



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 II

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 II

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 II

Pag.

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	95
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	185
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 Carrara fiere 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 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 me-dia 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.

CAPITOLO IX

LA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE

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

1. Premessa

L'articolo 2 del d.lgs. n. 118/2011 prevede che le regioni e gli enti locali affianchino alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico patrimoniale che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali dal punto di vista sia finanziario che economico-patrimoniale. A tal fine, sono stati predisposti schemi di rilevazione, quali il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale, nonché il piano dei conti integrato, attraverso i quali è possibile tradurre in modo automatico la maggior parte delle scritture delle contabilità finanziaria nelle corrispondenti scritture in partita doppia del sistema di contabilità economico-patrimoniale¹.

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

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

Ormai a regime, il sistema contabile integrato di contabilità economico-patrimoniale, affiancando la contabilità finanziaria², garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nel loro profilo finanziario ed economico-patrimoniale. Nella contabilità economico patrimoniale, ogni variazione economica genera una analoga movimentazione patrimoniale e, dunque, variazioni positive o negative del netto patrimoniale (attivo – passivo) denotano andamenti della

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

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

gestione dello stesso segno. Così il saldo della gestione patrimoniale rappresenta un indicatore (ulteriore) dei risultati di gestione.

La Regione aveva riferito, nel 2017, che la tenuta di scritture economico-patrimoniali “ha comportato anche la necessità di apportare modifiche al sistema informativo relativo al patrimonio ed inventario al fine di assolvere anche alle funzioni di registro di beni ammortizzabili”. Nei registri patrimoniali ed inventariali, sono presenti beni ai quali viene associato un “valore contabile iniziale”³, una data di inizio ammortamento⁴ e una percentuale di ammortamento, coerente con le aliquote di cui al punto 4.18 dell’allegato 4.3 del d.lgs. n. 118/2011. Per mezzo di queste informazioni, il programma è in grado di calcolare le quote di ammortamento dell’esercizio⁵. L’esperienza regionale, nella prima fase applicativa, aveva altresì evidenziato che, a causa delle “peculiarità dell’attività istituzionale regionale ed i modi con i quali questa è organizzata”, l’impostazione secondo cui la contabilità economico-patrimoniale deriva quasi automaticamente dalla contabilità finanziaria, non garantiva l’esatta applicazione delle regole dettate dal principio contabile senza qualche, opportuno, aggiustamento.

Dal 2020 la Regione si è dotata di nuovi *software* gestionali degli inventari, che saranno descritti ed analizzati nel paragrafo 2.2.

2. I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico

Il contenuto dello Stato Patrimoniale attivo comprende le seguenti voci:

- A) Crediti verso lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione;
- B) Immobilizzazioni immateriali, materiali e finanziarie;
- C) Attivo circolante;
- D) Ratei e risconti.

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

- A) Fondo di dotazione; Fondi per rischi e oneri;
- B) Trattamento di fine rapporto;
- C) Debiti;
- D) Ratei e risconti e contributi agli investimenti.

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

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

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

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

Il totale dello Stato Patrimoniale attivo risulta pari a euro 6.637.914.324,86. Al 31/12/2021, il valore complessivo era di 7.074.553.838,91 euro.

Tab. 1 - Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2022.

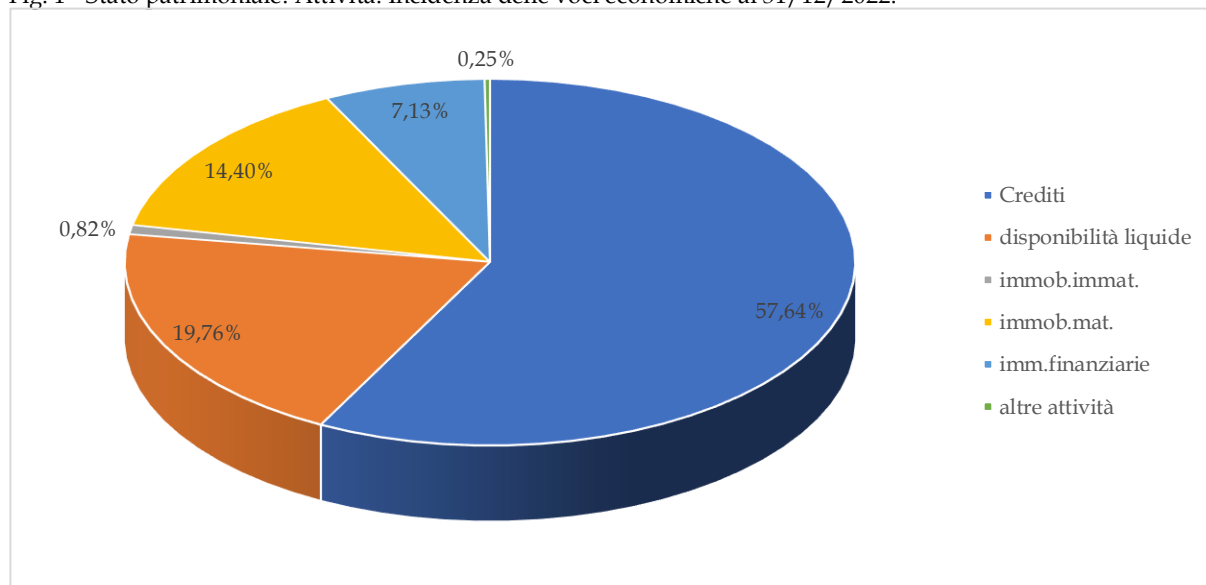
(in euro)

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	01/01/2022	31/12/2022	% anni 2021/2022
A) CREDITI VERSO LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE			
TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)			
B) IMMOBILIZZAZIONI			
<u>Immobilizzazioni immateriali</u>	50.544.763,90	54.306.640,25	7,44
Costi di impianto e di ampliamento			
Costi di ricerca sviluppo e pubblicità			
Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	27.063.313,71	27.836.961,36	2,86
Concessioni, licenze, marchi e diritti simile	2.874,83	2.265,52	-21,19
Avviamento			
Immobilizzazioni in corso ed acconti	22.998.951,91	26.225.043,73	14,03
Altre	479.623,45	242.369,64	-49,47
<u>Immobilizzazioni materiali (3)</u>			
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	50.544.763,90	54.306.640,25	7,44
Beni demaniali	221.936.991,61	230.357.406,25	3,79
Terreni	74.616.067,98	74.927.491,88	0,42
Fabbricati	18.499,78	17.954,92	-2,95
Infrastrutture	13.706.279,32	17.819.776,08	30,01
Altri beni demaniali	133.596.144,53	137.592.183,37	2,99
Altre immobilizzazioni materiali (3)	627.466.183,91	633.508.308,17	0,96
Terreni	115.595.273,69	120.193.216,52	3,98
<i>di cui in leasing finanziario</i>			
Fabbricati	397.078.742,84	402.551.784,95	1,38
<i>di cui in leasing finanziario</i>			
Impianti e macchinari	665.717,11	486.230,50	-26,96
<i>di cui in leasing finanziario</i>			
Attrezzature industriali e commerciali	2.407.578,34	3.060.281,82	27,11
Mezzi di trasporto	30.044.380,42	27.937.772,99	-7,01
Macchine per ufficio e hardware	3.986.586,81	3.827.170,13	-4,00
Mobili e arredi	1.571.346,10	1.784.759,68	13,58
Infrastrutture	72.949.258,82	70.510.235,35	-3,34
Altri beni materiali	3.167.299,78	3.156.856,23	0,33
Immobilizzazioni in corso ed acconti	72.560.957,06	92.135.779,10	26,98
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	921.964.132,58	956.001.493,52	3,69
<u>Immobilizzazioni Finanziarie (1)</u>			
Partecipazioni in	346.261.833,65	353.235.983,28	2,01
imprese controllate	325.045.895,48	331.961.288,36	2,13
imprese partecipate	12.252.030,61	12.164.170,31	-0,72
altri soggetti	8.963.907,56	9.110.524,61	1,64
Crediti verso	127.246.679,73	106.364.497,40	-16,41
altre amministrazioni pubbliche	1.301.532,42	1.219.730,37	-6,29
imprese controllate	44.836.017,74	41.503.345,78	-7,43
imprese partecipate			
altri soggetti	81.109.129,57	63.641.421,25	-21,54
Altri titoli	12.837.344,67	13.469.302,53	4,92
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	486.345.858,05	473.069.783,21	-2,73
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)	1.458.854.754,53	1.483.377.916,98	1,68
C) ATTIVO CIRCOLANTE			
<u>Rimanenze</u>	319.091,85	302.798,96	-5,11
TOTALE RIMANENZE	319.091,85	302.798,96	-5,11
<u>Crediti (2)</u>			
Crediti di natura tributaria	2.282.873.323,86	1.785.387.029,19	-21,79
Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità	1.089.512.496,77	812.084.200,32	-25,46

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	01/01/2022	31/12/2022	% anni 2021/2022
<i>Altri crediti da tributi</i>	341.563.053,42	416.569.981,88	21,96
<i>Crediti da Fondi perequativi</i>	851.797.773,67	556.732.846,99	-34,64
Crediti per trasferimenti e contributi	1.187.125.031,53	1.627.320.203,31	37,08
<i>verso amministrazioni pubbliche</i>	933.235.259,88	1.157.373.726,36	24,02
<i>imprese controllate</i>			
<i>imprese partecipate</i>			
<i>verso altri soggetti</i>	253.889.771,65	469.946.476,95	85,10
Verso clienti ed utenti	20.299.761,51	28.325.662,67	39,54
Altri Crediti	453.454.798,36	385.188.099,20	-15,05
<i>verso l'erario</i>	25.908,00	35.126,00	35,58
<i>per attività svolta per c/terzi</i>	474.088,63	192.708,61	-59,35
<i>Altri</i>	452.954.801,73	384.960.264,59	-15,01
TOTALE CREDITI	3.943.752.915,26	3.826.220.994,37	-2,98
<i>Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</i>			
Partecipazioni	16.034.895,61	15.837.629,82	-1,23
Altri titoli			
TOTALE ATTIVITA' FINANZIARIE CHE N.C.I.	16.034.895,61	15.837.629,82	-1,23
<i>Disponibilità liquide</i>			
Conto di tesoreria	1.623.527.076,52	1.283.605.049,00	-20,94
<i>Istituto tesoriere</i>	1.623.527.076,52	1.283.605.049,00	-20,94
<i>presso Banca d'Italia</i>			
Altri depositi bancari e postali	31.400.742,51	28.081.852,32	-10,57
Denaro e valori in cassa	269.477,67	62.888,38	-76,66
Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente			
TOTALE DISPONIBILITA' LIQUIDE	1.655.197.296,70	1.311.749.789,70	-20,75
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)	5.615.304.199,42	5.154.111.212,85	-8,21
D) RATEI E RISCONTI			
Ratei attivi			
Risconti attivi	394.884,96	425.195,03	7,68
TOTALE RATEI E RISCONTI (D)	394.884,96	425.195,03	7,68
TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)	7.074.553.838,91	6.637.914.324,86	-6,17

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fig. 1 - Stato patrimoniale. Attività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2022.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Nella tabella che precede, è evidenziato lo Stato Patrimoniale attivo, ponendo a confronto la situazione al 31/12/2021 (o meglio all'apertura dei conti al 01/01/2022) con quella

al 31/12/2022. La ripartizione percentuale delle componenti dell'attivo è mostrata, invece, nella figura.

La componente più rilevante ed ancora in diminuzione rispetto agli anni precedenti (nel 2020 il 58,86, nel 2019 il 63,07, nel 2018 il 74 per cento), ma leggermente in crescita se la confrontiamo con il 2021 (55,75 per cento) è quella dei crediti, che è pari al 57,64 per cento del totale. Le immobilizzazioni materiali sono pari al 14,40 per cento dei valori patrimoniali, mentre quelle immateriali, in leggera crescita rispetto all'anno precedente (0,71 per cento), rappresentano lo 0,82 per cento del totale. Le immobilizzazioni finanziarie anch'esse in leggero aumento rispetto dell'attivo alla fine del 2021 (6,87 per cento), rappresentano il 7,13 per cento, in diminuzione rispetto all'esercizio 2020 (7,54 per cento), ma in aumento rispetto agli esercizi 2019 e 2018.

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

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

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

B) Le immobilizzazioni

Si tratta di elementi del patrimonio destinati ad essere utilizzati durevolmente dall'ente; la condizione per l'iscrizione è il verificarsi, alla data del 31 dicembre, dell'effettivo passaggio del titolo di proprietà del cespite. Si considerano immobilizzazioni anche le attività che sono oggetto di cartolarizzazione. Fanno eccezione i beni che entrano nella disponibilità dell'ente a seguito di leasing finanziario, acquisiti nel patrimonio dell'amministrazione pubblica alla data della consegna e rappresentati nello Stato Patrimoniale evidenziando il fatto che il bene non è ancora di proprietà dell'ente. Nel corso dell'anno 2022, la voce immobilizzazioni risulta in lieve aumento rispetto al precedente esercizio, dai 1.459 milioni del 31/12/2021 ai 1.483 milioni del 31/12/2022 (nel corso del 2020 vi era stato un incremento pari all'8 per cento e nel 2021 un aumento dell'1,47 per cento).

B.I) Le immobilizzazioni immateriali

Sono costituite da beni privi di tangibilità e consistenza fisica, e si riferiscono a costi pluriennali la cui competenza economica riguarda più periodi amministrativi. Il valore iscritto è dato dal costo sostenuto o di acquisizione, e comprende anche gli oneri accessori o di produzione, e tutti i costi direttamente imputabili (al netto dell'ammortamento). L'importo, in relazione alla residua possibilità di utilizzo, è pari a 54,30 milioni in aumento del 7,44 per cento rispetto all'anno precedente (che registrava 50,54 milioni e risultava in lieve aumento (3,83 per cento) rispetto al 2020 (48,68 milioni). Nel 2020, infatti, vi era stato un sensibile incremento rispetto all'anno precedente (31,64 milioni) che risultava, al contrario, in calo rispetto al 2018 (35,12 milioni). L'incremento registrato è pari, dunque, ad oltre 3,76 milioni rispetto all'anno precedente.

All'interno dell'aggregato, la categoria più rilevante, per valore, è rappresentata dai "diritti di brevetto e utilizzazione di opere d'ingegno", il cui importo risulta in aumento del 2,86

per cento rispetto all'esercizio precedente. Questi sono formati prevalentemente da costi pluriennali per l'acquisto e manutenzione dei *software* applicativi in uso. L'ente riferisce di applicare su questi l'ammortamento pari al 20 per cento. Per quanto riguarda "gli investimenti su beni di terzi"⁶, ove l'ente si avvalga del bene per un periodo sufficiente al completo ammortamento delle migliorie apportate, questi vengono ammortizzati con l'aliquota applicata ai beni della medesima tipologia; in caso contrario, "l'aliquota d'ammortamento è modificata in relazione alla durata residua della convenzione al fine di completare l'ammortamento entro i termini di scadenza della stessa". Con riferimento alle manutenzioni straordinarie sul demanio marittimo e sul demanio idrico statale, l'ente ha applicato l'aliquota del 20 per cento, stante la minor durata degli investimenti in oggetto.

L'Ente riferisce⁷ che fra gli investimenti più rilevanti della voce B.I.3 "Diritti di brevetto ed opere dell'ingegno" acquisiti a patrimonio nel 2022 vi sono quelli per manutenzione ed evoluzione di Sistemi informativi: sanitario e socio sanitario e sociale della Regione Toscana (1,43 milioni di euro), per le smart cities (0,76 milioni), potenziamento del sistema Open Toscana (0,55 milioni), altri sistemi operativi per ulteriori 6,31, di cui 2,98 milioni relativi al collaudo di software, la cui spesa era contabilizzata nell'esercizio precedente fra le "immobilizzazioni immateriali in corso e acconti".

Tra le immobilizzazioni immateriali, in particolare nella voce B.I.6 "*Immobilizzazioni in corso ed acconti*", oltre agli investimenti e manutenzioni evolutive in sistemi informativi non ancora collaudati (7,68 milioni), sono compresi anche gli investimenti effettuati dalla Regione su beni di terzi, prevalentemente beni del demanio statale, sulla base delle leggi vigenti che attribuiscono alle Regioni le relative funzioni. Nel 2022 sono state acquisite a patrimonio spese per manutenzioni straordinarie su beni demaniali dello Stato per complessivi 6,94 milioni, di cui oltre 6,33 milioni relativi al collaudo di lavori iniziati negli esercizi precedenti e contabilizzati nella voce B.III.3 "*Immobilizzazioni materiali in costruzione*" che ha comportato, pertanto, una diversa attribuzione di categoria.

B.II) Le immobilizzazioni materiali

Anch'esse sono iscritte al costo di acquisto o di produzione al netto dell'ammortamento, calcolato in relazione alla residua possibilità di utilizzo. Al costo storico, vengono aggiunti gli oneri sostenuti per l'acquisizione dei beni, mentre le manutenzioni straordinarie sono state capitalizzate e ammortizzate alla stessa aliquota, associata al cespite cui si riferiscono. Alle immobilizzazioni materiali in corso, rilevate in un'apposita voce dello Stato Patrimoniale e valutate al costo di produzione, non viene applicato l'ammortamento. Al costo storico sono state applicate le aliquote previste dal "Principio applicato concernente la contabilità economica-patrimoniale" al punto 4.18 dell'Allegato 4/3 del d.lgs. n. 118/2011. I beni di modico valore sono ammortizzati al 100 per cento.

Il valore al 31/12/2022 risulta di 956 milioni, in aumento del 3,69 per cento. In merito all'incremento registrato, pari a 34,04 milioni, rispetto all'anno precedente che registrava

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

⁷ Relazione al rendiconto 2022 – 9. Nota integrativa allo stato patrimoniale e al conto consuntivo.

921,96 milioni (nel 2020 +899,45 milioni), l'ente evidenzia⁸ che a fronte della nuova spesa sostenuta nell'esercizio per investimenti in beni materiali per oltre 46,51 milioni cui si aggiungono spese sostenute allo stesso titolo tramite il soggetto gestore ARTEA per 5,11 milioni e 189 mila euro di spese capitalizzate, ma sostenute "su stanziamenti di spesa corrente", hanno trovato conclusione e corretta allocazione nelle poste patrimoniali circa 26,63 milioni, di cui 10,67 milioni già allocate nel precedente esercizio nel conto B.III.3 "Immobilizzazioni in corso e acconti". L'ente segnala, altresì, l'inventariazione di complessivi 5,11 milioni di beni mobili di cui 0,99 afferenti all'allestimento dell'Archivio regionale di Arezzo, 0,95 per attrezzatura tecnica ed informatica per il sistema di Protezione Civile e 1,84 per attrezzatura ICT e il collaudo di opere relative a manutenzione straordinaria su strade regionali (4,64 milioni), nonché all'acquisizione di terreni a seguito di procedure espropriative (13,67 milioni). Inoltre, sono stati acquisiti nei registri inventariali beni trasferiti dalle province nonché beni donati alla Regione, non precedentemente inventariati per complessivi 1,53 milioni di cui 1,49 relativi alla collezione Siviero allocata alla voce B.II.1.9 - *Altri beni demaniali*.

La voce immobilizzazioni materiali in corso ed acconti, nella quale sono allocati nuovi investimenti (per 37,64 milioni), comprende prevalentemente le spese sostenute nel corso dell'esercizio finanziario per realizzare opere per la difesa del suolo finalizzate alla realizzazione di infrastrutture idrauliche o per la manutenzione straordinaria su opere idrauliche esistenti, per la manutenzione straordinaria di strade regionali, nonché lavori di migliorie sugli immobili di proprietà regionale.

Le immobilizzazioni materiali si distinguono in beni demaniali e beni patrimoniali disponibili ed indisponibili fisicamente esistenti presso l'amministrazione pubblica alla fine dell'esercizio, o che sono assegnati ad altri soggetti sulla base di provvedimenti formali. Tali beni sono valutati al prezzo di acquisto o di produzione, al netto delle quote di ammortamento determinate annualmente secondo le aliquote previste dal punto 4.18 dell'allegato 4.3 del d.lgs. n. 118/2011. I beni demaniali risultano in aumento del 3,69 per cento. La crescita del valore patrimoniale della suddetta categoria dipende dalla prosecuzione, anche nel 2022, dell'attività di individuazione e di valutazione dei beni che la compongono, secondo le regole di cui al d.lgs. n. 118/2011.

Per i beni patrimoniali la situazione registra un incremento rispetto all'anno precedente; all'interno di tale categoria i terreni ed i fabbricati, rispettivamente valutati in 120,19 e 402,55 milioni, rappresentano i cespiti di maggior valore patrimoniale.

Le immobilizzazioni materiali in corso, come già specificato, alle quali non è applicato l'ammortamento, sono accolte in un'apposita "voce" dello Stato Patrimoniale⁹ e valutate al costo di produzione¹⁰.

La categoria, il cui valore risulta in aumento del 3,69 per cento rispetto al 2021, oltre 34 milioni (nel 2021 oltre 22,5 milioni e nel 2020 quasi 14 milioni) accoglie, come già specificato, investimenti su beni materiali non ancora collaudati alla chiusura dell'esercizio precedente e

⁸ Nella nota integrativa al bilancio.

⁹ B.III.3 - Immobilizzazioni in corso ed acconti.

¹⁰ Al costo storico sono state applicate le aliquote previste dal "Principio applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale" al punto 4.18 dell'allegato 4/3 del d.lgs. n. 118/2011.

investimenti in corso sia sulle strade, sia sulle opere idrauliche e su lavori di manutenzione straordinaria negli immobili di proprietà regionale.

Fra le variazioni in diminuzione delle consistenze patrimoniali si evidenziano: dismissioni di beni mobili, per lo più completamente ammortizzati per complessivi 1,23 milioni che hanno comportato minusvalenze patrimoniali per poco più di 36 mila euro; cessioni di beni immobili del patrimonio disponibile per complessivi 2,72 milioni e la cessione di beni del patrimonio agricolo e forestale per 0,35 milioni che complessivamente hanno determinato plusvalenze e minusvalenze patrimoniali rispettivamente di 0,47 e 0,69 milioni ed, infine, eliminazione dalla consistenza patrimoniale dei beni mobili non rinvenuti nel corso della ricognizione straordinaria, per complessivi 3,07 milioni, già ammortizzati per complessivi 2,85 milioni con la conseguente rilevazione di insussistenza dell'attivo per complessivi 0,23 milioni.

B.IV) Le immobilizzazioni finanziarie

In questa voce sono registrate: le partecipazioni azionarie in società controllate e/o partecipate, iscritte ad un valore pari alla quota di patrimonio netto della società partecipata, corrispondente alla quota di capitale sociale versato dall'ente; le partecipazioni azionarie e non azionarie, inferiori al 20 per cento, in società non ricomprese nel perimetro di consolidamento sono state valutate al costo di acquisto, ridotto delle perdite durevoli di valore; le partecipazioni non azionarie in enti pubblici e privati, controllati e partecipati, valutate in base al "metodo del patrimonio netto". Riferisce, inoltre, l'ente che la quota di partecipazione relativamente alle fondazioni e agli enti in cui non vi è stato apporto di capitale è stata determinata in base al numero dei voti spettanti ai rappresentanti regionali nell'organo decisionale di tali soggetti. Il principio contabile applicato 4/3, come modificato dal d.m. 1° settembre 2021, prevede che gli eventuali utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto siano iscritti in una specifica riserva dello stesso patrimonio con contropartita, l'incremento della partecipazione. Relativamente alle partecipazioni che non hanno valore di liquidazione, in quanto lo statuto dell'ente prevede che in caso di scioglimento, il fondo di dotazione sia destinato a soggetti terzi, è stata istituita come prevista dal punto 6.1.3. b) del "Principio applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale", un'apposita riserva indisponibile pari alla quota di patrimonio netto. I crediti immobilizzati sono iscritti al valore nominale, al netto dell'eventuale svalutazione. Essi comprendono, tra l'altro, anche i crediti per i finanziamenti erogati ai destinatari finali per il tramite dei soggetti gestori sulla base delle diverse politiche regionali. Le quote di fondi mobiliari e immobiliari sono state valutate al costo storico di acquisizione ridotto delle perdite durevoli di valore.

