milioni²⁷⁷, confermando l'incremento della spesa a carico del Fondo sanitario.

²⁷⁵ Il costo del servizio del debito si manifesta solo nell'esercizio successivo per effetto della prassi consolidata che vede la stipula del nuovo debito a fine dicembre.

²⁷⁶ Si tratta di oneri per *swap* i cui contratti sono spirati nel giugno 2022, addebitati secondo quote variabili, non conformi alla percentuale del contratto sottostante per il quale la quota attribuita alla gestione sanitaria ha subito un'ulteriore variazione, a conferma della variabilità della perimetrazione delle due gestioni.

²⁷⁷ Nello scorso esercizio erano 10,78 milioni.

Tab. 16 – Oneri del debito regionale trasferiti sul FSR dall'esercizio 2021.

(in euro)

Prestito	Cap.	Descrizione capitolo	Importo
13F	24586	Interessi passivi a cassa depositi e prestiti S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario	32.670,00
	24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	4.000.000,00
		Totale 13F	4.032.670,00
11F.04	24586	Interessi passivi a Cdp S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario	590.863,79
	24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	997.171,03
		Totale 11F.04	1.588.034,82
16F.01	24586	Interessi passivi a Cdp S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario	718.978,00
	24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	1.598.653,98
		Totale 16F.01	2.317.631,98
15F	24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	2.794.902,44
		Totale 15F	2.794.902,44
18F	24586	Interessi passivi a Cd S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario	83.374,98
	24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	4.629.200,22
		Totale 18F	4.712.575,20
19F	24586	Interessi passivi a cassa depositi e prestiti S.p.A. a carico della regione - perimetro sanitario	1.098.118,89
	24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp S.p.A. - perimetro sanitario	2.583.891,48
		Totale 19F	3.682.010,37
		Totale complessivo nuovi addebiti	19.127.824,81

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Questa Sezione, avvalendosi anche delle risultanze dei controlli di regolarità sulla Gestione sanitaria accentrata (GSA), aveva già più volte censurato il continuo trasferimento degli oneri del servizio del debito da un perimetro all'altro del bilancio regionale secondo una prassi che porta a mutare continuamente la ripartizione degli stessi tra i due perimetri senza alcun apparente criterio.

Tale prassi era infatti ritenuta non conforme alle regole dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 che impongono la tendenziale stabilità dei due perimetri in cui si articola il bilancio regionale a garanzia dell'integrale finanziamento della spesa dei Livelli essenziali di assistenza.

Questa stessa Sezione ha dovuto del resto constatare che la Regione ha sempre disatteso la richiesta di non incrementare ulteriormente la quota del servizio del debito a carico del perimetro sanitario e conseguentemente di non traslare sullo stesso perimetro oneri già in precedenza assunti sul perimetro ordinario, escludendo in ogni caso quelli relativi ai contratti derivati.

Invece di ridursi in corrispondenza dell'ammortamento dei mutui originariamente contratti, gli oneri imputati sul perimetro sanitario, che nel 2019 erano scesi a poco meno di 49 milioni, hanno ripreso a crescere negli esercizi successivi per effetto delle traslazioni dal perimetro ordinario sopra descritte.

Anche gli oneri relativi ai contratti derivati, come descritto in precedenza, sono stati riportati sul perimetro sanitario, nonostante la prossimità della scadenza.

7.1.2 L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. La rilevanza della perimetrazione sanitaria a garanzia dei Livelli essenziali di assistenza

Nella Relazione sulla gestione finanziaria del precedente esercizio era stata richiamata l'Ordinanza n. 1/2022 con la quale le Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, nel sollevare la questione di legittimità di una legge della Regione siciliana, hanno categoricamente escluso che le spese di ammortamento di mutui contratti dalle regioni possano essere comprese nel perimetro sanitario per essere finanziate con le entrate destinate all'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

Questa Sezione aveva ritenuto quindi di attendere la pronuncia della Corte costituzionale per pervenire ad una decisione sulla legittimità dell'imputazione degli oneri da indebitamento al Fondo sanitario indistinto operata dalla Regione Toscana, anche agli effetti del giudizio di parificazione.

La questione deve essere quindi ripresa alla luce dell'esito della sentenza della Corte costituzionale n. 233/2022 che, dichiarando l'incostituzionalità della disposizione di legge censurata, ha negato, in coerenza con il proprio consolidato orientamento in materia di garanzia dei LEA, la natura "sanitaria" delle spese di ammortamento agli effetti della copertura con le entrate del finanziamento sanitario corrente.

Per meglio comprendere le argomentazioni poste a sostegno di questa conclusione conviene ripercorrere brevemente la recente giurisprudenza costituzionale sulla rilevanza della perimetrazione sanitaria a salvaguardia di valori riconosciuti e garantiti dalla stessa Costituzione e di cui la sentenza sopra citata costituisce un ultimo e importante sviluppo.

La riflessione è caduta innanzitutto sull'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 che, con il richiedere la separazione contabile nel bilancio della Regione tra una parte ordinaria ed una parte sanitaria sottoposta a regole speciali di gestione e rendicontazione, è diretto a garantire, in conformità con l'indirizzo espresso dalla legge delega, l'effettiva attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, definendo innanzitutto le entrate e le spese destinate alla prestazione dei LEA e assicurandone la specifica destinazione²⁷⁸.

Le regole della perimetrazione sono poste quindi a presidio dell'incomprimibilità di spese costituzionalmente necessarie, impedendo che le risorse individuate per il finanziamento delle stesse siano distratte dalla destinazione specifica e impiegate per dare copertura a spese di diversa natura²⁷⁹.

Osserva in questo senso la Corte costituzionale che *«l'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria ma non sufficiente del corretto adempimento del precetto costituzionale»*. Pertanto *«una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [fondamentale] non può essere finanziariamente condizionato*

²⁷⁸ "L'art. 20 stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni" (sentenza n. 197 del 2019).

²⁷⁹ "Dal quadro normativo sull'esatta determinazione ed erogazione dei LEA e sui relativi principi contabili, si ricava ...l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi" (sentenza n. 132 del 2021).

in termini assoluti e generali [...] È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016).

Alle spese per la prestazione dei LEA sono infatti destinate specifiche fonti di finanziamento individuate a livello normativo che ne attestano automaticamente la compatibilità finanziaria, a differenza delle altre spese, non direttamente preordinate alla realizzazione di precetti costituzionali, che richiedono di regola un giudizio di preventiva sostenibilità e che si prestano ad essere rimodulate in ragione dell'entità delle entrate reperite per darvi copertura in sede di redazione dei bilanci²⁸⁰.

La Corte costituzionale ha inoltre precisato che la garanzia di prevalenza delle spese costituzionalmente necessarie si esplica, non solo nei confronti delle spese non sanitarie, ma anche nei confronti di spese di natura sanitaria, pur comprese nel relativo perimetro, diverse da quelle per la prestazione dei LEA²⁸¹.

Sulla base di queste considerazioni deve ritenersi irregolare, per violazione dell'art. 20, l'iscrizione nel perimetro sanitario di qualsiasi spesa estranea all'erogazione dei LEA che ne consenta comunque la copertura con le entrate destinate a questa finalità e deve ritenersi costituzionalmente illegittima la disposizione di legge regionale che eventualmente autorizzi tale copertura o che addirittura modifichi le regole contabili onde ottenere quest'effetto.

Sotto quest'ultimo profilo l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 dunque, lungi dall'esaurirsi in una serie di mere regole contabili, viene elevato a "parametro interposto di costituzionalità" il cui mancato rispetto da parte della legislazione regionale può comportare, per le ragioni anzidette, la violazione di precetti costituzionali in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione che riserva alla legge statale la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni di cui i LEA costituiscono una componente rilevante, e ancor prima dell'art. 117, comma 2, lett. e) che riserva sempre alla legge statale la definizione dell'ordinamento contabile.

Il sistema di garanzia sopra descritto, come ulteriormente specificato dalla Consulta, ammette invece che solo eventuali risparmi sulle risorse correnti, derivanti da una gestione virtuosa ed efficiente che abbia comunque assicurato l'integrale prestazione dei LEA, possano essere mantenuti dalla Regione e destinati ad altre spese di natura sanitaria, una volta accertati con l'approvazione del bilancio di esercizio²⁸².

²⁸⁰ *"Mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa"* (sentenza n. 62 del 2020).

²⁸¹ La presenza nell'elenco riportato dall'art. 20 anche di altre entrate e spese sanitarie non riconducibili alla prestazione dei LEA ha indotto la Corte costituzionale a richiedere una specifica individuazione di queste ultime all'interno del perimetro sanitario in modo mantenerne la reciproca corrispondenza e preservarne la destinazione.

²⁸² *"Ciò non esclude che, laddove le Regioni gestiscano in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA, conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio, le stesse possano legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie – come quelle previste dalla norma censurata – rispetto ai LEA, già adeguatamente garantiti"* (sentenza n. 132 del 2021).

7.1.3 Illegittimità dell'imputazione degli oneri di ammortamento tra le spese del perimetro sanitario alla luce della giurisprudenza costituzionale

Chiarita nei termini sopra esposti la portata costituzionale delle disposizioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, si tratta di stabilire se tra le spese del perimetro sanitario finanziabili con le entrate destinate all'erogazione dei LEA possano essere comprese anche le spese per l'ammortamento di mutui contratti dalla Regione.

Come accennato sulla questione si è espressa di recente la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 233 del 21 novembre 2022, ha dichiarato l'illegittimità di una legge della Regione siciliana che poneva a carico del Fondo sanitario le quote residue, di capitali e interessi, di restituzione di un prestito contratto tra la stessa Regione e il Ministero dell'economia e delle finanze finalizzato all'estinzione dei debiti finanziari e commerciali in ambito sanitario.

In coerenza con il consolidato orientamento sopra richiamato, la Corte ha individuato due differenti profili di incostituzionalità della disposizione censurata che, per il tramite del parametro interposto dell'art. 20, è stata ritenuta contraria ai seguenti precetti della Costituzione:

- l'art. 117, comma 2, lettera e) ovverosia la competenza esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, *“poiché correla ad una entrata certamente sanitaria, come il Fondo sanitario, una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario”*;
- l'art. 117, comma 2, lettera m) ovverosia la competenza esclusiva statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni *“poiché all'onere per la restituzione del prestito allo Stato - spesa non sanitaria - è stata data copertura con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA, distraendole così dalla loro originaria finalità”*.

Il percorso motivazionale della sentenza, muove dall'assunto che la spesa per ammortamento di un prestito non possa mai qualificarsi come spesa sanitaria, tantomeno come spesa necessaria per l'erogazione dei LEA.

Si afferma infatti che *“mentre il debito regionale preesistente, da estinguere immediatamente con le risorse anticipate, era sì attinente al settore sanitario, il debito di restituzione della liquidità, oggetto della norma censurata, ha invece un carattere meramente finanziario, in quanto diretto a rimborsare lo Stato e non più i fornitori del servizio sanitario”*.

Avendo quale causa la mera e neutrale restituzione delle somme prestate, secondo la Corte le spese di indebitamento rispondono ad una pura logica finanziaria e rimangono del tutto estranee al vincolo di destinazione riferito delle spese sanitarie.

Ne è prova anche il fatto che queste non sono comprese tra le spese del perimetro sanitario elencate dall'art. 20 né possono essere ricondotte alle “spese per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso” che costituiscono in ultima analisi la sintesi dell'esposizione del SSR verso i fornitori e devono trovare copertura nelle corrispondenti entrate *“finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso che dovrebbero essere assicurate dall'incremento della leva fiscale regionale”*.

La Corte dimostra di accogliere sul punto la tesi espressa, in termini più generali, dalle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti che hanno sollevato la questione di costituzionalità.

Nell'Ordinanza di rimessione si sostiene infatti che tutte le spese elencate dall'art. 20, sono "spese finali", ossia spese funzionalmente destinate a corrispettivo della fornitura dei beni e dei servizi necessari all'erogazione delle prestazioni mediante le quali si esplica la funzione sanitaria pubblica²⁸³.

Tra queste non possono quindi rientrare le spese di ammortamento che, anziché remunerare direttamente forniture sanitarie, costituiscono, viceversa, il corrispettivo dell'indebitamento a suo tempo contratto dalla regione, cui segue l'obbligo di restituzione nei confronti del soggetto finanziatore²⁸⁴.

Ne viene che le spese di ammortamento, che in quanto obbligatorie rimangono a carico del bilancio regionale, devono rimanere estranee al perimetro sanitario e trovare copertura in entrate che non abbiano un vincolo di destinazione "funzionale", pertanto con la compressione di spese diverse da quelle strettamente necessarie all'erogazione delle prestazioni sanitarie e, in particolare, dei LEA.

Al contrario, l'inclusione delle stesse nel perimetro sanitario determina, in ragione del loro carattere non finale (o non funzionale), una automatica riduzione delle risorse disponibili per la specifica funzione di garanzia dei LEA per le quali sono state quantificate a livello nazionale e ripartite a livello regionale, con le conseguenze già dette sul piano della legittimità costituzionale²⁸⁵.

Oltre a quelli evidenziati dalla sentenza della Corte costituzionale sopra richiamata sussistono altri argomenti che, ad avviso di questa Sezione, consentono di affermare l'irregolarità delle spese di ammortamento poste a carico del Fondo sanitario indistinto nel caso specifico della Regione Toscana.

Sostiene infatti la Regione che le spese in questione, a differenza di quelle oggetto della censura di costituzionalità, non derivano dall'obbligo di restituzione di un prestito accordato dallo Stato per il pagamento di debiti scaduti, bensì dall'assunzione di mutui finalizzati a sostenere contributi agli investimenti programmati dalle aziende sanitarie.

La circostanza che si tratti di investimenti per la realizzazione di infrastrutture o per l'acquisto di attrezzature e tecnologie ne legittimerebbe, secondo la prospettazione regionale, la copertura con le entrate del Fondo sanitario. Si sottolinea in tal senso che le risorse del Fondo sono comunque utilizzate per incrementare la capacità del SSR di fornire ai cittadini

²⁸³ "Il comune denominatore di tali risorse è che esse devono essere tutte destinate a "corrispettivo" di beni e servizi impiegati nell'erogazione del servizio sanitario (c.d. "spesa finale" sanitaria)" (SSRR in speciale composizione, Ordinanza n. 1/2022).

²⁸⁴ "La transazione che la posta contabile registra è il corrispettivo per il debito a suo tempo contratto (il "servizio del debito"), non il costo finanziario dell'erogazione di beni e servizi mediante i quali si svolgono le funzioni pubbliche nell'esercizio".

²⁸⁵ "Le risorse dei commi 2 e 3 non possono essere erose dall'ammortamento, che è una spesa estranea all'erogazione delle funzioni, poiché destinata esclusivamente al servizio del debito. Ne consegue che la spesa per ammortamento, in quanto spesa obbligatoria, deve sì rimanere a carico della finanza regionale, ma deve essere coperta attraverso entrate che non abbiano un vincolo di destinazione "funzionale", pertanto con la compressione di una spesa diversa da quella strettamente necessaria allo svolgimento delle funzioni pubbliche ai sensi dell'art. 119, c. 4, Cost.".

un'assistenza universale in termini maggior adeguatezza delle strutture e delle tecnologie diagnostiche utilizzabili.

La stessa Regione precisa quindi che la parte maggiore degli oneri dei mutui complessivamente contratti per gli investimenti sanitari rimane allocata nel perimetro ordinario (69,62 milioni), mentre una parte minore è contabilizzata nel perimetro sanitario (46,14 milioni) con l'impegno a contenerne l'ammontare nei limiti dei 50 milioni. Proprio la volontà di rispettare questo limite ha determinato lo spostamento di oneri precedentemente a carico del perimetro ordinario.

Evidenzia inoltre la Regione le risorse regionali ordinarie trasferite al perimetro sanitario nel periodo 2019-2022, pari a 371,78 milioni, siano state superiori al valore delle spese di rimborso prestiti addebitati sul Fondo sanitario, pari a 198,36 milioni, e che quindi, per il principio della prevalenza della sostanza sulla forma non possa essere contestata alla Toscana alcuna riduzione delle entrate a garanzia dei LEA il cui conseguimento è sempre stato del resto attestato dai tavoli ministeriali di controllo senza nessuna contestazione al riguardo.

La Regione sottolinea infine il sostegno alla politica sanitaria assicurato con lo stanziamento a carico del perimetro ordinario di ulteriori risorse per 38,73 milioni in conseguenza delle "lettere di patronage" a garanzia dei mutui contratti direttamente dalle aziende sanitarie e ospedaliere.

Le motivazioni addotte dalla Regione a giustificazione della scelta adottata in tema di contabilizzazione dei predetti oneri, non consentono tuttavia di pervenire ad una soluzione diversa da quella già prospettata che esclude la natura di spese sanitarie, o per meglio dire, la natura di spese per l'erogazione dei LEA, degli oneri di ammortamento.

Si deve infatti considerare che il sistema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, che si riflette anche negli ordinamenti contabili dei diversi soggetti interessati (Stato, regioni, enti sanitari), è incentrato su una netta distinzione tra contributi in conto esercizio destinati a finanziare indistintamente la spesa per l'erogazione dei LEA e contributi in conto capitale destinati all'acquisto di beni durevoli e alla realizzazione di infrastrutture.

Per le regioni l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, come già detto, distingue nettamente all'interno del perimetro sanitario le entrate e le spese per la prestazione dei LEA (lett. a) dalle entrate e dalle spese per investimenti in ambito sanitario (lett. d), richiedendo la separata indicazione degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20, della legge n. 67/1988.

Per gli enti sanitari l'art. 29 dello stesso decreto prevede invece un trattamento contabile differenziato per gli investimenti a seconda che siano finanziati con contributi in conto esercizio o con contributi in conto capitale, decisamente favorevole per questi ultimi.

Mentre infatti i beni acquistati con contributi in conto esercizio, indipendentemente dal valore, devono essere integralmente ammortizzati nell'esercizio di acquisizione²⁸⁶, i beni conseguiti con contributi in conto capitale possono usufruire di un particolare regime di favore che, in deroga ai principi civilistici della contabilità economico-patrimoniale, consente di

²⁸⁶ Art. 29, comma 2, lett. b): "a partire dall'esercizio 2016 i cespiti acquistati utilizzando contributi in conto esercizio, indipendentemente dal loro valore, devono essere interamente ammortizzati nell'esercizio di acquisizione".

sgravare il bilancio dell'ente dagli oneri di ammortamento (c.d. sterilizzazione degli ammortamenti)²⁸⁷.

Nel confermare la legittimità di questa disposizione, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 157/2020, ne ha individuato la finalità nell'impedire o comunque nel limitare il finanziamento di spese di investimento con entrate correnti, che in assenza di una rigorosa programmazione, potrebbe determinare, come avvenuto in passato, squilibri finanziari e ritardi nei pagamenti con il rischio per la prestazione dei LEA²⁸⁸.

La sterilizzazione degli ammortamenti favorisce quindi la totale destinazione delle risorse del Fondo sanitario indistinto all'erogazione dei LEA, senza che questo si faccia necessariamente carico delle spese di investimento che devono trovare preferibilmente copertura in altre fonti di finanziamento nel quadro di una programmazione che coinvolga anche i superiori livelli istituzionali (Stato e regione).

In altri termini si richiede all'ente sanitario di garantire l'equilibrio della sola gestione operativa, ovverosia l'equilibrio di parte corrente tradotto nei termini della contabilità finanziaria, rimettendo a Stato e regioni l'apporto delle risorse a garanzia dell'equilibrio di parte capitale²⁸⁹.

Le considerazioni sopra svolte lasciano dunque intendere che le spese di investimento degli enti sanitari devono trovare copertura di regola nei trasferimenti in conto capitale e non gravare sui contributi in conto esercizio.

Appare pertanto del tutto incoerente con questo sistema la prassi adottata dalla Regione che, invece di finanziare i contributi in conto capitale da destinare alle aziende con risorse proprie, ricorre sistematicamente all'indebitamento, imputando poi i relativi oneri sul Fondo sanitario di parte corrente.

L'effetto di questo meccanismo è che gli enti sanitari arrivano a sostenere gli investimenti con le risorse di un mutuo il cui costo, anziché rimanere a carico della Regione, viene dalla stessa imputato al finanziamento sanitario corrente e di fatto traslato sul bilancio degli enti stessi che, all'atto della ripartizione, beneficiano di una quota del Fondo ridotta in ragione degli oneri di ammortamento scontati a monte.