Le immobilizzazioni finanziarie pari a 473,06 milioni, per il 2022, risultano ancora in diminuzione del 2,73 rispetto all'anno precedente (486,3 milioni per il 2021 in diminuzione rispetto al 2020 che registrava 489,64 milioni, -0,67 per cento), in controtendenza all'esercizio precedente che registrava un aumento rispetto al 2019 (da 414,4 a 489,6 milioni, +18,14 per cento). All'interno della categoria, le partecipazioni possedute in società controllate,

partecipate o in enti strumentali risultano in lieve aumento, +2,01, da 346 a 353 milioni (da 256 milioni nel 2019 a 339 nel 2020 e 346 nel 2021)¹¹.

C) L'attivo circolante

L'attivo circolante è composto dalle rimanenze, dai crediti, dalle attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi e dalle disponibilità liquide. Le rimanenze sono valutate al costo di acquisizione. Per tale voce si registra una moderata diminuzione, del 5,11 per cento (da 319 mila al 31.12.2021 a 303 mila al 31.12.2022). Negli esercizi precedenti erano presenti aumenti (26,23 nel 2021 e 22 per cento nel 2020); si tratta, peraltro di valori non rilevanti.

C.II) I crediti

I crediti di finanziamento sono iscritti nell'attivo dello Stato Patrimoniale solo se corrispondenti a obbligazioni giuridiche perfezionate ed esigibili, per le quali il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni¹². Sono iscritti al valore nominale al netto della eventuale svalutazione. Nell'attivo circolante, nella voce dello Stato Patrimoniale "Altri Crediti - Altri", riferisce l'ente, sono comprese le risorse versate dalla Regione a Fidi Toscana S.p.A., ARTEA e Sviluppo Toscana S.p.A., destinate ad essere erogate per il tramite di questi soggetti gestori, a titolo di contributo o finanziamento, a beneficiari finali sulla base delle diverse politiche regionali. Gli importi iscritti costituiscono fondi non ancora erogati. Rispetto a tali fondi, la contabilità finanziaria rileva solo le uscite relativamente al trasferimento delle risorse dalla Regione ai soggetti gestori. Pertanto, in relazione ad essi non troverebbero rappresentazione contabile, tutti i fatti, gli effetti economici e patrimoniali derivanti dal processo gestionale di concessione dei contributi ai beneficiari finali. Conseguentemente, al fine di dare una rappresentazione veritiera e corretta delle effettive consistenze patrimoniali dell'ente, ai fini della predisposizione del bilancio economico patrimoniale, si sono valorizzati anche i fondi in giacenza presso Fidi Toscana S.p.A., Artea, Sviluppo Toscana S.p.A. e ARTI, partendo dai seguenti assunti: a) le risorse da erogare ai beneficiari finali per il tramite di tali soggetti gestori, sono a tutti gli effetti di "proprietà" della Regione; b) i fondi in giacenza presso Fidi Toscana Spa, Artea, Sviluppo Toscana S.p.A. e ARTI sono risorse che la regione ha dato in gestione a un terzo per l'attuazione di politiche regionali, ma non si possono configurare come una forma di liquidità ordinaria, immediatamente nella disponibilità regionale, alla stregua di altri conti correnti; c) le forme tecniche di tali fondi sono riconducibili a poche fattispecie: Fondi rotativi, Fondi di agevolazione, Fondi di garanzia e altri fondi (es. esempio per assunzione partecipazioni); d) esiste una discrasia temporale tra il momento in cui le risorse, a seguito di atti amministrativi regionali, sono trasferite ai soggetti di cui sopra e il momento in cui gli stessi le erogano ai beneficiari finali; e) i fondi destinati alla concessione di garanzie rimangono presso il soggetto gestore fino all'esaurimento del piano di ammortamento dei prestiti garantiti. L'ente ha così ritenuto di procedere con opportune scritture di integrazione e rettifica esclusive della contabilità economico patrimoniale per completare il quadro informativo, nel rispetto del principio di una rappresentazione veritiera e corretta. Le risorse non ancora erogate ai destinatari finali

¹¹ Con d.m. 1° settembre 2021 è stato variato il principio contabile 4/3, paragrafo 6.3, prevedendo che, a partire dal rendiconto 2021, gli incrementi di valore delle partecipate valutate con il metodo del patrimonio netto, vengono registrate con contropartita l'aumento della riserva indisponibile destinata all'applicazione di questo metodo, mentre le perdite di valore sono imputate al conto economico.

¹² Principio contabile 4.3 – punto 6.2 allegato al d.lgs. n. 118/2011.

sono state di fatto assimilate a crediti per anticipi nei confronti dei soggetti gestori e contabilizzate nell'attivo patrimoniale alla voce "Altri crediti - Altri", come già detto. I crediti per i finanziamenti rilasciati per il tramite di tali soggetti gestori, essendo crediti di cui è titolare lo stesso ente, sono contabilizzati tra le immobilizzazioni finanziarie.

L'importo complessivo dei crediti, che alla fine dell'esercizio 2021 era pari a 3.944 milioni nel 2022 registra un complessivo di 3.826 milioni, con un lieve decremento pari al 2,98 per cento rispetto all'anno precedente (nel 2021 risultava, viceversa, un aumento del 3,22 per cento rispetto all'esercizio 2020 che registrava un calo di circa il 3,6 per cento). Tale somma è in gran parte costituita da crediti di natura tributaria (1.785 milioni), ancora in calo del 21,79 per cento rispetto all'esercizio precedente (che registrava 2.283 milioni circa, anch'esso in lieve calo, quasi dello 0,78 per cento, rispetto all'anno precedente). Una quota rilevante corrisponde ai crediti per trasferimenti e contributi, che ammontano a 1.627 milioni, +37,08 per cento, in linea all'esercizio precedente che registrava 1.187 milioni, +16,25 per cento, rispetto all'avvio della gestione 2021. Tra questi si registrano i "crediti verso clienti e utenti", per 28,32 milioni, ancora in aumento rispetto all'esercizio 2021 (che contabilizzava 20,30 milioni, +25,5 per cento rispetto al 2020, che registrava 16,17 milioni, anch'esso in lieve aumento, +2,7 per cento, rispetto al 2019).

Nella voce "altri crediti" che, al 31/12/2022, registra un valore pari a circa 385 milioni in decremento del 15,01 per cento rispetto al 2021 che annotava circa 453 milioni (in lieve diminuzione del 6 per cento rispetto all'anno precedente (il cui aumento era stato soltanto del 2 per cento), riferisce l'ente, sono inclusi i crediti per fondi in gestione, corrispondenti alle risorse giacenti presso i soggetti gestori (Fidi Toscana S.p.A., ARTEA, Sviluppo Toscana S.p.A. e ARTI per complessivi 362,09 milioni. Tutti gli importi sono al netto del relativo fondo svalutazione crediti.

Nell'esercizio 2022, come detto, appare nuovamente una lieve diminuzione dei crediti e ciò, eccettuato l'esercizio 2021 dove si è annotato un lieve aumento degli stessi, risulta in linea con la loro riduzione complessiva nel 2020 ed anche nel 2019 che seguiva, ancora più nettamente sia in valore assoluto che in percentuale, il decremento dell'esercizio 2018, determinando la persistenza, nel corso degli anni, di un elevato ammontare di crediti rispetto al totale delle attività, senza sostanziali miglioramenti stabili nella capacità di riscossione, specie in presenza di una altrettanto importante posizione debitoria; ciò poteva generare tensioni sulla liquidità, influenzando negativamente la tempistica dei pagamenti della Regione o, anche, degli enti dipendenti¹³.

C.IV) Le disponibilità liquide

Sono iscritte al valore nominale. Sono allocati in questa categoria i valori del conto di tesoreria e degli altri depositi bancari e postali. In corrispondenza anche alla modesta diminuzione dei crediti, si registra un decremento delle disponibilità liquide di quasi il 21 per cento (in controtendenza con il 2021, +36 per cento, il 2020 +25, il 2019 +142; nel 2018 era oltre il 39

¹³ Nel 2022 l'Ente ha rispettato i parametri ex d.lgs. n. 231/2002, poiché il tempo medio di pagamento è stato inferiore a 27 giorni rispetto al termine stabilito contrattualmente, come risulta dalla certificazione di cui al d.l. n. 66/2014 ("Attestazione dei tempi di pagamento"), allegata al rendiconto. Peraltro, l'indice di tempestività di pagamento delle aziende sanitarie e ospedaliere, nello stesso anno, oscilla tra i -17,89 giorni della Azienda Toscana Centro e i 23,57 dell'AOU Careggi, con una media di -4,53 giorni, secondo i dati forniti in sede istruttoria dalla Regione.

per cento, nel 2017 oltre il 20 per cento, che, allora, compensava il calo dell'esercizio 2016)¹⁴, che riduce il conto del tesoriere a circa 1.284 milioni (oltre 1.600 milioni nel 2021, 1.168 milioni nel 2020, 918 nel 2019 e 382 milioni nel 2018), e il complesso delle disponibilità liquide a circa 1.312 milioni (nel 2021 era oltre 1.655 milioni¹⁵). La voce "altri depositi bancari e postali" riguarda principalmente le disponibilità presso i conti correnti postali ed ammonta ad oltre 28 milioni, -10,57 per cento rispetto al 2021 che annotava oltre 31 milioni (-33 per cento rispetto al 2020 – quando ammontava a 46,80 milioni e -8 per cento rispetto al 2019). I valori di cassa, costituiti da valori bollati, buoni carburante e titoli di viaggio, pari a circa 63 mila, risultano in diminuzione del 76,66 per cento rispetto al 2021 (269 mila).

E) I ratei e risconti¹⁶

Nella voce "ratei e risconti attivi" sono stati inseriti i proventi di competenza dell'esercizio esigibili in esercizi successivi e i costi sostenuti entro la chiusura dell'esercizio, ma di competenza di esercizi successivi. L'ente effettua specifiche riconoscizioni, in tema di ratei e risconti, per le voci relative ad affitti, assicurazioni e interessi, registrate in contabilità finanziaria. I risconti attivi, alla fine dell'esercizio, ammontano a oltre 425 mila, + 7,68 per cento rispetto al 2021 che registrava circa 395 mila (426 mila nel 2020, 554 mila nel 2019 e 342 mila nel 2018) e si riferiscono a canoni di locazioni passive e assicurazioni. I ratei attivi non risultano rappresentati già dalla fine dell'esercizio 2017.

¹⁴ Nel 2016 le disponibilità liquide erano diminuite da 253 a 230 milioni.

¹⁵ Per la disamina completa della gestione di cassa si rinvia all'apposita sezione nella presente relazione.

¹⁶ I ratei attivi, iscritti e valutati in conformità a quanto stabilito dal Codice civile, rappresentano quote di ricavi/proventi che, pur rilevati per competenza nell'esercizio finanziario in chiusura, avranno manifestazione finanziaria futura. I risconti attivi si possono definire quote di costi che si sono manifestati finanziariamente nell'esercizio ma che vanno rinviati per competenza a futuri esercizi.

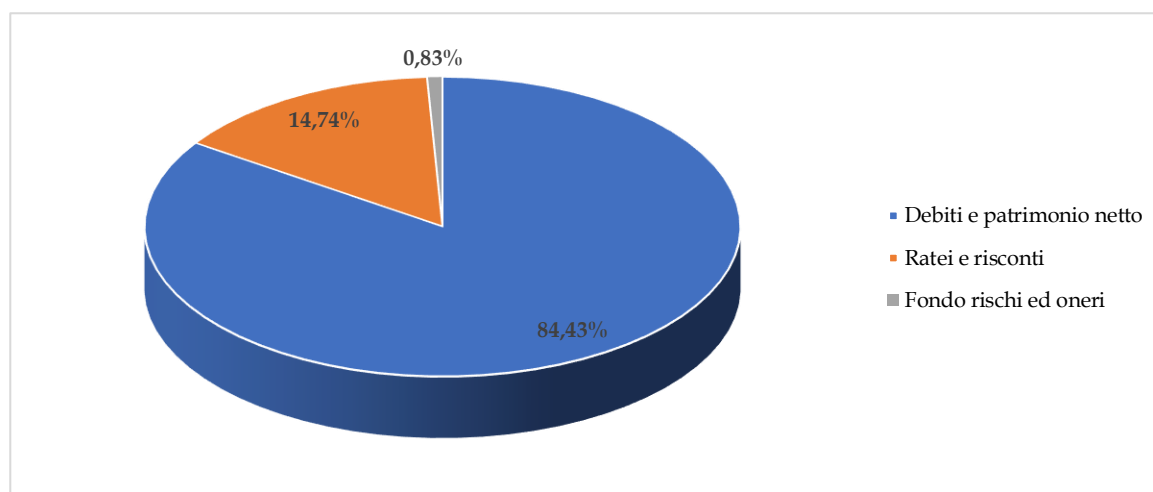
Tab. 2 - Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2022.

(in euro)

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	01/01/2022	31/12/2022	% 2021/2022
A) PATRIMONIO NETTO			
Fondo di dotazione			
Riserve	990.953.874,29	1.011.568.936,32	2,08
da capitale			
da permessi di costruire			
da riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	883.149.041,87	895.968.843,11	1,45
altre riserve indisponibili	107.804.832,42	115.600.093,21	7,23
altre riserve disponibili			
Risultato economico dell'esercizio	-25.747.451,04	61.465.407,07	-338,72
Risultati economici di esercizi precedenti	-1.118.979.471,94	-1.144.726.922,98	2,30
Riserve negative per beni indisponibili	-883.149.041,87	-895.968.843,11	1,45
TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)	-1.036.922.090,56	-967.661.422,70	-6,68
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI			
Per trattamento di quiescenza			
Per imposte			
Altri	22.551.473,69	55.104.742,31	144,35
TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)	22.551.473,69	55.104.742,31	144,35
C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO			
TOTALE T.F.R. (C)			
D) DEBITI(1)			
Debiti da finanziamento	1.960.044.857,54	2.064.441.919,67	5,33
prestiti obbligazionari	168.625.000,00	153.200.000,00	-9,15
v/ altre amministrazioni pubbliche	745.494.468,09	722.355.114,50	-3,10
verso banche e tesoriere			
verso altri finanziatori	1.045.925.389,45	1.188.886.805,17	13,67
Debiti verso fornitori	549.566,43	7.494.198,40	1263,66
Acconti	514.600,00	359.600,00	-30,12
Debiti per trasferimenti e contributi	2.314.332.327,85	2.688.530.658,46	16,17
enti finanziati dal servizio sanitario nazionale			
altre amministrazioni pubbliche	2.036.577.772,58	2.516.710.428,69	23,58
imprese controllate	42.720.809,70	42.885.046,49	0,38
imprese partecipate	5.461.665,79	263.665,79	-95,17
altri soggetti	229.572.079,78	128.671.517,49	-43,95
Altri debiti	2.685.114.961,45	1.811.113.330,89	-32,55
tributari	126.888.538,64	107.671.502,49	-15,14
verso istituti di previdenza e sicurezza sociale	5.895.465,00	8.467.941,93	43,63
per attività svolta per c/terzi (2)			
altri	2.552.330.957,81	1.694.973.886,47	-33,59
TOTALE DEBITI (D)	6.960.556.313,27	6.571.939.707,42	-5,58
E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			
Ratei passivi	44.556.052,54	39.466.386,75	-11,42
Risconti passivi	1.083.812.089,97	939.064.911,08	-13,36
Contributi agli investimenti	441.426.861,01	427.878.939,59	-3,07
da altre amministrazioni pubbliche	429.278.225,48	416.887.223,68	-2,89
da altri soggetti	12.148.635,53	10.991.715,91	-9,52
Concessioni pluriennali			
Altri risconti passivi	642.385.228,96	511.185.971,49	-20,42
TOTALE RATEI E RISCONTI (E)	1.128.368.142,51	978.531.297,83	-13,28
TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)	7.074.553.838,91	6.637.914.324,86	-6,17
CONTI D'ORDINE			
1) Impegni su esercizi futuri	7.001.833.750,06	6.655.760.504,44	-4,94
2) beni di terzi in uso			
3) beni dati in uso a terzi			
4) garanzie prestate a amministrazioni pubbliche	365.187.612,70	340.042.603,67	-6,89
5) garanzie prestate a imprese controllate			
6) garanzie prestate a imprese partecipate			
7) garanzie prestate a altre imprese			
TOTALE CONTI D'ORDINE	7.367.021.362,76	6.995.803.108,11	-35,68

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fig. 2 - Stato patrimoniale. Passività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2022.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

La tabella precedente, che rappresenta la parte passiva del patrimonio regionale, mette a confronto, come per la parte attiva, la situazione al 31/12/2021 con quella al 31/12/2022, mentre il grafico precedente individua la ripartizione percentuale delle voci patrimoniali del passivo. Quanto a tale ultimo aspetto, va specificato che la voce “debiti e patrimonio netto” è costituita da partite debitorie per 6.572 milioni, e dal patrimonio netto (negativo) di -967,66 milioni.

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

A) Il patrimonio netto

Il patrimonio netto è composto dal fondo di dotazione, costituito a sua volta dalla differenza tra attivo e passivo, al netto del valore attribuito alle riserve; viene ivi inserito anche il risultato economico dell'esercizio. In totale, si registra nel corso dell'anno un miglioramento pari al 6,68 per cento, in controtendenza con il lieve decremento dell'1,38 per cento del 2021, ma in linea con i sensibili miglioramenti registrati negli esercizi precedenti (+27 per cento nel 2020, +18 per cento nel 2019 e +25 per cento nel 2018); infatti da -1.037 milioni al 31/12/2021 si modifica in -968 milioni al 31/12/2022, in presenza di un risultato economico positivo della gestione pari a +61,46 milioni.

Come già accennato nei precedenti referti, la negatività del fondo di dotazione e, in definitiva, del patrimonio netto è connessa alla specifica attività istituzionale della Regione, volta alla promozione dello sviluppo socioeconomico del territorio regionale con il trasferimento di risorse, anche patrimoniali, a soggetti pubblici e privati. I contributi agli investimenti conferiti a soggetti pubblici del territorio (aziende sanitarie, comuni, province, comunità montane etc.), ad esempio, aumentano la dotazione patrimoniale di questi soggetti, facendo diminuire di conseguenza il patrimonio dell'ente¹⁷. D'altra parte, negli ultimi anni il finanziamento degli investimenti è avvenuto sostanzialmente in assenza di corrispondenti fonti di finanziamento,

¹⁷ In base ad una ricognizione sulla contabilità dal 2010 al 2015, risulta che la Regione Toscana ha impegnato, per contributi agli investimenti a soggetti pubblici mediante ricorso all'indebitamento, quasi 4 miliardi di euro.

in quanto i mutui non vengono assunti in presenza di adeguata giacenza di cassa (sistema dei cosiddetti “mutui a pareggio”).

L'Ente in occasione del rendiconto 2021 aveva riferito che, in conformità al principio contabile 4/3 “Principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale”, a decorrere da tale esercizio, sono state riclassificate le voci che compongono il Patrimonio Netto: I) fondo di dotazione; II) riserve; III) risultato economico dell'esercizio; IV) risultati economici di esercizi precedenti e V) riserve negative per beni indisponibili. Il Fondo di dotazione rappresenta la parte indisponibile del patrimonio netto, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente e può assumere soltanto valore positivo o pari a zero. Le riserve del patrimonio netto (di cui alla lettera b) possono assumere solo valore positivo o pari a zero e sono suddivise in riserve disponibili ed indisponibili. Le riserve disponibili costituiscono la parte del patrimonio netto che, in caso di perdita, è utilizzabile per il ripiano, a garanzia del fondo di dotazione, previa delibera del Consiglio. Le riserve indisponibili sono le medesime di quelle istituite a decorrere dall'esercizio 2017 e cioè: “riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali” di importo pari al valore dei beni demaniali, patrimoniali e culturali iscritto nell'attivo patrimoniale, variabile in conseguenza dell'ammortamento e dell'acquisizione di nuovi beni; “altre riserve indisponibili” che sono state costituite a) a seguito dei conferimenti al fondo di dotazione di enti le cui partecipazioni non hanno valore di liquidazione, in quanto il loro statuto prevede che, in caso di scioglimento, il fondo di dotazione sia destinato a soggetti non controllati o partecipati dalla controllante/partecipante. Tali riserve sono utilizzate in caso di liquidazione dell'ente controllato o partecipato; b) dagli utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto in quanto riserve vincolate all'utilizzo previsto dall'applicazione di tale metodo.

La voce “riserve negative per beni indisponibili”, che può assumere soltanto valore negativo, è utilizzata quando la voce “risultati economici di esercizi precedenti” e le riserve disponibili non sono capienti per consentire la costituzione o l'incremento delle riserve indisponibili. Non potrà assumere un valore superiore, in valore assoluto, all'importo complessivo delle riserve indisponibili.

L'Ente relaziona che nel corso dell'esercizio 2022 si è provveduto ad incrementare la riserva indisponibile per i beni demaniali, patrimoniali indisponibili e per i beni culturali, in relazione ai nuovi investimenti e agli ammortamenti dell'anno, nonché ad adeguare la riserva indisponibile conseguentemente alla rivalutazione di partecipazioni già iscritte in bilancio che non hanno valore di liquidazione.

Infine, l'applicazione del novellato principio contabile relativo alle partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto, secondo il quale gli incrementi di valore della partecipazione da iscrivere nel bilancio d'esercizio trovano contropartita nella riserva indisponibile (per l'applicazione del metodo del patrimonio netto) e non alla voce “rivalutazioni” del conto economico, ha contribuito ad un miglioramento del risultato di esercizio.

B) I fondi per rischi ed oneri¹⁸

Sono stanziamenti a copertura di passività potenziali il cui verificarsi è probabile o possibile. La nota integrativa allo stato patrimoniale e al conto economico specifica che queste passività sono state valutate “secondo stime basate su conoscenze e dati il più oggettivi possibili e nel rispetto dei principi di prudenza e di rappresentazione veritiera e corretta della realtà”, come previsto dall’allegato 4.3 del d.lgs. n. 118/2011. Il valore contabile, al termine dell’esercizio è pari a 55,10 milioni (22,55 milioni nel 2021 e 12,11 milioni nel 2020). L’aumento di 32,55 milioni è dovuto all’accantonamento nell’anno di 19,45 milioni al fondo spese legali che passa da 17,05 milioni del 2021 a 36,50 milioni nel 2022, all’accantonamento “in via prudenziale” di 16,72 milioni al fondo perdite societarie, relativamente alla procedura di concordato della società partecipata Terme di Montecatini S.p.A. e all’indennità di fine mandato pari a 1,80 milioni (1,54 milioni nel 2021). Il Fondo di copertura oneri futuri per il personale è stato azzerato a seguito del rinnovo del CCNL e le relative risorse previste a bilancio.

L’incremento della posta contabile è pari al 144,35 per cento (+86,20 nel 2021, +35,3 per cento nel 2020).

In considerazione dell’applicazione del metodo del patrimonio netto, secondo quanto prevede il punto 4.22 dell’allegato 4/3, il fondo perdite societarie¹⁹, come sopra descritto, non viene più accantonato tra i fondi rischi.

D) I debiti²⁰

Sono valutati al loro valore nominale a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate. Il complesso delle partite debitorie è in decremento del 5,58 per cento rispetto all’esercizio precedente (da 6.960 milioni a 6.572) leggermente inferiore a quello dell’anno precedente (5,91 per cento da 6.572 del 2020 a 6.960 del 2021), in controtendenza alla riduzione degli ultimi esercizi (- 2,92 per cento nel 2020 e - 10,4 per cento nel 2019). Di questi debiti, 2.064 milioni sono costituiti da debiti di finanziamento, che sono aumentati del 5,33 per cento rispetto all’anno precedente (da 1.960 a 2.064) in controtendenza all’esercizio 2021 quando erano diminuiti considerevolmente del 49,26 per cento (4,26 per cento nel 2020 e 12 per cento nel 2019). La voce “debiti di finanziamento” non comprende le somme anticipate dalla Tesoreria dello Stato per la sanità, come stabilito nell’allegato 4/3 del d.lgs. n. 118/2011 a seguito della modifica all’art. 4 del d.m. del 1° settembre 2021²¹. Tale modifica, però, ha generato un incremento della voce “altri debiti” nell’esercizio precedente (di oltre il 260 per cento, passando da 742,63 del 2020 a 2.685,11 milioni nel 2021), ma un decremento nel 2021 del 32,55 per cento (da 2.685,11 a 1.811 milioni).

¹⁸ Nel primo sono allocati accantonamenti per passività potenziali che è probabile e/o possibile che si verifichino. Nel fondo per oneri, invece, sono accantonate passività il cui ammontare o la cui data di estinzione sono indeterminati.