In altri termini l'investimento formalmente finanziato da un contributo in conto capitale viene di fatto ad essere coperto, sia pure pro quota, da contributi in conto esercizio di parte

²⁸⁷ Art. 29, comma 2, lett. c): *“i contributi in conto capitale da regione sono rilevati sulla base del provvedimento di assegnazione. I contributi sono iscritti in un'apposita voce di patrimonio netto, con contestuale rilevazione di un credito verso regione. Laddove siano impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili, i contributi vengono successivamente stornati a proventi con un criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono, producendo la sterilizzazione dell'ammortamento stesso”*.

²⁸⁸ «La finalità di tali norme è quella di evitare che gli enti che realizzano investimenti a valere sul finanziamento corrente lo facciano – come storicamente avvenuto – al di fuori di un'attenta programmazione dei relativi flussi di cassa poiché quando i ricavi ordinari finanzino gli investimenti, questi devono sottostare ad un'attenta programmazione allo scopo di evitare che si determinino squilibri finanziari capaci di compromettere l'ordinata gestione del ciclo passivo e generare a loro volta oneri da ritardi nel sistema dei pagamenti» (sentenza n. 157/2020).

²⁸⁹ «In definitiva, l'intenzione del legislatore è quella di riserboare – per preservare gli equilibri di parte corrente – l'utilizzazione del fondo sanitario alle spese per i LEA e per gli altri servizi sanitari, ove risulti ulteriore disponibilità, e, al contrario, di attribuire alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l'impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisizioni di beni durevoli» (sentenza n. 157/2020).

corrente che la Regione, invece di trasferire agli enti, impiega per il pagamento del servizio del debito, riducendo la disponibilità finanziaria degli enti stessi per l'erogazione dei LEA.

Oltre ad una possibile elusione dell'obbligo di totale ammortamento nell'esercizio di acquisizione degli investimenti finanziati con contributi in conto esercizio, la prassi seguita dalla Regione comporta la violazione indiretta del divieto di art. 2, comma 2-*sexies*, lett. g) n. 2 del d.lgs. n. 502/92.

Prevede quest'ultimo infatti che gli enti sanitari, previa autorizzazione regionale, possono stipulare mutui o altri contratti di credito per il finanziamento di spese di investimento fino a un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale e interessi, non superiore al quindici per cento delle entrate proprie correnti, ad esclusione della quota di fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla regione.

Con il parametrare l'importo degli oneri dell'indebitamento alle entrate proprie degli enti con esplicita esclusione delle risorse provenienti dalla ripartizione del FSR di parte corrente, anche la disposizione di legge sopra richiamata intende preservare le risorse destinate all'erogazione dei LEA alle proprie specifiche finalità di spesa che non abbracciano dunque quelle per la restituzione dei prestiti.

Nel caso in esame, viceversa, questi oneri sono posti dalla Regione direttamente a carico del FSR prima della ripartizione dello stesso, senza nessun parametro che li possa rapportare alle entrate proprie delle aziende e degli altri enti del SSR, in palese violazione dei limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'entità del finanziamento per LEA definito a livello nazionale in base al fabbisogno rilevato e quindi ripartito tra le singole regioni.

Non si può trascurare al riguardo che tutte le aziende e gli enti del SSR della Toscana presentano già livelli di indebitamento, per mutui contratti in proprio su autorizzazione regionale, prossimi al limite di legge e che non potrebbero, quasi in nessun caso, tollerare ulteriori oneri a carico del proprio bilancio.

Dal quadro normativo e giurisprudenziale sopra descritto si possono quindi trarre le seguenti conclusioni.

La Regione non può imputare al Fondo sanitario indistinto di parte corrente dell'esercizio gli oneri di ammortamento di mutui contratti per finanziare i contributi in conto agli investimenti destinati alle aziende e agli enti sanitari.

Questi oneri di mera natura finanziaria devono trovare, di regola, copertura in entrate del perimetro ordinario o, comunque, in entrate estranee da quelle finalizzate ai LEA.

Tale copertura può essere individuata, al limite, anche in entrate derivanti da risparmi di spesa conseguenti ad una efficiente gestione del Fondo sanitario del precedente esercizio che abbia comunque assicurato l'integrale erogazione dei LEA, ma non nel Fondo dell'esercizio di competenza di cui deve essere in ogni caso garantita la specifica destinazione e ripartito tra gli enti sanitari.

Si è detto che il sistema di finanziamento del SSN incentrato su una distinzione tra contributi in conto esercizio destinati ai LEA e contributi in conto capitale destinati agli

investimenti (di fatto funzionali alla prestazione dei LEA) richiede una precisa programmazione a tutti i livelli istituzionali.

La stessa Corte costituzionale, dopo aver rilevato che possono comunque esserci delle situazioni imprevedibili o di emergenza nel corso delle quali l'improvvisa necessità di beni durevoli può richiedere un finanziamento aggiuntivo in conto esercizio, demanda alla leale collaborazione tra Stato e regioni la programmazione dell'equilibrato impiego di spesa per beni correnti e spesa per beni durevoli²⁹⁰.

In assenza di specifici finanziamenti programmati a livello statale o regionale, gli enti possono effettuare spese di investimento ritenute urgenti e indispensabili per la corretta erogazione dei LEA:

- con l'assunzione diretta di mutui o altre forme di indebitamento nei limiti stabiliti dalla legge;
- oppure
- con contributi in conto esercizio destinati a spese in conto capitale, nel quadro di una programmazione dei ricavi e dei costi che dimostri l'integrale erogazione dei LEA in condizione di equilibrio economico e nel rispetto delle regole contabili sugli ammortamenti dei cespiti.

Al medesimo onere di programmazione devono sottostare anche i contributi finanziati dai mutui regionali i cui costi, come detto in precedenza, possono essere finanziati anche da risorse, originariamente comprese nel Fondo sanitario, che residuano dopo la dimostrazione della totale copertura delle spese correnti per i LEA.

Tali costi infatti, sebbene sostengano contributi a investimenti che in alcuni casi possono essere funzionali alla migliore prestazione degli stessi LEA, non possono trovare immediata e automatica copertura nelle entrate del Fondo sanitario indistinto attraverso l'iscrizione tra le spese del perimetro sanitario. Si rende invece indispensabile a tal fine una rigorosa programmazione che coinvolga sia la Regione che i singoli enti del SSR e che in via preventiva attesti la adeguatezza del fondo assegnato a finanziare integralmente tutte le spese correnti

²⁹⁰ "Nell'ambito delle finalità del servizio, siano esse tanto di natura ordinaria, che di carattere eccezionale o emergenziale, sono impiegati sia beni di consumo corrente, sia i beni durevoli, e l'equilibrato impiego di tali componenti deve essere caratterizzato dalla leale cooperazione tra Stato e Regioni" (sentenza n. 157/2020).

"In sede di programmazione finanziaria i costi unitari fissati [per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza devono] essere sviluppati sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie. Successivamente tale proiezione estimatoria [deve essere] aggiornata in corso di esercizio sulla base delle risultanze del monitoraggio del Tavolo tecnico di verifica" (sentenza n. 62 del 2020).

In questa prospettiva è stato già individuato il contenuto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei LEA: «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale», impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017).

Infatti, "mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello delle prestazioni attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa" (sentenza n. 62 del 2020).

strettamente attinenti all'erogazione dei LEA e, soltanto in presenza di eventuali risparmi, anche altre spese ulteriori, strumentali rispetto alle prime.

Si deve peraltro osservare, che se può ritenersi legittimo e giustificato, nei limiti sopra descritti, l'acquisto con il finanziamento corrente, in modo diretto o indiretto, di attrezzature ritenute indispensabili per la prestazione dei servizi non sembra possa dirsi sempre lo stesso invece per la realizzazione di infrastrutture o comunque di grandi opere che, anche per l'impegno pluriennale richiesto, devono essere finanziate con fonti alternative ovvero con contributi agli investimenti derivanti da entrate statali, oppure con entrate regionali proprie o prese a mutuo con oneri a proprio carico.

Ciò detto, si deve rilevare come, nel caso di specie, non sia stata riscontrata alcuna programmazione a livello di bilancio regionale, né di bilancio dei singoli enti, in grado di dimostrare preventivamente che il finanziamento di questi contributi non distolga risorse dalla garanzia di prestazione dei LEA in termini di spese correnti, risultando invece funzionale a questi ultimi.

Questa assenza di programmazione traspare in maniera evidente anche dai continui "movimenti" degli oneri di ammortamento tra i due perimetri registrati nel corso degli anni.

Oneri originariamente (e correttamente) allocati nel perimetro ordinario sono stati successivamente traslati nel perimetro sanitario per poi essere parzialmente retrocessi nel perimetro ordinario e ritornare infine ancora una volta nel perimetro sanitario in un "rimbalzo" continuo tra le due componenti del bilancio regionale che penalizza comunque la gestione sanitaria, la quale si è sempre fatta carico delle spese del servizio del debito per circa 50 milioni annui.

Si è di fatto ricorsi al Fondo sanitario indistinto che, come detto in precedenza, garantisce il finanziamento automatico alle spese perimetrare, ogni qualvolta le risorse di parte ordinaria siano divenute insufficienti a mantenere l'integrale copertura di questi oneri rispetto alle previsioni originarie o si sia presentata la necessità di liberare entrate ordinarie per nuove esigenze di spesa.

Agli effetti di quanto argomentato appare priva di pregio la tesi sostenuta dalla Regione secondo la quale le spese di ammortamento, ancorché formalmente imputate al Fondo sanitario, dovrebbero ritenersi sostanzialmente finanziate dalle ingenti risorse che sono state trasferite, anche nel 2022, dal perimetro ordinario al perimetro sanitario.

Va infatti ribadito che le regole contabili e, in particolare, le regole della perimetrazione, come già osservato, non hanno un valore meramente formale, ma sono preposte a garantire la corretta gestione (e la rendicontazione) di spese costituzionalmente necessarie quali quelle per l'erogazione dei LEA.

Appare dunque chiaro che la destinazione del finanziamento sanitario corrente debba essere assicurata in via preventiva, nel rispetto dei corretti criteri di contabilizzazione.

L'assenza di qualsiasi programmazione regionale o aziendale che attesti la formazione di risparmi emergenti rispetto alla garanzia dei LEA, come detto in precedenza, impedisce l'utilizzo delle risorse del Fondo per dare copertura a spese sanitarie di diversa natura, non

potendo essere considerate a tal fine, in base ad una valutazione *ex post*, le risorse successivamente affluite al perimetro sanitario, come sostenuto dalla Regione.

Va sottolineato anzi che proprio questo ingente trasferimento di risorse ordinarie al perimetro sanitario finalizzato alla copertura del disavanzo del SSR o a contenerne la formazione è indice di una evidente inadeguatezza del Fondo ripartito fra le aziende ad assicurare le prestazioni sanitarie in condizione di equilibrio economico, tanto da richiedere l'apporto successivo di fonti di finanziamento supplementari.

I dati contabili del bilancio consolidato del SSR, analizzati in sede di controllo sulla Gestione sanitaria accentrata (GSA), dimostrano il rilevante peso degli oneri di indebitamento sulla gestione sanitaria e la forte incidenza sulle perdite prodotte.

Appare evidente, pertanto, che il riequilibrio del sistema, al netto della revisione dell'attuale determinazione del finanziamento statale, richieda comunque la liberazione del Fondo sanitario da oneri che dovrebbero essere finanziati, di regola, da fonti alternative, come affermato dalla Corte costituzionale.

In questo senso la corretta perimetrazione costituisce una condizione imprescindibile per misurare l'effettiva capacità del Servizio sanitario regionale di coprire il proprio fabbisogno rappresentato dalla richiesta di prestazioni e servizi da parte dei cittadini e, al contempo, per verificare l'adeguatezza del finanziamento assicurato dal Fondo sanitario nazionale a sostenere i costi necessari allo scopo.

In base alle predette considerazioni, la Sezione ha ritenuto irregolare l'iscrizione nel perimetro sanitario degli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalla Regione per finanziare le spese di investimento degli enti sanitari.

La mancata parificazione dei pertinenti capitoli di spesa per complessivi 46,94 milioni comporta anche effetti sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio.

L'esclusione delle predette poste dal perimetro sanitario determina, come indicato dalla Corte costituzionale, un saldo positivo di quest'ultimo in misura corrispondente alle entrate "vincolate" del Fondo sanitario indistinto impiegate per sostenere spese non direttamente collegate alla prestazione dei LEA quali, appunto le spese di ammortamento dei mutui.

Per lo stesso importo deve essere dunque ricalcolata in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione, che dovrà farsi carico di vincoli aggiuntivi per 46,94 milioni, e, di conseguenza, deve essere ridotta la parte disponibile (risultato sostanziale) con l'incremento del disavanzo da 1.354,52 a 1.401,46 milioni.

La Regione, in sede di contraddittorio, ha manifestato l'intenzione di recepire le indicazioni della Sezione e di provvedere alla modifica del prospetto dimostrativo del Risultato di amministrazione tramite emendamento da presentare al Consiglio regionale in sede di approvazione del disegno di legge di rendiconto.

7.2 La gestione dei finanziamenti derivanti dall'indebitamento. Le risorse trattenute nella cassa regionale

È stato rilevato che le somme derivanti dai mutui contratti dalla Regione per finanziare i contributi agli investimenti degli enti sanitari, mentre accedono immediatamente alla cassa regionale all'atto della sottoscrizione (o a quello della richiesta se trattasi di mutui a erogazione multipla), sono invece trasferite ai beneficiari a distanza di anni, al momento della rendicontazione sullo stato di avanzamento dei lavori.

Questo modo di procedere ha causato una distorsione dei rapporti finanziari tra la Regione e gli enti del SSR che versano da tempo in condizioni di precaria liquidità.

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

Il fenomeno, già riscontrato nella relazione al precedente rendiconto, si ripresenta anche nella gestione del 2022 ora in esame come attestato dall'analisi dei pagamenti effettuati sul cap. 24482 "Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie" dove sono contabilizzati i contributi agli investimenti degli enti sanitari a fronte dei mutui già riscossi in entrata.

Tab. 17 – Cap. 24482 - movimentazioni nel quadriennio.

(in euro)

Cap. 24482	2019	2020	2021	2022	Totale
S (interventi strutturali)	28.765.195	47.164.804	76.224.798	22.164.384	174.319.181
S (attrezzature sanitarie)	20.000.000	13.970.000	27.775.201	26.523.240	88.268.441
Totale	48.765.195	62.134.804	104.000.000	48.687.624	263.587.623
Liquidazioni di competenza	0	0	0	2.687.624	2.687.624
Liquidazioni su residui	0	4.009.787	10.927.436	33.628.532	48.565.755
Residui al 31/12	0	106.890.212	199.962.776	212.334.244	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Nel 2022 le liquidazioni complessive (competenza e residui) su una disponibilità di 248,65 milioni, sono di 36,32, con un'incidenza del 14,61 per cento.

Con riferimento all'ultimo quadriennio, su 263,59 milioni di prestiti attivati, risultano liquidati 51,25 milioni (pari al 19,44 per cento delle risorse incassate)²⁹¹.

Nel dettaglio le liquidazioni sulla competenza per complessivi 2,69 milioni, riassunte nella tabella che segue, si riferiscono alle varie linee di intervento del PNRR.

²⁹¹ Nel 2020 i pagamenti in conto residui sui mutui contratti per 48,76 milioni sono stati di 4,01 milioni con un'incidenza dell'8,22 per cento; nel 2021, a fronte di ulteriori mutui contratti e riscossi per 62,13 milioni i pagamenti sono stati di 10,92 milioni che, rispetto ad una disponibilità complessiva di 106,89 milioni, determina una percentuale del 10,22 per cento.

Tab. 18 - Cap. 24482 - impegni liquidati sulla competenza. (in euro)

Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi	141.683
PNC-E.2 Fondo Complementare Regionale - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	141.683
Azienda Ospedaliero-Universitaria Senese	483.833
Fondo Complementare Regionale Missione 6 C2 1.2 Verso un ospedale sicuro e sostenibile PNRR	190.307
PNC-E.2 Fondo Complementare Regionale - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	293.526
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Centro	1.206.012
Fondo Complementare Regionale Missione 6 C1 1.1 CDC	1.068.726
Fondo Complementare Regionale Missione 6 C1 1.3 ODC	137.286
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Nord-Ovest	373.838
Fondo Complementare Regionale Missione 6 C1 1.1 CDC	358.960
Fondo Complementare Regionale Missione 6 C1 1.2.2 COT	14.878
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Sud-Est	465.712
Fondo Complementare Regionale Missione 6 C1 1.1 CDC	254.482
Fondo Complementare Regionale Missione 6 C1 1.3 ODC	211.230
Fondazione Toscana G. Monasterio per la Ricerca Medica e di Sanità pubblica	16.546
PNC-E.2 Fondo Complementare Regionale - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	16.546
Totale complessivo	2.687.624

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Con riguardo alle liquidazioni in conto residui, pari a 33,63 milioni, su impegni complessivi pari a 199,96 milioni si evidenzia il contributo a favore dall'AOU Senese ex d.g.r. n. 108/2021 per la realizzazione del nuovo complesso didattico Le Scotte dell'Università degli studi di Siena, pari a 12 milioni e il contributo di 5,92 milioni a favore dell'AOU Pisana di cui alla d.g.r. n. 1366/2020 per il rinnovamento del patrimonio strutturale e strumentale.

Tab. 19 - Cap. 24482 - impegni complessivi su residui e relative liquidazioni nel 2022. (in euro)

Enti beneficiari	Impegni complessivi su residui cap. 24482	Liquidazioni su residui cap. 24482
Azienda Ospedaliera A. Meyer	450.000	
Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi	17.211.036	2.600.000
Azienda Ospedaliero Universitaria Pisana	17.653.201	5.921.273
Azienda Ospedaliero-Universitaria Senese	29.303.612	12.000.000
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Centro	46.294.064	10.179.172
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Nord-Ovest	71.235.703	
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Sud-Est	13.417.536	1.860.000
Estar - Ente Di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale	3.000.000	
Fondazione Toscana G. Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica	1.156.609	844.184
I.S.P.R.O. - Istituto per lo studio la prevenzione e la rete oncologica	241.000	223.903
Totale complessivo	199.962.760	33.628.532

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Interamente destinati ad enti del SSR, gli scarsi pagamenti effettuati anche nel 2022 a fronte dell'ingente disponibilità di cassa già acquisita dalla Regione testimoniano tutti i limiti e le criticità di questo sistema di finanziamento che finisce con il gravare in maniera fortemente negativa sulla liquidità delle aziende sanitarie e degli altri enti del SSR costretti in molti casi a ricorrere sistematicamente all'anticipazione di tesoreria.

Per fornire una sintetica rappresentazione del fenomeno la tabella seguente raccoglie i dati sulla situazione finanziaria degli enti del SSR anche in dipendenza degli oneri derivanti dalle anticipazioni di tesoreria e dal costo dei mutui assunti in proprio²⁹².

Tab. 20 - Situazione finanziaria enti del SSR.

(in milioni)

Enti SSR	Anticipazione di cassa al 31/12/2021	Anticipazione di cassa al 31/12/2022	Accensione mutui	Costo del servizio del debito 2021	Costo del servizio del debito 2022	Indicatore annuale tempi di pagamento 2022
AUSL Toscana Centro	-64,95	-66,59	0,00	18,22	25,15	-17,89
AUSL Toscana Nord Ovest	-64,82	-62,72	0,00	14,75	14,57	-4,38
AUSL Toscana Sud Est	-45,90	-86,72	0,00	16,67	16,57	4,41
AOU Pisana	-8,99	0,00	0,00	14,69	14,69	12,99
AOU Senese	0,00	-7,39	0,00	7,67	7,67	-15,38
AOU Careggi	-13,14	-17,66	0,00	12,91	12,91	23,57
AOU A. Meyer	0,00	-2,32	0,00	1,46	1,46	-1,68
Estar	-90,23	-19,09	0,00	3,77	3,77	6,00
Ispro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,64
Fondazione Toscana G. Monasterio	0,00	0,00	0,00	1,67	1,67	-0,58
GSA	0,00	0,00	48,69	52,43	46,94	1,66
Totale SSR			48,69	144,24	145,41	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su bilanci sanitari e dati Siope.