¹⁹ Come previsto dal punto 4.22 dell’allegato 4/3.

²⁰ I debiti di finanziamento consistono nella differenza tra l’importo del debito all’inizio dell’esercizio e i pagamenti effettuati per rimborso dei prestiti. I debiti di funzionamento o verso i fornitori sono inseriti nello Stato Patrimoniale allorquando corrispondono ad obbligazioni giuridicamente perfezionate esigibili ed il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni. In ogni caso, tutti i debiti sono valutati al loro valore nominale, in presenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate.

²¹ Tali somme devono essere contabilizzate, infatti, alla voce D5 – Altri debiti – lett. d).

L'aggregato comprende anche i residui passivi perenti²² che al 31/12/2022 ammontano a 62,73 milioni ancora in calo sia rispetto al 2021 (73,91 milioni) sia rispetto al 2020 (85,64 milioni nel 2020), al 2019 (94,32 milioni) e al 2018 (118,55 milioni).

Detti residui sono destinati a ridursi gradualmente²³ in conseguenza delle reiscrizioni o per cancellazioni effettuate per estinzione delle obbligazioni nei confronti dei creditori, per insussistenza, oppure per intervenuta prescrizione. L'ente accantona una quota dell'avanzo di amministrazione per finanziare appositi fondi, opportunamente distinti per tipo di spesa e tipo di risorsa, a copertura dei residui perenti.

Nel corso dell'esercizio 2022 sono stati contratti nuovi mutui (201,54 milioni con la Cassa Depositi e Prestiti) e l'Ente rammenta che nel esercizio 2020, al fine di reperire maggiori risorse finanziarie a causa dell'emergenza epidemiologica Covid-2019, vista l'autorizzazione della l.r. n. 38/2020, lo stesso aveva proceduto ad una rinegoziazione di alcuni contratti di prestito mediante estensione dell'ammortamento fino al 31 dicembre 2043, ad un tasso di interesse fisso, ottenendo un risparmio nel triennio 2020-2022, sia in termini di interesse, sia di quota capitale da rimborsare.

Nella voce acconti, pari a 0,36 milioni sono ricomprese le somme incassate in via di anticipo relativamente a due aste effettuate nel corso dell'anno 2020 e un'asta effettuata nel 2022²⁴.

Sono altresì compresi in tale voce anche gli impegni caduti in perenzione fino al 2015, secondo la normativa contabile previgente (al termine del 2022 ammontano a 62,73 milioni e nel 2021 ammontavano a 73,91 milioni).

E) I ratei e risconti e contributi agli investimenti

L'ente aveva a suo tempo riferito che i debiti sono stati riportati nello Stato Patrimoniale seguendo le prescrizioni dell'art. 2424-bis, comma 6, del Codice Civile, come suggerito dal "principio applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale". Nella voce "ratei e risconti attivi" sono stati iscritti i proventi di competenza dell'esercizio esigibili in esercizi successivi e i costi sostenuti entro la chiusura dell'esercizio, ma di competenza di esercizi successivi. Nella voce "ratei e risconti passivi" sono stati inseriti, rispettivamente, i costi di competenza dell'esercizio esigibili in esercizi successivi e i proventi percepiti entro la chiusura dell'esercizio, ma di competenza di esercizi futuri. In particolare, la voce economica "risconti passivi" comprende l'avanzo di amministrazione vincolato proveniente dalla contabilità finanziaria e corrispondente a componenti positive di reddito (accertamenti di esercizi precedenti) che non hanno trovato correlazione con i corrispondenti costi nell'esercizio in cui le positività si sono manifestate. Analogamente, vi trova rappresentazione il fondo pluriennale vincolato, per la parte relativa a risorse vincolate.

Il valore dell'aggregato è pari a 978,53 milioni in diminuzione del 13,28 per cento (-149,84 milioni rispetto al valore dell'anno precedente che registrava 1.128,38 milioni, con un aumento

²² I residui perenti risultano un debito patrimoniale iscritto tra i "debiti" del conto del patrimonio.

²³ L'art. 60, c. 3 del d.lgs. n. 118/2011 dispone che a decorrere dall'esercizio finanziario 2015 non è consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione.

²⁴ Complesso immobiliare Villa Basilewsky e del terreno situato nel comune di Castiglione della Pescaia e Società Agricola Val di Picchio, a seguito di asta effettuata nel 2022.

considerevole di 198,21 milioni²⁵, cioè di oltre il 21 per cento rispetto al precedente esercizio), di cui solo 39,47 milioni relativi a ratei passivi che includono il compenso per il salario accessorio dei dipendenti, da pagare nell'anno 2023, ma di competenza economica del 2022 (33,12 milioni) e interessi passivi su anticipazioni di liquidità del MEF (7,35 milioni), mentre la maggior parte (oltre 934 milioni) è costituita dai risconti passivi, che includono, come detto, l'avanzo di amministrazione vincolato ed il fondo pluriennale vincolato relativo a risorse di natura vincolata di parte corrente. Infine, nella voce economica "contributi agli investimenti" (pari a 427,88 milioni, in decremento del 3,27 per cento e in controtendenza all'esercizio precedente che registrava 441,43 milioni, +87,34 rispetto al 2020), sono iscritti, oltre all'avanzo di amministrazione vincolato ed il fondo pluriennale vincolato in conto capitale, i contributi ricevuti per il finanziamento delle immobilizzazioni, che saranno imputati ai conti economici dei futuri esercizi successivi in proporzione alle quote di ammortamento dei relativi cespiti.

I conti d'ordine

Questi, suddivisi nella consueta triplice classificazione: rischi, impegni, beni di terzi, registrano gli accadimenti che potrebbero produrre effetti sul patrimonio dell'ente in tempi successivi a quelli della loro manifestazione ed includono la voce "1) Impegni su esercizi futuri", cioè gli impegni assunti sulle annualità successive del bilancio finanziario per l'acquisto di beni e servizi, pari a 6.655,76 milioni (in decremento del 4,94 rispetto al 2021 che registrava 7.001,83 milioni) e la voce "4) Garanzie prestate", che include le garanzie prestate dalla Regione a favore di enti dipendenti, quali le lettere di *patronage* a favore delle Aziende sanitarie toscane²⁶, e una fidejussione prestata a garanzia di un prestito concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. all'Autorità portuale di Piombino (65 milioni).

Il valore complessivo del 2022, pari a 6.996 milioni registra nuovamente un decremento pari al 35,68 per cento rispetto al 2021 (che registrava 7.367 milioni, -8,63 per cento rispetto al 2020 (che registrava 8.062 milioni), esercizio in cui si era osservata una lieve diminuzione dell'1,6 per cento rispetto al 2019.

Il Conto Economico è definito dal d.lgs. n. 118/2011²⁷ come lo strumento che permette, nell'ambito del sistema integrato di contabilità economico-patrimoniale, di rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni attuate da una amministrazione pubblica. Ciò permette di rappresentare le "utilità economiche" acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari, consentendo la predisposizione dello Stato Patrimoniale e la rilevazione, in particolare, delle variazioni del patrimonio dell'ente che costituiscono, come già ricordato, un indicatore dei risultati della gestione.

²⁵ Nel 2020 si era registrato un aumento del 2,38 per cento, mentre nel 2019 si era registrato un calo dell'1,9 rispetto al 2018 (quando valeva 926 milioni e dove si era registrata il calo dell'1,5 per cento rispetto al 2017).

²⁶ Le garanzie sotto forma di lettere di *patronage* a favore delle Aziende sanitarie valgono oltre 275 milioni (300,19 nel 2021).

²⁷ Principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria Allegato 4/3.

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

Esso viene redatto in forma scalare, ovvero a saldi progressivi, in ordine decrescente rispetto all'inerenza con le funzioni istituzionali. Così, il primo saldo riguarda le componenti positive e negative della gestione "istituzionale"²⁸, il secondo quello della gestione finanziaria; segue poi il saldo delle rettifiche di valore delle attività finanziarie e, infine, quello della gestione straordinaria.

Tab. 3 - Conto economico. Anni 2022-2021.

(in euro)

CONTO ECONOMICO		2022	2021	2022/2021
A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE				
1	Proventi da tributi	9.287.625.118,58	8.826.078.683,48	5,23
2	Proventi da fondi perequativi	0,00	135.163.163,76	-100,00
3	Proventi da trasferimenti e contributi	1.888.284.663,55	1.449.372.529,82	30,28
a	<i>Proventi da trasferimenti correnti</i>	1.534.631.506,68	1.323.631.153,94	15,94
b	<i>Quota annuale di contributi agli investimenti</i>	6.147.927,76	5.814.445,01	5,74
c	<i>Contributi agli investimenti</i>	347.505.229,11	119.926.930,87	189,76
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	73.245.029,58	58.832.519,67	24,50
a	Proventi derivanti dalla gestione dei beni	55.507.832,97	42.608.571,29	30,27
b	Ricavi della vendita di beni			
c	Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi	17.737.196,61	16.223.948,38	9,33
5	Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc (+/-)			
6	Variazione dei lavori in corso su ordinazione			
7	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni			
8	Altri ricavi e proventi diversi	57.229.278,30	46.899.914,80	22,02
	TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)	11.306.384.090,01	10.516.346.811,53	7,51
B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE				
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	11.589.424,33	7.715.272,58	50,21
10	Prestazioni di servizi	781.358.797,53	759.772.649,92	2,84
11	Utilizzo beni di terzi	4.543.494,96	6.051.261,82	-24,92
12	Trasferimenti e contributi	9.784.504.196,22	9.332.775.609,15	4,84
a	Trasferimenti correnti	9.240.667.065,23	8.939.636.559,32	3,37
b	Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche.	353.413.503,19	266.233.350,33	32,75
c	Contributi agli investimenti ad altri soggetti	190.423.627,80	126.905.699,50	50,05
13	Personale	163.897.103,74	158.244.504,84	3,57
14	Ammortamenti e svalutazioni	168.872.436,81	131.825.512,54	28,10
a	Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali	14.590.503,19	13.650.983,94	6,88
b	Ammortamenti di immobilizzazioni materiali	11.687.463,67	11.462.670,67	1,96
c	Altre svalutazioni delle immobilizzazioni			
d	Svalutazione dei crediti	142.594.469,95	106.711.858,93	33,63
15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	16.292,89	-66.311,96	-124,57
16	Accantonamenti per rischi	36.168.642,92	10.360.587,11	249,10
17	Altri accantonamenti	259.965,94	79.196,61	228,25
18	Oneri diversi di gestione	102.304.991,60	7.398.377,23	1282,80
	TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)	11.053.515.346,94	10.414.156.660,84	6,14
	DIFF. COMP. POSITIVI E NEGATIVI (A-B)	252.868.743,07	102.190.150,69	147,45
C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI				
	Proventi finanziari			
19	Proventi da partecipazioni	6.619.516,33	10.781.552,39	-38,60
a	da società controllate			
b	da società partecipate	352.013,80	0,00	0,00
c	da altri soggetti	6.267.502,53	10.781.552,39	-41,87

²⁸ Nei conti economici di carattere privatistico è detta "gestione caratteristica" per indicare la rilevazione di proventi/ricavi e oneri/costi direttamente derivanti dall'attività specifica.

CONTO ECONOMICO		2022	2021	2022/2021
20	Altri proventi finanziari	4.353.011,08	1.928.242,64	125,75
	Totale proventi finanziari	10.972.527,41	12.709.795,03	-13,67
.	Oneri finanziari			
21	Interessi ed altri oneri finanziari	37.137.477,11	44.399.344,22	-16,36
a	Interessi passivi	37.137.477,11	44.399.344,22	-16,36
b	Altri oneri finanziari			
	Totale oneri finanziari	37.137.477,11	44.399.344,22	-16,36
	TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI (C)	-26.164.949,70	-31.689.549,19	17,43
	D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE			
22	Rivalutazioni			
23	Svalutazioni	4.719.091,05	6.875.353,63	-31,36
	TOTALE RETTIFICHE (D)	-4.719.091,05	-6.875.353,63	-31,36
	E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI			
24	Proventi straordinari	85.106.553,44	84.860.050,42	0,29
a	Proventi da permessi di costruire			
b	Proventi da trasferimenti in conto capitale	108.350,41	220.459,08	-50,85
c	Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo	84.205.121,33	83.050.038,11	1,39
d	Plusvalenze patrimoniali	265.231,37	675.163,90	-60,72
e	Altri proventi straordinari	527.850,33	914.389,33	-42,27
	Totale proventi straordinari	85.106.553,44	84.860.050,42	0,29
25	Oneri straordinari	233.859.990,39	163.724.819,61	42,84
a	Trasferimenti in conto capitale	133.539.270,60	104.667.459,00	27,58
b	Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo	99.270.097,71	58.688.580,95	69,15
c	Minusvalenze patrimoniali	744.837,88	317.735,46	134,42
d	Altri oneri straordinari	305.784,20	51.044,20	499,06
	Totale oneri straordinari	233.859.990,39	163.724.819,61	42,84
	TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)	-148.753.436,95	-78.864.769,19	88,62
	RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	73.231.265,37	-15.239.521,32	-580,54
26	Imposte (*)	11.765.858,30	10.507.929,72	11,97
	RISULTATO DELL'ESERCIZIO	61.465.407,07	-25.747.451,04	-338,72

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Come si evince dalla tabella, i componenti positivi (proventi/ricavi) nel saldo della gestione "istituzionale", pari a 11.306 milioni, +7,51 per cento rispetto al 2021 che registrava 10.516 milioni (+1,86 per cento; +3,65 per cento nel 2020 e +4,09 per cento nel 2019), sono rappresentati prevalentemente da tributi (la variazione positiva di tale voce, riferisce l'ente, è dovuta quasi totalmente a trasferimenti statali per IRAP e compartecipazione IVA, relativamente al settore finanziario), per 9.288 milioni (oltre l'82 per cento del totale), in aumento del 5,23 per cento ed in linea con l'esercizio precedente (+3,88 per cento) ma, in controtendenza rispetto al 2020 che registrava una diminuzione di quasi il 3 per cento rispetto al 2019 (in quest'ultimo esercizio, viceversa, risultava +1,78 per cento rispetto al 2018); a questo proposito l'Ente riferiva che anche nel corso del 2021 l'andamento delle componenti positive era stato influenzato dall'emergenza sanitaria Covid-19 anche se, a partire dal mese di settembre 2021, erano ripartite le normali attività di recupero tramite ruoli coattivi che le normative poste in essere per la mitigazione degli effetti economici dell'emergenza avevano bloccato.

Si registrano, inoltre, proventi da trasferimenti e contributi per 1.888 milioni (+30,88 per cento) in controtendenza all'esercizio precedente (circa -9 per cento), ma in linea al 2020 (che registrava +54,95 per cento rispetto al 2019). Questi sono suddivisi in: a) proventi da trasferimenti correnti pari a 1.534,63 milioni (+15,94 per cento rispetto al 2021 che registrava 1.323,63 milioni, +11,68 per cento rispetto al 2020 e +73,50 per cento rispetto al 2019) il cui aumento di 221 milioni rispetto all'anno precedente è dovuto in massima parte alla registrazione del *pay-back* per il superamento del tetto per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 delle spese per

dispositivi medici; b) proventi da contributi agli investimenti, per 347,51 milioni che risultano in aumento del 189,76 per cento rispetto al 2021, in controtendenza al precedente esercizio (-70 per cento), ma in linea con il 2020 (+17,05 per cento). Questa voce risulta in aumento rispetto al 2021 a causa di maggiori trasferimenti da parte dello Stato di 220 milioni relativi in massima parte ad azioni previste dal PNRR (edilizia pubblica residenziale, ammodernamento del parco tecnologico in sanità, etc.), all'acquisto di treni, risorse FSC previste per il piano operativo, ambiente etc.; c) quota annuale di contributi agli investimenti destinata a sterilizzare le quote di ammortamento dei cespiti acquistati con essi, pari a 6,15 milioni.

L'ente riferisce che l'anno 2022 vede azzerarsi i proventi da fondi perequativi in quanto per l'esercizio 2022 il meccanismo previsto dal d.lgs. n. 56/2000 vede la Regione Toscana concorrere alla solidarietà interregionale.

I “ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici”, che nel 2019 risultavano pari a 45,60 milioni, passano dai 49,14 del 2020 (+7,77 per cento) ai 58,83 milioni del 2021 (+9,42 per cento) e ai 73,25 milioni del 2022 (+24,50 per cento) ed includono, tra gli importi più significativi, i canoni sulle concessioni del demanio idrico e i proventi derivanti dal controllo degli impianti termici effettuati da ARRR S.p.A., ma incassati direttamente dall'ente.

Tra i componenti negativi della gestione “caratteristica”, per un totale di 11.053,51 milioni (+ 6,14 per cento rispetto al 2021 che registrava 10.414 milioni; +3,78 per cento rispetto al 2020 che ammontava a 10.035 milioni, in lieve calo rispetto all'anno precedente che registrava +4,03 per cento), la voce più rilevante è quella relativa ai “trasferimenti e contributi”, che ammonta a circa 9.784 milioni (+4,84 rispetto al 2021 che contava 9.333 milioni sul totale dei costi, +2,81 per cento, in crescita di circa 255 milioni rispetto al 2020) in aumento di circa 452 milioni rispetto all'anno precedente.

All'interno di tale voce i trasferimenti correnti, pari a 9.240 milioni sono in aumento di 301 milioni rispetto al 2021 (484,61 milioni, rispetto al 2020), e ciò è dovuto a maggiori trasferimenti di risorse (circa 422 milioni) alle Aziende e agli Enti del Servizio sanitario nazionale. Diminuiscono i trasferimenti ai Ministeri (-19 milioni), ai Consorzi di enti locali (-40 milioni) e alle imprese (-53,47 milioni), viceversa aumenta la spesa per borse di studio (+4,6 milioni) e per il servizio civile (+3,9 milioni).

I trasferimenti per contributi agli investimenti, in controtendenza con l'anno precedente in cui erano diminuiti di quasi 233 milioni in presenza di minori trasferimenti da parte dello Stato, nel 2022 sono pari a 543,84 milioni, in crescita di circa 150 milioni e in coerenza con i maggiori trasferimenti da parte dello Stato. Sempre nella stessa gestione, i costi per l'acquisto di beni e per prestazioni di servizi ammontano, rispettivamente, a 11,59 milioni (+50 per cento rispetto al 2021 che registrava 7,7 milioni, -64,4 per cento rispetto al 2020, in controtendenza agli ultimi esercizi che registravano +26,81 per cento nel 2020 e +16,52 per cento nel 2019) e 781,36 milioni (2,84 per cento rispetto al 2021 che contava 759,8 milioni, +7 per cento circa; +1,68 per cento nel 2020); quest'ultimo valore include, in particolare, il costo per i servizi di trasporto pubblico locale su gomma e su ferro. Il costo del personale, pari a 163,90 milioni (+3,67 per cento rispetto al 2021 che registrava 158,24 milioni, -3,37 per cento; +0,61 per cento nel 2020), risulta lievemente in aumento rispetto all'anno precedente. Vengono poi in

evidenza, quali costi dell'esercizio, le quote annuali di ammortamento, per 26,28 milioni²⁹, le "altre svalutazioni per immobilizzazioni" che nel 2019 erano pari a 0,04 milioni, accantonamento motivato dall'ente con una "più corretta determinazione del valore di alcuni immobili a seguito di aggiornamento catastale", nell'anno corrente, come del resto in quelli precedenti, non risultano presenti.

Per quanto riguarda la voce "svalutazione dei crediti", pari a 142,59 milioni (+ 33,63 per cento rispetto al 2021 che registrava 106,71 milioni contro i 15,96 milioni del 2020) questa registra un considerevole aumento per effetto dell'applicazione sui residui attivi, presenti al termine dell'esercizio, della metodologia prevista dall'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 per la svalutazione dei crediti di dubbia esigibilità. Ciò in controtendenza al 2020 quando risultava drasticamente ridotta (-89,67 per cento)³⁰, ma conforme al 2019 il cui importo era pari a 154,46 milioni (+70,31 per cento) e l'incremento³¹, rispetto al 2018, era "dovuto ai maggiori accertamenti per ruoli coattivi delle tasse automobilistiche emessi nel corso del 2019 e parzialmente svalutati". La voce "accantonamento per rischi", pari a 36,17 milioni si riferisce all'adeguamento del fondo spese legali per 19,45 milioni, mentre 16,72 milioni sono stati "prudenzialmente accantonati" al fondo perdite relativamente alla procedura di concordato della società partecipata Terme di Montecatini S.p.A.

La voce "oneri diversi di gestione" passa da 7,40 milioni del 2021 a 103,30 milioni del 2022. Questo considerevole aumento l'ente lo attribuisce per 88,61 milioni alla restituzione al Ministero dell'Economia e delle Finanze di somme incassate in eccesso sulla compartecipazione Iva destinata al finanziamento del Fondo Perequativo per il finanziamento della sanità, mentre 3,86 milioni sono relativi alla restituzione al MEF della quota non utilizzata di un mutuo Cassa Depositi e Prestiti.

Il saldo della gestione è positivo per 252,87 milioni (in considerevole aumento, +147,45 per cento rispetto al 2021 che contava 102,19 milioni e risultava in decremento del 64,87 per cento rispetto all'esercizio precedente (pari a 289,26 milioni); nel 2020 il saldo risultava +41,78 per cento, in controtendenza al 2019 che registrava un decremento del 16,68 per cento rispetto all'esercizio 2018.

Il successivo saldo, quello della gestione finanziaria, pari a -26,16 milioni risulta in lieve aumento rispetto al 2021 (-31,69 milioni, che si mantiene negativo, come negli esercizi precedenti, con un miglioramento, rispetto al 2020, del 27,19 per cento). In dettaglio, i proventi finanziari risultano circa 10,97 milioni in decremento del 13,67 per cento rispetto al 2021 (12,71 milioni, quando si registrava un considerevole aumento rispetto al 2020 (+154,90), con una variazione in termini assoluti di circa 7.724 milioni, esercizio che registrava una consistenza pari a circa 4,99 milioni [-16,74 per cento nel 2020 e - 39,5 per cento nel 2019], mentre gli oneri finanziari sono pari a circa 37,14 milioni (-16,36 per cento rispetto al 2021 in cui valevano 44,40 milioni ed erano in decremento dell'8,47 per cento rispetto al 2020). Tra i proventi finanziari

²⁹ In dettaglio, 14,59 milioni per gli ammortamenti di immobilizzazioni immateriali e 11,69 milioni per ammortamenti di immobilizzazioni materiali.

³⁰ Analogo andamento si registra in parallelo nell'importo del fondo crediti dubbia esigibilità, che infatti ha continuato negli anni ad incrementarsi (297 milioni nel 2016, 327 nel 2017, 391 nel 2018 e 488 nel 2019) fino a scendere, nel 2020, a circa 479 milioni.

³¹ Nel 2018 la voce economica "fondo di svalutazione crediti" risultava pari a 90,69 milioni.

sono inclusi gli utili distribuiti dagli enti strumentali della regione in accordo con la d.c.r. n. 15/2016 e con la d.g.r. n. 50/2016.

Il saldo delle rettifiche delle attività finanziarie risulta negativo e pari a 4,72 milioni in miglioramento rispetto al 2021 (che registrava -6,87 milioni, in controtendenza all'esercizio precedente +10,8 milioni (-163,75 per cento); ciò, come riferiva l'ente, in conseguenza della diversa contabilizzazione delle rivalutazioni che, a partire dal 2021, vengono registrate alla voce "Altre riserve indisponibili" del Patrimonio netto. Le svalutazioni ivi previste si riferiscono prevalentemente a rettifiche di valore delle partecipazioni azionarie valutate con il metodo del Patrimonio netto.

Le svalutazioni di immobilizzazioni diverse dalle partecipazioni, come riferisce l'ente, riguardano la svalutazione prudenziale dei fondi mobiliari Toscana Venture, Toscana Innovazione e i3 Università, nonché la svalutazione dell'anno 2022 del credito relativo al prestito subordinato soci, concesso dalla Regione a Fidi Toscana S.p.A. nel periodo 2009/2011, mentre le svalutazioni di attività, che non costituiscono immobilizzazioni, si riferiscono alla svalutazione della partecipazioni nelle società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione.