Come accertato nel 2021, pochi enti²⁹³ riescono ad azzerare il debito per le anticipazioni di cassa entro la chiusura dell'esercizio confermando la persistente crisi di liquidità evidenziata, per altro verso, dal ritardo nel pagamento dei debiti commerciali attestato dal relativo indice di rilevazione²⁹⁴, comportando ulteriori oneri per interessi moratori. Si deve sottolineare come l'azzeramento del debito per l'anticipazione di cassa a favore dell'AOU Pisana è conseguente alle copiose liquidazioni effettuate dalla Regione per l'operazione in corso, anche a favore dell'Università di Pisa, che vede la costruzione del nuovo polo didattico e ospedaliero a Cisanello con contestuale cessione della storica struttura Santa Chiara a favore dell'appaltatore (da destinarsi a edilizia residenziale)²⁹⁵. L'Azienda ha esaurito gli spazi per contrarre mutui in proprio e con i suoi 13 giorni di ritardo, nonostante le erogazioni regionali, evidenzia tutte le difficoltà di un'operazione al di sopra delle sue possibilità.

Nel complesso, anche il servizio del debito del SSR ha subito un ulteriore incremento passando da 144,24 milioni del 2021 a 145,41 milioni del 2022.

²⁹² Il costo del servizio del debito, rilevato dagli indicatori Siope, in assenza di adozione dei bilanci 2022, rappresenta l'ammontare delle rate (capitale ed interessi) relative ai mutui assunti dalle stesse; a tali importi si aggiungono quelli delle quote trasferite dalla Regione sul perimetro sanitario. Il costo complessivo pari a oltre 144 milioni è in forte crescita già nel 2021 sia per effetto del trasferimento dei nuovi oneri da parte della gestione ordinaria su quella sanitaria presenti nel bilancio della GSA, che alla stipula di nuovi mutui in capo a vari enti sanitari; l'incremento prosegue nel 2022, come indicato nella colonna "Costo del servizio del debito 2022".

²⁹³ Solo l'AOU Pisana, Ispro e Fondazione Monasterio al 31/12 rimborsano interamente l'anticipazione fruita. È utile ricordare che l'AOU Pisana ha fruito di liquidazioni pari a 5,92 milioni per i suoi investimenti nel corso dell'esercizio.

²⁹⁴ L'indicatore annuale dei tempi di pagamento attesta per molti enti valori positivi riferendosi al ritardo ulteriore rispetto al termine di 60 giorni dei pagamenti ai fornitori, previsto per il comparto sanitario; uno dei dati di maggior gravità, in considerazione dell'ammontare complessivo degli acquisti effettuati, è quello riportato da Estar che svolge la funzione di centrale di acquisti per il settore che risulta pari a 6 giorni.

²⁹⁵ Un'operazione analoga, con riferimento alla costruzione del nuovo polo didattico in favore dell'Università di Siena, è stata programmata dall'AOU Senese che come evidenziato in tab. 19, risulta anch'essa destinataria di considerevoli finanziamenti.

In conclusione si può confermare che le risorse derivanti dai mutui o dagli altri contratti assunti dalla Regione per finanziare gli investimenti degli enti del SSR finiscono con il rimanere paralizzate nella cassa regionale sanitaria (ad esclusione delle recenti liquidazioni riferite alle Aziende ospedaliere Pisana e Senese) sino alla rendicontazioni dei lavori o degli acquisti destinata ad intervenire a distanza di anni, a rimborso di spese già anticipate dagli enti stessi con le proprie disponibilità di cassa.

8. Le erogazioni per cassa agli enti del servizio sanitario

Le erogazioni di cassa agli enti del SSR sono regolate dall'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013 che impone alle regioni il trasferimento entro la fine dell'esercizio di almeno il 95 per cento delle risorse incassate dallo Stato a valere sul FSI.

Com'è noto la Regione ha negli anni formalmente ottemperato a tale adempimento come facilmente riscontrabile dai flussi di cassa; tuttavia, un esame approfondito dei pagamenti afferenti al FSR ha rilevato che le liquidazioni effettuate non sono riferibili alla sola competenza ma comprendono talune poste residuali ex art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 attribuite alla competenza in base al momento dell'individuazione del beneficiario.

A dimostrazione di quanto affermato al 31 dicembre 2022 gli impegni "ex lege" relativi al FSR di competenza sono pari a 271,08 milioni (sebbene ridotti a 16,9 milioni durante il 2023), mentre quelli assunti in esercizi precedenti sono pari a 114,55 milioni. D'altro canto, le liquidazioni considerate "di competenza" nel 2022 afferenti al FSI (pari a 6.991,13 milioni) comprendono 49,02 milioni di impegni ex art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 del triennio precedente (2021 per 29,55 milioni, 2020 per 17,80 milioni e 2019 per 1,67 milioni).

Tale prassi contabile ormai consolidata, come già più volte ribadito da questa Sezione, non consente la verifica dei flussi tra il bilancio regionale e quello degli enti del SSR con conseguente impossibilità di valutare il completo e corretto impiego del FSR.

Al riguardo la Regione afferma che, come dimostrato anche al Tavolo degli adempimenti in sede di verifica del rispetto della normativa in oggetto, le liquidazioni verso gli enti sanitari sono superiori ai trasferimenti statali relativi al Fondo sanitario di competenza; del resto, tale evidenza è ulteriormente avvalorata dalla riduzione del saldo finale di cassa (sanitaria) rispetto all'iniziale.

La successiva tabella dimostra l'erogazione agli enti del SSR delle risorse incassate dallo Stato a titolo di fondo sanitario per l'annualità di bilancio (2022) e relativa ad esercizi precedenti (residui del FSN).

Tab. 21 – Erogazione di cassa al SSR.

(in euro)

	Esercizio corrente bilancio	Anno precedente
Risorse da Stato		
a) Risorse incassate da stato (FSN annualità bilancio)	7.314.308.482,12	7.519.687.172,00
b) Risorse incassate da stato (FSN residui anni precedenti)	102.423.022,00	66.732.192,00
Totale risorse dallo Stato	7.416.731.504,12	7.586.419.364,00
Risorse Regione o Provincia autonoma	-	-
a) risorse proprie del bilancio impegnate per gli enti sanitari regionali (competenza)	110.530.581,38	
b) risorse proprie del bilancio impegnate negli esercizi precedenti per gli enti sanitari regionali e pagate nell'esercizio di riferimento	-	-
Erogazioni di cassa agli enti sanitari effettuate entro il 31/12	-	-
a) erogazioni di cassa (competenza)	7.314.308.482,12	7.050.655.995,71
b) erogazioni di cassa (conto residui)	102.423.022,00	554.918.856,31
Totale risorse erogate agli enti sanitari	7.416.731.504,12	7.605.574.852,02
Erogazioni di cassa agli enti sanitari effettuate entro il 31/03 dell'anno successivo	-	-
a) erogazioni di cassa (competenza)	81.529.143,28	249.957.196,23
b) erogazioni di cassa (conto residui)	-	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Come evidenziato le risorse incassate dallo Stato sono pari a 7.416,73 milioni, di cui 7.314,31 milioni riguardanti la competenza e 102,42 milioni relativi ad annualità precedenti; tale importo risulta completamente trasferito agli enti del servizio sanitario entro la fine del 2022. Le risorse proprie del bilancio pari a 110,53 milioni²⁹⁶ impegnate in favore degli enti sanitari regionali sono state liquidate per 29,00 milioni entro il 31 dicembre 2022, mentre la restante parte risulta comunque erogata nei termini di legge entro il 31 marzo 2023.

In proposito si deve rilevare come la Regione definisca "risorse proprie regionali" quelle che invece provengono dal fondo sanitario; tra queste si riscontrano infatti 12,3 milioni relativi al finanziamento regionale aggiuntivo extra LEA, (cap. 24548 "Integrazione trasferimenti agli enti del SSR", deputato al ripiano del disavanzo emergente al IV trimestre) e 8,82 milioni per il ripiano dei disavanzi pregressi di cui alla l.r. n. 19/2019 (cap. 24540 "Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011"), i cui impegni non hanno trovato la necessaria correlazione con corrispondenti entrate accertate nel perimetro ordinario²⁹⁷.

La successiva tabella mostra la ripartizione per categoria del FSR (distinto tra risorse di competenza e non) oggetto di liquidazione al 31 dicembre 2022.

²⁹⁶ L'importo è costituito da 12,3 milioni relativi al finanziamento regionale aggiuntivo extra Lea, 8,82 milioni per il ripiano dei disavanzi pregressi, 89,31 milioni sono relativi al *payback* per la spesa farmaceutica e infine euro 101.640 relativi al *payback* per i dispositivi medici.

²⁹⁷ Con particolare riguardo al reintegro del patrimonio netto delle Aziende sanitarie di cui alla l.r. n. 19/2019, unica eccezione si rinviene nell'esercizio di entrata in vigore della stessa; dal 2020 le quote puntualmente liquidate sono sempre state poste a carico del perimetro sanitario. Il provvedimento normativo era peraltro conseguente ad una procedura di diffida e dunque adottato per scongiurare il commissariamento.

Tab. 22 - Erogazione del FSR al 31 dicembre.

(in euro)

Risorse di competenza	
FSI	6.988.777.860,29
FSV	2.353.161,30
Payback farmaceutico	20.181.438,10
Ripiano disavanzi	8.820.000,00
Totale risorse di competenza	7.020.132.459,69

Risorse in conto residui	
FSI	511.389.474,26
FSV	98.980.190,61
Covid	94.685.518,00
Totale risorse in conto residui	705.055.182,87
Totale liquidazioni al 31/12	7.725.187.642,56

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

I dati esposti evidenziano liquidazioni effettive, già al 31 dicembre, superiori a quelle comunicate al Tavolo degli adempimenti; le stesse però divergono nella composizione e le massive liquidazioni in conto residui confermano il perdurare della prassi regionale finalizzata allo smaltimento prioritario di residui passivi (conseguente a parziali liquidazioni negli esercizi pregressi) con la inevitabile creazione di nuovi. Tale prassi, come più volte censurato dalla Sezione anche in sede di controllo monitoraggio del SSR, continua ad essere praticata sottraendo trasparenza al bilancio e, unitamente ai forti ritardi nell'adozione dei bilanci, rende estremamente incerta la quantificazione e il titolo (in conto esercizio o ripiano perdite) delle risorse liquidate; il ritardo nella chiusura dei bilanci è conseguente alle continue erogazioni in conto esercizio che di fatto riducono l'entità delle perdite che sono soggette a continue rettifiche, come si vedrà nel prossimo paragrafo. Tale modo di operare fa sì che anche il prospetto relativo alle erogazioni di cui alla tab. 21 nella voce riferita alle risorse aggiuntive regionali (ovvero le risorse destinate al conseguimento dell'equilibrio "esterne" alla gestione sanitaria) non trovi coincidenza, con riferimento ai dati dell'anno precedente, con le liquidazioni a suo tempo comunicate.

9. Il ripiano delle perdite del SSR

Le criticità rilevate sulle modalità di gestione delle risorse afferenti al perimetro sanitario ed in particolare la tardiva e incompleta ripartizione del fondo sanitario entro il termine dell'esercizio si riflettono anche sul piano delle "perdite emergenti" e sui conseguenti atti di ripiano.

Le suddette perdite rilevano uno squilibrio derivante, oltre che da cause prettamente gestionali, anche dalla mancata assegnazione dei contributi in conto d'esercizio da parte della Regione. Tali perdite, rilevate dal Tavolo di monitoraggio degli adempimenti alla presentazione del conto economico consolidato del SSR del IV trimestre (nei primi mesi dell'anno successivo a quello di riferimento) prima della chiusura del bilancio d'esercizio dei singoli enti (che avviene sempre ben oltre i termini di legge) vengono in parte riassorbite attraverso regolazioni contabili e si distinguono dalle "perdite effettive" che si rilevano dai bilanci aziendali definitivamente approvati e per le quali è previsto il ripiano in senso proprio con risorse aggiuntive regionali.

La copertura iniziale delle perdite emergenti è regolata su risorse allocate su capitoli di spesa non deputati a tale scopo dal bilancio regionale, ma su capitoli (talvolta alimentati da economie di spesa derivanti da esercizi precedenti) che dovrebbero esser destinati più propriamente ad integrare i contributi in conto d'esercizio a favore delle aziende.

Con l'approvazione definitiva dei bilanci d'esercizio si rileva la "perdita effettiva" solitamente inferiore a quella emergente, per cui le risorse destinate al ripiano sono trattenute sul bilancio della Regione o destinate al ripiano delle perdite dell'esercizio successivo come avvenuto per il 2020 e il 2021²⁹⁸.

Al riguardo occorre sottolineare che le perdite effettive nel biennio 2020 e 2021 a livello consolidato sono state rideterminate in data 26 aprile 2023 a causa di un disallineamento rilevato dal Tavolo degli adempimenti tra i dati di bilancio aziendali²⁹⁹ e quanto risultante su Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) e i medesimi con il consolidato regionale. A seguito di tale modifica è stato rideterminato il risultato di gestione dell'anno 2020 in -93,196 (era -93,464 milioni, con un miglioramento dunque di 0,269) e del 2021 in -149,603 milioni (era 149,335 milioni).

Anche tale ultimo dato risulta essere non definitivo poiché dagli atti comunicati in istruttoria, la perdita del 2021 si attesterebbe a 137,86 milioni come risulta dalla d.g.r. n. 426 del 26 aprile 2023 che ha approvato i bilanci d'esercizio 2021 delle Aziende sanitarie. La delibera effettua una ricognizione delle risorse individuate a ripiano della suddetta perdita, riassunte nella tabella seguente.

Tab. 23 – Copertura disavanzo 2021.

(in euro)

Atti regionali	Importi
D.g.r. n. 629/2022 (ordinanza commissariale 85/2022)	4.153.863,39
D.g.r. n. 1388/2022	5.444.489,25
D.g.r. n. 1388/2022	114.767.292,69
D.d. n. 24988/2022	4.167.015,13
D.g.r. n. 426/2023	9.739.840,37
Totale copertura disavanzo 2021	138.272.500,83

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Si sottolinea che le coperture indicate non sono tutte riconducibili a risorse regionali proprie, così definite dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 in riferimento al ripiano delle perdite pregresse; si riscontrano infatti ripiani riconducibili a spese rendicontate al Dipartimento della protezione civile per 4,15 milioni e somme derivanti dallo svincolo di quote di avanzo³⁰⁰ destinate alla copertura di spese Covid per 5,44 milioni.

²⁹⁸ La copertura delle perdite emergenti rispetto a quelle effettive ha determinato nel 2020 e 2021 un avanzo rispettivamente di 2,65 milioni e di 4,12 milioni. Entrambi i saldi sono stati destinati alla copertura delle perdite emergenti.

²⁹⁹ Approvati con d.g.r. n. 822/2022. In particolare, il disallineamento riguardava il bilancio della AOU Pisana e della AOU Senese.

³⁰⁰ Ai sensi dell'art. 109 c. 1-ter del d.l. n. 18/2020.

Si rileva altresì che la copertura in eccedenza (pari a 138,27 milioni) rispetto alla perdita conseguita di 137,86 milioni è stata assegnata alla ASL Toscana nord ovest quale quota di ripiano perdite dell'esercizio 2021 (0,41 milioni).

Nel 2022 la perdita emergente dal conto economico consolidato degli enti del SSR relativo al IV trimestre risulta pari a 76,18 milioni, assai inferiore a quelle registrate nel biennio precedente³⁰¹ maggiormente condizionate dai costi determinati dalla pandemia.

Al ripiano della suddetta perdita la Regione ha provveduto con i seguenti atti:

- d.g.r. n. 229 del 6/03/2023 attuato dal d.d. n. 5830 del 17/03/2022 con cui sono stati destinati al ripiano delle perdite emergenti 23,357 milioni assegnati per l'assistenza della popolazione anziana non autosufficiente dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, già anticipate dalla Regione a valere su FSR con d.g.r. n. 1338/2021;
- d.g.r. n. 257 del 13/03/2023 avente ad oggetto "Quote di *payback* farmaceutico di competenza di anni precedenti incassati nei primi mesi dell'esercizio finanziario 2023, con cui sono stati destinati al ripiano 1,778 milioni;
- d.g.r. n. 426 del 26/04/2023 di approvazione dei bilanci 2021 delle aziende sanitarie, con cui si destina il risultato positivo di gestione della GSA 2021, pari a 3,708 milioni al ripiano della perdita emergente IV trimestre 2022;
- l.r. n. 19 del 26/04/2023 prima variazione al bilancio di previsione 2023-2025, per complessivi 46,92 milioni, di cui 37,84 milioni a valere sulle risorse liberate sul cap. 74982 "Copertura oneri derivante dalle lettere di patronage rilasciate dalla Regione Toscana a favore degli istituti di finanziatori del sistema sanitario regionale" a seguito del pagamento da parte degli enti sanitari della prima e seconda semestralità delle rate di mutuo degli enti del SSR³⁰², e i restanti 9,071 milioni coperti dai fondi di riserva, in particolare dal fondo di riserva per spese obbligatorie (6,07 milioni) e per spese imprevedute per (3 milioni). L'assegnazione delle predette risorse è stata effettuata con d.g.r. n. 427 del 26/04/2022 sul cap. 24447 "Ripiano dei disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi" assegnandoli alla GSA (d.d. n. 8237 del 27/04/2023);
- d.d. n. 7445 del 07/04/2023 con cui la Regione impegna e liquida a valere sul cap. 24134 del bilancio gestionale 2023 l'importo di 1,2 milioni a favore della ASL Toscana nord ovest per fare fronte ai costi emergenti della legge n. 210/1992.

Per effetto delle coperture accordate, pari a 76,96 milioni a fronte di una perdita emergente di 76,18 milioni, il IV trimestre 2022 evidenzia un avanzo di 0,78 milioni. Al riguardo si sottolinea che il dato risulta comunque suscettibile di modifica fino all'approvazione definitiva dei bilanci d'esercizio 2022 delle singole aziende e del bilancio consolidato del SSR; nondimeno le coperture al momento previste hanno consentito alla Regione di rispettare l'equilibrio richiesto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004.

Si ribadisce tuttavia che tale modalità di gestione e la dilatazione dei tempi di approvazione dei bilanci non consente di misurare con la necessaria tempestività la misura precisa

³⁰¹ La perdita emergente del 2020 era pari a 183,58 milioni mentre quella del 2021 raggiungeva i 231,63 milioni.

³⁰² Si veda il capitolo II sulla programmazione e il bilancio di previsione per approfondimenti.

delle perdite del sistema sanitario anche allo scopo di predisporre validi e immediati strumenti di ripiano.

Inoltre permane incertezza sui risultati conseguiti dalla gestione sanitaria anche dopo la definitiva approvazione dei bilanci (pur nel grave ritardo dei tempi di approvazione); il risultato consolidato dell'esercizio 2020 pur approvato dalla Giunta con un ritardo di oltre un anno (5 settembre 2022) è stato nuovamente modificato e ridefinito in data 23 marzo 2023 a seguito delle rettifiche richieste dal Tavolo di monitoraggio.

Sul 2021 il risultato definito in 149,603 dal Tavolo nella medesima data, non trova coincidenza con le perdite rilevate pari a 137,86 milioni con atto di approvazione dei bilanci 2021 che ne individua anche le relative coperture.

Anche il trasferimento di cassa operato per la prima volta a vantaggio del perimetro sanitario per 204,23 milioni assume un carattere indeterminato, in quanto, come già accennato, non indicate le coperture che tale liquidità deve effettivamente garantire.

La gestione del sistema sanitario regionale soffre dunque di una programmazione lacunosa basata più sui fabbisogni emergenti che non su una pianificazione strategica che consenta una equa e tempestiva distribuzione delle risorse agli enti del SSR e permetta di monitorare e intervenire a correzione delle eventuali disfunzioni organizzative e gestionali garantendo le risorse necessarie nei tempi opportuni per assicurare una corretta e funzionale gestione e erogazione delle prestazioni fondamentali.

Occorre sottolineare che la sostenibilità del sistema sanitario, oltre che dalle scelte gestionali attuate dalla Regione, è evidentemente compromessa da un finanziamento sanitario ritornato su livelli pre-covid, la cui maggiorazione è destinata a malapena a sostenere l'innalzamento dei costi energetici e dunque del tutto insufficiente a sopperire ai maggiori costi derivanti dall'emergenza pandemica divenuti strutturali con grave pregiudizio per il funzionamento del sistema sanitario regionale.

10. Analisi delle misure correttive adottate dalla Regione a seguito dei rilievi sulla gestione finanziaria del 2021

Nella Relazione sul precedente esercizio, questa Sezione, dopo avere rilevato i principali profili di criticità relativi alla gestione sanitaria, aveva invitato la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento degli stessi.

Con riferimento alla rappresentazione del perimetro sanitario era stato richiesto di fornire una classificazione dei capitoli compresi nel *Prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario* sulla base delle voci previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 in modo da dare immediata evidenza al pieno e corretto impiego delle risorse pubbliche poste a garanzia dei LEA.

La Regione ha riferito al riguardo di avere predisposto una classificazione analitica del bilancio che, all'interno del sistema gestionale SIBEC, interviene sull'anagrafica dei singoli capitoli e provvede ad individuare quelli da ricomprendere nel perimetro sanitario riconducibili alle seguenti voci:

- LEA (comprensivo di mobilità extraregionale e *payback*);

- LEA aggiuntivi;
- Spese per il ripiano del disavanzo;
- Spese per investimenti ex art. 20 l. n. 67/1988.

La Sezione osserva al riguardo che, sulla base di quanto richiesto anche dalla Corte costituzionale, sarebbe opportuno fornire una “sub-perimetrazione” limitata alle sole entrate e spese per l’erogazione dei LEA.

Sarebbe altresì opportuno che, al di là della classificazione ricavabile dal sistema gestionale, di tale rilevazione all’interno del perimetro sanitario sia data evidenza negli allegati del rendiconto onde consentire l’immediato riscontro del corretto impiego del Fondo sanitario indistinto per dare copertura a spese costituzionalmente necessarie e incompressibili.

Con riferimento alla gestione del perimetro sanitario era stato richiesto di ridurre la formazione di nuovi capitoli aventi simile denominazione ed identica destinazione.

La Regione, dopo aver riferito di voler limitare l’aumento dei capitoli per evitare un eccessivo appesantimento nella predisposizione e nella gestione del bilancio, ha precisato che la possibile compresenza di capitoli apparentemente speculari l’uno all’altro, può scaturire da esigenze diverse quali:

- necessità di ripartire l’intervento su più voci di spesa, sulla base dell’articolazione del piano dei conti integrato previsto dal d.lgs. n. 118/2011, che rappresenta la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili: questo fa sì che, per uno stesso intervento, possano esserci più capitoli che, nella declaratoria, fanno tutti riferimento alla medesima finalità;
- intervento che viene gestito da più di un dirigente. In tal caso è necessario suddividere l’intervento su capitoli intestati a soggetti titolari diversi, ancorché legati a finalità simili;
- eventuale necessità di modificare l’iniziale attribuzione di missione/programma attraverso la creazione di un nuovo capitolo per evitare una modifica “trasparente” del capitolo originario, non tracciabile dal provvedimento di variazione;
- compresenza nell’ambito della stessa missione programma di capitoli con analoga anagrafica e classificazione ma che differiscono per la fonte di finanziamento (fondo sanitario indistinto, fondi vincolati sanitari, fondi regionali).

La Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato, raccomanda di prestare particolare attenzione alla chiarezza e alla trasparenza del bilancio anche attraverso la predisposizione di procedure al livello organizzativo e gestionale che evitano la duplicazione dei capitoli.

Con riferimento ai fondi vincolati di parte sanitaria era stato chiesto di adottare una programmazione delle spese sanitarie che consentisse di evitare, o almeno di contenere al massimo, la formazione di economie con conseguente liberazione di risorse del FSR da vincolare nell’avanzo sanitario.

La Regione ha riferito al riguardo che è stata predisposta, già da qualche tempo, una programmazione delle spese diretta a consentire il pieno impiego di tutte le risorse del FSR

entro fine esercizio, permanendo tuttavia la formazione delle economie su capitoli che, per la loro classificazione formale (ed in particolare per la loro codifica di 5° livello) consentono l'assegnazione a favore delle aziende sanitarie, ma non l'erogazione degli importi già assegnati.

Per poter effettuare quest'ultima, si aggiunge, è necessario passare attraverso la dichiarazione (solo formale) di economie ed il successivo recupero delle risorse in un capitolo che, per la sua classificazione, permette invece la liquidazione e l'erogazione finanziaria.

La Sezione, nel prendere atto di quanto comunicato, richiede alla Regione di valutare la praticabilità di procedure amministrative e contabili alternative a quella descritta che consentano l'immediato impegno delle risorse senza dover ricorrere al passaggio formale dalle economie di spesa che, come sopra descritto, comportano problemi nella rappresentazione del perimetro sanitario.

Con riferimento ai contributi agli enti del SSR era stato poi chiesto alla Regione di rivedere, sulla base di una attenta ricognizione dei rispettivi fabbisogni finanziari, l'attuale sistema di erogazioni alle aziende e agli altri enti a valere sul FSR o su risorse proprie regionali, in modo da evitare che anticipazioni per gli investimenti finanziati, in attesa del rimborso a rendicontazione, comportino squilibri di cassa.

La Regione ha riferito di aver approvato, con la deliberazione regionale n. 1540 del 27 dicembre 2022, una nuova procedura diretta alla semplificazione e all'accelerazione della rendicontazione dei lavori da parte delle aziende sanitarie e della liquidazione dei finanziamenti da parte della stessa Regione, in modo da ottimizzare anche la gestione della liquidità regionale e aziendale. Si è inoltre precisato che continua ad essere prevista la rendicontazione a SAL delle spese che potranno tuttavia essere attestate, mediante autocertificazione, anche prima del pagamento delle relative fatture la cui dimostrazione è prevista solo in occasione del saldo finale. È stata parimenti introdotta la possibilità di anticipare alle stesse aziende il 20 per cento del finanziamento concesso per sostenere l'avvio dei lavori senza gravare sulla liquidità di cassa. Entrambe le azioni, secondo la Regione, rispondono all'esigenza di efficientamento nella gestione della liquidità aziendale e regionale, senza tuttavia rinunciare alla necessaria attività di controllo sull'utilizzo dei fondi pubblici. Si ritiene infatti che gli enti del SSR possano così ridurre drasticamente il ricorso ad anticipazioni di cassa per finanziare le spese relative ad investimenti utilizzando le risorse regionali nei tempi adeguati, nel rispetto dei mutui contratti ed evitando l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale.

La Sezione, nel prendere atto di quanto comunicato, reputa le misure adottate potenzialmente idonee a superare, o almeno a limitare, le criticità riscontrate, riservandosi di verificarne gli effetti sulle gestioni dei prossimi esercizi. Si sollevano però alcune perplessità sui termini concessi agli enti sanitari per la rendicontazione a saldo, ancora inspiegabilmente dilatati, indicati in 8 anni in caso di interventi finalizzati all'esecuzione di lavori e in 3 anni per l'acquisizione di fornitura di beni e l'acquisto di immobili. L'esigenza di coordinare i finanziamenti attivati dalla Regione mediante il ricorso al mercato del credito con la programmazione degli investimenti degli enti sanitari non appare infatti più rinviabile nel contesto economico successivo alla pandemia che richiede agli stessi enti sanitari maggiori costi e sempre maggiori disponibilità liquide per far fronte ai pagamenti.

Sotto il medesimo profilo era stato richiesto anche di superare l'attuale sistema di ripartizione ed erogazione del Fondo sanitario regionale (FSR) che non consente di imputare completamente i pagamenti effettuati in corso di esercizio a favore degli enti del SSR al Fondo di competenza, impedendo la verifica del suo corretto e completo impiego.

La Regione ha riferito al riguardo che già da alcuni anni è in corso l'impegno a ridurre il più possibile la quota di FSR impegnata a fine esercizio ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 ed assegnata nell'esercizio successivo che nel 2022 è stata di 59,8 milioni su un totale di 7.364.

Precisa inoltre che un ulteriore ostacolo all'azzeramento delle quote di FSR assegnate con tale modalità, nel 2022, è stato costituito dalla tempistica con la quale è avvenuto il riparto del FSN posto che l'intesa in Conferenza Stato Regioni è stata raggiunta solo il 17 dicembre 2022.

La Sezione prende atto di quanto comunicato, auspicando la prosecuzione dello sforzo profuso per superare questa prassi anche attraverso modifiche delle procedure contabili che consentano l'integrale impegno delle risorse del Fondo sanitario entro fine esercizio.

Era stato infine richiesto di verificare la permanente sostenibilità del SSR alla luce dell'attuale quadro finanziario e apprestare tutte le misure necessarie per riportare lo stesso nella condizione di equilibrio economico che è garanzia per la prestazione dei LEA.

La Regione ha riferito di aver intrapreso diverse azioni per recuperare la sostenibilità economica del SSR tra le quali:

- il costante monitoraggio delle cessazioni/assunzioni di personale e dei relativi costi, che non può sfociare in tagli lineari, ma deve essere compatibile con la necessità di ridurre le liste di attesa e di recuperare progressivamente le prestazioni non effettuate nel periodo dell'emergenza Covid;
- le nuove iniziative dirette a razionalizzare e contenere la spesa farmaceutica nelle sue diverse forme e quella relativa ai dispositivi medici (per esempio l'istituzione dei dipartimenti interaziendali del farmaco in ciascuna area vasta con la d.g.r. n. 1506/2022);
- la rimodulazione delle attività richieste ai privati accreditati (con l'adozione della d.g.r. n. 1339/2022, avente per oggetto "Nuova determinazione dei tetti massimi per l'acquisto di prestazioni dalle strutture sanitarie private accreditate", che ha portato al superamento della d.g.r. n. 1220/2018, atto che aveva contribuito a ridurre notevolmente il saldo attivo della mobilità sanitaria extraregionale);
- l'analisi rispetto alla congruità di parte dei costi sostenuti per i trasporti sanitari (dato che per una quota dei quali il confine tra trasporti di sicura competenza sanitaria, trasporti di ambito socio-sanitario e trasporti aventi una valenza prevalentemente sociale è piuttosto sottile).

La Sezione prende atto delle iniziative comunicate, si rimarca tuttavia che tali interventi devono essere considerati nel quadro di una programmazione generale che, sulla base dell'attuale livello di finanziamento del SSR e dei costi necessari per fornire tutti i servizi, quantifichi tutti i risparmi che consentano di riportare in equilibrio il sistema. Questo programma deve

poi tradursi nella redazione di attendibili bilanci di previsione delle singole aziende e del SSR a livello consolidato.

11. Pnnr – Missione 6 salute

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) affronta in modo integrato le politiche sociali e sanitarie che si indirizzano agli interventi nel macro-ambito dell'assistenza socio-sanitaria territoriale con il potenziamento del supporto delle tecnologie digitali ed il rafforzamento del personale dei servizi sociali, da una parte, e medico-sanitario, dall'altra. La Missione 6 - Salute mira, dunque, a potenziare e riorientare il SSN per migliorarne l'efficacia nel rispondere ai bisogni di cura delle persone, anche alla luce delle criticità emerse nel corso dell'emergenza pandemica. Si articola in due componenti:

- Componente 1: *Reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza territoriale*, ha l'obiettivo di rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie all'attivazione e al potenziamento di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), rafforzando l'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione con tutti i servizi sociosanitari;
- Componente 2: *Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale*, comprende misure volte al rinnovamento e all'ammodernamento delle strutture tecnologiche e digitali esistenti, al potenziamento e alla diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) ed una migliore capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) da realizzare anche attraverso il potenziamento dei flussi informativi sanitari. Inoltre, rilevanti risorse sono destinate anche alla ricerca scientifica e a rafforzare le competenze e il capitale umano del Servizio sanitario nazionale.

Dopo un primo anno in cui a livello ministeriale sono stati effettuati gli approfondimenti e i lavori preparatori e di ricognizione necessari a predisporre l'avvio delle azioni e degli interventi individuati dal PNRR per la Missione 6, l'effettivo *iter* procedurale per la Regione ha avuto inizio nell'esercizio in esame con l'individuazione degli interventi di edilizia sanitaria afferenti le nuove strutture di prossimità (componente 1), nonché l'adeguamento antisismico degli ospedali (componente 2)³⁰³, per la loro registrazione sulla piattaforma Agenas³⁰⁴ finalizzata all'istruttoria ministeriale che ne determina l'inclusione o meno tra gli allegati del Contratto istituzione di sviluppo (Cis) da sottoscrivere entro il 31 maggio 2022, *step* funzionale al raggiungimento del *Milestone* EU³⁰⁵.

La programmazione regionale riguardante le varie linee di investimento è stata effettuata, come sostenuto dalla Regione, sulla base di obiettivi parzialmente difformi e comunque ulteriori rispetto a quelli individuati a livello ministeriale al fine di evitare la perdita di risorse causata dall'eventuale inammissibilità di taluni interventi. In più è stato previsto l'utilizzo di risorse aggiuntive rispetto a quelle stanziare dal PNRR e dal PNC, allocate sul Fondo complementare regionale³⁰⁶ costituito nel 2021 da utilizzare in maniera integrativa al fine di

³⁰³ D.g.r. del 28 febbraio 2022, n. 225.

³⁰⁴ Entro il 28/02/2022.

³⁰⁵ Approvazione entro il 30 giugno 2022 di tutti i Cis regionali e delle province autonome.

³⁰⁶ Il Fondo complementare regionale (Fcr) è stato istituito dalla d.g.r. n. 1429 del 27 dicembre 2021 a seguito della decisione di Giunta n. 36 del 20 dicembre 2021, per un importo di 20,00 milioni, riducendo le risorse già assegnate con d.g.r. n. 818/2021 e destinate all'attivazione di posti letto di cure intermedie resi necessari a seguito

implementare il nuovo modello organizzativo di assistenza sanitaria e territoriale e dare copertura anche agli interventi, che a seguito delle rimodulazioni operata dal Ministero, non trovano più copertura nel *Recovery Fund*.

Al riguardo si sottolinea che gli investimenti approvati dalla citata delibera regionale, in particolare quelli relativi alla componente 2 “Verso un Ospedale sicuro e sostenibile” risultano in parte modificati e più reali rispetto a quelli inseriti nel piano dei fabbisogni per interventi di edilizia sanitaria di adeguamento sismico comunicati in prima istanza al Ministero nel 2021³⁰⁷, a seguito della quantificazione delle risorse spettanti³⁰⁸. In particolare, le risorse destinate all’AOU Pisana non riguardano più la messa in sicurezza degli edifici, tra cui peraltro figuravano quelli relativi all’ex Ospedale Santa Chiara in via di dismissione, ma il trasferimento delle funzioni dal vecchio al nuovo ospedale, mentre quelle destinate all’AOU Senese dagli iniziali 17,58 milioni della precedente programmazione si attestano a 35,48 milioni per la costruzione del nuovo ospedale “Le Scotte”. Dunque gli interventi programmati in linea di massima non interessano più la messa in sicurezza degli edifici come inizialmente previsto, ma la realizzazione di nuove opere o la copertura di spese già pianificate dalla Regione come nel caso degli ospedali di Cisanello e “Le Scotte”, per le quali non si disponeva delle coperture necessarie alla completa realizzazione dell’opera.

A maggio del 2022, in vista dell’imminente scadenza per il raggiungimento del *Milestone* EU previsto per il primo semestre del 2022, la Regione ha disposto due successivi provvedimenti recanti gli adempimenti necessari per addivenire nei termini previsti alla sottoscrizione del Contratto istituzionale di sviluppo (Cis) con il Ministero della salute.

Con il primo provvedimento, la d.g.r. n. 597 del 23/05/2022, viene recepito il decreto del Ministro della salute del 20 gennaio 2022³⁰⁹ e dunque approvato il piano finanziario della Missione 6 nel suo complesso (componente 1 e 2), con riguardo ai fondi PNRR e PNC, nonché precisate le attività relative agli interventi inseriti nella programmazione svolte direttamente dalla Regione in qualità di soggetto attuatore e di quelle invece delegate in tutto o in parte ai soggetti attuatori esterni.

della pandemia da Covid 19, finanziate con i contributi regionali di cui all’art. 14 della l.r. n. 19/2019 ovvero con il ricorso al debito. La citata delibera afferma che il fondo potrà essere implementato con le risorse disponibili nell’ambito di quelle previste dalla citata l.r. n. 19/2019 o comunque con la destinazione alla medesima finalità di parte delle risorse assegnate alla Regione ai sensi dell’art. 20 della l. n. 67/1988.

³⁰⁷ D.g.r. del 30 luglio 2021, n. 760.

³⁰⁸ Complessivi 118,99 milioni, di cui 36,40 a valere sul PNRR e 82,60 a valere sul Fondo complementare.

³⁰⁹ Il Decreto del Ministro della salute del 20 gennaio 2022 ha definito il riparto delle risorse, pari a 2 miliardi basandosi sulla quota di accesso 2021 al Fondo sanitario nazionale, con un meccanismo correttivo di ponderazione per le Regioni del Mezzogiorno più favorevole (attribuzione del 45 per cento in luogo del consueto 40 per cento delle risorse). Per l’attuazione è prevista l’approvazione di un Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) per l’individuazione degli obblighi di ciascuna Regione e Provincia autonoma. Ai sensi dell’art. 3 del decreto 20 gennaio 2022, costituiscono parte integrante del CIS i Piani operativi regionali, comprensivi di *Action Plan* per ciascuna linea di investimento. Le regioni e le province autonome perfezionano con il Ministero della salute, entro il 28 febbraio 2022, i Piani operativi regionali e gli *Action Plan* di propria competenza. L’assegnazione delle risorse è revocata qualora CIS non venga sottoscritto con l’amministrazione attuatrice entro il 31 maggio 2022 e comunque, nel caso di mancato raggiungimento della *Milestone* che prevede l’approvazione di tutti i CIS con tutte le regioni e le province autonome entro il 30 giugno 2022. Il 30 marzo 2022 è stata acquisita Intesa sullo schema di CIS che, insieme al Piano operativo, ogni regione dovrà presentare entro il 31 maggio 2022.

Lo stesso provvedimento approva lo schema di Contratto istituzionale di sviluppo (Cis)³¹⁰ e quello relativo al Piano operativo regionale (Por), quest'ultimo poi ratificato in via definitiva con d.g.r. 25 maggio 2022, n. 599³¹¹ contestualmente all'integrazione del Fondo complementare regionale (FCR) ad opera della d.g.r. n. 598³¹² di pari data. Infatti, il Por, oltre a fornire tutte le indicazioni operative per l'esecuzione delle singole linee di investimento, definisce le risorse assegnate a ciascun intervento incluse quelle regionali³¹³, i relativi cronoprogrammi e ne precisa i riferimenti normativi.

In data 30 maggio 2022 è stato sottoscritto tra la Regione e il Ministero della salute il Contratto istituzionale di sviluppo, corredato dei documenti tecnici vincolanti per i soggetti attuatori rappresentati dal Por³¹⁴ e dagli *Action Plan* per gli investimenti di attuazione regionale completi di cronoprogramma (*milestone* e *target* vincolanti) per ogni singola linea d'investimento, con i principali *step* per il completamento degli interventi nel rispetto delle tempistiche previste.

11.1 Le risorse finanziarie della Misura 6

I decreti del Ministro della salute del 2 novembre 2021³¹⁵ e del 20 gennaio 2022 hanno individuato *target* e quote di finanziamento³¹⁶ per la realizzazione degli interventi di competenza dei soggetti attuatori, ivi compresi quelli di cui all'intervento "Verso un ospedale sicuro

³¹⁰ Il CIS rappresenta uno degli strumenti di programmazione identificato dalla normativa nazionale per la Missione Salute del PNRR (art. 56 del decreto legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito con legge 29 luglio 2021 n. 108). Contiene l'elenco di tutte le parti idonee individuate per l'attuazione dello specifico intervento e i rispettivi obblighi. Inoltre, impegna le parti a garantire la qualità della spesa pubblica, coerentemente con gli obiettivi di efficientamento e di tempestività attesi dal PNRR.

³¹¹ Il piano è stato successivamente modificato dalla d.g.r. 18 luglio 2022 n. 823 che corregge alcuni errori materiali relativi ai soggetti attuatori e ai Rup, nonché ridefinisce il riparto nel triennio 2022-2024 del Fcr, e dalla d.g.r. 29 agosto 2022, n. 995, che modifica il soggetto attuatore della linea sub investimento C 2.2.2. sub misura "corso di formazione in infezioni ospedaliere" affidando ad Estar l'esecuzione del progetto.