Infine, la gestione straordinaria chiude il 2022 con un negativo pari a 148,75 milioni e presenta una differenza di risultato anch'esso negativo rispetto all'esercizio precedente di 68,89 milioni (nel 2021 il negativo era pari a 78,86 milioni e presentava una differenza, rispetto all'esercizio precedente, di -155,44 milioni; ciò in controtendenza al 2020 che aveva chiuso con un positivo di 76,58 milioni, risultando in ulteriore calo, rispetto al 2019 di quasi l'8 per cento, esercizio in cui si era registrato una drastica decrescita rispetto al 2018 quando era pari a 256,52 milioni).

Nella voce "proventi straordinari", la sottovoce più consistente riguarda le "Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo", pari a 84,20 milioni (+1,39 per cento rispetto agli 83,05 milioni del 2021, che risultavano in decremento, quasi del 50 per cento (48,05), rispetto all'esercizio precedente). All'interno di tale aggregato sono comprese le insussistenze del passivo, pari a 59,08 milioni (nel 2021 67,98 milioni), derivanti, come riferisce l'Ente, dalle economie presenti nella contabilità finanziaria su residui passivi e sopravvenienze attive per 25,11 milioni (nel 2021 15,65 milioni), determinate prevalentemente da acquisizioni di immobilizzazioni materiali derivanti da rinvenimenti di beni mobili e da rettifiche di valore su beni immobili per aggiornamenti catastali e/o a seguito della continua attività di revisione per oltre 11 milioni (nel 2021, 9 milioni).

Le plusvalenze patrimoniali, pari a 0,27 milioni in diminuzione del 60 per cento rispetto al 2021 (che contava 0,67 milioni e in crescita del 300 per cento rispetto all'esercizio precedente), sono determinate dalle plusvalenze realizzate dalla vendita di immobili e cessione di terreni agricoli. Gli altri proventi straordinari per 0,52 milioni (-42 per cento; +133,88 per cento nel 2021) sono costituiti prevalentemente da recuperi e rimborsi.

Gli oneri straordinari, pari a 233,86 milioni (+42,84 per cento; nel 2021 163,72 milioni, +57,13), sono in gran parte riconducibili a trasferimenti in conto capitale ad Aziende ed Enti del Servizio Sanitario per ripiano disavanzi pregressi (133,54 milioni; nel 2021 104,67 milioni) e ad insussistenze dell'attivo (68,66 milioni; nel 2021 40,81 milioni), relative alla cancellazione dei residui attivi della contabilità finanziaria, al netto dell'utilizzo del Fondo svalutazione

crediti per 4,79 milioni (nel 2021 8,54 milioni), mentre le sopravvenienze passive sono principalmente costituite da rimborso di imposte e tasse (14,44 milioni; nel 2021 13,54 milioni)³²; per quanto riguarda la voce “imposte”, che presenta una variazione positiva (11,97 per cento) rispetto all’esercizio precedente, in termini assoluti pari a 11,77 milioni, in aumento rispetto al 2021 ed in linea con il maggior costo del personale registrato nell’esercizio 2022.

Il risultato economico dell’esercizio 2022 chiude con un utile pari a 61,47 milioni in netto miglioramento rispetto al precedente esercizio (infatti il 2021 ha registrato una perdita pari a 25,75 milioni)³³, con una variazione negativa in termini assoluti pari a 347,15 milioni (-108,01 per cento, anche se la contabilità finanziaria evidenzia un miglioramento rispetto al precedente esercizio). Le due grandezze, tuttavia, come evidenziava l’Ente nel 2021, non sono direttamente confrontabili, perché non tutte le scritture relative alla gestione della competenza in contabilità finanziaria si traducono in ricavi e costi d’esercizio, né le rettifiche dei residui, che ugualmente influenzano il risultato di amministrazione in contabilità finanziaria, si traducono in costi e ricavi straordinari nella contabilità economica. Inoltre, in contabilità economica, il risultato è influenzato anche dalle scritture di rettifica tipiche di questo sistema di rilevazione, quali gli ammortamenti, i ratei e i risconti.

L’utile di esercizio, riferisce l’ente, è sicuramente determinato da un netto miglioramento della gestione caratteristica la quale è passata da 102,19 a 252,87 milioni, determinato da un consistente incremento dei componenti positivi: in particolare delle entrate di natura tributaria che hanno avuto un andamento che si è rivelato più favorevole rispetto alle attese, sia con riferimento al gettito “spontaneo” (le voci più consistenti +32,65 milioni per le tasse automobilistiche e +16,75 milioni per la quota non sanitaria dell’IRAP) che a quello derivante dall’attività di recupero (+54,98 milioni rispetto al 2021).

Il risultato della gestione caratteristica è in parte compensato da un peggioramento della gestione straordinaria che passa da -78,85 a -148,75 milioni. Ciò è stato causato da un incremento degli oneri straordinari, in particolare per il ripiano dei disavanzi pregressi delle aziende sanitarie locali (+17 milioni) e delle aziende ospedaliere (+11,5 milioni), per incremento di insussistenze dell’attivo e sopravvenienze passive (+34 milioni) e per la corrispondenza di arretrati al personale per l’applicazione del nuovo CCNL (+5 milioni).

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

I beni immobili di proprietà della Regione iscritti tra le “immobilizzazioni materiali” sono suddivisi, come accennato, in beni demaniali, beni appartenenti al patrimonio indisponibile e beni appartenenti al patrimonio disponibile. Questi beni sono stati acquistati

³² 13,88 milioni per maggior gettito tassa automobilistica da riversare allo Stato per l’anno di competenza 2021 ai sensi dell’art. 1, comma 322, l. n. 296/2006.

³³ L’esercizio economico 2020 si chiudeva con un risultato economico in utile per 321,41 milioni, in miglioramento di oltre il 2 per cento rispetto al 2019, che si era chiuso con un utile di 314,84 milioni. Permaneva, tuttavia, un peggioramento rispetto al 2018 il cui risultato era stato fortemente influenzato dal risultato della gestione straordinaria, che incideva per circa il 45 per cento (ben 256 milioni su 571). La suddetta incidenza che, nel 2019 si era fortemente ridotta (pari al 26,5 per cento, 83,2 milioni su 314,2), è ulteriormente diminuita nel 2020 (23,82 per cento, 76,6 milioni su 321,4). Ne conseguiva che il risultato del 2020 era migliore rispetto a quello del 2019, ma nettamente peggiore di quello del 2018 il cui risultato era fortemente influenzato dal risultato della gestione straordinaria che incideva per circa il 45 per cento (ben 256 milioni su 571).

direttamente o devoluti a titolo gratuito dallo Stato o da altro soggetto. Nel corso dell'esercizio 2022, l'ente ha proseguito l'attività di verifica e stima dei beni immobili iniziata negli anni precedenti, in particolare è in fase di attuazione la ricognizione del demanio strumentale alle funzioni specifiche quali strade, strade ferrate, acquedotti di interesse regionale, costruzioni entro i limiti del demanio idrico, opere idrauliche, nonché infrastrutture telematiche (banda larga), che hanno generato un consistente aumento della voce "immobilizzazioni materiali"; il patrimonio mobiliare è stato valutato, ove possibile, al costo storico di acquisizione. In presenza di donazioni, l'ente ha fatto riferimento al valore reperibile negli atti ufficiali in possesso e, nel caso in cui non sia stato possibile rinvenirlo in alcun modo, i cespiti sono stati considerati con valore pari a 50 euro.

I beni mobili sono stati riclassificati nelle classi di cespiti previsti dai nuovi schemi di bilancio e alcune categorie di beni sono state valutate applicando i nuovi principi di armonizzazione. Al fine della riclassificazione delle voci dello Stato Patrimoniale secondo il piano dei conti, l'Ente ha provveduto ad assegnare nuove codifiche alle immobilizzazioni³⁴. A seguito della modifica del piano dei conti³⁵, è stato necessario distinguere i fabbricati ad uso commerciale da quelli ad uso istituzionale, e di conseguenza riclassificare al 31/12/2019 i beni appartenenti a queste tipologie.

Per i beni mobili, le categorie del conto del patrimonio hanno trovato corrispondenza con le classificazioni previste dal piano dei conti. Appartengono alla Regione beni immobili di tipologia diversa, la cui consistenza numerica viene di seguito evidenziata.

Il patrimonio immobiliare della Regione, recentemente riclassificato, viene evidenziato nelle tabelle di seguito riportate, ed è costituito dall'insieme dei beni demaniali, patrimoniali indisponibili e disponibili. Vi sono anche i diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti (servitù)³⁶.

³⁴ Cioè a quegli elementi patrimoniali destinati ad essere utilizzati durevolmente dalla Regione.

³⁵ Dell'agosto del 2016 a valere per gli esercizi 2017, 2018 e 2019.

³⁶ "Obblighi di pubblicazione concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio" art. 30 d.lgs n. 30/2013.

Tab. 4 - Beni demaniali. Dati aggiornati a dicembre 2022³⁷.

BENI IMMOBILI DEMANIALI		
Categoria	Descrizione	Quantità numerica ³⁸
D-A	Le strade, le autostrade - Fabbricati	288
D-A	Le strade, le autostrade	22
D-A	Terreni espropriati per realizzare strade appartenenti alla categoria D-A	3.406
D-B	Le strade ferrate - Fabbricati	105
D-B	Le strade ferrate	3
D-B	Le strade ferrate - Terreni	773
D-E	I canali, i porti lacuali, le zone portuali della navigazione interna e relative pertinenze ³⁹	
D-F	Le costruzioni, i terreni e le opere esistenti entro i limiti del demanio marittimo, del mare territoriale, del demanio idrico, del demanio regionale territoriale, del demanio idrico, del demanio regionale fluviale e lacuale, anche se non costituenti pertinenze del demanio - Fabbricati	31
D-F	Le costruzioni, i terreni e le opere esistenti entro i limiti del demanio marittimo, del mare territoriale, del demanio idrico, del demanio regionale territoriale, del demanio idrico, del demanio regionale fluviale e lacuale, anche se non costituenti pertinenze del demanio - Terreni	1.058
D-G	Le opere idrauliche di quarta e quinta categoria e non classificate e le relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e le relative pertinenze classificate nelle altre categorie, se realizzate con fondi regionali	59
D-H	Gli immobili dichiarati o riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia - Fabbricati	577
D-H	Gli immobili dichiarati o riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia - Terreni	499
D-I	Le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche, etc. ⁴⁰	80
D-L	Beni assoggettati da leggi statali o regionali al regime demanio pubblico - Fabbricati	156
D-L	Beni assoggettati da leggi statali o regionali al regime demanio pubblico - Terreni	7.976
	Totale ⁴¹	15.033

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 5 - Beni patrimoniali indisponibili e disponibili. Dati aggiornati a dicembre 2022.

BENI IMMOBILI INDISPONIBILI		
Categoria	Descrizione	Quantità numerica ⁴²
PI-A	Acque minerali e termali comprese le pertinenze eventualmente acquisite al termine della concessione	86
PI-C	Le foreste, i vivai forestali e, in genere, i beni agricolo forestali di cui all'art 22 della l.r. n. 39/2000 - Fabbricati	1.071
PI-C	Le foreste, i vivai forestali e, in genere, i beni agricolo forestali di cui all'art 22 della l.r. n. 39/2000 - Terreni	33.144
PI-E	Sedi regionali	68
PI-F	Gli altri immobili espressamente destinati ad un pubblico servizio o comunque al diretto perseguimento di specifiche finalità pubbliche di interesse regionale - Fabbricati	98
PI-F	Gli altri immobili espressamente destinati ad un pubblico servizio o comunque al diretto perseguimento di specifiche finalità pubbliche di interesse regionale - Terreni	43
	Totale	34.510
BENI IMMOBILI DISPONIBILI		
PD	Fabbricati	334
PD	Terreni	2.679
	Totale	3.013

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

³⁷ Nel sito di Regione Toscana si legge: "Al fine di rendere il database, relativo al patrimonio immobiliare, sempre più completo ed esaustivo, gli uffici competenti in materia effettuano continue verifiche atte all'aggiornamento delle informazioni presenti in archivio".

³⁸ In alcuni casi trattasi di complessi immobiliari composti da più elementi.

³⁹ In corso di verifica e aggiornamento da parte dei competenti uffici regionali.

⁴⁰ I beni di seguito elencati sono stati trasferiti in proprietà al Consiglio regionale, con verbale del 22/12/2015 ai sensi della delibera n. 902 del 28/09/2015 che ha approvato l'intesa sottoscritta in data 28/09/2015 tra Consiglio e Giunta regionale: Archivio architetto Savioli, Collezione opere architetto Savioli, Collezione Strozzi Sacratì (n. 8 opere notificate), Villa Medicea di Careggi (beni pertinenziali contenuti nel salone).

⁴¹ Al totale devono essere aggiunti altri 478 beni di nuovo inserimento, non ancora classificati, di cui 20 fabbricati e 458 terreni.

⁴² Vedi nota precedente.

2.2 La gestione dei beni mobili e immobili

L'amministrazione e la gestione del patrimonio regionale sono disciplinate dalla legge regionale 27 dicembre 2004, n. 77 per i beni appartenenti al patrimonio immobiliare indisponibile e disponibile e dalla legge regionale 21 marzo 2000 n. 39, come modificata dalla legge regionale 27 gennaio 2016, n. 4, per i beni del patrimonio agricolo forestale; restano in vigore le disposizioni del regolamento di attuazione delle suddette leggi n. 61/R del 23/11/2005, che disciplina la classificazione e destinazione dei beni⁴³, i contenuti e la gestione dell'inventario generale⁴⁴, la gestione dei beni mobili⁴⁵, di quelli immobili del demanio e del patrimonio regionale⁴⁶, nonché le procedure di stima e di alienazione dei beni immobili⁴⁷.

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

Così, si è ritenuto utile fornire sintetiche informazioni sulla gestione dei beni mobili ed immobili del Consiglio e della Giunta regionale. Quanto ai beni mobili, la tabella seguente ne sintetizza le movimentazioni nell'anno 2022.

Tab. 6 - Beni mobili al 31/12/2022⁴⁸.

Beni	Anno	Utilizzati in proprio		Dismessi		
		per finalità istituzionali	per finalità diverse	tramite alienazione	tramite permuta	non più suscettibili di uso
Beni mobili registrati in proprietà della regione	2021	440				34
	2022	452				11
Universalità di mobili in proprietà della regione	2021	85				
	2022	82				
Beni mobili non registrati in proprietà della regione	2021	123.130				2.587
	2022	121.675				3.513

Fonte: Regione Toscana. Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

Si osserva che i beni mobili registrati risultano in aumento di 12 unità rispetto all'anno precedente (nel 2021 erano calati di 9 unità), mentre risultano diminuite di tre unità⁴⁹ le universalità di beni mobili, in cui rientrano fondi archivistici e collezioni museali⁵⁰, perché i beni che ne fanno parte sono stati inseriti singolarmente in inventario. Per quanto riguarda i beni mobili non registrati si evidenzia, contrariamente all'anno precedente, un notevole calo della loro quantità, a causa dell'eliminazione dei beni mobili dell'inventario della Giunta non trovati in fase di ricognizione straordinaria. Si ricorda, al riguardo, che, ai sensi dell'art. 22 del già citato regolamento di attuazione n. 61/2005, è stata iniziata, nel 2020⁵¹, la ricognizione

⁴³ Titolo II articoli da 2 a 6.

⁴⁴ Titolo III articoli da 7 a 13.

⁴⁵ Titolo IV articoli da 14 a 33.

⁴⁶ Titoli V, VI e VII articoli da 34 a 57.

⁴⁷ Titolo VIII articoli da 58 a 64.

⁴⁸ L'Ente specifica che nel totale dei beni mobili al 31 dicembre 2022 "non sono registrati i beni immateriali (*software*, licenze, brevetti, marchi, opere dell'ingegno, diritti d'autore).

⁴⁹ Si tratta della collezione Siviero, della collezione Villa Vittoria e del Museo Etrusco di Grosseto.

⁵⁰ Il totale di 82 beni è così suddiviso: 73 appartengono al Consiglio (72 sono fondi documentari, cioè collezioni di libri ed uno è classificato come "bene necessario per l'attività di rappresentanza"), mentre 9 sono beni storico/artistici appartenenti alla Giunta.

⁵¹ Con decreto dirigenziale 6 febbraio 2020, n. 2444.

straordinaria dei beni mobili: inizialmente prevista con inizio a marzo 2020 e conclusione a dicembre 2020, a causa delle chiusure disposte in relazione alla pandemia da Covid-19, l'inizio è stato posticipato a settembre 2020 e, di conseguenza, la scadenza è stata posticipata al 15 luglio 2021. La ricognizione, affidata al Consorzio Metis, società *in house* della Regione, è stata protratta anche nel 2022 e nel primo trimestre 2023, a causa dei rallentamenti che questa risulta avere subito in concomitanza dell'emergenza sanitaria causata da Covid-19⁵². In considerazione, quindi, delle peculiari condizioni in cui si è svolta la predetta ricognizione straordinaria, il Settore Servizi generali e amministrazione del patrimonio della Regione ha recentemente avviato, con apposita circolare, un'ulteriore fase di ricerca interna suppletiva, finalizzata alla verifica dei risultati e, eventualmente, all'esecuzione delle operazioni necessarie e conseguenti di riallineamento delle iscrizioni mobiliari dell'inventario della Giunta regionale.

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

Gli immobili utilizzati dalle strutture della Giunta regionale sono in totale 68⁵³ al 31 dicembre 2022. Le spese di gestione relative a quelle in uso alla Giunta regionale risultano pari a 12.179.559,79 euro, con un incremento del 9,76 per cento rispetto al 2021⁵⁴; la spesa per manutenzione al metro quadro diminuisce, invece, di circa un terzo, rispetto al 2021, passando da 21,11 a 14,26 euro. Si osserva che la spesa sostenuta per la manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili⁵⁵ è diminuita (del 24,37 per cento rispetto al 2021), mentre è aumentata di circa il 12 per cento la superficie da mantenere.

Il dettaglio delle spese è evidenziato nella tabella seguente, che dà conto anche della superficie complessiva utilizzata e del numero dei dipendenti presenti negli spazi. In particolare, si evidenzia che i costi delle utenze sono più che raddoppiati, a causa dell'aumento dei costi energetici, nonché a causa della maggior presenza del personale negli uffici, derivante dal un minor ricorso al lavoro agile (*smartworking*) da parte dello stesso personale, conseguente alla fine dell'emergenza sanitaria da Covid-19. La suddetta fine dell'emergenza sanitaria è stata la causa anche della diminuzione delle spese per la pulizia delle sedi, che non hanno più necessitato di sanificazione straordinaria. Ne deriva – essendo aumentata sia la superficie delle sedi che il numero dei dipendenti – un calo di circa il 2 per cento delle spese per metro quadrato e un calo di circa l'un per cento, rispetto al 2021, delle spese per dipendente.

⁵² Al riguardo, l'amministrazione regionale ha precisato che la ricognizione "si è svolta, in alcuni casi, senza la presenza di referenti regionali e, spesso, è stata condizionata dall'impossibilità di inventariare i beni informatici trasferiti dai dipendenti in *smart working* presso le proprie abitazioni".

⁵³ Di cui 22 a Firenze, uno a Grosseto, 11 ad Arezzo, 10 a Pistoia, 19 a Siena, 4 a Livorno e uno a Bruxelles.

⁵⁴ Nel 2021 le spese risultavano pari a 11.096.656,89 euro, con un incremento del 9,31 per cento rispetto al 2020.

⁵⁵ L'Ente specifica che nelle concessioni la manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili spetta al concessionario, mentre nelle locazioni spetta al locatario la sola manutenzione ordinaria rimanendo a carico della Regione quella straordinaria.

Tab. 7 - Spese di gestione per gli immobili sedi della Giunta regionale. Anni 2021 e 2022. (in euro)

	2021	2022	2022/2021 %
Manutenzione ordinaria	1.696.398,10	1.116.535,89	-34,18%
Manutenzione straordinaria	461.713,93	515.581,34	11,67%
Utenze	1.131.606,97	2.969.579,55	162,42%
Tasse	760.796,11	992.620,61	30,47%
Condominiali	2.212.207,84	2.398.923,40	8,44%
Facchinaggio e altre	483.882,99	294.309,95	-39,18%
Pulizia, vigilanza, sicurezza*	4.350.050,95	3.892.009,05	-10,53%
Totale spese	11.096.656,89	12.179.559,79	9,76%
Superficie sedi regionali*	102.230	114.480	11,98%
n. dipendenti	2.685	2.975	10,80%
Totale spese per metro quadro	108,55	106,39	-1,99%
Totale spese per dipendente	4.132,83	4.093,97	-0,94%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana. Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

* Nelle spese di pulizia sono comprese anche quelle relative agli interventi di sanificazione straordinaria per l'emergenza sanitaria derivante da Covid-19.

Per completezza di analisi si riportano, nella tabella seguente, anche le spese di gestione relative ai tre immobili in uso al Consiglio regionale, che mostrano un andamento pressoché analogo a quello delle spese di gestione degli immobili della Giunta: ovviamente, non essendo mutata, nel confronto 2020-2021, né la superficie delle sedi né, sostanzialmente, il numero dei dipendenti, ne consegue un aumento sia della spesa per metro quadro che di quella per dipendente.

Tab. 8 - Spese di gestione per gli immobili sedi del Consiglio regionale. Anni 2021 e 2022. (in euro)

	2021	2022	2022/2021 %
Manutenzione ordinaria	225.674,83	150.749,46	-33,20%
Manutenzione straordinaria	254.329,25	175.837,89	-30,86%
Utenze	284.479,28	819.094,16	187,93%
Tasse	200.334,00	230.587,00	15,10%
Condominiali	726.361,97	589.133,71	-18,89%
Facchinaggio e altre	103.272,05	102.866,58	-0,39%
Pulizia, vigilanza, sicurezza*	899.800,36	786.555,85	-12,59%
Totale spese	2.694.251,74	2.854.824,65	5,96%
Superficie sedi regionali*	20.253	20.253	0,00%
n. dipendenti	316	320	1,27%
Totale spese per metro quadro	133,03	140,96	5,96%
Totale spese per dipendente	8.526,11	8.921,33	4,64%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana. Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

La successiva tabella mostra, invece, i beni immobili utilizzati da terzi che, al 31/12/2022, sono 145 (nel 2021 erano 117).

In generale, gli introiti sono diminuiti dell'1,48 per cento e, in particolare, quelli relativi ai canoni di locazione (-47.729 euro) e quelli per le concessioni (13.803 euro in meno), mentre quelli per "altri contratti" sono aumentati, invece, di 39.239 euro.

Nel prospetto seguente sono evidenziate le tipologie contrattuali utilizzate, i proventi realizzati ed i costi sostenuti per la gestione degli immobili utilizzati da terzi nel biennio 2021-2022⁵⁶.

Tab. 9 - Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2022.

	Anno	Utilizzati da terzi in forza di contratti di diritto privato				Utilizzati da terzi in concessione	Totali
		Locazione	Comodato	Altri contratti (*)	Altre gestioni (**)		
Beni immobili di proprietà della Regione	2021	10	5	41		89	145
	2022	21	5	41		95	162
Proventi realizzati dalla gestione (accertamenti euro)	2021	171.616		436.539		876.122	1.484.097
	2022	78.785		352.680		1.059.997	1.491.462
Spese di gestione sostenute dalla Regione (impegni euro)	2022	10.007		26.362		105.845	142.214

Fonte: Regione Toscana. Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

(*) Sono comprese in questa voce le autorizzazioni ex art. 39 d.p.g.r. n. 61/R/2005, nonché le indennità di occupazioni sui beni per i quali sono in corso di rinnovo i relativi atti di concessione.

(**) Proventi derivanti dalla gestione patrimoniale e la costituzione di diritti reali.

La Regione ha sostenuto, nel 2022, spese di gestione per gli immobili utilizzati da terzi per un importo complessivo pari a 142.214 euro, in prevalenza ascrivibili a beni utilizzati in concessione.

Come descritto nella relazione sulla gestione del patrimonio, predisposta dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 31 della l.r. n. 77/2004, nel 2022 esistono 95 beni immobili oggetto di concessione. I beni oggetto di locazione sono, invece, 21 mentre 5 sono quelli oggetto di comodato e 41 quelli oggetto di altri contratti, di cui 38 sono le indennità di occupazione e 3 le autorizzazioni ai sensi dell'art. 39 del regolamento di attuazione della l.r. n. 77/2004. L'istituto della concessione amministrativa è utilizzato, a norma dell'art. 40 del regolamento, per gli immobili del demanio o del patrimonio indisponibile, mentre sono concessi, di norma, in locazione o comodato i beni immobili del patrimonio disponibile. La durata dei contratti varia in funzione della destinazione d'uso degli immobili, ed è uniforme sia in caso di concessione che di locazione⁵⁷.

La scelta del concessionario o del conduttore avviene sulla base di avvisi pubblici che definiscono, tra l'altro, i criteri di assegnazione, specie per le locazioni e le concessioni abitative⁵⁸. Si può procedere all'assegnazione diretta per le concessioni a enti locali o enti pubblici senza scopo di lucro, ovvero quando l'interesse pubblico può essere perseguito da un unico specifico soggetto.

⁵⁶ Per quanto riguarda le spese di gestione, sono disponibili i soli dati relativi al 2022, poiché la Regione ha precisato, nel corso dell'istruttoria, che i dati relativi al 2021, forniti lo scorso anno, non erano corretti e, pertanto, non devono essere considerati.

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

⁵⁸ Ciò in particolare per le locazioni di immobili ad uso civile abitazione, soggette alla normativa di cui alla l. n. 431/1998.

L'entità dei canoni di concessione, locazione e comodato è parametrata, per la generalità degli immobili, ai prezzi correnti di mercato, salvo che per le concessioni o locazioni abitative, per le quali si applica la normativa recata dalla citata legge n. 431/1998.

Per le concessioni a enti pubblici, ovvero a soggetti che si obbligano ad effettuare interventi di recupero edilizio, può essere applicato il canone ricognitorio⁵⁹, che ha interessato 40 concessioni sulle 95 totali.

Al patrimonio immobiliare regionale (demaniale o patrimoniale) si aggiunge il patrimonio agricolo forestale indisponibile⁶⁰. Il patrimonio agricolo-forestale regionale (Pafr), rappresentato da 52 complessi forestali di dimensione variabile, compresa fra i poco più di 100 ettari del complesso forestale di "Poggio Malabarba", nel comune di Orbetello e gli oltre 15.000 ettari delle Colline Metallifere, è costituito, principalmente, da terreni forestali, numerosi fabbricati e infrastrutture, che si estendono su tutto il territorio regionale con una superficie totale di 108.421 ettari (dai 332 nella provincia di Massa Carrara agli oltre 23.000 in provincia di Arezzo).

La gestione è affidata agli enti competenti (Unioni di comuni e comuni)⁶¹ con il coordinamento dell'ente Terre Regionali Toscane⁶², sulla base di appositi Piani di gestione⁶³ elaborati per aggregati di beni aventi struttura economica e tecnica omogenea.

Le assegnazioni che la Regione effettua annualmente sono erogate agli enti competenti sulla base dei programmi che ciascuno dei soggetti presenta in materia di forestazione (Ipfr)⁶⁴, lotta agli incendi boschivi (Aib) e gestione del patrimonio agricolo forestale regionale (Pafr)⁶⁵.

Nel 2022, tenuto conto delle disponibilità del bilancio regionale, sono stati assegnati 3,34 milioni di euro per la gestione e la valorizzazione ordinaria⁶⁶ del Pafr e per gli interventi pubblici forestali che per buona parte vengono eseguiti sullo stesso. Inoltre, sono stati assegnati anche 4,84 milioni per gli interventi di prevenzione, lotta agli incendi boschivi, ripristino e salvaguardia delle aree percorse dal fuoco.

Gli utili di gestione vengono destinati dagli enti gestori ad interventi di conservazione, miglioramento e potenziamento dei beni stessi⁶⁷ e l'Ente Terre predispone i progetti di valorizzazione e determina annualmente gli obiettivi/proventi da conseguire. Nell'anno di

⁵⁹ Di importo fissato dal regolamento in 180 euro.

⁶⁰ Art. 31, l.r. n. 77/2004.

⁶¹ Art. 29, l.r. n. 39/2000.

⁶² L.r. n. 80/2012.

⁶³ Art. 30, l.r. n. 77/2004. I piani di gestione, di durata normalmente quindicennale, descrivono accuratamente le caratteristiche dei complessi forestali e riportano tutte le indicazioni per la loro relativa amministrazione (cura e valorizzazione del bosco, delle risorse naturalistiche in genere, oltre a regolare tutte le attività che possono essere attuate, anche da soggetti terzi in concessione, sui beni immobili presenti, quali fabbricati, aziende agropastorali ed altre strutture).

⁶⁴ L.r. n. 39/2000, art. 10.

⁶⁵ Al Pafr sono destinati anche gli utili che derivano dalla gestione di questi beni.

⁶⁶ Esempi di attività riferibili ai concetti di "gestione e valorizzazione" sono il miglioramento e la manutenzione dei boschi volti alla tutela della biodiversità e alla protezione della flora e della fauna; la manutenzione ordinaria dei fabbricati gestiti in amministrazione diretta; la manutenzione della viabilità forestale; la manutenzione e creazione di aree e punti di sosta; la manutenzione della sentieristica per la fruizione pubblica del patrimonio boschivo.

⁶⁷ Art. 31, l.r. n. 39/99.

riferimento i proventi obiettivo⁶⁸ sono stati 3,42 milioni, mentre quelli effettivamente realizzati (da rendicontazione obbligatoria da parte degli enti gestori) sono stati 3,56, superiori del 4 per cento rispetto all'obiettivo. Per quanto riguarda la gestione straordinaria, sono stati finanziati dall'ente progetti di valorizzazione del Pafr, a valere su risorse derivanti dalle alienazioni, per 806.329,52 euro, mentre sono stati finanziati interventi di miglioramento ambientale per 725.000 euro, a valere su nuove risorse regionali.

Nel corso dell'anno, sono stati inoltre alienati beni del Pafr, con un introito di oltre 525 mila euro (in totale 4 lotti)⁶⁹: tre poderi (fabbricati più terreni) nelle province di Grosseto, Livorno e Firenze e un piccolo lotto costituito solo da un terreno nella provincia di Prato.

L'elenco dei beni del patrimonio agricolo forestale⁷⁰ destinati alla vendita si attesta su un totale di 673 beni immobili classificati come edifici storici, fabbricati, fabbricati e annessi, fabbricati rurali e aie, ruderi e terreni; di questi, 53 risultano occupati in concessione, 574 fabbricati e terreni così detti "liberi" e 46 beni occupati con un'autorizzazione temporanea.

La successiva tabella riassume i proventi complessivamente ricavati dalla gestione del patrimonio immobiliare, distintamente per i beni demaniali e patrimoniali (cap. 31002), e quelli relativi al patrimonio agricolo-forestale (cap. 31004)⁷¹. Riguardo a quest'ultimo si osserva, a partire dall'esercizio 2018, la cancellazione totale dei residui presenti nel triennio precedente; in merito l'amministrazione regionale, nell'istruttoria relativa al rendiconto 2018, ne ha confermato la cancellazione precisando che "in fase di riaccertamento residui la somma è stata dichiarata insussistente⁷²". Infatti, a seguito delle modifiche alla legge n. 39/2000⁷³, intervenute successivamente all'accertamento (nel 2014) dell'importo suddetto che hanno previsto l'incasso dell'intera somma di questo tipo di proventi da parte degli enti competenti, l'importo pari a 1,875 milioni, "non è mai transitato dal bilancio regionale ed è pertanto stato trattenuto direttamente dagli enti competenti".

⁶⁸ Previsti con decreto n. 5 del 31 gennaio 2022 del Direttore di Ente Terre, ai sensi dell'art. 2 "Funzioni", comma 1, lettera c) della l.r. n. 80/12.

⁶⁹ I proventi da alienazione sono per l'80 per cento nella disponibilità dell'Ente Terre e per il 20 per cento in quella degli enti competenti. Tali proventi sono interamente investiti nel Pafr regionale (l.r. n. 39/2000, art. 23, comma 3).

⁷⁰ Allegato D/PAF della delibera n. 854 del 5/7/2019, integrato dall'allegato D/PAF della delibera n. 1310 del 13/12/2021.

⁷¹ A partire dal 2016, i proventi restano totalmente nella disponibilità degli enti gestori, per la realizzazione dei relativi interventi, come previsto dalla l.r. n. 26/2016. Per tale motivo gli introiti non risultano accertati al capitolo 31004 del rendiconto regionale. Dal 2022 quest'ultimo capitolo non è più presente nel rendiconto della Regione.

⁷² Con d.g.r. n. 440 del 24 aprile 2018.

⁷³ Queste modifiche hanno eliminato la vecchia ripartizione prevista per la destinazione delle risorse (55 per cento alla Regione Toscana e 45 per cento agli Enti competenti).

Tab. 10 - Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio. Anni 2018-2022.

(in euro)

Proventi della gestione del patrimonio regionale		2018	2019	2020	2021	2022
Gestione demanio e patrimonio regionale - Cap. 31002	Residui	1.674.452	1.498.895	1.477.090	1.762.286	1.922.394
	Riscossioni residui	239.608	76.301	65.378	199.284	359.689
	Accertamenti	1.885.248	1.555.110	1.502.731	1.295.465	1.145.263
	Riscossioni competenza	1.737.525	1.424.420	1.150.535	900.510	950.958
Gestione patrimonio agricolo forestale Cap. 31004	Residui					
	Riscossioni residui					
	Accertamenti					
	Riscossioni competenza					
Totale Proventi Gestione	Residui	1.674.452	1.498.895	1.477.090	1.762.286	1.922.394
	Riscossioni residui	239.608	76.301	65.378	199.284	359.689
	Accertamenti	1.885.248	1.555.110	1.502.731	1.295.465	1.145.263
	Riscossioni competenza	1.737.525	1.424.420	1.150.535	900.510	950.958

Fonte: rendiconti regionali anni 2017-2021.

Le somme accertate a consuntivo 2022 sul capitolo 31002, per proventi derivanti dalla sola gestione del demanio e patrimonio regionale, per un totale complessivo di appena 1,1 milioni, sono in progressiva e netta diminuzione rispetto a tutti gli esercizi pregressi ed in particolar modo rispetto al 2018, anno in cui i proventi accertati erano pari a 1,9 milioni.

2.3 Le alienazioni dei beni immobili

Con la delibera n. 850 del 6 settembre 2016, la Regione ha approvato l'elenco dei beni del patrimonio immobiliare che si proponeva di alienare nel successivo triennio e successivamente con delibera n. 985 del 18 settembre 2017, sono stati approvati gli allegati 1 e 2, che contengono le integrazioni degli elenchi degli immobili per i quali è stata ritenuta opportuna l'alienazione. Con delibera n. 83 del 29 gennaio 2018 questi elenchi sono stati ulteriormente implementati con due unità immobiliari non abitative del patrimonio disponibile⁷⁴ ed un terreno demaniale⁷⁵.

Con delibera n. 854 del 5 luglio 2019, la Regione ha, poi, effettuato la ricognizione triennale del patrimonio e ha approvato i nuovi elenchi dei beni da alienare nel triennio 2019/2021. Con delibera n. 562 del 4 maggio 2020, i suddetti elenchi sono stati ulteriormente implementati con una unità abitativa del patrimonio disponibile⁷⁶, quattro unità immobiliari non abitative del patrimonio disponibile⁷⁷ e dieci terreni, di cui uno demaniale⁷⁸, otto appartenenti al patrimonio disponibile⁷⁹ ed uno con identificazione catastale da attribuire⁸⁰.

⁷⁴ "Ex casello ferroviario" in loc. Poppi (AR) ed "ex casa cantoniera" ad Impruneta (FI).

⁷⁵ Terreno "ex Anas", loc. Querciola a Fiesole (FI).

⁷⁶ "Ex casa cantoniera" in loc. Ponte alla Chiassa - Giovi (AR).

⁷⁷ "Deposito-cantina" in via G.P. Orsini a Firenze, "cabina elettrica" in loc. Casotto Pescatori (GR), ufficio in corso Gramsci a Pistoia e quota di proprietà di "tabaccaia" a Scarperia-San Piero a Sieve (FI).

⁷⁸ Terreno sito a Certaldo (FI).

⁷⁹ "Vivaio forestale" in loc. Pomaio (AR), "terreno ex ANAS" a Lastra a Signa (FI) e altri sei terreni siti, rispettivamente, a Magliano in Toscana (GR), Roccastrada (GR), Scansano (GR), Piombino (LI), San Giuliano Terme (PI) e Pomarance (PI).

⁸⁰ "Terreno ex ANAS" a Chiusi della Verna (AR).

Infine, con delibera n. 1310 del 13 dicembre 2021, i suddetti elenchi sono stati ulteriormente implementati con nove terreni, uno demaniale⁸¹, otto appartenenti al patrimonio disponibile⁸² ed uno con identificazione catastale da attribuire⁸³.

In applicazione delle citate delibere n. 854/2019, 562/2020 e 1310/2021 la Regione ha notificato, in data 12 novembre 2021, l'offerta di un lotto di terreno ubicato nel Comune di Magliano in Toscana (GR), ai fini della vendita con trattativa diretta ex art. 25-bis, lett. d), della l.r. n. 77/2004. Il contratto è stato stipulato in data 6 dicembre 2022.

La tabella sottostante dà conto di quanto sopra descritto.

Tab. 11 - Bandi di vendita 2022.

(in euro)

Decreto indizione gara		N. beni	Data gara	Beni aggiudicati	Prezzo aggiudicazione	Accertamenti 2019		Accertamenti 2022
Nota n.	Data					Caparra e anticipi	Saldo	
484572	15/12/2021	1	29/06/2022	Aggiudicato un bene	5.200	1.040	4.160	5.200

Fonte: Regione Toscana – Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

Sono stati, inoltre, stipulati altri tre contratti di compravendita, riguardanti un compendio immobiliare offerto al pubblico nel 2019⁸⁴, un terreno offerto al pubblico nel 2021⁸⁵ ed un terreno oggetto di trattativa diretta ai sensi dell'art. 25-bis della l.r. n. 77/2004⁸⁶.

La tabella seguente mostra gli immobili relativi a tutti i quattro contratti di compravendita sopra citati.

Tab. 12 - Dismissioni 2022 in dettaglio.

(in euro)

Tipo di immobile	Destinazione	Località	Valore Registri Tit. III	Anno del bando di gara	Prezzo di vendita
Fabbricato	Compendio immobiliare (fabbricati e resedi)	Firenze	1.013.760	2019	510.000
Terreno	Terreno agricolo	Chiusi della Verna (AR)	5.900	2021	6.400
Terreno	Terreno agricolo	Roccastrada (GR)	1.000	2021	1.000
Terreno	Terreno agricolo	Magliano in Toscana (GR)	993	2022	5.200

Fonte: Regione Toscana – Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

⁸¹ Ubicato a Barberino di Mugello (FI).

⁸² Uno ubicato a Fiesole (FI) e gli altri sette a Grosseto e Provincia (Cinigiano, Magliano in Toscana, Manciano, Scansano e Sorano).

⁸³ "Terreno ex SSR 445" in loc. Pugliano, a Minucciano (GR).

⁸⁴ Si tratta del complesso immobiliare situato a Firenze, in via delle Carra e in via delle Porte Nuove.

⁸⁵ Terreno situato a Chiusi della Verna (AR), in località Corsalone.

⁸⁶ Terreno situato a Roccastrada (GR), in frazione di Ribolla.

Tab. 13 - Contratti stipulati ed introiti dal 2014 al 2022 - programmazione 2014-2022.

(in euro)

Immobile	Anno gara	Prezzo di vendita	Anno di imputazione dei proventi							Totale proventi
			Dal 2014 al 2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Terreno Comune Manciano (GR)	2014	2.000	2.000							2.000
Complesso immobiliare Via G. Modena, 13 - Firenze	2014	3.919.000	3.919.000							3.919.000
Terreni (2) Loc. Montiano - Comune di Manciano	2014	9.000	9.000							9.000
Terreno Comune di Massa	2014	4.700	4.700							4.700
Terreno Comune Manciano (GR)	2014	3.000	3.000							3.000
Terreni (2) Comune Magliano in Toscana (GR)	2014	6.500	4.380							4.380
Porzione complesso immobiliare Via Verdi, 16 - Firenze	2015	520.500	520.500							520.500
Immobile non resid.le Firenze	2015	401.000	401.000							401.000
Immobile non residenziale Castiglione della Pescaia (GR)	2015	201.000	201.000							201.000
Terreno Comune Manciano (GR)	2015	10.000	10.000							10.000
Terreno Comune Cantagallo (PO)	2015	140.003	140.003							140.003
Terreni (5) Comune Capalbio	2016	5.014	1.740							1.740
Terreno Comune di Loro Ciuffenna	2016	15.500	11.625							11.625
Terreno Capalbio Torre Palazzi	2016	2.100	420							420
Immobili (2) non residenziali Firenze	2016	1.104.000	220.800							220.800
Villa Larderel Impruneta	2017	9.130.000		9.130.000						9.130.000
Ex casa cantoniera Rosignano Marittimo	2017	31.500		31.500						31.500
Complesso immob. Firenze Via Pietrapiana	2018	4.000.000			4.000.000					4.000.000
Fondo commerciale Pistoia Corso Gramsci	2018	298.500			298.500					298.500
Unità immobiliare- Ufficio Follonica (GR)	2018	43.000			43.000					43.000
Ex casello ferroviario. Poppi (AR)	2018	4.000			4.000					4.000
Ex Casa canton. Rosignano (LI)	2018	31.500			31.500					31.500
Ex Casa cantoniera. Monterotondo (GR)	2018	20.000			20.000					20.000
Fondo commerciale. Pistoia	2018	298.500			298.500					298.500
Ufficio. Follonica (GR)	2018	43.500			43.500					43.500
Terreno agricolo. Borgo S.L. (FI)	2018	5.665			5.665					5.665
Residenziale. Scarlino (GR)	2018	154.350			154.350					154.350
Terreno agricolo nel comune di Manciano (GR)	2018	2.324				2.324				2.324
Terreno agricolo nel comune di Magliano in Toscana (GR)	2018	500				500				500
Terreno agricolo nel comune di Manciano (GR)	2019	900				900				900

Immobile	Anno gara	Prezzo di vendita	Anno di imputazione dei proventi							Totale proventi
			Dal 2014 al 2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Porzione complesso immobiliare Via Verdi, 16 - Firenze	2019	268.200				29.800				29.800
Terreno agricolo nel comune di Manciano (GR)	2019	1.000				1.000				1.000
Complesso immobiliare Via delle Carre e Via delle Porte Nuove - FI	2019	510.000				153.000			357.000	510.000
Terreno agricolo nel comune di Gavorrano (GR)	2020	750				300	450			750
Terreno nel Comune di Montalcino (SI)	2020	2.600				2.600				2.600
Immobile residenziale in località Saltocchio (LU)	2020	94.100					94.100			94.100
Immobile residenziale oltre resede nel comune di Massa M.ma (GR)	2020	165.500						165.500		165.500
Terreno nel comune di San Giuliano Terme (PI)	2020	132.350						132.350		132.350
Terreno nel comune di Chiusi della Verna (AR)	2021	6.400						1.920	4.480	6.400
Terreno nel comune d Roccastrada (GR)	2021	1.000						200	800	1.000
Terreno nel comune di Magliano in Toscana (GR)	2022	5.200							5.200	5.200
Totali			5.449.168	9.161.500	4.899.015	190.424	94.550	299.970	367.480	20.462.107

Fonte: Corte dei conti. Elaborazione su dati Regione Toscana. Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

Ai 23 bandi per la vendita di 90 immobili, pubblicati nel periodo 2013-2021, si aggiunge quello del 2022⁸⁷, che interessa un immobile.

Come risulta dalla tabella precedente, gli introiti da alienazione per le vendite effettuate fino al 31/12/2022 ammontano a oltre 20,4 milioni sugli oltre 133 previsti dai piani delle alienazioni approvati dalla Regione, di cui solo 0,37 realizzati nel 2022.

In sintesi, come mostra la tabella che segue, l'immobile alienato nell'esercizio 2022, aggiungendosi ai due venduti nel 2021, ai 5 venduti nel 2020 ed ai 6 venduti nel 2019, portano il totale delle dismissioni a 14 cespiti, pari a circa il 14 per cento della programmazione 2019-2022. Risultano comunque ancora da alienare 89 immobili su 103, poco più dell'86 per cento⁸⁸.

Tab. 14 - Programma dismissioni 2019-2022. Stato di realizzazione.

Beni	In vendita (a)	Venduti (b)	Invendibili (d)	Da alienare (e= a-b-d)
Abitativo	18	2	0	16
Non abitativo	32	4	0	28
Terreni	53	8	0	46
Totali	103	14	0	90

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

Gli introiti complessivamente realizzati dalla dismissione dei beni patrimoniali sono evidenziati nella tabella successiva. A differenza dei tre esercizi precedenti, che avevano fatto registrare una progressiva crescita, si riscontrano, nel 2022, accertamenti per alienazione dei beni del patrimonio agricolo-forestale (cap. 44004) per euro 523.032, in calo rispetto ai 691.060 euro del 2021. In netto calo rispetto all'esercizio precedente anche gli accertamenti relativi ai proventi per la cessione di terreni (cap. 44007), pari ad euro 10.600, mentre ammontano a 357.000 euro quelli relativi ai proventi per la cessione dei beni del patrimonio immobiliare (cap. 44003). In totale, gli accertamenti dei tre capitoli analizzati, pari a 890.632 euro, risultano in lieve ascesa rispetto a quelli del 2021, che ammontavano a 885.010 euro.

⁸⁷ Relativo alla vendita, a trattativa diretta, di un terreno a Magliano in Toscana (GR).

⁸⁸ Nel periodo 2012-2022, i beni venduti sono, complessivamente, 45.

Tab. 15 - Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2017-2022.

(in euro)

Proventi del patrimonio regionale		2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Alienazione di beni del patrimonio agricolo forestale Cap. 44004	Residui		53.300	42.640	0	9.600	419.060	524.600
	Riscossioni residui		10.660	42.640	0	0	419.060	472.360
	Accertamenti	53.300	349.266	81.000	549.578	691.060	523.032	2.247.236
	Riscossioni competenza		249.266	81.000	539.978	281.600	260.032	1.411.876
Alienazione di beni del patrimonio immobiliare Cap. 44003	Residui	146.016	0	14.917.667	36.803	152.653	36.803	15.289.942
	Riscossioni residui	140.003	0	14.917.667	0	115.850	0	15.173.520
	Accertamenti	3.645.488	2.116.350	36.803	559.600	0	357.000	6.715.241
	Riscossioni competenza	3.645.488	2.079.547		443.750	0	357.000	6.525.785
Proventi derivanti da cessioni di terreni Cap. 44007	Residui		0	8.349	2.600	0	37.482	48.431
	Riscossioni residui		0	5.749	2.600	0	4.480	12.829
	Accertamenti	8.829	6.421		450	193.950	10.600	220.250
	Riscossioni competenza	8.829	6.421		450	156.468	10.600	182.768
Totale proventi dismissioni	Residui	146.016	53.300	14.968.656	39.403	162.253	493.345	15.862.973
	Riscossioni residui	140.003	10.660	14.966.056	2.600	115.850	423.540	15.658.709
	Accertamenti	3.707.617	2.472.037	117.803	1.109.628	885.010	890.632	9.182.727
	Riscossioni competenza	3.654.317	2.335.234	81.000	984.178	438.068	627.632	8.120.429

Fonte: rendiconti regionali anni 2017-2022.

Gli accertamenti per alienazioni del patrimonio immobiliare al capitolo 44003, in totale pari a oltre 6,7 milioni⁸⁹ dal 2017 al 2022, sono stati realizzati, per la maggior parte, tra il 2017 e il 2018; tuttavia, nel 2019, si osserva un consistente decremento rispetto all'anno precedente. Quelli relativi ai beni del patrimonio agricolo forestale (cap. 44004), che nel biennio 2012-2013 erano stati, complessivamente, pari a 1,57 milioni, si sono azzerati nel triennio 2014-2016, per risalire, successivamente, nel quinquennio 2017-2022, ad un importo totale di circa 2,25 milioni. Gli accertamenti del 2022 sono pari a 0,52 milioni.

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

2.4 Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare

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

Per quanto riguarda gli interventi programmati di cui all'art. 11 della legge sopra citata si segnala che, con decreto n. 20139 del 13 dicembre 2018, la Regione aveva indetto, in qualità di Soggetto Aggregatore, una procedura aperta, ai sensi del d.lgs. n. 50/2016, finalizzata

⁸⁹ Dal 2014 al 2022 sono stati realizzati oltre 20 milioni dalle alienazioni programmate, come mostrato dalla tabella "Contratti stipulati ed introiti dal 2014 al 2022 - programmazione 2014/2022". Il dato contabile degli accertamenti iscritti, nello stesso periodo, ai capitoli 44003, 44004 e 44007 (12,17 milioni) non comprende, peraltro, il valore di 6,4 milioni conferiti all'Ente in titoli del fondo immobiliare "i3 Università" come quota parte del corrispettivo di vendita del complesso immobiliare "Villa Lardere!".

all'affidamento dei servizi integrati di manutenzione, conduzione e gestione degli immobili e degli impianti in uso alla Giunta e al Consiglio regionale, nonché alle Agenzie e agli Enti dipendenti della Regione, compresi quelli del Servizio Sanitario Regionale, strutturata in 7 lotti territoriali.