³¹² Con la citata delibera, al fine di dare copertura agli interventi di edilizia sanitaria afferenti alla componente 2 (investimento 1.2 "Verso un ospedale sicuro e sostenibile") viene aumentato di 11,45 lo stanziamento relativo al Fondo complementare regionale, inizialmente stimato in 20,00 milioni dalla d.g.r. n. 1429/2021. L'iniziale copertura del Fondo determinata riducendo di pari importo le risorse assegnate con d.g.r. n. 818/2021 per l'implementazione dei posti letto finanziati dai contributi di cui all'art. 14 della l.r. n. 19/2019 (cap. 24482), è stata sostituita in parte dall'ennesima riprogrammazione delle fonti di finanziamento del Nuovo ospedale di Livorno (con d.g.r. del 2/12/2019 n. 1519 si è definito il quadro delle fonti di finanziamento per la realizzazione del nuovo ospedale di Livorno, modificato successivamente dalle d.g.r. 703/2020, 108/2021 e per finire dalla d.g.r. 598/2022). Le risorse liberate a seguito di quest'ultima operazione peraltro sempre finanziate con il ricorso al debito, sono state destinate per 29,45 milioni al Fondo complementare regionale, che unitamente ai 2,00 milioni di cui alla prenotazione di impegno non variata effettuata dalla d.g.r. 1429/2021, determina l'ammontare complessivo a 31,45 milioni. La successiva d.g.r. n. 823 del 18/07/2022, oltre a correggere alcuni errori materiali nell'allegato 2 della d.g.r. n. 599/2022, ridefinisce l'articolazione del Fondo complementare regionale nell'ambito del bilancio di previsione 2022/2024, stanziando 13,45 milioni nel 2022, 1,00 milione nel 2023 e 17,00 milioni nel 2024 sempre sul medesimo capitolo 24482 finanziato dal ricorso al debito. In ultimo il d.d. n. 24183 dell'8/11/2022 ha nuovamente rimodulato le prenotazioni delle partite in uscita del fondo complementare regionale per la riduzione degli impegni sul 2022 per 10,75 milioni, modificando gli stanziamenti del 2022 a 2,69 milioni, 1,59 milioni nel 2023 e 27,16 milioni nel 2024.

³¹³ Costituite dallo stanziamento sul Fondo complementare regionale e da altri finanziamenti disponibili pregressi regionali relativi ad interventi confluiti nel PNRR.

³¹⁴ Il Por è stato redatto e approvato dalla Regione, su indicazione e con il supporto del Ministero della salute, tramite l'Agenas.

³¹⁵ Il decreto ministeriale ha disposto con riferimento alla linea 2.2 "Sviluppo delle competenze tecniche professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario" - Sub Investimento (a) "Borse aggiuntive in formazione di medicina generale" l'importo di 1,93 milioni.

³¹⁶ Approvati con d.g.r. n. 597/2022.

e sostenibile”. La tabella successiva riporta sinteticamente i finanziamenti per linea di investimento assegnati alla Regione.

Tab. 24 – Risorse complessive PNRR e PNC.

(in euro)

Misura	Importo complessivo	Linea investimento		Importo assegnato	Obiettivo	
M6C1	173.670.931,46	1.1 “Case della Comunità e presa in carico della persona”		104.214.655,81	n. 70 Case della Comunità	
		1.2 “Casa come primo luogo di cura e Telemedicina”		12.611.917,93	n. 37 Centrali Operative Territoriali	
		1.3 “Rafforzamento dell’assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture - Ospedali di Comunità”		56.844.357,72	n. 23 Ospedali di Comunità	
M6C2	275.804.754,00	1.1 “Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero”	1.1.1 “Digitalizzazione DEA I e II livello	82.430.571,57	n. 19 progetti;	
			1.1.2 “Grandi apparecchiature sanitarie”	67.596.752,20	Implementare la dotazione di apparecchiature diagnostiche	
		1.2 “Verso un ospedale sicuro e sostenibile”		36.315.079,52	n. 7 interventi	
				82.424.318,69		
	1.926.156,78	1.3 “Rafforzamento dell’infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l’elaborazione, l’analisi dei dati e la simulazione”	1.3.1 “Adozione e utilizzo dell’FSE da parte delle regioni”			
			1.3.2 “Potenziamento, modello predittivo, SDK...”	1.722.384,04	n. 4 nuovi flussi informativi	
		2.2 “Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario”		Sub Investimento (b) “Corso di formazione in infezioni ospedaliere”	5.315.647,98	
				Sub Investimento (a) “Borse aggiuntive in formazione di medicina generale”	1.926.156,78	n. 51 borse di studio aggiuntive
Totale risorse assegnate				451.401.842,24		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati d.m. 2/11/2021 e 22/01/2022.

La Regione ha effettuato le relative prenotazioni di impegno precisando che per gli anni successivi al 2024 le risorse saranno disponibili subordinatamente agli stanziamenti definitivi approvati con le successive leggi di bilancio. Le successive tabelle mostrano il quadro finanziario pluriennale definito dalla Giunta (d.g.r. n. 599/2022) e il confronto tra gli interventi programmati nel 2022 e quelli effettivamente finanziati nel rendiconto.

Tab. 25 – Missione 6 - Componente 1 e 2. Programmazione quinquennale PNRR e PNC.

(in milioni)

PNRR Missione 6	Cap.	intervento PNRR - FCN	2022	2023	2024	2025	2026
MISSIONE 6 C1 - 1.1 SALUTE - TOSCANA CDC	24646	104,21	10,42	5,21	36,48	41,69	10,42
MISSIONE 6 C1 - 1.2.2 SALUTE - TOSCANA COT	24641	6,40	0,64	2,56	3,20	-	-
MISSIONE 6 C1 - 1.2.2 SALUTE - TOSCANA INTERCONNESSIONE AZIENDALE	24640	2,63	0,26	1,71	0,66	-	-
MISSIONE 6 C1 - 1.2.2 SALUTE - Toscana cot Device	24637	3,58	0,36	1,72	1,50	-	-
MISSIONE 6 C1 - 1.3 SALUTE - TOSCANA ODC	24647	56,84	5,68	2,84	19,90	22,74	5,68
MISSIONE 6 C2 - 1.1.1 SALUTE - TOSCANA - Digitalizzazione DEAI e DEA II	24642	82,43	8,24	24,73	28,85	20,61	-
MISSIONE 6 C2 - 1.1.2 SALUTE - TOSCANA - Ammodernamento del parco tecnologico	24648	67,60	6,76	3,38	23,66	33,80	-
MISSIONE 6 C2 - 1.2 SALUTE - TOSCANA Verso un ospedale sicuro e sostenibile	24649	36,32	3,63	1,82	12,71	14,53	3,63
MISSIONE 6 C2 - 1.2 SALUTE - TOSCANA Verso un ospedale sicuro e sostenibile PNC	24650	82,42	8,24	4,12	28,85	32,97	8,24
MISSIONE 6 C2 - 1.3.2 SALUTE - TOSCANA Nuovi flussi informativi nazionali	24643	1,38	0,14	1,10	0,14	-	-
MISSIONE 6 C2 - 1.3.2 SALUTE - TOSCANA Nuovi flussi informativi nazionali	24644	0,34	0,03	0,28	0,03	-	-
MISSIONE 6 C2 - 2.2 SALUTE - TOSCANA Sub Misura Borse in formaz. di medicina generale	24638	1,78	0,40	0,60	0,60	0,18	-
MISSIONE 6 C2 - 2.2 SALUTE - TOSCANA Sub Misura Borse in formazione di medicina generale	24639	0,15	0,03	0,05	0,05	0,01	-
MISSIONE 6 C2 - 2.2 SALUTE - TOSCANA Sub misura corso di forma. in infezioni ospedaliere	24645	5,32	0,32	1,50	1,50	1,50	0,50
Totale		451,40	45,17	51,62	158,12	168,02	28,48

Fonte: allegato N - d.g.r. n. 599/2022.

Le risorse stanziare dal PNRR e dal PNC ammontano complessivamente a 451,40 milioni ma non sono sufficienti a dare copertura agli investimenti previsti nel Piano operativo regionale che infatti prevede risorse aggiuntive per 31,45 milioni stanziare sul Fondo complementare regionale finanziate dal debito (cap. 24482), ulteriori risorse relative a finanziamenti regionali e statali pregressi per complessivi 33,58 milioni, nonché per il completamento delle opere relative all'ospedale di Cisanello risorse aziendali derivanti da un mutuo già assunto per 45,73 milioni. Dunque, nel quinquennio 2022-2026, i finanziamenti complessivi approvati e dettagliati nel Por per la realizzazione della maggior parte degli interventi programmati sono pari a 562,16 milioni.

Tab. 26 – Risorse complessivamente assegnate - linee di investimento – Missione 6 - Por. (in milioni)

Missioni – Componenti - Misure			DM 2/11/2021 e 22/1/2022	Finan- ziamenti statali pregressi art. 20 l. 67/1988	Altri finanzia- menti statali	Fondo comple- mentare regionale	Altri finanzia- menti regio- nali	Finan- ziamenti Azienda- li	Totale
M6C1	1.1 "Case della Comunità e presa in carico della persona"		104,21	13,41	5,68	19,68	3,96	-	146,95
	1.2 "Casa come primo luogo di cura e telemedicina"	Centrali operative territoriali (Cot) - 6.403.775	12,61	-	-	0,17	-	-	12,79
		Interconnessione aziendale - 2.629.463,96	-	-	-	-	-	-	-
		Device - 3.578.498,97	-	-	-	-	-	-	-
1.3 "Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture - Ospedali di Comunità"			56,84	-	-	4,08	6,93	-	67,86
M6C2	1.1" Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero"	Sub Investimento 1.1.1 "Digitalizzazione DEA I e II livello	82,43	-	-	-	-	-	82,43
		Sub Investimento 1.1.2 "Grandi apparecchiature sanitarie"	67,60	-	-	-	-	-	67,60
	1.2 "Verso un ospedale sicuro e sostenibile"	PNRR	36,32	-	-	2,23	-	-	38,54
		FNC	82,42	-	-	5,29	3,60	45,73	137,04
	1.3 "Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione"	Sub Investimento 1.3.1 "Adozione e utilizzo dell'FSE da parte delle regioni"	-	-	-	-	-	-	-
		Sub Investimento 1.3.2 "Potenziamento, modello predittivo, SDK..."	1,72	-	-	-	-	-	1,72
	2.2 "Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario"	Sub Investimento (b) "Corso di formazione in infezioni ospedaliere"	5,32	-	-	-	-	-	5,32
		Sub Investimento (a) "Borse aggiuntive in formazione di medicina generale"	1,93	-	-	-	-	-	1,93
Totale			451,40	13,41	5,68	31,45	14,49	45,73	562,16

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Piano operativo regionale.

Occorre precisare che nei 562,16 milioni non è compreso il finanziamento relativo alla M6C2 - 1.3 - 1.3.1 "Rafforzamento della struttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (FSE) (b) "Adozione e utilizzo del FSE da parte delle Regioni", in quanto le risorse pur definite a livello nazionale (610,38 milioni) sono state ripartite dal d.m. dell'8 agosto 2022³¹⁷ assegnando alla Regione ulteriori 15,47 milioni per il potenziamento delle infrastrutture digitali e 17,67 milioni per le competenze digitali (per un totale di 33,54 milioni) dunque successivamente all'approvazione del Por, che comunque ne riporta cronoprogramma e *action plan*. Con quest'ultimo provvedimento ministeriale l'ammontare complessivo dei fondi del PNRR e del PNC relativi alla Misura 6 si ridetermina in 484,54 milioni, a cui si aggiungono come evidenziato nella precedente tabella le ulteriori risorse statali, regionali e aziendali descritte nel Por, definendo l'importo complessivo degli investimenti programmati in 595,30 milioni.

In ultimo, inseriti nel Por³¹⁸ ma ancora soggetto ad istruttoria ministeriale per l'eventuale immissione tra gli interventi da rifinanziare con le risorse del PNRR, sono i progetti avviati e

³¹⁷ Allegato 1 al d.m. 8 agosto 2022.

³¹⁸ Cfr. pag. 49 - M6C2 - 1.1 Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero - Sub investimento 1.1.1 - Digitalizzazione - Rafforzamento struttura SSR ("progetti in essere" ex art. 2, d.l. n. 34/2020).

finanziati a valere sui fondi del d.l. n. 34/2020 e dell'art. 20 della l. n. 67/1988 per la realizzazione di posti letto in terapia intensiva e semi-intensiva il cui importo complessivo è stimato in 79,27 milioni.

Secondo quanto denunciato dalla Regione il complesso delle risorse stanziato per la realizzazione degli interventi finanziati dal PNRR è insufficiente a garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti per il forte aumento dei costi delle materie prime e delle fonti energetiche. L'adeguamento dei quadri economici dei singoli interventi al nuovo prezzario regionale dei lavori pubblici nonché una rielaborazione più puntuale dei progetti e dei relativi oneri ha determinato un tale incremento dei costi da rendere problematico per i soggetti attuatori dare esecuzione ai progetti e alle relative gare in mancanza di totale copertura degli interventi. Anche le risorse assegnate³¹⁹, (il decreto è del novembre 2022 ratificato a marzo 2023) a valere sul Fondo per l'avvio delle opere indifferibili, di cui all'art. 26, comma 7, del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, pari a 30,89 milioni, di cui 24,13 milioni per interventi finanziati dal PNRR, sono giudicate dalla Regione insufficienti poiché assicurano una copertura parziale (circa il 20 per cento) del solo incremento di spesa dei lavori escludendo tutte altre voci di costo (Iva, di progettazione/direzione dei lavori e eventuali maggiori voci del quadro economico), e dunque inadeguate a garantire nel lungo periodo la realizzazione degli obiettivi previsti dal PNRR.

11.2 Le risorse stanziato nel bilancio d'esercizio 2022

Nel 2022 le risorse stanziato in entrata corrispondenti all'acconto del 10 per cento³²⁰ delle risorse complessivamente assegnate dal PNRR e dal FNC³²¹ ammontano a 48,48 milioni, di cui 40,23 milioni a valere sulle risorse del PNRR (37,72 milioni per investimenti e 2,52 milioni di entrate correnti) e 8,24 milioni a valere sul Fondo nazionale complementare questi ultimi destinati alla linea di investimenti M6C2 - 1.2 "Verso un ospedale sicuro e sostenibile". A fronte del suddetto stanziamento gli accertamenti ammontano a 45,38 milioni e gli incassi a 36,70 milioni. Con riferimento alle spese a parità di stanziamenti (48,48 milioni) gli impegni sono

³¹⁹ Decreto del Ragioniere generale dello Stato n. 160 del 18/11/2022 successivamente modificato e integrato dal decreto del Ragioniere generale dello Stato del 2 marzo 2023 n. 52.

³²⁰ Il d.m. 11 ottobre 2021, art. 2 comma 2, stabilisce che il Servizio centrale per il PNRR provvede "a rendere disponibili le risorse con le seguenti modalità:

- anticipazione fino ad un massimo del 10 per cento del costo del singolo intervento del PNRR, tenuto conto del relativo cronoprogramma di spesa e, comunque, nel limite della disponibilità di cassa assegnata ai sensi dell'art. 1, comma 2. L'importo dell'anticipazione può essere maggiore al citato 10 per cento in casi eccezionali, debitamente motivati dall'amministrazione titolare dell'intervento. Ai fini dell'erogazione dell'anticipazione, l'amministrazione titolare dell'intervento deve attestare l'avvio di operatività dell'intervento stesso, ovvero l'avvio delle procedure propedeutiche alla fase di operatività;

- una o più quote intermedie, fino al raggiungimento (compresa l'anticipazione) del 90 per cento dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base delle richieste di pagamento presentate dalle amministrazioni centrali titolari, a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali come risultanti dal sistema informatico di cui all'art. 1, comma 1043 della legge 30 dicembre 2020, n. 178;

- una quota a saldo pari al 10 per cento dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base della presentazione della richiesta di pagamento finale attestante la conclusione dell'intervento o la messa in opera della riforma, nonché il raggiungimento dei relativi target e milestone, in coerenza con le risultanze del sistema di monitoraggio di cui all'art. 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178".

³²¹ Capitoli nn. 22670/E "Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) missione 6 componenti 1 e 2- entrate in conto capitale", 22671 "Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) missione 6 componente 1 e 2 - entrate correnti", 22675 "Piano nazionale complementare (PNC) - M6C2 - 1.2 "Entrate in conto capitale per il progetto verso un ospedale sicuro"

45,16 milioni e i pagamenti 35,69 milioni. La capacità di impiego delle risorse è pari al 93,16 per cento, mentre la capacità di pagamento si assesta al 74,35.

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

Dunque, le risorse presenti in bilancio nel 2022 risultano quasi perfettamente in linea con il quadro finanziario approvato in sede di programmazione³²² (45,16 milioni) come evidenziato nella successiva tabella. La sola differenza si rileva a livello di stanziamenti per la presenza di 3,31 milioni allocati su due nuovi capitoli³²³, riguardanti la linea di intervento M6C2 - 1.3.1 b) “Adozione e utilizzo Fascicolo sanitario elettronico (FSE)”. Tali stanziamenti, che peraltro non presentano impegni, si riferiscono come già indicato alla quota spettante alla Regione Toscana a titolo di anticipo³²⁴ nel 2022 dei fondi del PNRR³²⁵ relativi alla linea di investimento M6C2 - 1.3 - 1.3.1 sub b) ripartiti dal d.m. dell’8 agosto 2022³²⁶ e non inseriti nel prospetto finanziario (allegato N d.g.r. n. 599/2022) approvato in data antecedente³²⁷.

³²² D.g.r. n. 599/2022.

³²³ Cap. 24664 “PNRR M6C2 - 1.3.1 b) Adozione e utilizzo Fse da parte delle regioni - risorse per il potenziamento delle infrastrutture digitali contributi a amministrazioni locali”, cap. 24665 “PNRR M6C2 - 1.3.1 b) adozione e utilizzo Fse da parte delle regioni - risorse per il potenziamento delle infrastrutture digitali spese dirette”.

³²⁴ La prima *tranche* a titolo di anticipo è pari al 10 per cento del valore complessivo.

³²⁵ A livello nazionale pari a 610,39 milioni.

³²⁶ L'allegato 1 definisce l'assegnazione temporale delle risorse alla Regione per il potenziamento delle infrastrutture digitali per un importo complessivo di 15,47 milioni e delle competenze digitali per 17,67 milioni; nel 2022 sono assegnati a titolo di anticipo rispettivamente 1,55 milioni e 1,77 milioni.

³²⁷ 25/05/2022.

Tab. 27 – Missione 6 – Componente 1 e 2. Raffronto programmazione e rendiconto anno 2022.