Di conseguenza, la Giunta ha attivato le necessarie procedure tecnico-amministrative per aderire all'Accordo Quadro, che prevede tre fasi successive e coordinate.

La prima, detta di mobilitazione, della durata *standard* di 3 mesi, permette al fornitore di verificare le anagrafiche tecniche e le classificazioni dello stato di obsolescenza degli immobili, con la definizione del piano delle manutenzioni.

La seconda, detta di *start up*, della durata *standard* di 4 mesi, permette al fornitore di esercitare in prova la manutenzione, conduzione e gestione degli immobili: la positiva valutazione di questa fase da parte dell'affidataria è condizione necessaria per il passaggio alla fase successiva.

La terza, denominata fase a regime, della durata massima di 5 anni, è quella nella quale il fornitore esegue la manutenzione, conduzione e gestione degli immobili.

A seguito dello sviluppo delle gare di appalto:

- con decreto n. 5196 del 31 marzo 2022 del RUP dell'Accordo Quadro è stata disposta l'aggiudicazione efficace dei servizi integrati di manutenzione, conduzione e gestione degli impianti e degli immobili delle sedi degli uffici regionali del lotto 2 (province di Firenze, Pistoia e Prato) alla RTI con capogruppo SIRAM S.p.A.;
- con analogo decreto n. 23409 del 31 dicembre 2021 è stata disposta l'aggiudicazione efficace dei servizi integrati di manutenzione, conduzione e gestione degli impianti e degli immobili delle sedi degli uffici regionali del lotto 3 (province di Massa Carrara, Lucca, Livorno e Pisa) e del lotto 6 (province di Arezzo, Siena e Grosseto) alla RTI con capogruppo Consorzio Integra;
- con decreto n. 7852 del 26 aprile 2022 è stata, infine, disposta l'aggiudicazione non efficace dei servizi integrati di manutenzione, conduzione e gestione degli impianti e degli immobili dei lotti 4 e 7, relativi ad alcuni Enti regionali, alla RTI con capogruppo Reekep S.p.A.

Infine, con riferimento agli immobili che non sono sede di uffici, con decreto n. 15406 del 15 luglio 2022 sono stati approvati i quadri economici degli interventi da realizzare sul territorio regionale, suddivisi in 3 distinti lotti territoriali, con un importo a base di gara di 675.069,36 euro.

La seguente tabella descrive, in sintesi, lo stato di attuazione di quanto sopra descritto:

Tab. 16 - Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2022. Art. 11 l.r. n. 77/2004.

(in euro)

Immobile	Stato di attuazione
Lotto 2 - AQ SMCG - Immobili nelle sedi in provincia di Firenze, Pistoia e Prato	Completata e validata la fase di mobilitazione, iniziata il 1° ottobre 2022, con completamento previsto al 31 dicembre 2022. Seguirà, in caso di positiva valutazione, l'attivazione della fase di <i>start up</i> .
Lotto 3 - AQ SMCG - Immobili nelle sedi in provincia di Massa Carrara, Lucca, Livorno e Pisa	Completata e validata la fase di mobilitazione, iniziata il 1° ottobre 2022, con completamento previsto al 31 dicembre 2022. Seguirà, in caso di positiva valutazione, l'attivazione della fase di <i>start up</i> .
Lotto 6 - AQ SMCG - Immobili nelle sedi in provincia di Arezzo, Siena e Grosseto	Completata, in data 30 novembre 2022, la fase di mobilitazione, iniziata il 1° settembre 2022. La fase è stata validata e valutata positivamente, pertanto la fase di <i>start up</i> è iniziata a far data dal 1° dicembre 2022.
Accordo Quadro Manutenzioni Straordinarie immobili non sede di uffici	Completata la predisposizione della documentazione tecnico amministrativa richiesta per l'indizione della gara di affidamento dei lavori sui 3 lotti, mediante procedura aperta.

Fonte: Regione Toscana - Direzione Opere Pubbliche.

Per quanto concerne i progetti di miglioramento e valorizzazione di cui all'art. 12 della legge sopra citata, la seguente tabella descrive, sinteticamente, lo stato di attuazione degli interventi inseriti nella programmazione triennale 2022-2024 dei lavori pubblici.

Tab. 17 - Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2022. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

Immobile	Oggetto del progetto	Stato di attuazione
Terza Torre del Centro Direzionale di Novoli e sistemazione aree esterne	Lavori di costruzione e riqualificazione	Attivato il concorso di progettazione in 2 gradi: sono state acquisite le proposte ideative relative al 1° grado ed è stata nominata la commissione giudicatrice, che ha individuato 6 proposte ideative ammesse al 2° grado, iniziato con la richiesta di sviluppo di proposte progettuali.
Villa Medicea di Careggi	Lavori di restauro e recupero funzionale.	È in fase di completamento, di concerto con la competente Soprintendenza, il progetto esecutivo architettonico, strutturale ed impiantistico.
Limonaia della Villa Medicea di Careggi	Lavori di restauro e messa in sicurezza	Lavori in corso d'opera.
Giardino della Villa Medicea di Careggi	Lavori di restauro	Completata la predisposizione del capitolato e della documentazione di gara, è in fase di predisposizione la determina a contrarre.
Superfici affrescate di Villa Medici	Lavori di restauro	Assunta la determina a contrarre, sono state inviate le lettere di richiesta di offerte agli operatori economici selezionati tra quelli che hanno manifestato interesse per l'appalto dei lavori.
Cabine elettriche dell'ex Meyer	Lavori di riorganizzazione	In data 27 dicembre 2022 è stato consegnato, da parte del progettista incaricato, il progetto esecutivo, attualmente in corso di verifica.
Edifici 1 e 2 dell'ex Meyer	Lavori di ristrutturazione	In data 14 dicembre 2022 è stato repertoriato il decreto di approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica. È iniziata la predisposizione degli atti per l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva.
Nuovo impianto di climatizzazione dei palazzi A e B della sede di Novoli	Lavori di realizzazione impiantistica	Acquisito il progetto, è in corso di affidamento l'incarico per la progettazione esecutiva.
Nuovi impianti di climatizzazione di Villa Poggi e della Palazzina Gramsci	Lavori di realizzazione impiantistica	Acquisito, verificato e validato il progetto esecutivo, è in corso di predisposizione la documentazione di gara per l'affidamento dei lavori.
Museo Casa Siviero	Lavori di restauro conservativo	È stato affidato l'incarico professionale per la revisione e l'aggiornamento del progetto definitivo e per lo sviluppo del progetto esecutivo.
Immobile in Piazza Stazione n. 42-43, Firenze	Lavori di adeguamento funzionale e tecnologico	È stato verificato e validato il progetto esecutivo. Sono in corso di predisposizione gli atti per l'appalto.
Scuola Cani Ciechi	Lavori di restauro	È in corso di predisposizione il progetto preliminare.

Fonte: Regione Toscana - Direzione Opere Pubbliche.

La nuova programmazione ha dato, dunque, impulso all'avvio, oppure alla prosecuzione, di ben 12 interventi, dopo il brusco arresto del 2021, nel quale era proseguito il solo progetto riguardante la Villa Medicea di Careggi, a causa sia dell'emergenza sanitaria da

Covid-19 sia, soprattutto, a causa delle norme sul contenimento dell'indebitamento e di quelle sul pareggio di bilancio che avevano contribuito a rendere più difficoltoso il reperimento dei finanziamenti necessari per la realizzazione dei progetti.

Nel 2022, invece, oltre all'avvio dell'importante progetto relativo alla realizzazione della Terza Torre della sede regionale di Novoli, nonché agli interventi conseguenti all'acquisto, da parte della Regione, del complesso immobiliare denominato ex Meyer⁹⁰, sono stati avviati progetti finanziati dal PNRR⁹¹ e dal Ministero della Cultura⁹².

Si ricorda, a tal proposito, che, negli anni scorsi, le difficoltà nell'acquisizione di risorse da utilizzare per investimenti avevano comportato la decisione di porre in vendita immobili per i quali erano previsti interventi di recupero e/o riqualificazione (Villa Basilewsky, Stalla del Buontalenti)⁹³, nonché altri immobili per i quali erano previsti di interventi di vasta entità (ad esempio, Villa Larderel)⁹⁴.

3. Considerazioni conclusive

Lo Stato Patrimoniale ed il Conto Economico costituiscono gli strumenti del sistema di contabilità economico-patrimoniale il quale, affiancando la contabilità finanziaria, garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il loro profilo finanziario, sia dal punto di vista economico-patrimoniale.

Il patrimonio netto, che resta negativo ed ammonta a -968 milioni registra un lieve miglioramento del 6,68 per cento, in controtendenza con il lieve decremento dell'1,38 per cento del 2021, ma in linea con i sensibili miglioramenti registrati negli esercizi precedenti (+27 per cento nel 2020, +18 per cento nel 2019 e +25 per cento nel 2018); infatti da -1.037 milioni al 31/12/2021 si modifica in -968 milioni al 31/12/2022, in presenza di un risultato economico positivo della gestione pari a +61,46 milioni.

In conformità al principio contabile 4/3 "principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale, a decorrere dal rendiconto 2021 le poste iscritte nel Patrimonio netto, come già detto, sono state riclassificate. Il miglioramento del risultato d'esercizio è stato determinato da alcuni fattori come l'aver provveduto, nel corso del 2022, ad incrementare la riserva indisponibile per i beni demaniali, patrimoniali indisponibili e per i beni culturali, in relazione ai nuovi investimenti e agli ammortamenti dell'anno, nonché ad adeguare la riserva indisponibile conseguentemente alla rivalutazione di partecipazioni già iscritte in bilancio che non hanno valore di liquidazione.

⁹⁰ Il procedimento di acquisto del complesso ex Meyer si è completato nel 2022, con la sottoscrizione, in data 23 febbraio, del contratto definitivo di compravendita ed il conseguente inserimento nel registro dei beni del patrimonio immobiliare regionale.

⁹¹ Si tratta di quello relativo al restauro del giardino della Villa Medicea di Careggi, destinatario di un finanziamento PNRR a seguito di Avviso pubblico del Ministero della cultura relativo alla valorizzazione di parchi e giardini storici.

⁹² Trattasi di quello relativo al restauro delle superfici affrescate di Villa Medici, destinatario di finanziamento ministeriale a seguito di avviso pubblico del 20 maggio 2021.

⁹³ D.g.r. n. 850/2016 - Allegato "D".

⁹⁴ D.g.r. n. 850/2016 - Allegato "D". Primo bando di vendita anno 2017.

Infine, si evidenzia, l'applicazione del principio contabile relativo alle partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto, in base al quale gli incrementi di valore della partecipazione da iscrivere nel bilancio d'esercizio trovano contropartita nella riserva indisponibile e non alla voce "rivalutazioni" del conto economico.

Quanto al Conto Economico 2022, si osserva, che a differenza del 2021, (in perdita pari a circa 25,75 milioni) in cui si registrava una drastica inversione di tendenza rispetto agli ultimi esercizi, il risultato economico di esercizio, si chiude in considerevole miglioramento, con un utile pari a 61,47 milioni.

L'utile di esercizio è sicuramente determinato da un netto miglioramento della gestione caratteristica che, come detto, è passata da 102,19 a 252,87 milioni, a causa di un incremento dei componenti positivi delle entrate di natura tributaria che hanno avuto un andamento più favorevole rispetto alle aspettative, sia con riferimento al gettito "spontaneo" (le cui voci più consistenti sono +32,65 milioni l'entrata da tasse automobilistiche e +16,75 milioni la quota non sanitaria dell'IRAP), sia per quanto deriva dall'attività di recupero (+54,98 milioni rispetto al valore del 2021).

Il risultato della gestione caratteristica è, tuttavia, in parte compensato da un peggioramento della gestione straordinaria che passa da -78,85 a -148,75 milioni e questo è dovuto all'incremento degli oneri straordinari, in particolare per il ripiano dei disavanzi pregressi delle aziende sanitarie locali (+17 milioni) e delle aziende ospedaliere (+11,5 milioni), per incremento di insussistenze dell'attivo e sopravvenienze passive (+34 milioni) e per la corrispondenza di arretrati al personale per l'applicazione del nuovo Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro (+5 milioni).

CAPITOLO X

L'ATTUAZIONE DEL PNRR NELLA REGIONE TOSCANA

Sommario: 1. La Governance del PNRR della Regione Toscana. - 2. Le società di gestione del PNRR: Sviluppo Toscana S.p.A., ARTI e ARTEA. - 2.1 Sviluppo Toscana S.p.A. - 2.2 ARTI. - 2.3 ARTEA. - 3. I sistemi di controllo. - 4. Gli investimenti avviati dalla regione Toscana. - 5. Il Piano nazionale complementare. - 6. Il fondo complementare regionale. - 7. Regole contabili e impatto sul rendiconto dell'esercizio 2022. - 8. Analisi dei singoli investimenti. - 8.1. M1C1subI2.2.1 - Assistenza tecnica a livello centrale e locale. - 8.2. M1C3subI1.1.5 - Digitalizzazione del patrimonio culturale. - 8.3. M1C3subI2.2 - Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale. - 8.4. M1C3I2.3 - Programmi per valorizzare l'identità di luoghi: parchi e giardini storici. - 8.5. M2C2subI4.4.1 - Ciclovie turistiche. - 8.6. M2C2I4.4.2 - Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni alimentati a combustibili puliti e servizio universale. - 8.7. M5C1I1.1 - Politiche attive del lavoro e formazione. - 8.8. M5C1I1.4 - Rafforzamento del sistema duale. - 8.9. M5C2I2.3.1 - Programma innovativo nazionale della qualità dell'abitare (PINQuA). - 9. Gli investimenti relativi alla Missione 6 "Salute". - 9.1 M6C1I1.1 - Case della Comunità e presa in carico della persona. - 9.2. M6C1subI1.2.2 - Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT). - 9.3. M6C1I1.3 - Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità). - 9.4. M6C2subI1.1.1 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (Digitalizzazione). - 9.5. M6C2subI1.1.2 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (grandi apparecchiature). - 9.6. M6C2I1.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile. - 9.7. M6C2I1.3.1 - Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione. - 9.8. M6C2I2.2 - Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario. - 10. Gli investimenti finanziati dal Piano nazionale complementare. - 10.1. M2C2 PNC C1 - Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi - Bus. - 10.2. M2C3 PNC C.13 - Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica. - 10.3. M6C2 PNC E.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile. - 11. La rendicontazione degli investimenti nella piattaforma ReGiS. - 12. Il contributo dei progetti PNRR regionali agli SDGs.

1. La Governance del PNRR della Regione Toscana

L'art. 9 del d.l. n. 77/2021 sancisce che le Regioni provvedono alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora, in poi, anche PNRR) sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR. La Regione Toscana, al fine di attuare in modo efficace e coordinato gli investimenti previsti nel PNRR, si è dotata di un'organizzazione multilivello, che interessa sia il coordinamento politico che quello tecnico-amministrativo.

Al vertice e con funzioni di coordinamento politico, è stata istituita una Cabina di regia, diretta dal Presidente della Giunta e composta dai membri della Giunta regionale, dai capigruppo, dal portavoce dell'opposizione in Consiglio regionale e, in qualità di rappresentanti delle realtà territoriali della regione, anche dai Sindaci dei comuni capoluogo, dai Presidenti di provincia, dall'ANCI e dall'UPI.

Le funzioni di raccordo ed orientamento tecnico sono svolte dal Comitato di Direzione, presieduto dal Direttore generale e composto dai Direttori delle Direzioni regionali, referenti dei singoli interventi finanziati con i fondi PNRR e/o del Piano Nazionale Complementare (d'ora, in poi, anche PNC) relativi alle materie afferenti al proprio Dipartimento.

Come già riferito nell'ambito della Relazione sulla gestione allegata alla decisione di parificazione sul rendiconto generale relativo all'esercizio 2021⁹⁵, con delibera di Giunta n. 1286 del 6 dicembre 2021 è stata istituita la Cabina di regia per l'attuazione del sub investimento "M1C1I2.2.1 – Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR", con funzioni di indirizzo strategico, di coordinamento e di impulso degli interventi connessi al PNRR. Tale organismo, composto dal Presidente della Giunta regionale, dal Direttore Generale della Giunta, dal Direttore Opere Pubbliche, dal Direttore dell'Organizzazione e del Personale, dal Direttore dei Sistemi informativi e dai rappresentanti dell'Anci e dell'UPI, si avvale di una *task force* costituita da n. 4 professionisti, con compiti di coordinamento, supporto e impulso all'attività di valutazione e monitoraggio svolta dagli esperti contrattualizzati dalla Regione, in base a quanto previsto dall'investimento sopra citato, con finalità di assistenza tecnica agli enti locali del territorio toscano⁹⁶.

Tra i professionisti si annoverano le seguenti figure specialistiche: i) un esperto di analisi dei dati che ha condotto un approfondimento metodologico, consentendo di effettuare una mappa georeferenziata della regione sulla quale è possibile evidenziare le schede dei singoli progetti; ii) un esperto di monitoraggio e valutazione che ha supportato le due Direzioni coinvolte nella misurazione delle *baseline* delle procedure complesse individuate dall'Amministrazione regionale nel Piano Territoriale; iii) un esperto di gestione di progetti complessi in ambito territoriale comunale e provinciale, con la funzione di contribuire al rafforzamento delle capacità amministrativa dell'Amministrazione conferente e degli enti locali coinvolti nella individuazione delle strategie di area.

La Regione, al contempo, ha sviluppato un portale (www.pnrr.toscana.it) dedicato agli interventi finanziati dal PNRR nel territorio.

Il modello di supporto alle attività di gestione e rendicontazione previsto della Regione, si basa su una logica di rafforzamento amministrativo che coinvolge l'intero sistema territoriale, con l'obiettivo di sostenere le iniziative ritenute maggiormente strategiche e/o critiche.

Sono state così istituite, oltre a quella sopra citata, ulteriori 4 *task force* composte dai restanti 49 professionisti reclutati con riferimento al citato programma "Assistenza tecnica a livello centrale e locale", relativo all'assunzione di n. 53 esperti, con finalità di supporto alla Regione e agli enti locali nella gestione dei fondi PNRR, come previsto dall'art. 9 del d.l. n. 80/2021, e di seguito descritte:

- Task force "*Ambiti territoriali*", composta da 22 esperti, assegnati agli enti locali per attività di supporto tecnico operativo e consulenza in materia di appalti pubblici o impegnati in appositi programmi, quali il PINQuA;

⁹⁵ Cfr. Sezione regione di controllo per la Toscana, deliberazione n. 131/2022/PARI.

⁹⁶ In merito al lavoro svolto dagli esperti assunti dalla Regione con finalità di assistenza tecnica agli enti locali del territorio toscano si rimanda al paragrafo 7.1 relativo all'investimento "M1C1I2.2.1 – Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR".

- Task force per la *“Digitalizzazione e architetture IT”*, costituita da 7 esperti, finalizzata a rendere più efficienti i processi e le attività di gestione delle Amministrazioni pubbliche, legati alla transizione digitale;
- Task force per le *“Autorizzazioni in ambito ambientale”*, composta da 10 professionisti che aiuteranno gli uffici nello smaltimento delle pratiche arretrate e che sono impegnati nello studio del *work flow* di alcuni procedimenti individuati nel Piano Territoriale;
- Task force per la *“Stazione appaltante regionale e le stazioni appaltanti del SSR”*, costituita da 10 unità con funzioni di assistenza tecnica sulle procedure e lo svolgimento delle gare di appalto per l’acquisto di beni o servizi delle aziende sanitarie regionali, finanziate con risorse provenienti dal PNRR o da fondi complementari.

Sempre nell’ambito dell’organizzazione amministrativa si annoverano i seguenti tre gruppi di lavoro coordinati dalla Direzione generale:

- il Gruppo di lavoro inter-direzionale finalizzato ad alimentare la banca dati regionale degli interventi finanziati dal PNRR e dal PNC per garantirne un sistema complessivo di monitoraggio in grado di fornire nel tempo i dati di avanzamento e i risultati raggiunti;
- il Gruppo di coordinamento della comunicazione del PNRR, che ha il compito di assicurare una diffusione omogenea e coerente delle informazioni relative alla gestione delle risorse che vengono assegnate a Regione Toscana, e ai risultati conseguiti in modo da garantire ai cittadini il massimo grado di chiarezza e tempestività;
- il Comitato regionale di coordinamento per l’integrazione, la complementarità e le sinergie tra i programmi europei e nazionali, istituito con Decisione di Giunta regionale n.1 del 18 luglio 2022, con il compito di assicurare l’integrazione e l’impiego in modo sinergico e complementare delle diverse fonti di finanziamento (PNRR e altri programmi cofinanziati con fondi europei e nazionali quali Programmi FESR, FSE+, FEASR, FEAMPA e FSC) evitando sovrapposizioni.

La Sezione richiama positivamente le misure organizzative poste in essere in ambito regionale al fine di dare attuazione ad un programma così complesso ed articolato quale il PNRR; tuttavia, in merito al primo gruppo di lavoro – finalizzato ad alimentare una banca dati regionale – questa Corte non può non sottolineare come la gestione e il monitoraggio del PNRR siano effettuati, per espressa disposizione normativa (art. 1, c. 1043, l. n. 178/2020), in modalità centralizzata attraverso il sistema ReGiS, sviluppato dal Ministero dell’Economia e delle finanze. Non appare pertanto compatibile, con l’attuale quadro regolamentare, la definizione di ulteriori strutture informatiche tese a perseguire le medesime finalità in ambito PNRR; lo sviluppo di nuovi sistemi o banche dati, oltre a duplicare funzioni di gestione, rendicontazione e monitoraggio già disponibili in ReGiS, con conseguente impiego infruttuoso di risorse sia per la relativa realizzazione che per l’alimentazione, rischia di indebolire l’obbligo di aggiornamento dei dati e delle informazioni sul sistema ufficiale.

In sede di controdeduzioni finali (*prot. n. 5372/2023*) la Regione Toscana ha precisato che *“le attività del Gruppo di lavoro non duplicano (omissis) quanto offerto dal sistema REGIS quanto piuttosto lo complementano ed integrano sia per le finalità conoscitive – valutative degli uffici regionali anche in ottica di coordinamento con le politiche regionali (anche attraverso i fondi europei) mettendo a disposizione della comunità toscana informazioni dettagliate e qualitativamente verificate in merito*

all'attuazione del PNRR e PNC nella nostra Regione (omissis) il Gruppo di Lavoro, costituito dal Comitato di Direzione il 30 giugno 2022, ha come finalità quella di costruire un quadro conoscitivo complessivo degli interventi finanziati su tutto il territorio della Regione Toscana capace, tra l'altro, di implementare un sistema di monitoraggio in grado di fornire nel tempo i dati di avanzamento e i risultati raggiunti a livello regionale in merito all'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) o del Piano Nazionale per gli investimenti Complementari (PNC) in Toscana (omissis). A tal fine, dunque l'archivio dei progetti integra dunque le informazioni anagrafiche dei progetti con quanto contenuto in altre banche dati nazionali e regionali (omissis). Il sistema REGIS non solo il sistema non prevede per le Regioni la visualizzazione degli interventi complessivi sull'intero territorio regionale, ma – come anche evidenziato da diversi soggetti anche a mezzo stampa – è ancora un sistema in divenire, con evidenti lacune informative dovute soprattutto a difficoltà di accreditamento oltre che nell'inserimento, da parte dei RUP, delle informazioni di documentazione a supporto richieste e delle informazioni utili per la rendicontazione in Regis”.

Preso atto delle precisazioni rese, questa Corte evidenzia come la finalità del gruppo di lavoro (*i.e.*, costruire un quadro conoscitivo complessivo degli interventi finanziati su tutto il territorio regionale volto a creare un sistema di monitoraggio sullo stato di avanzamento e sui risultati raggiunti dei progetti PNRR) costituisca la funzione propria del sistema ReGIS, alla cui implementazione devono concorrere tutti i soggetti individuati dal legislatore; tale sistema è potenzialmente idoneo, infatti, a restituire informazioni sullo stato di realizzazione dei progetti attivati sull'intera area territoriale regionale. Pertanto, questa Corte richiama l'attenzione sull'importanza di una corretta ed efficiente implementazione del sistema ReGIS.

2. Le società di gestione del PNRR: Sviluppo Toscana S.p.A., ARTI e ARTEA

I soggetti attuatori, quali le Regioni, possono avvalersi, per la gestione dei fondi e delle attività relative all'attuazione dei singoli programmi, di apposite società di gestione. La Regione Toscana, nell'ambito della propria autonomia, si è avvalsa di tale facoltà, mediante l'affidamento di specifiche attività di gestione, delineate in appositi provvedimenti di Giunta, della società *in house* Sviluppo Toscana S.p.A. e, limitatamente al programma “ GOL - Garanzia Occupabilità dei lavoratori”, dell'Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego (ARTI), mentre con riferimento all'investimento “Innovazione e Meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare”, dell'Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura (ARTEA).

2.1 Sviluppo Toscana S.p.A.

La Regione Toscana ha affidato la gestione delle attività esecutive relative ad alcuni interventi finanziati dai fondi PNRR, con obbligo di rendicontazione finale, alla società *in house* Sviluppo Toscana S.p.A., il cui oggetto sociale è stato integrato con l.r. n. 1/2023 per includere anche le attività poste in essere in adempimento di misure del PNRR⁹⁷. Le specifiche competenze sono affidate annualmente mediante apposito provvedimento giuntale.

In sede istruttoria, è emerso che nel 2022 è stato aggiornato il piano di attività di Sviluppo Toscana S.p.A. In particolare, con la d.g.r. n. 836/2022 è stata aggiunta la scheda n. 40

⁹⁷ Il riferimento è all'art. 1, c. 2, della l.r. n. 1/2023 *Potenziamento dell'intervento regionale a sostegno dell'economia toscana attuato tramite la società Sviluppo Toscana S.p.A. Modifiche alla l.r. 28/2008.*

denominata “*processo di monitoraggio, controllo e rendicontazione della Linea di finanziamento M1C1, Sub investimento 2.2.1: “Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR”*”. Successivamente, con d.g.r. n. 1204/2022 (quarto aggiornamento infrannuale del citato Piano), vengono contemplate nuove attività in ordine alla gestione delle procedure relative ai fondi in argomento, poi ulteriormente sviluppate dalle d.g.r. n. 1549/2022 e n. 148/2023, aventi ad oggetto la programmazione per l’annualità 2023.

Con riferimento alla gestione dei fondi PNRR, si rileva che l’attività di Sviluppo Toscana S.p.A. si è realizzata in varie forme (ad esempio, monitoraggio, controllo e rendicontazione, gestione dei bandi, assistenza tecnica) e ha interessato diversi investimenti finanziati dal Piano, indicati nelle schede di attività previste dalle citate delibere di giunta, nelle quali sono stati riportati anche gli importi che la Regione si è impegnata a trasferire alla società a fronte dell’esatta esecuzione delle funzioni svolte.

Al riguardo, appare utile sottolineare che, nel corso del 2022, la Commissione europea ha effettuato un *Compliance Audit* sull’Autorità di Audit avente ad oggetto i sistemi di controlli dei fondi SIE, producendo in data 17/10/2022 un *Draft Audit Report*. In tale occasione sono state formulate alcune raccomandazioni in ordine “*alle procedure di verifica della congruità del corrispettivo corrisposto all’in-house*” (nota prot. n. 4261/2023). Nonostante l’Audit condotto riguardi il precedente ciclo di programmazione e, nello specifico, il Por FESR, questa Corte richiama l’attenzione sull’importanza di tenere in adeguata considerazione la raccomandazione formulata dalla Commissione europea in sede di definizione del corrispettivo da corrispondere alla società in house per le attività da espletarsi nell’ambito del PNRR.

Peraltro, va rammentato che la società in discorso gestirà altresì circa il 96 per cento delle azioni del Pr FESR 2021-2027.

Sarebbe, pertanto, auspicabile la predisposizione di un adeguato meccanismo di vigilanza e di rendicontazione delle attività assegnate a Sviluppo Toscana S.p.A., valutando l’opportunità di prevedere anche un sistema “sanzionatorio” e di “penalità” in caso di mancato adempimento delle obbligazioni assunte nella Convenzione o nello specifico atto di affidamento. Va rammentato che la scelta della Regione Toscana di ricorrere ad un modulo organizzativo privato richiede anche valutazioni sotto il profilo dell’efficienza ed efficacia della decisione assunta rispetto all’obiettivo da conseguire (i.e., tempestiva realizzazione degli investimenti del PNRR). Eventuali ritardi nello svolgimento delle attività, da parte di Sviluppo Toscana S.p.A. (o altre criticità), possono, infatti, compromettere la pronta realizzazione degli interventi.

Di seguito si riporta una tabella con il dettaglio delle somme stanziare dalla Regione e da trasferire alla società Sviluppo Toscana S.p.A. per le attività di gestione dei singoli investimenti finanziati con il PNRR. Lo stato di attuazione ivi descritto si riferisce a quanto riportato nelle controdeduzioni fornite dalla Regione in data 8 marzo 2023.

Tab. 1 - Investimenti PNRR assegnati a Sviluppo Toscana S.p.A.

(in euro)

Investimenti	Descrizione Investimenti	Provvedimento	Importo previsto nel 2022	Importo rendicontato nel 2022	Attuazione
M1C1subl2.2.1	Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR	d.g.r. n. 836/2022; d.d. n. 15477/2022	41.346,54	41.346,54	Attualmente in fase istruttoria per il rilascio della certificazione di regolare esecuzione
M2C2I3.1	Hydrogen Valleys	d.g.r. n. 836/2022; d.d. n. 12583/2022	45.499,58	-	L'attività non risulta rendicontata. La spesa assunta sul bilancio 2022-2024 è imputata all'annualità 2023
M2C4I3.4	Bonifica siti orfani	d.g.r. n. 836/2022; d.d. n. 24964/2022	36.433,36	-	L'attività non risulta rendicontata. La spesa assunta sul bilancio 2023-2025 è imputata all'annualità 2023
M1C1I1.7.2	Rete di servizi di facilitazione digitale	d.g.r. n. 1204/2022; d.d. n. 12583/2022	202.248,96	-	L'attività non risulta rendicontata. La spesa assunta sul bilancio 2022-2024 è imputata all'annualità 2022
M1C3I2.2.	Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	d.g.r. n. 148/2023	-	-	L'attività è stata affidata a partire dal 2023
M6 - Salute	Tutti i progetti	d.g.r. n. 1204/2022; d.d. n. 22486/2022	8.478,93	8.478,93	Il Dirigente ha rilasciato l'attestazione di regolare esecuzione. Seguirà la liquidazione

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

2.2 ARTI

Tra gli investimenti che prevedono la Regione Toscana in qualità di soggetto attuatore, si annovera “GOL – Garanzia Occupabilità dei Lavoratori”, articolato in 5 percorsi (1.reinserimento occupazionale, 2.upskilling, 3.reskilling, 4.lavoro e inclusione, 5.ricollocazione collettiva). In tale progetto, la Regione è affiancata dall'Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego (ARTI), in qualità di “soggetto delegato del soggetto attuatore”, così come sancito dall'art. 5 bis dello schema di Convenzione - che ne individua gli elementi essenziali di governance - siglato in data 25 ottobre 2022, tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ANPAL, Regione Toscana e ARTI.

Ai sensi del citato articolo 5, ARTI attua alcuni interventi con la modalità “a regia”, mentre per altri svolge il ruolo di ente pagatore. Per le attività per le quali ARTI risulta soggetto pagatore (percorsi 1, 2, 3, 5), l'erogazione delle risorse avviene in due fasi: con la prima, contestuale all'impegno, la Regione trasferisce le risorse a favore di ARTI; la seconda si sostanzia nella fase di liquidazione da parte di ARTI ai soggetti esecutori, a seguito di rendicontazione alla Regione Toscana che verifica e dispone l'ammissione alla spesa e al pagamento con decreto dirigenziale. Diversamente, per il percorso attuato con modalità a regia (percorso 4), l'adozione e l'attuazione degli interventi sono di esclusiva competenza di ARTI, che ne rendiconta la spesa e ne dispone la liquidazione. In conformità a ciò, è previsto che l'erogazione delle risorse da parte della Regione Toscana in favore di ARTI avvenga sia nelle forme di anticipazioni, all'atto dell'approvazione delle graduatorie da parte dell'Agenzia, sia a titolo di liquidazione degli stati di avanzamento, in base al flusso di rendicontazione.

Si riporta di seguito la tabella di dettaglio degli impegni relativi agli avvisi sui percorsi per i quali ARTI è organismo pagatore (ovvero percorsi 1, 2, 3 e 5).

Tab. 2 - ARTI soggetto attuatore (perc. 1,2,3,5).

(in euro)

Intervento	Impegni anno 2022	Impegni Anno 2023	Impegni Anno 2024	Totale
Avviso 1 APL	2.129.404,00	7.452.914,00	1.064.702,00	10.647.020,00
Avvisi 2 e 3 Percorsi Upskilling e reskilling		4.592.090,21	1.169.224,10	7.880.414,31
Attività di formazione e accompagnamento alla creazione d'impresa e all'autoimpiego (art. 5 bis comma 2 della Convenzione)		1.000.000,00		1.000.000,00
Totale	2.129.404,00	13.045.004,21	2.233.926,10	19.527.434,31

Fonte: dati forniti da Regione Toscana.

Nella tabella che segue si riportano in dettaglio gli impegni relativi all'avviso per il percorso 4.

Tab. 3 - ARTI (perc. 4).

(in euro)

Intervento	Impegni anno 2022	Impegni Anno 2023	Impegni Anno 2024	Totale
Totale	3.248.496,00	11.369.736,00	1.624.248,00	16.242.480,00

Fonte: dati forniti da Regione Toscana.

2.3 ARTEA

Pur non avendo ricevuto risorse nel 2022, è stata svolta l'analisi per il piano di attività di assistenza tecnica da parte dell'Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura (ARTEA), quale organismo pagatore della misura "M2C1I2.3 Innovazione e Meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare". Con la d.g.r. n. 133 del 20 febbraio 2023 di rettifica ed integrazioni alla d.g.r. n. 1487/2022, che approva gli indirizzi della Giunta regionale ad ARTEA ed il programma delle attività annuale 2023 ad essa affidate, viene espressamente previsto che l'organismo affiancherà la Regione Toscana anche per i procedimenti finanziati nell'ambito del PNRR Missione 2, Componente 1.

3. I sistemi di controllo

Le amministrazioni titolari dei progetti finanziati dal PNRR, oltre a garantire il soddisfacente conseguimento dei *target* e *milestone*, sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi nonché la corruzione e i conflitti di interessi (art. 1, c. 1043, l. n. 178/2020). L'attività di monitoraggio sull'attuazione del PNRR è effettuata, come già detto, grazie all'apposito sistema informatico, denominato "ReGiS", sviluppato per supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e atto a garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella governance del Piano.

Al fine di uniformare ed ottimizzare le procedure di controllo, il MEF ha emanato dapprima la Circolare n. 9 del 10 febbraio 2022 che fornisce, alle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, istruzioni tecniche per la redazione di un documento descrittivo dei sistemi di gestione e controllo, ed in seguito, con la Circolare n. 30 dell'11 agosto 2022, ha adottato le "Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR

di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori” che descrivono i principali flussi procedurali inerenti ai processi di controllo e rendicontazione del PNRR in capo sia ai soggetti attuatori che alle Amministrazioni centrali titolari.

In tale quadro, i soggetti attuatori assumono obblighi specifici in tema di controllo di regolarità amministrativo-contabile delle procedure e delle spese esposte a rendicontazione, ed in tema di controllo del rispetto delle condizionalità, dei *tagging* ambientali e digitali, del principio di “non arrecare danno significativo all’ambiente” (cd. DNSH), delle priorità trasversali quali pari opportunità di genere e generazionali, politiche per i giovani, quota Sud, come previsti dal Piano. Inoltre, il soggetto attuatore è tenuto all’adozione di misure di prevenzione e contrasto delle gravi irregolarità quali frodi, conflitto di interessi, doppio finanziamento nonché di effettuare verifiche dei dati previsti dalla normativa antiriciclaggio. Le ridette attività di controllo devono, infine, essere registrate, con contestuale attestazione del relativo esito, nel sistema ReGiS.

La Regione Toscana, al fine di prevenire eventuali frodi o conflitti di interesse nonché evitare il rischio del doppio finanziamento, ha adottato un sistema di controlli in riferimento alle prescrizioni previste nei Manuali emanati dalle Amministrazioni centrali titolari per la definizione delle procedure di gestione e controllo (c.d. SI.RE.CO.).

Il sistema di controllo risulta articolato su più fronti. Sono previste specifiche misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi all’interno della Sezione rischi corruttivi del PIAO della Giunta regionale. Inoltre, il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) viene invitato alle riunioni del Gruppo di coordinamento della Comunicazione (istituito con d.g.r. n. 129/2022), al fine di coordinare le misure di prevenzione della corruzione anche per gli interventi del PNRR. Quanto agli obblighi di pubblicità e trasparenza, anche in osservanza delle indicazioni fornite dall’ANAC ed in analogia a quanto disposto dalla citata Circolare MEF n. 9/2022, è stata creata, all’interno della sezione “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale un’apposita sezione denominata “Attuazione misure PNRR”, nella quale vengono riportati i provvedimenti assunti dall’Amministrazione relativi alle misure afferenti ai fondi in argomento. Infine, quale ulteriore strumento di controllo, è stato approvato uno schema di Protocollo d’Intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra la Regione Toscana e il Comando Regionale della Guardia di Finanza, per assicurare la legalità economica e finanziaria nel territorio toscano.

Sempre in tema di controlli, l’art. 8, co. 6, del d.m. 11 ottobre 2021 prevede che venga nominata, presso ciascuna amministrazione titolare, la figura del responsabile dell’esecuzione del PNRR, con il compito di monitorare la situazione delle irregolarità, dei recuperi e delle restituzioni ed assumere le relative determinazioni, dandone apposita comunicazione al Servizio centrale per il PNRR (ora Ispettorato generale per il PNRR) per gli adempimenti di competenza. In Regione Toscana la regia dei fondi PNRR è affidata, in ragione delle rispettive competenze, alle singole Direzioni. A livello di Comitato di Direzione viene dato conto dello stato di avanzamento della spesa, di eventuali irregolarità emerse nella gestione e dei conseguenti provvedimenti adottati.

4. Gli investimenti avviati dalla Regione Toscana

Gli investimenti previsti dal Piano hanno l'obiettivo di rilanciare la produttività del Paese e la crescita dell'economia italiana, per renderla più digitale, dinamica, sostenibile e inclusiva. La Regione Toscana, già dal 2021, figura tra i soggetti attuatori di iniziative progettuali in ambito PNRR.

Di seguito si riporta un quadro generale degli investimenti avviati dalla Regione Toscana a valere sul PNRR, sul Fondo nazionale complementare e sul Fondo complementare regionale. I progetti presenti nella tabella sono quelli che hanno interessato il bilancio regionale con stanziamenti di entrata e di uscita.

Tab. 4 - Investimenti PNRR/PNC/FCR Regione Toscana.

(in euro)

Missione	Componente	Investimento/ Sub investimento o riforma	Amm. titolare	Fonte di finanziamento			
				PNRR	PNC	FCR	Totale finanziamenti
M1-Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	C1-Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	2.2.1: Assistenza tecnica a livello centrale e locale	Ministero per la Pa	18.622.371,00			18.622.371,00
M1-Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	C3-Turismo e Cultura 4.0	1.1.5 – Digitalizzazione	MIC	4.445.536,76			4.445.536,76
M1-Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	C3-Turismo e Cultura 4.0	2.2 - Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	MIC	32.473.587,58			32.473.587,58
M1-Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	C3-Turismo e Cultura 4.0	2.3 - Programmi per valorizzare l'identità di luoghi: parchi e giardini storici	MIC	1.685.945,00			1.685.945,00
M2-Rivoluzione verde e transizione ecologica	C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	4.1.1 - Ciclovie turistiche	MIMS	22.890.054,18			22.890.054,18
M2-Rivoluzione verde e transizione ecologica	C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	4.4.2 - Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni alimentati a combustibili puliti e servizio universale	MIMS	27.955.544,49			27.955.544,49
M5-Inclusione e coesione	C1-Politiche per il lavoro	1.1 - Politiche attive del lavoro e formazione	MLPS	50.688.000,00			50.688.000,00
M5-Inclusione e coesione	C1-Politiche per il lavoro	1.4 - Sistema duale	MLPS	1.690.070,00			1.690.070,00
M5-Inclusione e coesione	C2-Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	2.3.1 - Programma innovativo della qualità dell'abitare – PinQua	MIMS	44.858.685,90			44.858.685,90
M6-Salute	C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.1 - Case della Comunità e presa in carico della persona	Ministero della Salute	104.214.655,81		19.682.167,41	123.896.823,22
M6-Salute	C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.2.2 - Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT)	Ministero della Salute	12.611.917,93		174.085,00	12.786.002,93
M6-Salute	C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.3 - Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità).	Ministero della Salute	56.844.357,72		4.077.810,00	60.922.167,72
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	1.1.1 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (Digitalizzazione)	Ministero della Salute	82.430.571,57			82.430.571,57
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	1.1.2 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (grandi apparecchiature)	Ministero della Salute	67.596.752,20			67.596.752,20
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	1.2 e PNC C1 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	Ministero della Salute	36.315.079,52	82.424.318,69	7.512.434,00	126.251.832,21
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	1.3.1 - Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (FSE)	Ministero della Salute	33.142.266,04			33.142.266,04
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	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)	Ministero della Salute	1.722.384,04			1.722.384,04
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	2.2 (a) - Sviluppo delle competenze tecniche- professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario. Sub-misura: borse aggiuntive in formazione di medicina generale	Ministero della Salute	1.926.156,78			1.926.156,78

Missione	Componente	Investimento/ Sub investimento o riforma	Amm. titolare	Fonte di finanziamento			
				PNRR	PNC	FCR	Totale finanziamenti
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	2.2 (b) - Sviluppo delle competenze tecniche- professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario: Sub-misura: corso di formazione in infezioni ospedaliere	Ministero della Salute	5.315.647,98			5.315.647,98
M2-Rivoluzione verde e transizione ecologica	C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	PNC-C.1 - Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi - Bus	MIMS		23.279.841,00		23.279.841,00
M2-Rivoluzione verde e transizione ecologica	C3-Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	PNC-C.13 - Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica (Investimento aggiuntivo)	MIMS		93.466.353,62		93.466.353,62
TOTALI				607.429.584,50	199.170.513,31	31.446.496,41	838.046.594,22

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Toscana.

Dal prospetto si evince che sono stati avviati - tra il 2021 e il 2022 - investimenti finanziati da risorse derivanti dal PNRR per 607,4 milioni, da risorse derivanti dal PNC per 199,2 milioni e da risorse derivanti dal FRC per 31,4 milioni, per un totale di costi ammessi a finanziamento pari a 838 milioni.

Con nota istruttoria è stato richiesto all'Amministrazione regionale di relazionare in merito all'eventuale impatto dell'aumento dei prezzi delle materie prime e della scarsità della manodopera sul conseguimento, nel breve periodo, degli obiettivi intermedi in scadenza nell'esercizio 2022, e, nel lungo periodo, di quelli stabiliti al 2026. In riscontro, la Regione riferisce che non è stato possibile effettuare delle stime sull'impatto dell'aumento dei prezzi delle materie prime sui vari progetti (si fa riferimento a quelli delle Direzioni Ambiente, Urbanistica, Istruzione, Attività culturali) e che, in ogni caso, rimangono fermi gli obiettivi intermedi con scadenza 2022 e quelli previsionali con scadenza 2026. Per i progetti afferenti alla Direzione Sanità, si rileva un incremento del costo delle materie prime fino al 40 per cento, coperto soltanto per il 20 per cento dal fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche istituito con d.l. n. 50/2022. Di conseguenza, la regione prevede la possibilità che tale criticità possa riverberarsi sulla concreta realizzazione degli interventi e, in ultima istanza, sul raggiungimento degli obiettivi prefissati fino al 2026.

Si rileva, inoltre, che tra gli investimenti già avviati e di seguito descritti, si annoverano alcuni interventi ricompresi in precedenti linee di finanziamento, ora transitati nel quadro sul PNRR (c.d. progetti in essere). Si tratta in particolare delle seguenti iniziative: *"M1C3I2.3 Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici"*, *"M5C1R1.1: Politiche attive del lavoro e formazione"*, *"M5C1I1.4 Sistema duale"*. Per quanto concerne invece specificatamente i progetti in essere relativi al settore Sanità, la Regione ha riferito di aver inviato al Ministero della Salute un elenco di investimenti (tutti già avviati) finanziati a valere sui fondi del d.l. n. 34/2020 e dell'art. 20 della l. n. 67/1988, ai fini dell'inserimento degli stessi tra gli interventi da rifinanziare con risorse PNRR e, conseguentemente, da inizializzare sulla piattaforma Re-GiS; al riguardo, la Regione è ancora in attesa di riscontro da parte del Ministero stesso.

Nella successiva tabella viene fornita una rappresentazione delle dimensioni finanziarie dei progetti PNRR della Regione Toscana, nonché della relativa allocazione temporale negli stanziamenti di bilancio 2022-2024. Le movimentazioni finanziarie e gli impatti sul bilancio 2022 saranno esaminati nel prosieguo.

Tab. 5 - Stanziamento bilancio 2022-2024 investimenti PNRR.

(in euro)

Missione	Componente	Investimento / Sub investimento o riforma	Amministrazione titolare	Fonte di finanziamento PNRR	PNRR - movimentazioni triennio 2022-2024		
					Stanziamento Entrata anno 2022	Stanziamento Entrata anno 2023	Stanziamento Entrata anno 2024
M1-Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	C1-Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	2.2.1 - Assistenza tecnica a livello centrale e locale	Ministero per la Pa	18.622.371,00	3.390.636,75	5.677.772,09	7.959.591,16
M1-Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	C3-Turismo e Cultura 4.0	1.1.5 - Digitalizzazione	MIC	4.445.536,76	-	1.333.661,03	3.111.875,73
M1-Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	C3-Turismo e Cultura 4.0	2.2 - Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	MIC	32.473.587,58	-	24.000.000,00	8.473.587,58
M1-Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	C3-Turismo e Cultura 4.0	2.3 - Programmi per valorizzare l'identità di luoghi: parchi e giardini storici	MIC	1.685.945,00	-	1.143.672,50	542.272,50
M2-Rivoluzione verde e transizione ecologica	C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	4.1.1 - Ciclovie turistiche	MIMS	22.890.054,18	3.992.006,21	871.739,13	4.805.334,38
M2-Rivoluzione verde e transizione ecologica	C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	4.4.2 - Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni alimentati a combustibili puliti e servizio universale	MIMS	27.955.544,49	6.010.442,06	6.464.719,66	6.464.719,66
M5-Inclusione e coesione	C1-Politiche per il lavoro	1.1 - Politiche attive del lavoro e formazione	MLPS	50.688.000,00	38.016.000,00	12.672.000,00	-
M5-Inclusione e coesione	C1-Politiche per il lavoro	1.4 - Sistema duale	MLPS	1.690.070,00	1.267.552,50	1.450.110,00	-
M5-Inclusione e coesione	C1-Politiche per il lavoro	2.3.1 - Programma innovativo della qualità dell'abitare - PnQua	MIMS	44.858.685,90	4.485.868,59	18.728.953,23	21.643.864,08
M6-Salute	C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.1 - Case della Comunità e presa in carico della persona	Ministero della Salute	104.214.655,81	10.421.465,58	5.210.732,79	36.475.129,53
M6-Salute	C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.2.2 - Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT)	Ministero della Salute	12.611.917,93	1.261.191,90	5.991.427,54	5.359.298,49
M6-Salute	C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.3 - Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità)	Ministero della Salute	56.844.357,72	5.684.435,77	2.842.217,89	19.895.525,20
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	1.1.1 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (Digitalizzazione)	Ministero della Salute	82.430.571,57	8.243.057,16	24.729.171,47	28.850.700,05
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	1.1.2 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (grandi apparecchiature)	Ministero della Salute	67.596.752,20	6.759.675,22	3.379.837,61	23.658.863,27
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	1.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	Ministero della Salute	36.315.079,52	3.631.507,95	1.815.753,98	12.710.277,83
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	1.3.1 - Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (FSE)	Ministero della Salute	33.142.266,04	3.314.226,60	6.962.559,32	5.415.323,91
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	1.3.2 - Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (Potenzamento, modello predittivo, SDK ...)	Ministero della Salute	1.722.384,04	172.238,40	1.377.907,24	172.238,40
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	2.2 (a) - Sviluppo delle competenze tecniche professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario: Sub-misura: borse aggiuntive in formazione di medicina generale	Ministero della Salute	1.926.156,78	434.000,00	651.000,00	651.000,00
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	2.2 (b) - Sviluppo delle competenze tecniche professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario: Sub-misura: corso di formazione in infezioni ospedaliere	Ministero della Salute	5.315.647,98	2.082.639,18	1.500.000,00	1.500.000,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Toscana.