(in euro)

PNRR Missione 6	Cap.	Descrizione capitolo	Allegato N - d.g.r. N. 599/2022		Rendiconto 2022		
			Importo intervento finanziato PNRR -FCN	2022	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti
PNRR – MISSIONE 6 C1 1.1 SALUTE - TOSCANA CDC	24646	Piano nazionale di ripresa e resilienza(PNRR) M6C1 - 1.1 case della comunità e presa in carico della persona	104.214.655,81	10.421.465,58	10.421.465,58	10.421.465,58	10.421.465,58
PNRR – MISSIONE 6 C1 1.2.2 SALUTE - TOSCANA COT	24641	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6C1. - 2.2 Centrale operativa territoriale Cot	6.403.775,00	640.377,50	640.377,50	640.377,50	640.377,50
PNRR – MISSIONE 6 C1 1.2.2 SALUTE - TOSCANA INTER-CONNESSIONE AZIENDALE	24640	piano nazionale di ripresa e resilienza (pnrr) M6C1 - 2.2 Interconnessione Aziendale Cot.	2.629.643,96	262.964,40	262.964,40	262.964,40	
PNRR – MISSIONE 6 C1 1.2.2 SALUTE - TOSCANA COT DE-VICE	24637	Risorse per device per le centrali operative territoriali - Cot-(n. 37) PNRR M6C1 - 1.2.2 device	3.578.498,97	357.850,00	357.850,00	357.850,00	
PNRR – MISSIONE 6 C1 1.3 SALUTE - TOSCANA ODC	24647	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6C1 - 1.3 rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture - ospedali di comunità ODC	56.844.357,72	5.684.435,77	5.684.435,77	5.684.435,77	5.684.435,77
PNRR – MISSIONE 6 C2 1.1.1 SALUTE - TOSCANA -Digitalizzazione DEAI e DEA II	24642	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6 C2 - 1.1.1 Digitalizzazione Dea I e II	82.430.571,57	8.243.057,16	8.243.057,16	8.243.057,16	
PNRR – MISSIONE 6 C2 1.1.2 SALUTE - TOSCANA - Ammode.o del parco tecnologico	24648	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6C2 - 1.1.2 Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	67.596.752,20	6.759.675,22	6.759.675,22	6.759.675,22	6.759.675,22
PNRR – MISSIONE 6 C2 1.2 SALUTE - TOSCANA Verso un ospedale sicuro e sostenibile	24649	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6C2 - 1.2 verso un ospedale sicuro e sostenibile	36.315.079,52	3.631.507,95	3.631.507,95	3.631.507,95	3.631.507,95
PNRR – MISSIONE 6 C2 1.2 SALUTE - TOSCANA Verso un ospedale sicuro e sostenibile PNC	24650	Piano nazionale complementare (PNRR) - M6C2 -1.2 Verso un ospedale sicuro e sostenibile	82.424.318,69	8.242.431,87	8.242.431,87	8.242.431,87	8.242.431,87
PNRR – MISSIONE 6 C2 1.3.2 SALUTE - TOSCANA Nuovi flussi informativi nazionali	24643	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6C2 - 1.3.2 nuovi flussi informativi nazionali	1.377.907,23	137.790,72	137.790,72	137.790,72	
PNRR – MISSIONE 6 C2 1.3.2 SALUTE - TOSCANA Nuovi flussi informativi nazionali	24644	Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) M6C2 - 1.3.2 Nuovi flussi informativi nazionali gestione e adeguamento regionale	344.476,81	34.447,68	34.447,68	34.447,68	
PNRR – MISSIONE 6 C 2 2.2 SALUTE - TOSCANA Sub Misura Borse di medicina generale	24638	PNRR M6C2 - 2.2 Borse aggiuntive in formazione di medicina generale	1.775.989,62	400.000,00	400.000,00	400.000,00	295.889,76
PNRR – MISSIONE 6 C 2 2.2 SALUTE - TOSCANA Sub Misura Borse in formazione di medicina generale	24639	PNRR M6C2 - 2.2 Irap per borse aggiuntive in formazione di medicina generale	150.167,16	34.000,00	34.000,00	34.000,00	20.379,26
PNRR – MISSIONE 6 C2 2.2SALUTE - TOSCANA Sub misura corso di formaz. in infezioni ospedaliere	24645	PNRR M6C2 2.2b) - Corso di formazione in infezioni ospedaliere	5.315.647,98	315.647,98	315.647,98	315.647,98	
TOTALE			451.401.842,24	45.165.651,83	45.165.651,83	45.165.651,83	35.696.162,91
	24663	PNRR M6C2 - 1.3.1 b) Adozione e utilizzo Fse da parte delle regioni - competenze digitali					
	24664	PNRR M6C2 - 1.3.1 b) Adozione e utilizzo Fse da parte delle regioni - risorse per il potenziamento delle infrastrutture digitali contributi a amministrazioni locali			1.766.991,20		
	24665	PNRR M6C2 - 1.3.1 b) Adozione e utilizzo Fse da parte delle regioni - risorse per il potenziamento delle infrastrutture digitali spese dirette			1.547.235,40		
TOTALE			451.401.842,24	45.165.651,83	48.479.878,43	45.165.651,83	35.696.162,91

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati d.g.r. 599/2022 e rendiconto regionale.

La successiva tabella mostra gli impegni partitati e distribuiti ai soggetti attuatori. L'importo totale differisce lievemente (per 138.557,24 euro) dagli impegni complessivi contabilizzati in bilancio per la presenza di partite non ancora assegnate ad uno specifico destinatario³²⁸. Nel 2022 la Regione ha liquidato ai soggetti attuatori le quote spettanti relative alle varie linee di investimento ad eccezione di quelle destinate ad Estar.

Tab. 28 - Impegni partitati fondi PNRR e PNC.

(in euro)

Cap.	Linea di investimenti	Importo complessivo	Soggetto attuatore	Impegni partitati 2022	Liquidazioni
24646	PNRR - M6C1 - 1.1 "Case della comunità e presa in carico della persona"	104.214.655,81	Ausl Toscana centro	4.168.591,60	4.168.591,60
			Ausl Toscana nord-ovest	3.721.951,98	3.721.951,98
			Ausl Toscana sud-est	2.530.922,00	2.530.922,00
			Totale	10.421.465,58	10.421.465,58
	PNRR - M6C1 - 1.2 "Casa come primo luogo di cura e telemedicina"	12.611.737,93			
24641	Centrali operative territoriali (COT)	6.403.775,00	Ausl Toscana Centro	276.920,00	276.920,00
			Ausl Toscana nord-ovest	224.997,70	224.997,70
			Ausl Toscana sud-est	138.459,80	138.459,80
			Totale	640.377,50	640.377,50
24640	Interconnessione aziendale	2.629.463,96	Estar	56.857,17	
				206.107,23	
			Totale	262.964,40	-
24637	Device	3.578.498,97	Estar	357.850,00	
				357.850,00	
			Totale	357.850,00	-
24647	PNRR - M6C1 - 1.3 "Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture - Ospedali di Comunità"	56.844.357,72	Ausl Toscana Centro	2.471.493,90	2.471.493,90
			Ausl Toscana nord-ovest	1.977.195,00	1.977.195,00
			Ausl Toscana sud-est	1.235.746,87	1.235.746,87
			Totale	5.684.435,77	5.684.435,77
	PNRR - M6C2 - 1.1 "Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero"				
24642	1.1.1. "Digitalizzazione DEA I e II livello"	82.430.571,57	Estar	8.243.057,16	-
			Totale	8.243.057,16	
24648	1.1.2 "Grandi apparecchiature sanitarie"	67.596.752,20	Azienda Ospedaliera A. Meyer	80.874,00	80.874,00
			Aou Careggi	552.191,30	552.191,30
			Aou Pisana	925.531,30	925.531,30
			Aou Senese	649.337,20	649.337,20
			Ausl Toscana centro	1.990.798,12	1.990.798,12
			Ausl Toscana nord-ovest	992.968,60	992.968,60
			Ausl Toscana sud-est	1.414.057,40	1.414.057,40
			Fondazione G. Monasterio	145.717,30	145.717,30
			L.s.p.r.o.	8.200,00	8.200,00
			Totale	6.759.675,22	6.759.675,22
24649	PNRR - M6C2 - 1.2 "Verso un ospedale sicuro e sostenibile"	36.315.079,52	Aou Pisana	950.818,40	950.818,40
			Aou Senese	1.780.734,55	1.780.734,55
			Ausl Toscana centro	899.955,00	899.955,00
			Totale	3.631.507,95	3.631.507,95
24650	PNC - M6C2 - 1.2 "Verso un ospedale sicuro e sostenibile"	82.424.318,69	Ausl Toscana sud-est	493.922,10	493.922,10
			Aou Careggi	497.553,47	497.553,47
			Aou Pisana	146.756,40	146.756,40
			Aou Senese	1.201.040,00	1.201.040,00
			Ausl Toscana centro	315.100,00	315.100,00
			Ausl Toscana nord-ovest	2.487.760,00	2.487.760,00
			Ausl Toscana sud-est	2.718.009,30	2.718.009,30
			Fondazione G. Monasterio	382.290,60	382.290,60
			Totale	8.242.431,87	8.242.431,87
	PNRR - M6C2 - 1.3 Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione				
		1.722.384,04	Estar	137.790,72	
24643	PNRR - M6C2 - 1.3.2 salute - Toscana 4 nuovi flussi informativi nazionali			137.790,72	
24644	PNRR - M6C2 - 1.3.2 nuovi flussi informativi nazionali gestione e adeguamento regionale		Impegno in bilancio per 34.447,98 non partitato		
	PNRR - M6C2 - 2.2 Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema san.				
24638	Sub investimento 2.2 (a) Borse di studio medicina generale cup D54C21000020001	1.926.156,78	Regione Toscana (impegno in bilancio 400.000 per cui parte residuale non partitato)	295.889,76	295.889,76
				295.889,76	295.889,76
24639	Sub investimento 2.2 (a) Borse di studio medicina generale cup D54C21000020001 - IRAP		Regione Toscana (impegni in bilancio per 34.000 parte residuale non partitata)	20.379,26	20.379,26
				20.379,26	20.379,26
24645	Sub investimento 2.2 (b) Corso di formazione in infezioni ospe.	5.315.647,98	Estar	315.647,98	
				315.647,98	
				45.013.473,17	35.696.162,91

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

³²⁸ Ci si riferisce al capitolo 24638, impegno di 400.000 partitato per 295.889,76, cap. 24639 impegno di 34.000 partitato per 20.379,26 e infine al capitolo 24644 di 34.447, 98 non partitato.

11.3 Stato di avanzamento degli investimenti: milestone e target

Il Piano operativo regionale approvato dalla Regione riporta per ciascuna linea di intervento i relativi cronoprogrammi, che costituiscono elementi prioritari ed essenziali per l'attuazione dei singoli interventi e per la verifica del relativo stato di avanzamento. L'indicazione del *milestone* e del *target* annuali rappresentano quindi i parametri di verifica e monitoraggio dello stato d'attuazione dei progetti.

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

Tab. 29 - *Milestone e target* – cronoprogramma per l'esercizio 2022.

Linea di investimento	Milestone 2022	Target 2022
Componente 1 - Investimento 1.1 - Case della Comunità e presa in carico della persona - Action Plan	/	Assegnazione dei codici CUP (Codice Unico di Progetto) ai progetti per la realizzazione delle Case della Comunità T
Componente 1 - Investimento - 1.2: Casa come primo luogo di cura e telemedicina Sub investimento - 1.2.2 - Implementazione Centrali Operative Territoriali (COT) - Action Plan	/	Assegnazione codici CUP (Codice Unico di Progetto) per la realizzazione delle Centrali Operative Territoriali T2 2022 Target
		Assegnazione codici CUP (Codice Unico di Progetto) per l'interconnessione aziendale
		Assegnazione dei progetti idonei per indizione della gara per l'implementazione delle Centrali Operative Territoriali
		Assegnazione codici CIG/provvedimento di convenzione per la realizzazione delle Centrali Operative Territoriali
Componente 1 - Investimento 1.3 - Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di comunità) - Action Plan	/	Assegnazione dei codici CUP (Codice Unico di Progetto) per la realizzazione degli Ospedali di Comunità T2 2022
Componente 2 - Investimento 1.1 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero - Sub investimento 1.1.1. (Digitalizzazione DEA I e II livello) - Action Plan	Milestone Pubblicazione delle procedure di gara nell'ambito degli accordi quadro Consip e conclusione di contratti per la fornitura di servizi per la digitalizzazione degli ospedali (sede di DEA di I e II livello) (*). T4 2022(*) La milestone è relativa alle gare Consip	/
Componente 2 - Investimento 1.1 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero - Sub investimento 1.1.2 Grandi Apparecchiature Sanitarie - Action Plan	Milestone Pubblicazione delle gare d'appalto per il rinnovo delle grandi apparecchiature sanitarie	
Componente 2 - Investimento 1.1 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero - Sub investimento 1.1.1 - Digitalizzazione - Rafforzamento strutturale SSN ("progetti in essere" ex art. 2, DL 34/2020	In attesa di conferma ministeriale	

Linea di investimento	Milestone 2022	Target 2022
Componente 2 - Investimento 1.2 - Verso un nuovo ospedale sicuro e sostenibile (Fondi PNRR) - Action Plan	/	/
Componente 2 - Investimento 1.2 -Verso un nuovo ospedale sicuro e sostenibile (Fondi PNC) - Action Plan	/	/
Componente 2 - Investimento 1.3. Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione - sub investimento 1.3.1 Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (FSE) (b) "Adozione e utilizzo FSE da parte delle Regioni" - Action Plan	/	/
Componente 2 - Investimento 1.3. Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione - sub investimento 1.3.2 Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (Potenziamento, modello predittivo, SDK...) - Action Plan	/	/
Componente 2 - Investimento 2.2 - Sviluppo delle competenze tecniche professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario - Sub investimento 2.2 (a) borse aggiuntive in formazione di medicina generale - Action Plan	Pubblicazione del decreto annuale di assegnazione risorse economiche per finanziare 900 borse di studio per i Medici di Medicina Generale	Assegnazione di 900 borse aggiuntive per il Corso di formazione specifica in Medicina Generale per il triennio formativo 2021-2024
Componente 2 - Investimento 2.2 - Sviluppo delle competenze tecniche professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario - Sub investimento 2.2 (b) Corso di formazione in infezioni ospedaliere - Action Plan	/	/

Fonte: cronoprogramma Por.

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

12. L'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (Arpat)

L'ARPA Toscana (Arpat) è stata istituita con la legge regionale 18 aprile 1995, n. 66 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana), con cui sono stati disciplinati l'organizzazione, il funzionamento e le competenze³²⁹.

L'Ente è preposto a concorrere al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali in Toscana, anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana. E' attualmente disciplinato dalla l.r. 22 giugno 2009, n. 30 *"Nuova disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (Arpat)"*³³⁰ nel cui preambolo si annuncia che il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ha ridisegnato il sistema dei rapporti e delle competenze in materia ambientale e che la Regione Toscana ha fatto proprie tali nuove prospettive legate alla protezione ambientale con l'approvazione della legge regionale 19 marzo 2007, n. 14 (Istituzione del piano ambientale ed energetico regionale) e del piano regionale di azione ambientale 2007-2010, nonché attraverso il piano sanitario regionale 2008-2010 e che *"Il finanziamento dell'Arpat allo stato attuale appare non completamente correlato alle attività che essa svolge ed è chiamata a svolgere dalla Regione e dagli enti locali e si deve quindi procedere alla revisione del sistema dei finanziamenti attraverso criteri e strumenti per l'individuazione del nucleo di attività che, in quanto considerate strategiche, siano finanziate dalla Regione, rimettendo agli altri enti pubblici richiedenti il finanziamento delle restanti attività"*.

12.1 Le attività istituzionali dell'Arpat

L'art. 5 della l.r. n. 30/2009 definisce in maniera prioritaria le attività istituzionali svolte da Arpat, necessarie ad assicurare nel territorio regionale il rispetto dei Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), a favore della Regione, comuni, unioni di comuni ed enti parco regionali nell'interesse della collettività consistenti nel controllo ambientale, supporto tecnico-scientifico ed elaborazione dati, informazione e conoscenza ambientale³³¹.

³²⁹ In esecuzione del decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni in legge 21 gennaio 1994, n. 61 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), che demanda alle regioni ed alle province autonome l'istituzione delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente a cui affidare lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche per la protezione dell'ambiente e delle ulteriori attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale.

³³⁰ Come modificata dalla l.r. 18 novembre 2019, n. 68 "Disposizioni in materia di Arpat in attuazione della legge 28 giugno 2016, n. 132. Modifiche alla l.r. 30/2009"

³³¹ Nel dettaglio le attività definite dall'art. 5 sono così classificate:

- 1) Attività di supporto tecnico-scientifico, declinate in:
 - a) formulazione di contributi tecnico-istruttori, valutazioni e pareri tecnici, funzionali o propedeutici all'espletamento dei procedimenti amministrativi;
 - b) esecuzione di prestazioni tecnico-scientifiche, analitiche e di misurazione;
 - c) supporto tecnico-scientifico per la predisposizione di norme, regolamenti, piani e programmi in campo ambientale, con particolare riguardo ai quadri conoscitivi.
- 2) Attività di controllo ambientale consistenti nel campionamento, nell'analisi e misura, nel monitoraggio e nell'ispezione, aventi ad oggetto lo stato delle componenti ambientali, delle pressioni e degli impatti, nonché nella verifica delle forme di autocontrollo previste dalle normative comunitarie e statali vigenti.
- 3) Attività di elaborazione dati, di informazione e conoscenza ambientale.

Rientrano nelle attività istituzionali dell'Agenzia anche le attività di cui sopra connesse alla tutela della Salute, con particolare riferimento a quelle di prevenzione collettiva.

Le attività istituzionali si riferiscono alle matrici aria, acqua e suolo e sono definite dalla "Carta dei servizi e delle attività" approvata dal Consiglio regionale su proposta della Giunta, periodicamente aggiornata in attuazione della normativa di riferimento, degli atti di programmazione regionale e comunque, entro novanta giorni dall'aggiornamento dei LEPTA³³².

Le attività svolte da Arpat sono distinte in obbligatorie e non obbligatorie; le prime sono declinate in ordinarie (da svolgersi in modo ricorrente) e straordinarie (se individuate da indirizzi specifici impartiti dalla Giunta); queste ultime sono distinte in supplementari (rispetto alle ordinarie precedentemente definite) e integrative (ulteriori rispetto alle supplementari).

12.2 Il finanziamento di Arpat

La Giunta regionale entro il 31 ottobre di ogni anno, sulla base delle risorse disponibili, con propria deliberazione individua:

- a) le risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento delle attività obbligatorie per il raggiungimento dei LEPTA;
- b) le risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento delle attività obbligatorie rese disponibili dagli enti e distinte in ordinarie e straordinarie;
- c) gli indirizzi per l'elaborazione del piano delle attività;
- d) i criteri per il coordinamento dell'integrazione tra l'Arpat e le strutture del servizio sanitario regionale nello svolgimento delle attività di tutela della salute.

L'art. 30 della l.r. n. 30/2009 definisce il finanziamento di Arpat secondo le seguenti articolazioni:

- a) contributo regionale ordinario annuale da destinare sia alle attività istituzionali obbligatorie derivanti dal rispetto dei LEPTA che alle attività obbligatorie ordinarie da svolgersi in maniera ricorrente secondo standard qualitativi e quantitativi stabiliti dalla normativa regionale o dagli atti di programmazione;
- b) contributi integrativi annuali della Regione e degli altri enti (regione, comuni, unioni di comuni enti parco, nonché aziende sanitarie) da destinare alle attività istituzionali obbligatorie straordinarie;
- c) risorse aggiuntive della Regione e degli altri enti, da destinare alle ulteriori attività individuate dal piano delle attività di Arpat;
- d) oneri a copertura dei costi delle attività svolte dall'Arpat che la normativa statale vigente pone a carico dei privati in attuazione del principio "chi inquina paga" di cui all'articolo 3-ter del d.lgs. n. 152/2006 secondo quanto previsto dall'articolo 18, commi 1, 1-bis e 2;

³³² L'attuale riferimento è alla delibera di Consiglio regionale n.9 del 30 gennaio 2013 "Aggiornamento della Carta dei Servizi e delle attività dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (A.R.P.A.T.) di cui alla deliberazione del Consiglio regionale n. 7 del 27 gennaio 2010, ai sensi dell'art.13 della Legge Regionale 22 giugno 2009 n. 30".

e) proventi dovuti dai soggetti privati per le attività rese dall'Arpat nell'ambito degli accordi stipulati ai sensi dall'articolo 18, comma 3;

f) proventi derivanti dallo svolgimento delle attività di cui all'articolo 12;

g) eventuali rendite patrimoniali dell'Arpat;

h) ogni altra eventuale risorsa, quali lasciti, donazioni, contributi di altri enti;

i) risorse derivanti dalla partecipazione a progetti regionali, nazionali e comunitari;

l) oneri a copertura delle spese strettamente connesse ad attività di indagine delegate dall'autorità giudiziaria all'Arpat e poste a carico del Ministero della giustizia in attuazione di quanto previsto all'articolo 15, comma 5, della l. n. 132/2016.

Il finanziamento di Arpat appare articolato sia in funzione dell'attività svolta che dei soggetti che ne usufruiscono; questi ultimi sono definiti sia dall'art. 5 (Regione, comuni, unioni di comuni ed enti parco) che dall'art. 10 (aziende sanitarie, rientranti nella più generica attività di prevenzione collettiva).

Con una specifica istruttoria è stato richiesto un prospetto illustrativo dei capitoli di spesa destinati al finanziamento dell'ente ed il contestuale raccordo con i capitoli in entrata. La Regione ha invece fornito un quadro rappresentativo dei capitoli di spesa senza indicare i correlati capitoli in entrata limitandosi ad una generica indicazione tra quelli finanziati da fondo sanitario o da fondo regionale (distinti per attività ordinarie e straordinarie), da Stato, da fondi europei e da privati; anche le spese di investimento sono distinte tra fondo sanitario o fondi regionali; le uniche indicazioni sulle entrate del rendiconto hanno riguardato due soli capitoli definiti "ecotassa" ovvero il cap. 11014 "*Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi*" e il cap. 11033 "*Entrate derivanti da attività di accertamento per violazione tributaria al tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi*"; in merito la Regione precisa che nelle annualità 2010/2016 il relativo gettito era vincolato in uscita per il 10 per cento mentre dal 2017 la norma nazionale ha previsto il vincolo in uscita a carico dell'intero gettito.

Dall'esame del prospetto fornito che di seguito viene riportato in sintesi³³³ in cui sono rappresentati i contributi ad Arpat, il finanziamento dell'ecotassa non appare influenzato dai suddetti vincoli poiché al netto della flessione registrata nel 2018 (0,62 milioni) e del picco nell'esercizio 2017 (6,8 milioni), le risorse provenienti dall'ecotassa assumono un andamento comunque crescente a partire dall'esercizio 2019 attestandosi ai 2,99 milioni dell'esercizio 2022. I dati forniti riferiscono sulle risorse attribuite all'ente nel periodo 2016-2022.

³³³ I dati prodotti in sede istruttoria si riferiscono ad un orizzonte temporale più ampio (2010-2022); la mancanza di fenomeni rilevanti da segnalare ha condotto ad una riduzione dell'orizzonte temporale trattato limitandolo al periodo 2016/2022.

Tab. 30 - Finanziamenti ad Arpat nel periodo 2016/2022.

(in milioni)

Fonti finanziamento	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fondo sanitario (attività ordinarie)	44,917	37,860	44,575	44,575	44,575	44,575	44,575
Risorse regionali (attività ordinarie)	-	-	-	-	-	-	-
Altre regionali ordinarie (ecotassa)	0,920	6,726	0,620	0,620	1,470	1,970	1,970
Fondo sanitario (attività straordinarie)	-	-	-	-	-	-	-
Risorse regionali (attività straordinarie)	0,425	0,645	0,600	0,406	0,166	0,166	0,166
Altre regionali straord. (ecotassa)	0,080	0,080	-	0,986	1,220	0,904	1,020
UE/Stato	0,015	0,095	0,095	0,061	-	-	-
Privati	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200
Totale risorse correnti	46,557	45,606	46,090	46,848	47,631	47,815	47,931
% incidenza FS su risorse correnti	96,48%	83,01%	96,71%	95,15%	93,58%	93,22%	93,00%
Fondo sanitario (investimenti)	0,400	0,400	-	-	-	-	-
Risorse ordinarie (investimenti)	0,550	0,560	-	1,880	1,400	0,800	0,800
Totale complessivo	47,507	46,566	46,090	48,727	49,031	48,615	48,731
% incidenza FS su risorse complessive	95,39%	82,16%	96,71%	91,48%	90,91%	91,69%	91,47%

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

L'incidenza del fondo sanitario tra le fonti di finanziamento dell'ente, con la sola eccezione del 2017, presenta sempre valori superiori al 90 per cento, fino a raggiungere il picco massimo del 97,71 per cento nel 2018.

Tale incidenza appare influenzata solo dal gettito dell'ecotassa, tanto che nel 2017 quando l'apporto di quest'ultima, con 6,81 milioni, è stato più elevato, si è potuto registrare l'apporto minimo proveniente dal fondo sanitario (pari comunque a 37,86 milioni) con un'incidenza dell'83 per cento.

Le altre forme di finanziamento provenienti dalle attività svolte risultano avere una misura più che residuale.

Nel 2022, secondo i dati forniti in istruttoria e rappresentati nella precedente tabella, il finanziamento totale di Arpat ammonterebbe a 48,73 milioni, di cui 44,57 a carico del Fondo sanitario regionale (91,47 per cento).

La ricognizione effettuata dalla Sezione sugli impegni risultanti dal rendiconto regionale ha rivelato tuttavia la presenza di ulteriori impegni a favore di Arpat non considerati tra le fonti di finanziamento regionali comunicate e ammontanti a circa 1 milione.

Escludendo le risorse impegnate per il personale comandato, le differenze riscontrate evidenziate nella seguente tabella riguardano i capitoli 32192, 41049 e 41118 per complessivi 84.000 euro, il cap. 41134 cd. Ecotassa sottostimato di 130.000 euro e, infine, il contributo agli investimenti che risulta raddoppiato e pari a 1,6 milioni. La Sezione ha limitato il controllo all'esercizio 2022 oggetto di esame del giudizio di parifica.

Tab. 31 - Confronto tra le risorse comunicate e quelle verificate sul rendiconto 2022. (in euro)

Cap.	Descrizione	Impegni da istruttoria	Impegni da rendiconto	Liquidazioni
26016	Contributo all'Arpat	44.575.000	44.575.000	44.575.000
32192	Mappatura acustica e piano d'azione delle strade regionali ai sensi dell'art.3 del d.lgs. 194/2005	-	70.000	40.000
41049	Attuazione l.r. n. 30/2015 - azioni per la tutela di habitat, flora, fauna e forme naturali del territorio -trasferimenti ad amministrazioni pubbliche	-	8.000	8.000
41098	Attività di monitoraggio qualità dell'aria eseguite da Arpat	200.000	200.000	200.000
41118	Aziende a rischio di incidente rilevante. Versamento ad Arpat quota parte per partecipazione visita ispettiva ai sensi d.lgs. 105/2015		6.007	
41134	Fondo per favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero materie prime ed energia - trasferimento ad Arpat per attività istituzionali non obbligatorie	790.000	920.000	700.000
42098	Fondo per favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero materie prime ed energia - trasferimento ad Arpat per attività istituzionali obbligatorie	1.970.000	1.970.000	1.970.000
42419	Fondo in attuazione delle attività di cui all'art. 3 c. 27 l.549/95.	229.800	223.301	169.800
42728	L. 549/1995 - funzionamento Arpat - spesa investimento	800.000	1.600.000	1.280.000
43237	Monitoraggio della laguna di Orbetello ai sensi dell'art. 11 della l.r. 30/2009, a valere sulle risorse derivanti dal contributo straordinario per la gestione della laguna di Orbetello	165.920	165.920	165.920
Totale		48.730.720	49.738.228	49.108.720

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Al netto delle imprecisioni riscontrate, si può concludere che il finanziamento di Arpat si basa quasi esclusivamente sulle risorse del FSI la cui destinazione all'erogazione dei LEA è ribadita da una consolidata giurisprudenza costituzionale.

La continuità e uniformità nel tempo delle risorse provenienti dal Fondo sanitario³³⁴ hanno portato in sede istruttoria alla richiesta sulla adozione delle eventuali azioni compiute in riferimento alle finalità richiamate nel preambolo³³⁵ della l.r. n. 30/2009 punti 22 e 23 di seguito riportati:

“Il finanziamento dell'Arpat allo stato attuale appare non completamente correlato alle attività che essa svolge ed è chiamata a svolgere dalla Regione e dagli enti locali e si deve quindi procedere alla revisione del sistema dei finanziamenti attraverso criteri e strumenti per l'individuazione del nucleo di attività che, in quanto considerate strategiche, siano finanziate dalla Regione, rimettendo agli altri enti pubblici richiedenti il finanziamento delle restanti attività; ... Laddove previsto dalla normativa vigente, al finanziamento pubblico concorrono anche quote derivanti da forme di compartecipazione a tributi o tariffe per servizi ambientali, oltre che gli oneri posti, sempre dalla normativa statale vigente, a carico dei privati in attuazione del principio "chi inquina paga".

Tali propositi non appaiono ad oggi realizzati, tanto più che dal 2009 (anno dell'emanazione della legge) i flussi di risorse appaiono uniformi, indice del mancato intervento volto a modificare la composizione del finanziamento dell'ente che non è ancora correlato alle attività che esso è chiamata a svolgere. La Regione al contrario nel rispondere sulla realizzazione di tale obiettivo ha dichiarato che *“Lo strumento attraverso il quale perseguire le finalità di correlare le attività strategiche svolte al sistema di finanziamento regionale nel suo complesso, veniva individuato*

³³⁴ Nel 2010 il contributo sanitario si attestava a 46,05 milioni.

³³⁵ Il preambolo, per la Regione Toscana, assume a tutti gli effetti valore di legge.

nella Carta dei servizi e delle Attività di cui all'art. 13". Vengono richiamati poi tutti gli aggiornamenti apportati nel tempo alla Carta dei servizi il cui primo schema risale alla stessa l.r. n. 30/2009; ricorda che con l. n. 132/2016 sono stati introdotti i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA) i cui atti di individuazione non sono ancora stati promulgati. Conclude infine la stessa Regione, affermando che *"il finanziamento dell'Arpat allo stato attuale sia correlato alle attività che essa svolge ed è chiamata a svolgere dalla Regione"*.

In considerazione del fatto che il finanziamento dell'ente è rimasto invariabilmente a carico del Fondo sanitario non sembra che vi sia l'intenzione di procedere nel senso auspicato dalla legge, permanendo peraltro "confusione" tra ciò che deve considerarsi "risorsa regionale" come denominata dall'art. 30 (finanziamento dell'Arpat) e ciò che è, al contrario, FSI destinato eminentemente alla erogazione dei Lea.

Si deve ricordare che sulla possibilità di finanziare le attività di queste agenzie con le risorse del FSI pende attualmente una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti rispetto ad una legge regionale che dispone la copertura delle spese di funzionamento della competente ARPA con le risorse del Fondo sanitario senza alcuna distinzione o classificazione delle attività riconducibili alla prestazione dei LEA.

Su una questione analoga si era già pronunciata la stessa Corte costituzionale che, con la sentenza n. 172/2018³³⁶, ha negato la natura di enti sanitari di queste agenzie regionali, affermando che le funzioni ad esse spettanti sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie in senso stretto³³⁷.

Alla luce di queste determinazioni è stato richiesto ad Arpat in sede istruttoria di specificare le attività istituzionali riconducibili alla prestazione dei LEA quindi ammesse al finanziamento a carico del fondo sanitario.

È stato altresì richiesto di distinguere la spesa sostenuta per attività istituzionali a favore di regioni, comuni, unioni di comuni, enti parco (art. 5 c. 1 della l.r. n. 30/2009) da quella a tutela della salute (art. 5, comma 2) a favore degli enti del SSR e soggetti privati.

L'ente ha fornito in risposta un quadro raccordo tra funzioni LEPTA e funzioni LEA che si estende alla quasi totalità delle attività istituzionali svolte.

Sono stati quindi evidenziati i costi di funzionamento³³⁸ (riferiti al bilancio di esercizio 2022) costituiti per il 75 per cento da costi per il personale e per il 25 per cento da altri costi,

³³⁶ La sentenza n. 172/2018 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Sicilia n. 16/2017 nella parte in cui l'Agenzia viene qualificata come ente del settore sanitario.

³³⁷ *"il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi principio di coordinamento della finanza pubblica, sulla base di quanto già rilevato, in molteplici occasioni, da questa Corte (ex multis, sentenze n. 203 del 2008 e n. 193 del 2007). Tale conclusione è avvalorata dalla considerazione che le funzioni spettanti all'ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie stricto sensu e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario"*.

³³⁸ *"Per attualizzare la valorizzazione dei costi delle attività, a suo tempo indicati nella Carta, si è fatto riferimento ai c.d. "costi contabilizzati" (art. 32 d.lgs. 33/2013), per l'annualità 2022, per la quale si fornisce in allegato, allegato E, Nota esplicativa della metodologia utilizzata, in base alla quale si è potuto ricondurre il costo del personale a cinque macro-voci, controllo, monitoraggio, supporto tecnico-scientifico, attività analitica di laboratorio (attività primarie) e costi generali. Questi*

distribuendoli in 4 macro voci in cui si articolano le attività di Arpat (controllo, monitoraggio, supporto tecnico-scientifico, attività analitica di laboratorio) più una ulteriore per i costi generali.

Afferma in conclusione Arpat a dimostrazione dell'impiego delle risorse del FSR per l'erogazione dei LEA: *"Tenuto conto di quanto emerge dal prospetto, relativamente ai costi contabilizzati 2022, si può affermare che l'intero ammontare delle risorse trasferite ad Arpat a valere sul Fondo sanitario regionale, sia riconducibile allo svolgimento di attività comunque attribuibili al concetto di tutela della salute, a cui ogni attività dell'Agenzia tende, nell'ottica della prevenzione, incluse quindi le attività definite dagli artt. 5 c. 1 e 5 c. 2 della l.r. n. 30/2009"*.

La Sezione, preso atto di quanto rappresentato, si riserva di decidere sulla legittimità dell'attuale sistema di finanziamento di Arpat all'esito della pronuncia della Corte costituzionale sulla questione tutt'ora pendente.

Si osserva fin d'ora tuttavia che una generale assimilazione delle funzioni di Arpat alle funzioni legate alla prestazione dei LEA sul piano dei costi sostenuti appare difficilmente conciliabile con l'affermazione della stessa Corte costituzionale sopra richiamata per cui le attività delle agenzie di questo tipo siano solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie.

Si evidenzia d'altronde come non tutte le attività genericamente destinate alla tutela della salute siano per questo annoverabili tra i LEA la cui definizione si basa su uno specifico statuto normativo che ne attesta il carattere di spese costituzionalmente necessarie e ne ammette il finanziamento con il Fondo sanitario regionale.

Va peraltro aggiunto che, a fronte del finanziamento pubblico per le attività sanitarie nella dimensione sopra descritta, gli introiti derivanti da prestazioni ad enti e privati appaiono decisamente limitati, pari a circa 2,39 milioni.

Tab. 32 - Risorse 2022 non regionali. (in euro)

Entrate da prestazioni a enti e privati	Importo
Enti locali	62.273,00
Altri enti	876.563,00
progetti comunitari	230.000,00
privati	1.218.970,00
Totale	2.387.806,00

Fonte: Regione Toscana.

Anche l'ammontare delle risorse riconducibili all'ecotassa, sia riguardo al gettito che alla violazione tributaria, per le quali la Regione ci ha ricordato i vincoli nella spesa (senza specificarne gli impieghi effettivi) appaiono assai limitati nel finanziamento di Arpat.

ultimi sono stati "spalmati" sulle quattro attività primarie da contabilizzare, ottenendo così il costo totale delle attività e l'incidenza del costo del personale. Il metodo adottato utilizza i dati del prospetto del costo della produzione del bilancio di esercizio, dell'anagrafe del personale suddiviso in base all'assegnazione all'effettivo orario complessivo di prestazione, misurato in Full Time Equivalent (FTE) e della rilevazione annuale degli FTE effettivi impiegati nelle attività della Carta".

Tab. 33 - Entrate regionali da "ecotassa".

(in euro)

Anno	Cap. 11014 (gettito)	Cap. 11033 (violazione tributaria)	Totale
2010	6.860.622,14	-	6.860.622,14
2011	5.184.249,53	-	5.184.249,53
2012	4.490.226,68	-	4.490.226,68
2013	3.313.985,41	-	3.313.985,41
2014	3.549.404,59	12.147,16	3.561.551,75
2015	3.253.128,58	71.120,38	3.324.248,96
2016	1.863.214,18	11.940,31	1.875.154,49
2017	12.483.121,79	538.173,76	13.021.295,55
2018	9.467.667,30	314.839,95	9.782.507,25
2019	12.033.856,15	311.195,35	12.345.051,50
2020	13.638.343,34	168.086,98	13.806.430,32
2021	14.911.305,50	72.937,36	14.984.242,86
2022	13.523.063,87	80.481,63	13.603.545,50

Fonte: Regione Toscana.

L'esiguità delle risorse comunicate pone dei dubbi sulla capacità dell'ente di fornire prestazioni, da cui potrebbero derivare ricavi in grado di ridurre il peso del funzionamento sul FSR.

Si propongono di seguito ulteriori considerazioni alla luce del necessario esame dei bilanci 2021 e 2022 di Arpat.

12.3 La situazione economico-finanziaria di Arpat

L'entità del finanziamento dell'Ente non può che essere correlato sia alla popolazione regionale che al livello di urbanizzazione e industrializzazione; in tal senso è utile un confronto con le Arpa delle altre regioni che ci viene fornito dalla stessa AssoArpa che per il 2021 ha reso disponibili i dati relativi alla composizione dei finanziamenti delle Arpa regionali distinguendo quello sanitario dalle altre fonti.

Tab. 34 - Composizione dei finanziamenti regionali delle Arpa nel 2021.

(in euro)

Agenzia	Trasferimento regionale da FSR (Bilancio di esercizio/Rendiconto 2021)	Trasferimenti regionali da altri fondi (Bilancio di esercizio/Rendiconto 2021)	Totale Trasferimenti regionali (Bilancio di esercizio/Rendiconto 2021)	Quota (%) del trasferimento regionale da FSR su Totale trasferimenti
Abruzzo	12.496.000,00	690.000,00	13.186.000,00	95%
Basilicata	-	13.684.639,26	13.684.639,26	0%
Bolzano	-	3.477.744,00	3.477.744,00	0%
Calabria	15.000.000,00	8.393.166,00	23.393.166,00	64%
Campania	52.560.000,00	1.914.438,31	54.474.438,31	96%
Emilia-Romagna	52.684.000,00	20.828.281,00	73.512.281,00	72%
Friuli VG	-	21.200.000,00	21.200.000,00	0%
Lazio	24.000.000,00	10.414.000,00	34.414.000,00	70%
Liguria	19.000.000,00	2.926.445,00	21.926.445,00	87%
Lombardia	80.460.000,00	1.335.275,96	81.795.275,96	98%
Marche	13.225.000,00	1.080.092,00	14.305.092,00	92%
Molise	6.000.000,00	1.550.000,00	7.550.000,00	79%
Piemonte	48.500.000,00	14.000.000,00	62.500.000,00	78%
Puglia	17.023.150,00	10.000.000,00	27.023.150,00	63%
Sardegna	-	28.045.197,76	28.045.197,76	0%
Sicilia	29.000.000,00	2.900.000,00	31.900.000,00	91%
Toscana	44.575.000,00	3.050.185,00	47.625.185,00	94%
Trento	-	1.942.697,98	1.942.697,98	0%
Umbria	14.213.516,19	-	14.213.516,19	100%
Valle d'Aosta	-	6.670.000,00	6.670.000,00	0%
Veneto	46.700.000,00	5.000.000,00	51.700.000,00	90%

Fonte: AssoArpa.

La Toscana si colloca al sesto posto per finanziamento complessivo: la precedono Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte, Campania e Veneto. Si colloca ancora al sesto posto per entità del finanziamento sanitario pari a 44,57 milioni su complessivi 47,62 confermando grossomodo la percentuale del 94 per cento riscontrata nella precedente analisi riferita al 2022.

Un esame approfondito del conto economico dell'ultimo biennio³³⁹ evidenzia la fissità di risorse provenienti dal FSI ed un'attività più che residuale rispetto alle funzioni svolte a favore degli altri enti pubblici e a privati che, nel 2022, in particolare, registra un calo riguardo ai primi (-36 per cento) ed un leggero incremento rispetto ai secondi (+13 per cento); le prestazioni di servizi subiscono una decisa riduzione essendo più che dimezzati (-65 per cento). Le minori entrate dalle attività svolte a terzi sono più che compensate dall'incremento degli "altri ricavi e proventi" dei quali 1,03 milioni per smobilizzo dell'accantonamento per il rinnovo del contratto di lavoro del comparto del triennio economico 2019 - 2021, avvenuto nel 2022, risultato eccedente rispetto al costo effettivo. I ricavi per le attività svolte da Arpat oltre ad avere un esiguo impatto sul bilancio risultano essere in flessione rispetto all'anno precedente.

Tab. 35 - Conto economico di Arpat nel biennio 2021/2022 e variazioni percentuali. (in euro)

CE	31/12/2022	31/12/2021	Variaz. % 2022/2021
A) Valore della produzione			
1) Ricavi e proventi per l'attività istituzionale	50.444.186	50.539.966	-0,19%
a) contributo ordinario dello Stato			
b) corrispettivi da contratto di servizio	0	0	
b.1) con lo Stato			
b.2) con le Regioni			
b.3) con altri enti pubblici			
b.4) con l'Unione Europea			
c) contributi in conto esercizio	49.180.627	49.248.278	-0,14%
c.1) contributi dallo Stato			
c.2) contributi da Regioni	48.138.228	47.625.185	1,08%
c.3) contributi da altri enti pubblici	904.321	1.414.787	-36,08%
c.4) contributi dall'Unione Europea	138.078	208.306	-33,71%
d) contributi da privati	1.175.563	1.039.316	13,11%
e) proventi fiscali e parafiscali			
f) ricavi per cessioni di prodotti e prestazioni di servizi	87.996	252.372	-65,13%
2) variazione delle rimanenze dei prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti			
3) variazioni dei lavori in corso su ordinazione			
4) incremento di immobili per lavori interni	0	0	
5) altri ricavi e proventi	3.338.878	2.334.507	43,02%
a) quota contributi in conto capitale imputata all'esercizio	1.589.666	1.463.094	8,65%
b) altri ricavi e proventi	1.749.212	871.413	100,73%
Totale valore della produzione (A)	53.783.064	52.874.473	1,72%
B) Costi della produzione			
6) per materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	1.120.277	1.192.711	-6,07%
7) per servizi	9.578.644	7.957.305	20,38%
a) erogazione di servizi istituzionali			
b) acquisizione di servizi	9.067.177	7.461.213	21,52%
c) consulenze, collaborazioni, altre prestazioni lavoro	24.067	35.159	-31,55%
d) compensi ad organi di amministrazione e di controllo	487.400	460.933	5,74%
8) per godimento di beni di terzi	580.206	1.027.381	-43,53%
9) per il personale	33.746.018	34.693.816	-2,73%
a) salari e stipendi	26.540.892	27.230.668	-2,53%
b) oneri sociali	7.100.040	7.224.390	-1,72%
c) trattamento di fine rapporto			
d) trattamento di quiescenza e simili			
e) altri costi	105.086	238.758	-55,99%
10) ammortamenti e svalutazioni	2.438.535	2.153.479	13,24%

³³⁹ I dati della presente analisi sono tratti dai bilanci d'esercizio di Arpat, di cui quello relativo al 2022 non risulta ancora approvato dal Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 31 della l.r. n. 30/2009.

CE	31/12/2022	31/12/2021	Variaz. % 2022/2021
a) ammortamento delle immobilizzazioni immateriali	81.998	93.258	-12,07%
b) ammortamento delle immobilizzazioni materiali	2.356.537	2.060.221	14,38%
c) altre svalutazioni delle immobilizzazioni			
d) svalutazioni dei crediti compresi nell'attivo circolante e delle disponibilità liquide	0	0	
11) variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	-108.407	-24.130	349,26%
12) accantonamento per rischi	0	0	
13) altri accantonamenti	0	0	
14) oneri diversi di gestione	297.410	242.078	22,86%
a) oneri per provvedimenti di contenimento della spesa pubblica			
b) altri oneri diversi di gestione	297.410	242.078	22,86%
Totale costi (B)	47.652.683	47.242.640	0,87%
Differenza tra valore e costi della produzione (a-b)	6.130.381	5.631.833	8,85%
C) Proventi ed oneri finanziari			
15) proventi da partecipazioni, con separata indicazione di quelli relativi ad imprese controllate e collegate			
16) altri proventi finanziari	70.006	2.465	2740,00%
a) da crediti iscritti nelle immobilizzazioni, con separata indicazione di quelli da imprese controllate e collegate e di quelli da controllanti			
b) da titoli iscritti nelle immobilizzazioni che non costituiscono partecipazioni			
c) da titoli iscritti nell'attivo circolante che non costituiscono partecipazioni			
d) proventi diversi dai precedenti, con separata indicazione di quelli da imprese controllate e collegate e di quelli da controllanti	70.006	2.465	2740,00%
17) interessi ed altri oneri finanziari	-138	-143	-3,50%
a) interessi passivi	0	0	
b) oneri per la copertura perdite di imprese controllate e collegate			
c) altri interessi ed oneri finanziari	-138	-143	-3,50%
17bis) utili e perdite su cambi			
Totale proventi ed oneri finanziari (15+16+17+17bis)	69.868	2.322	2908,96%
D) Rettifiche di valore di attività finanziarie			
E) Proventi ed oneri straordinari			
Totale delle partite straordinarie (20-21)	0	0	0
Risultato prima delle imposte	6.200.249	5.634.155	10,05%
Imposte dell'esercizio, correnti, differite e anticipate	2.205.184	2.218.461	-0,60%
Risultato dell'esercizio	3.995.065	3.415.694	16,96%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio.

La flessione dell'attività è confermata dalla riduzione dei costi per acquisti di beni (-6 per cento) ed in particolare dalla riduzione dei materiali di consumo dei laboratori e del materiale per la sicurezza. Gli acquisiti di servizi risultano invece aumentati del 20,4 per cento; tra questi, oltre all'aumento dei costi del personale comandato, delle utenze e di vari servizi, si osserva l'incremento del compenso del Direttore generale. Si riducono i costi per fitti passivi (registrati tra i costi per godimento di beni) mediante utilizzo degli immobili di proprietà. Ma la voce di costo di maggiore impatto attiene al personale che si attesta a 33,75 milioni sebbene in lieve flessione rispetto ai 34,69 milioni del 2021 (-2,73 per cento pari a 0,95 milioni). Il personale di Arpat nel 2022 consta di 629 unità di cui 45 appartenenti al ruolo della dirigenza e 584 unità relative al comparto, con una distribuzione di un dirigente ogni 13 unità del comparto, in miglioramento rispetto al 2021 quando la distribuzione del personale dirigenziale era di 1 ogni 11,08 unità di comparto; a parità di numeri complessivi è infatti modificata la composizione del personale che ha ridotto la dirigenza di 7 unità e aumentato il comparto di 8 unità. I saldi evidenziati sono il risultato di nuove assunzioni nel corso del 2022 di 34 unità (2 dirigenti e 32 unità del comparto) a fronte della cessazione di 33 unità (9 dirigenti e 24 unità del comparto).

Con riguardo ai risultati dell'esercizio, Arpat ha registrato nell'ultimo triennio utili rispettivamente per 3,99 milioni nel 2022, 3,41 milioni nel 2021, nonché di 6,15 milioni nel 2020; l'ente destina il 20 per cento degli utili conseguiti alla riserva legale³⁴⁰ ai fini della copertura di eventuali perdite future; nell'ultimo biennio è stato richiesto dall'Agenzia che l'80 per cento dell'utile venga riassegnato per la destinazione ad ulteriori investimenti; per il 2022 tale quota sarebbe di 3,20 milioni³⁴¹.

È opportuno ricordare che tali facoltà non sono concesse agli enti sanitari, tenuti alla restituzione degli eventuali utili conseguiti alla Regione, senza la possibilità di ridurre le perdite pregresse.

Un ulteriore richiamo agli enti sanitari si rende necessario con riguardo alle disponibilità liquide di Arpat pari a 27,77 milioni (erano 24,15 milioni nel 2021), in costanza di una realtà riguardante gli enti sanitari, con limiti di indebitamento ormai prossimi al livello massimo previsto dalle norme ed in permanente anticipazione di tesoreria. Il CE registra infatti interessi attivi di ingente ammontare (70.000 euro) per effetto di una nuova gara bandita per l'istituto cassiere (Banco BPM) che si è aggiudicato il servizio proponendo tassi attivi crescenti nel corso del 2022.

L'ente si propone di voler incrementare il proprio organico; le spese di personale si attestano a complessivi 33,75 milioni assorbendo il 72,50 per cento del finanziamento delle attività istituzionali obbligatorie; l'organico presenta 629 unità di cui 45 dirigenti con una percentuale di 1 dirigente ogni 13 unità di personale del comparto.

Al di là della questione della misura di accesso alle risorse del fondo sanitario che sarà decisa dalla Corte costituzionale, le analisi sopra svolte suggeriscono la necessità di una razionalizzazione del sistema di finanziamento dell'ente che, stabilmente incentrato sulle risorse sanitarie anziché regionali o tantomeno su quelle garantite dalle prestazioni effettuate, non sembra essere calibrato alla reale dimensione delle attività svolte.

In questo senso la giacenza di cassa a fine esercizio con valori superiori al 50 per cento del contributo per il funzionamento assicurato dal FSI potrebbe far pensare ad un sovrafinanziamento di Arpat, che, in quanto ente pubblico, è chiamato non a produrre utili, ma a tradurre in servizi per la collettività le risorse pubbliche che gli sono assegnate.

13. Considerazioni conclusive

L'analisi sopra esposta descrive una gestione del perimetro sanitario del bilancio regionale che ancora non è riuscita a superare le numerose criticità che ne compromettono l'efficienza e la trasparenza in un contesto che ancora risente dei pesanti effetti prodotti dalla pandemia sui costi del Servizio sanitario.

Nonostante l'incremento rispetto al valore del precedente esercizio, il Fondo sanitario non è riuscito a fare fronte a tutte le spese, dovendo attingere dalle risorse del perimetro

³⁴⁰ Dal 2007 al 2022 l'Agenzia ha sempre conseguito utili e dunque destinato una quota a riserva legale che si attesta ora a 4,74 milioni.

³⁴¹ Il bilancio dell'esercizio 2022, non risulta ad oggi approvato e pertanto non si conoscono gli esiti di tale richiesta.

ordinario soprattutto per la copertura delle perdite del SSR cui la Regione ha contribuito complessivamente per 133,19 milioni.

Ciò ha richiesto tra l'altro un trasferimento di liquidità dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria.

Quest'ultima del resto, come dimostrato, ha sostenuto pagamenti degli impegni e residui passivi originariamente finanziati dal DANC con conseguente necessità di reintegro per ripristinare l'equilibrio del perimetro sanitario. La Regione, in sede di contraddittorio, ha dichiarato che, con mandato n. 28800 del 7 luglio 2023, è stato disposto un trasferimento di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario per un importo di 660 milioni.

Oltre alla rimodulazione delle due casse il rispetto delle regole di perimetrazione ha portato la Sezione a ritenere irregolare l'iscrizione nel perimetro sanitario degli oneri di ammortamento dei mutui contratti in proprio dalla Regione che dunque devono essere sottratti all'attuale sistema di finanziamento a carico del Fondo sanitario indistinto, non trattandosi di spese direttamente finalizzate alla prestazione dei LEA, per essere coperti invece con risorse regionali proprie. La Regione, in sede di contraddittorio, ha manifestato al riguardo l'intenzione di recepire le indicazioni della Sezione apportando le modifiche richieste tramite emendamento da presentare al Consiglio regionale in sede di approvazione del disegno di legge di rendiconto generale

Si confida che questa liberazione di risorse di cassa e di competenza a favore delle spese sanitarie possa contribuire anche alla rimozione delle criticità gestionali che si ripropongono anche nel presente esercizio in attesa che siano adottate idonee misure correttive o si manifestino gli effetti di quelle adottate a seguito della richiesta formulata con la precedente Relazione.

Si tratta, come più volte segnalato, di criticità attinenti:

- le procedure di ripartizione e di assegnazione delle quote del FSR alle aziende connotate da reiterati ritardi che determinano la commistione tra la gestione di competenza e la gestione dei residui con l'impossibilità di verificare il corretto impiego dello stesso FSR;
- le procedure di erogazione che, scontando il difetto delle procedure di ripartizione sopra riferito, non consentono il trasferimento alle aziende sanitarie dell'intero FSR di competenza entro la chiusura dell'esercizio e comunque, non riescono ad assicurare alle stesse aziende risorse sufficienti a superare la crisi di liquidità che le contraddistingue, nonostante la permanente disponibilità nella cassa sanitaria regionale;
- le procedure di finanziamento degli investimenti sanitari mediante l'assunzione di mutui che sono immediatamente riscossi dalla Regione ma trattenuti in cassa per anni in attesa della rendicontazione dei lavori da parte delle aziende che nel frattempo anticipano le spese con conseguenti aggravii di cassa;
- le procedure di ripiano delle perdite del SSR che, sempre a causa della tardiva approvazione dei bilanci, non consentono di quantificare l'entità dei disavanzi entro la chiusura dell'esercizio o comunque in termini congrui per adottare provvedimenti definitivi di copertura.

L'analisi delle spese a carico del perimetro sanitario su cui si sono particolarmente concentrati i controlli della Sezione ha portato all'esame della gestione dell'Agenzia regionale per l'ambiente Arpat il cui finanziamento è quasi esclusivamente imputato al Fondo sanitario indistinto. In attesa che la decisione su una pendente questione di legittimità costituzionale ne possa far stabilire la regolarità si è osservato come quasi i due terzi del predetto finanziamento rimangano in giacenza nella cassa dell'ente, a fronte della diffusa crisi di liquidità che caratterizza quasi tutti gli enti del SSR.

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

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

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

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

GESTIONE SANITARIA - ESERCIZIO 2022				
Criticità rilevate	Rif. nel capitolo	Presente anche in precedenti gestioni finanziarie	Descrizione	Effetti
Squilibrio del perimetro sanitario conseguente all'utilizzo del DANC per finanziare i contributi agli investimenti degli enti sanitari. Pagamenti dei residui passivi da DANC con la cassa sanitaria.	1.2		La scomposizione del RA 2022 nella parte ordinaria e nella parte sanitaria ha evidenziato uno squilibrio nel perimetro con un saldo negativo di 956,92 milioni in corrispondenza del risultato formale (lett. A) e di 1.549,60 milioni in corrispondenza del risultato sostanziale (lett. E). Tale risultato, rimasto pressoché costante nel tempo, è conseguenza degli impegni assunti nel perimetro sanitario e finanziati da DANC, quindi privi di accertamenti. Il riassorbimento progressivo del disavanzo da DANC si è prodotto infatti esclusivamente sul perimetro ordinario dove si manifestano i saldi positivi di competenza. I residui passivi da DANC sono stati pagati dalla Regione con la cassa sanitaria senza trasferire su di questa, mediante apporti dalla cassa ordinaria, gli effetti utili dei saldi positivi di parte corrente. Il disavanzo da DANC è rimasto quindi esclusivamente a carico del perimetro sanitario con sottrazione di risorse dalla cassa sanitaria.	Squilibrio del perimetro sanitario che, in base alle regole della perimetrazione, dovrebbe presentare un saldo neutro. Sottrazione di disponibilità liquide dalla cassa sanitaria per effetto dei pagamenti effettuati senza apporti dalla cassa ordinaria. Necessità di ripristinare la disponibilità della cassa sanitaria. La Regione, con mandato n. 28800 del 7 luglio 2023, ha disposto un trasferimento di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario per un importo di 660 milioni, determinato sulla base dei pagamenti delle spese di investimento finanziate dal DANC effettuati con la cassa sanitaria.
Illegittimità della inclusione delle spese di ammortamento dei mutui nel perimetro sanitario (sentenza Corte costituzionale 233/2022).	Par. 7.1		Le spese di ammortamento dei mutui, quantunque contratti per il finanziamento di spese sanitarie, non sono spese "finali" e non possono essere comprese nel perimetro sanitario ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 per essere finanziate con il FSR.	Sottrazione di risorse sanitarie destinate a garantire i Lea; elusione dell'obbligo di ammortamento annuale dei beni acquisiti con contributi in conto esercizio. elusione dei limiti di indebitamento posto dall'art. 2 c. 2 sexies del d.lgs. n. 502/1992 per gli enti indebitati; alterazione del Risultato di amministrazione.
Traslazione del costo del debito dal perimetro ordinario al sanitario.	Par. 7.1.	X	Trasferimento degli oneri del servizio del debito dal perimetro ordinario al perimetro sanitario per 19,13 milioni tra il 2021 e 2022. Ritrasferimento al perimetro sanitario degli oneri sui derivati già retrocessi al perimetro ordinario nell'esercizio 2021.	Violazione delle regole di perimetrazione, riduzione risorse destinate ai LEA.
Mancata classificazione delle entrate e delle spese del perimetro sanitario allegato al rendiconto secondo lo schema dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011.	Par. 2	X	Il prospetto allegato al rendiconto presenta un elenco di singoli capitoli di entrata e di spesa compresi nel perimetro sanitario del bilancio regionale senza fornire la classificazione prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. Il che non consente di distinguere all'interno dello stesso perimetro le entrate e le spese destinate, in particolare, alla	Impossibilità di determinare dai documenti contabili le poste contabile che, all'interno del perimetro, sono destinate alla prestazione dei LEA e sono finanziate dal FSR.

GESTIONE SANITARIA - ESERCIZIO 2022				
Criticità rilevate	Rif. nel capitolo	Presente anche in precedenti gestioni finanziarie	Descrizione	Effetti
			prestazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) con l'impiego delle risorse del Fondo sanitario nazionale (FSN), da ulteriori entrate e spese sempre di natura sanitaria ma destinate ad altre finalità e che non possono, tuttavia, usufruire della stessa fonte di finanziamento.	Rispetto a quanto comunicato sulle misure correttive del 2021 si rimarca la necessità che di questa classificazione sia data evidenza nei documenti di bilancio e non solo nel gestionale.
Applicazione al bilancio di previsione di avanzo derivante da economie sanitarie.	Par. 2	X Fenomeno in riduzione nel 2022. Attesa che si producano gli effetti delle misure già adottate dalla Regione.	Ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 non dovrebbero generarsi quote di avanzo del fondo sanitario, in quanto lo stesso deve essere integralmente impegnato nell'anno di competenza. Tale anomalia è frutto della prassi del cd "impegno tecnico" che la Regione adotta per la quota del fondo non ripartita ed assegnata agli enti sanitari.	Produce svantaggi in termini di efficienza del bilancio regionale, tenuto conto che le risorse derivanti dalle economie di spesa vengono impiegate solo due anni dopo l'effettivo esercizio in cui si sono generate nonché distorsioni in tema di ritardi nella ripartizione e nel trasferimento delle quote di Fondo sanitario alle aziende del comparto.
Tardiva ripartizione della quota finale del FSR.	Par 5	X Fenomeno in riduzione nel 2022. Attesa che si producano gli effetti delle misure già adottate dalla Regione.	Le risorse corrispondenti alla quota finale del FSR sono ripartite tra gli enti del SSR con molti mesi di ritardo rispetto alla chiusura dell'esercizio.	Disallineamento tra il bilancio regionale i bilanci degli enti del SSR.
Assunzione di impegni generici ex art. 20 d.lgs. n. 118/2011 senza individuazione del beneficiario.	Par 5	X Fenomeno in riduzione nel 2022. Attesa che si producano gli effetti delle misure già adottate dalla Regione.	La Regione continua da anni a provvedere alla ripartizione finale delle risorse a valere sul FSR molti mesi dopo la chiusura dell'esercizio di riferimento, procedendo ad assumere nel frattempo impegni "generici" senza l'individuazione di uno specifico beneficiario e destinati ad essere conservati nel bilancio regionale come residui impropri fino al momento del pagamento che può intervenire anche a distanza di anni e riferito al FSR di competenza di esercizi successivi.	Sovrapposizione tra la gestione di competenza e la gestione dei residui che, come più volte osservato, non consente di verificare dal bilancio regionale l'effettiva destinazione del FSR di ciascun esercizio e la misura dei pagamenti effettuati e da effettuare sullo stesso.
Ritardato trasferimento agli enti del comparto sanitario dei mutui attivati dalla Regione per il finanziamento degli investimenti sanitari.	Par. 5, 7.2	In attesa verifica effetti misure correttive adottate a fine 2022.	L'accertamento dei mutui sanitari interamente riscossi a fine esercizio non risulta correlato in spesa alla distribuzione dei finanziamenti agli enti del SSR. La modalità di erogazione a rendicontazione dei finanziamenti per investimenti sanitari già prevista dalla d.g.r. n. 526/2014 è stata modificata nel 2022 per favorire una migliore gestione degli investimenti e della liquidità delle aziende.	Immobilizzazione degli investimenti finanziati da debito; incremento della cassa regionale; pagamento degli oneri del debito trasferiti interamente sul fondo sanitario in assenza di attivazione degli investimenti per i quali il prestito stesso è stato contratto;

GESTIONE SANITARIA - ESERCIZIO 2022				
Criticità rilevate	Rif. nel capitolo	Presente anche in precedenti gestioni finanziarie	Descrizione	Effetti
				incremento dei residui passivi; possibili ripercussioni sui bilanci d'esercizio degli enti del SSR a causa dell'incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa per carenza di liquidità.
Commistione tra pagamenti in conto competenza e in conto residui agli effetti del rispetto dell'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013.	Par. 8	X	I pagamenti agli enti del SSR, per quanto raffrontabili in termini di cassa alla quasi totalità delle entrate riscosse dallo Stato, (garantendo quindi da un punto di vista formale il rispetto dell'obbligo di integrale riversamento stabilito dall'art. 3, comma 7, del decreto-legge n. 35/2013) non risultano imputati esclusivamente agli impegni sul FSR di competenza, ma anche ad impegni riferibili ad anni pregressi (residui passivi) che la Regione intende smaltire.	Trasferimento parziale alle aziende del FSR di competenza e la produzione di nuovi residui per la parte non trasferita, in violazione dei principi che richiedono il totale impegno e la (quasi) totale erogazione dell'intero Fondo entro la chiusura dell'esercizio.
Reiterate perdite del SSR	Par. 9	X	Il SSR dopo le perdite del 2020 e del 2021 chiude con considerevoli perdite anche il 2022, in base ai dati al momento disponibili, che hanno richiesto l'attivazione di strumenti straordinari di ripiano. Il SSR anche nei precedenti esercizi ante Covid aveva comunque sempre fatto registrare disavanzi ripianati successivamente con risorse aggiuntive.	Difficoltà della Regione a garantire l'equilibrio del SSR.