5. Il Piano nazionale complementare

Il d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito con l. 1° luglio 2021, n. 101 istituisce il Piano nazionale complementare (PNC), finalizzato ad integrare gli interventi del PNRR con risorse nazionali per 30,6 miliardi, spalmati nel periodo 2022-2026. Con decreto del Mef 15 luglio 2021 sono stati specificatamente individuati gli interventi da finanziare e stabiliti gli obiettivi iniziali, intermedi e finali, determinati in relazione al cronoprogramma finanziario, in coerenza con gli impegni assunti nel PNRR con la Commissione europea.

La complementarità del PNC rispetto al PNRR si manifesta a livello:

- progettuale, con una integrazione delle risorse per gli interventi già previsti nel PNRR (i c.d. programmi e interventi cofinanziati);
- di missione o di componente della missione, con la previsione di ulteriori investimenti (i c.d. programmi e interventi del Piano) che contribuiscono al raggiungimento delle finalità del PNRR.

Il citato decreto legge individua 30 interventi, suddivisi in 24 programmi del Piano, finanziati esclusivamente dal PNC - dunque a carico del bilancio dello Stato - e 6 programmi cofinanziati con il PNRR, ossia già previsti nel PNRR e per i quali il PNC prevede risorse

aggiuntive. Il meccanismo previsto dal PNC impone alle Amministrazioni di individuare *milestone* e *target* per ogni singolo investimento, ovvero obiettivi iniziali, intermedi e finali dei progetti di cui sono titolari, nonché le tempistiche entro cui tali obiettivi devono essere raggiunti, con la previsione della revoca del finanziamento in caso di mancato rispetto delle stesse nonché di meccanismi premiali (assegnazione di risorse revocate) per le Amministrazioni che riportino i migliori dati di impiego delle risorse.

Il PNC, al quale è applicata la normativa di semplificazione e accelerazione già prevista per il PNRR (art. 14 d.l. n. 77 del 2021 e art.1, comma 6, d.l. n. 59 del 2021), si basa su alcuni principi finalizzati a una maggiore efficienza nell’allocazione delle risorse, mediante:

- l’accelerazione della c.d. «messa a terra» degli interventi comprimendo e, ove possibile, anticipando i tempi di definizione dei passaggi amministrativi e burocratici;
- il finanziamento diretto di progetti definiti con obiettivi di realizzazione precisi superando ove possibile, il semplice riparto delle risorse.

Gli obiettivi iniziali, intermedi e finali dei programmi e degli interventi del Piano nazionale per gli investimenti complementari sono stati individuati nell'allegato 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 luglio 2021, adottato in attuazione del d.l. n. 59 del 2021. Il monitoraggio dell'attuazione del Piano nazionale complementare avviene con relazioni trimestrali a cura della Ragioneria generale dello Stato.

La Regione Toscana ha indirizzato le risorse attribuite con il Fondo complementare ai seguenti investimenti: “M2C2PNC-C1 - Rinnovo flotte bus, treni, navi verdi-Bus”, “M2CEPNC-C13 - Ospedale sicuro e sostenibile”, “M6C2PNC-E2 - Sicuro, verde e sociale: riqualificazione edilizia, residenziale pubblica”.

Con riferimento agli investimenti finanziati con le risorse del Piano nazionale complementare, l’Amministrazione regionale ha emanato le delibere di giunta nn. 595⁹⁸ e 599⁹⁹ del 25 maggio 2022, di cui si dirà in dettaglio nel prosieguo.

Di seguito si espone un quadro sinottico degli investimenti avviati dalla Regione a valere sul Fondo nazionale complementare, esplicitandone il costo ammesso a finanziamento e gli stanziamenti in entrata sul bilancio di previsione 2022-2024.

⁹⁸ Con d.g.r. n. 595 del 23 maggio 2022 l’Amministrazione regionale ha preso atto dell’approvazione del piano regionale della Toscana relativo agli interventi del programma “Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell’edilizia residenziale pubblica.

⁹⁹ Con d.g.r. n. 599 del 23 maggio 2022 sono stati approvati gli interventi programmati relativamente alla Missione 6 – Sanità e assegnate le relative risorse.

Tab. 6 - Stanziamento bilancio 2022-2024 investimenti PNC.

(in euro)

Missione	Componente	Investimento/ sub investimento o riforma	Amministrazione titolare	Fonte di finanziamento	PNC - movimentazioni triennio 2022-2024		
				PNC	Stanziamento Entrata anno 2022	Stanziamento Entrata anno 2023	Stanziamento Entrata anno 2024
M2-rivoluzione verde e transizione ecologica	C2-energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	Pnc-c.1 - rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi - bus	Mims	23.279.841,00	2.410.240,00	3.132.691,00	6.169.546,00
M2-rivoluzione verde e transizione ecologica	C3-efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	Pnc-c.13 - sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica (investimento aggiuntivo)	Mims	93.466.353,62	18.693.270,72	16.356.611,88	16.356.611,88
M6-salute	C2-innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	Pnc-e.2 - verso un ospedale sicuro e sostenibile	Regione Toscana	82.424.318,69	8.242.431,87	4.121.215,93	28.848.511,54

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Toscana.

6. Il Fondo complementare regionale

L'Amministrazione regionale, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi posti dal PNRR e per consentire la graduale e progressiva implementazione del modello di sanità territoriale in tutta la regione, ha ritenuto di procedere alla costituzione di uno specifico fondo complementare alimentato da proprie risorse.

Invero, con decisione della Giunta regionale 20 dicembre 2021 n. 36 si dà mandato ai competenti uffici della Direzione "Sanità, Welfare e Coesione sociale" di procedere alla costituzione di un fondo da utilizzare in maniera complementare al PNRR, per dare copertura agli interventi del settore sanità, che non abbiano trovato copertura all'interno di quest'ultimo.

Con d.g.r. 27 dicembre 2021 n. 1429 è stata data attuazione alla sopra menzionata decisione, costituendo il cd. "Fondo complementare regionale", con una prima dotazione di 20 milioni, prenotati sul capitolo di uscita n. 24482/2022. Si tratta di risorse derivanti da indebitamento, stanziato con l.r. n. 19/2019 per il finanziamento dell'investimento afferenti alle "Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie", così come rimodulato con l.r. n. 44/2021 (*Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione finanziario 2021-2023*).

Con d.g.r. n. 598 del 25 maggio 2022, considerato che il fabbisogno complessivo per la copertura dell'intera programmazione PNRR/PNC relativa ad interventi di edilizia sanitaria, a valere sulla Missione 6, componente 1 e 2, è stato rideterminato in 31,4 milioni, si è stabilito di integrare la dotazione iniziale di 20 milioni del Fondo complementare regionale con l'ulteriore importo di 11,4 milioni. Relativamente all'incremento ed alla rimodulazione del fondo in argomento si rinvia a quanto esplicitato nel paragrafo 11 del capitolo 8.

Con nota dell'8 marzo 2023, la Regione ha trasmesso l'elenco dei progetti finanziati con il FRC, per i quali non è previsto un contestuale finanziamento a valere sulle risorse PNRR (cfr. tabella successiva).

Tab. 7 - Progetti finanziati esclusivamente dal FRC.

CUP	ENTE del SSR	COMUNE
D25F22000510002	AZIENDA USL TOSCANA CENTRO	SAN MINIATO
D55F22000810002	AZIENDA USL TOSCANA CENTRO	MONTERSPOLI
J45F22000400002	AZIENDA USL TOSCANA NORD OVEST	LIVORNO
C41B22000870006	AZIENDA USL TOSCANA SUD EST	PITIGLIANO
C25F21002460001	AZIENDA USL TOSCANA SUD EST	TERRANUOVA BRACCIOLINI
J62C19000180006	AZIENDA USL TOSCANA NORD OVEST	AULLA
D73D22000500002	AZIENDA USL TOSCANA CENTRO	EMPOLI
C85F21001690001	AZIENDA USL TOSCANA SUD EST	FOIANO DELLA CHIANA

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Di seguito si espone un quadro sinottico degli investimenti avviati dalla Regione a valere sul Fondo regionale complementare, esplicitandone il costo ammesso a finanziamento e gli stanziamenti sul bilancio di previsione 2022-2024.

Tab. 8 - Stanziamento bilancio 2022-2024 investimenti FCR. (in euro)

Mis-sione	Componente	Investimento / Sub investimento o riforma	Ammini-strazione titolare	Fonte di finanziamento	FCR - movimentazioni triennio 2022-2024		
				FCR	Stanziamen-to Spesa anno 2022	Stanziamen-to Spesa anno 2023	Stanziamen-to Spesa anno 2024
M6-Salute	C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.1 - Case della Comunità e presa in carico della persona	Regione Toscana	19.682.167,41	1.682.167,41	1.000.000,00	17.000.000,00
M6-Salute	C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.2.2 - Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT)	Regione Toscana	174.085,00	14.878,45	8.844,81	150.361,74
M6-Salute	C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.3 - Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità).	Regione Toscana	4.077.810,00	348.516,45	207.182,97	3.522.110,58
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	1.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	Regione Toscana	2.226.680,00	190.306,71	113.131,85	1.923.241,44
M6-Salute	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	PNC-E.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	Regione Toscana	5.285.754,00	451.755,28	268.555,49	4.565.443,23

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Toscana

7. Regole contabili e impatto sul rendiconto dell'esercizio 2022

La gestione finanziaria del PNRR è accompagnata da una serie di previsioni normative volte a disciplinare la rilevazione contabile dei flussi, nella prospettiva di garantirne la tracciabilità, il rispetto del vincolo di destinazione delle risorse, la trasparenza e la semplificazione procedurale.

Ai fini di tracciabilità e trasparenza, vanno richiamati l'art. 9 d.l. n. 77/2021 e l'art. 3, c. 3, d.m. 11 ottobre 2021: il primo dispone che le amministrazioni coinvolte nella realizzazione del piano assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze, conservando tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati, disponibili per le attività di controllo e di audit; il secondo richiede che, con riferimento alle risorse del PNRR dedicate a specifici progetti, gli enti territoriali e i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria accendono appositi capitoli all'interno del piano esecutivo di gestione o del bilancio finanziario gestionale

al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico. Con riferimento alle risorse del PNRR dedicate a progetti in materia sanitaria, le regioni e province autonome accendono appositi capitoli relativi alla spesa sanitaria del bilancio gestionale al fine di garantire un'esatta imputazione delle relative entrate ed uscite, in coerenza con l'art. 20 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

In via di semplificazione, ai sensi dell'art. 15, c. 4, d.l. n. 77/2021, l'accertamento dei trasferimenti per l'attuazione del PNRR e PNC può avvenire, in deroga alla disciplina generale, sulla base della formale deliberazione di riparto del contributo a proprio favore, senza dover quindi attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità previsti nella delibera di assegnazione. Sotto il profilo temporale, l'accertamento dei trasferimenti deve avvenire nel rispetto dei principi della competenza finanziaria potenziata, al fine di consentire, a seguito del perfezionamento delle obbligazioni di spesa, la registrazione degli impegni con imputazione agli esercizi previsti nel cronoprogramma. Se i decreti prevedono l'erogazione delle risorse sulla base della rendicontazione annuale o infrannuale dei SAL, le entrate sono accertate nell'esercizio di assegnazione delle risorse con imputazione agli esercizi previsti nel cronoprogramma delle spese oggetto del finanziamento.

Eventuali anticipazioni di fondi, consentiti in via ordinaria nella misura del 10 per cento dell'investimento, devono essere rilevate come trasferimenti al momento dell'incasso (non come anticipazioni di liquidità). Al termine dell'esercizio, ove a fronte delle anticipazioni non si siano perfezionate obbligazioni di spesa, le risorse accertate confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione. Diversamente, ove le stesse si riferiscano a spese imputate agli esercizi successivi, dovrà essere attivato il Fondo pluriennale vincolato.

In questo contesto regolamentare, la Regione Toscana, per la gestione contabile degli investimenti del PNRR, utilizza 9 capitoli di entrata e 29 capitoli di spesa, cui si aggiungono ulteriori 3 capitoli di entrata e di spesa per investimenti del PNC.

Nel 2022, per quanto concerne le iniziative del PNRR, il bilancio regionale presentava, fra le entrate, stanziamenti di competenza per 97,4 milioni. A fronte di queste previsioni, gli accertamenti si sono attestati a 94,1 milioni. Le riscossioni sono state pari a 87,3 milioni (92,7 per cento degli accertamenti), di cui 85,5 milioni a titolo di anticipazioni. I residui attivi accumulatisi nell'anno sono pari a 6,9 milioni.

Sul lato della spesa, gli stanziamenti di competenza del 2022 ammontano a 67,7 milioni; a fronte di tale aggregato sono stati rilevati impegni di competenza sugli investimenti PNRR per 54,1 milioni, ossia il 57,5 per cento delle entrate accertate. La restante quota di risorse accertate è confluita nell'avanzo vincolato per 10,3 milioni, in quanto non correlata ad obbligazioni perfezionate, ovvero ha alimentato il fondo pluriennale vincolato, per 29,7 milioni, per il finanziamento di spese imputate ad esercizi successivi. A fronte degli impegni, sono stati effettuati pagamenti per 37,8 milioni, con un tasso di finalizzazione della spesa impegnata vicino al 70 per cento. Nel dettaglio, si tratta di un dato frutto di situazioni molto disomogenee tra investimenti caratterizzati dall'assunzione di obbligazioni: 5 iniziative presentano tassi di

finalizzazione pari al 100 per cento¹⁰⁰, 3 iniziative si collocano nel range 50-80 per cento¹⁰¹, un progetto è fermo a poco più del 46 per cento¹⁰² mentre in 5 casi gli impegni non si sono tradotti in alcun pagamento a fine anno. I residui passivi finali ammontano a 16,3 milioni.

Sotto il profilo della cassa, i flussi in entrata e in uscita del PNRR hanno generato per la Regione Toscana disponibilità liquide per poco meno di 51 milioni, da ritenersi assoggettate a vincolo di cassa, in quanto finalizzate a pagamenti di spese PNRR. Sono invece circa 1,5 milioni i pagamenti anticipati dalla Regione Toscana; essi si riferiscono ad un solo investimento PNRR (M1C1I2.2.1 “Assistenza tecnica a livello centrale e locale”), per il quale risultano pagamenti anticipati rispetto ai correlati trasferimenti statali.

Quanto alle 3 iniziative d’investimento del Piano complementare, gli stanziamenti di competenza del 2022 sono pari a 29,3 milioni, integralmente accertati. A fronte di tale ammontare di risorse le riscossioni sono state pari a 21,1 milioni (71,9 per cento dell’accertato). Gli importi mantenuti tra i residui attivi sono pari a 8,2 milioni.

Sul lato della spesa, gli stanziamenti di competenza sono stati pari a 24,7 milioni, di cui 9,3 milioni derivanti dall’applicazione dell’avanzo 2021¹⁰³. Tali disponibilità finanziarie si sono integralmente tradotte in impegni per 24,7 milioni, circa l’84 per cento degli accertamenti. A ciò si somma l’assunzione di ulteriori obbligazioni con esigibilità in esercizi successivi per un totale di 14 milioni. I pagamenti sono pari a 22,3 milioni, facendo registrare un tasso di finalizzazione della spesa superiore al 90 per cento, quale risultante di un tasso pari al 100 per cento su due iniziative e di assenza di pagamenti sulla terza, che ha generato residui passivi per 2,4 milioni.

Il confronto tra riscossioni e pagamenti porta ad evidenziare su due progetti disponibilità di cassa finali da assoggettare a vincolo per 7,1 milioni, a fronte dell’utilizzo di liquidità della Regione per 8,2 milioni relativo alla terza iniziativa.

Da ultimo, sugli investimenti finanziati nell’ambito del fondo complementare regionale, gli stanziamenti di spesa 2022, pari a 2,7 milioni, risultano integralmente impegnati e pagati.

¹⁰⁰ Trattasi dei seguenti investimenti: M5C1I1.1 - Politiche attive del lavoro e formazione; M6C1I1.1 - Case della Comunità e presa in carico della persona; M6C1I1.3 - Rafforzamento dell’assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità); M6C2I1.1.2 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (grandi apparecchiature); M6C2I1.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile

¹⁰¹ Trattasi dei seguenti investimenti: M5C2I2.3.1 - Programma innovativo della qualità dell’abitare - Pinqua; M6C1I1.2.2 - Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT); M6C2I2.2 (a) - Sviluppo delle competenze tecniche- professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario. Sub-misura: borse agiuntive in formazione di medicina generale.

¹⁰² Investimento: M1C1I2.2.1: Assistenza tecnica a livello centrale e locale.

¹⁰³ Nell’esercizio 2021 a fronte di entrate accertate e riscosse per 9,3 milioni non avevano fatto seguito correlati impegni e pagamenti. L’importo era quindi confluito nel risultato di amministrazione 2021 tra i fondi vincolati.

Tab. 9 – Investimenti PNRR– movimentazione sul rendiconto 2022.

(in euro)

Mis.	Comp.	Inv.	Capitolo Entrata	Capitolo Uscita	Stanz. Entr.	Stanz. Spesa	Anticipazioni	Accertamenti	Riscossioni	Residui attivi	Impegni	Confluito in fpv	Pagamenti	Residui passivi	Confluito in avanzo (differenza accertamenti impegni al netto fpv)	Vincoli di cassa PNRR	Anticipi con risorse della Regione
M1	C1	2.2.1	E/22640	U/72131	3.390.637	3.390.637	-	3.213.915	-	3.213.915	3.201.675	-	1.493.979	1.707.696	12.241	-	1.493.979
M2	C2	4.1.1	E/22672	U/32234	3.040.318	2.105.787	3.040.318	3.040.318	3.040.318	-	301.900	934.531	-	301.900	1.803.887	3.040.318	-
M2	C2	4.1.1	E/22673	U/32235	951.688	951.688	951.688	951.688	951.688	-	-	-	-	-	951.688	951.688	-
M2	C2	4.4.2	E/24180	U/31436	6.010.442	6.010.442	2.795.554	6.010.442	2.795.554	3.214.888	3.815.932	-	-	3.815.932	2.194.510	2.795.554	-
M5	C1	1.1	E/32213	U/62848	38.016.000	5.175.627	38.016.000	38.016.000	38.016.000	-	-	-	-	-	5.175.627	32.638.100	
M5	C1	1.1		U/62864		2.129.404					2.129.404	8.517.616	2.129.404	-			
M5	C1	1.1		U/62865		-					-	4.950.873	-	-			
M5	C1	1.1		U/62866		-					-	1.000.000	-	-			
M5	C1	1.1		U/62867		3.248.496					3.248.496	12.993.984	3.248.496	-			
M5	C1	1.4	E/61068	U/62876	1.267.553	-	-	1.267.553	1.267.553	-	-	1.267.553	-	-	-	1.267.553	-
M5	C1	2.3.1	E/42602	U/33082	4.485.869	1.494.311	4.485.869	4.485.869	4.485.869	-	1.494.311	-	1.494.311	-	0	1.032.719	
M5	C1	2.3.1		U/33083		1.492.839					1.492.839	-	1.492.839	-			
M5	C1	2.3.1		U/33084		1.498.718					1.498.718	-	466.000	1.032.718			
M6	C1	1.1	E/22670	U/24646	10.421.466	10.421.466	10.421.466	10.421.466	10.421.466	-	10.421.466	-	10.421.466	-	-	-	-
M6	C1	1.2.2	E/22670	U/24637	1.261.192	357.850	1.261.192	1.261.192	1.261.192	-	357.850	-	-	357.850	0	620.814	
M6	C1	1.2.2		U/24640		262.964					262.964	-	-	262.964			
M6	C1	1.2.2		U/24641		640.378					640.378	-	640.378	-			
M6	C1	1.3	E/22670	U/24647	5.684.436	5.684.436	5.684.436	5.684.436	5.684.436	-	5.684.436	-	5.684.436	-	-	-	-
M6	C2	1.1.1	E/22670	U/24642	8.243.057	8.243.057	8.243.057	8.243.057	8.243.057	-	8.243.057	-	-	8.243.057	-	8.243.057	-
M6	C2	1.1.2	E/22670	U/24648	6.759.675	6.759.675	6.759.675	6.759.675	6.759.675	-	6.759.675	-	6.759.675	-	-	-	-
M6	C2	1.2	E/22670	U/24649	3.631.508	3.631.508	3.631.508	3.631.508	3.631.508	-	3.631.508	-	3.631.508	-	-	-	-
M6	C2	1.3.1	E/22670	U/24664	1.547.235	1.547.235	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
M6	C2	1.3.2	E/22670	U/24643	172.238	137.791	172.238	172.238	172.238	-	137.791	-	-	137.791	0	172.238	
M6	C2	1.3.2		U/24644		34.448					34.448	-	-	34.448			
M6	C2	2.2 (a)	E/22671	U/24638	434.000	400.000	-	965.565	531.565	434.000	400.000	-	295.890	104.110	215.917	215.296	
M6	C2	2.2 (a)		U/24639		34.000					34.000	-	20.379	13.621			
M6	C2	2.2 (b)		U/24645	315.647	315.648					315.648	-	-	315.648			
M6	C2	2.2 (b)		U/24663		-					-	-	-	-			
M6	C2	1.3.1		U/24663	1.766.991	1.766.991	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale					97.399.952	67.735.397	85.463.001	94.124.921	87.262.119	6.862.803	54.106.495	29.664.556	37.778.760	16.327.736	10.353.870	50.977.337	- 1.493.979

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto 2022.

Tab. 10 – Investimenti PNC– movimentazione sul rendiconto 2022.

(in euro)

Mis.	Comp.	Inv.	Cap. Entr	Cap. Spe.	Stanz. Entrata	Stanz. Spesa	Anticipazioni	Accertamenti	Riscossioni	Residui attivi	Impegni	Confluito in fpv	Pagamenti	Residui passivi	Vincoli di cassa PNC	Anticipi con risorse della Regione
M2	C2	PNC C.1	E/41097	U/41241	2.410.240	2.410.240	-	2.410.240	2.410.240	-	2.410.240	-	-	2.410.240	2.410.240	-
M2	C3	PNC C.13	avanzo	U/33081		9.346.635			-	-	9.346.635	-	9.346.635	-	4.673.318	
M2	C3	PNC C.13	E/41098		18.693.271	4.673.318	-	18.693.271	18.693.271	-	4.673.318	14.019.953	4.673.318	-		
M6	C2	PNC-E.2	E/22675	U/24650	8.242.432	8.242.432	-	8.242.432	-	8.242.432	8.242.432	-	8.242.432	-	-	- 8.242.432
Totale					29.345.943	24.672.625	-	29.345.943	21.103.511	8.242.432	24.672.625	14.019.953	22.262.385	2.410.240	7.083.558	- 8.242.432

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto 2022.

Tab. 11 – Investimenti Piano complementare regionale– movimentazione sul rendiconto 2022.

(in euro)

Mis.	Componente	Investimento	Cap.	Stanz. spesa	Impegni	Pagamenti
M6	C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.1 - Case della Comunità e presa in carico della persona	U/24482	1.682.167	1.682.167	1.682.167
M6	C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.2.2 - Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT)	U/24482	14.878	14.878	14.878
M6	C1-Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.3 - Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità).	U/24482	348.516	348.516	348.516
M6	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	1.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	U/24482	190.307	190.307	190.307
M6	C2-Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	PNC-E.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile	U/24482	451.755	451.755	451.755
Totale complessivo				2.687.624	2.687.624	2.687.624

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto 2022

8. Analisi dei singoli investimenti

Nei paragrafi che seguono vengono descritti, in maniera sintetica, gli obiettivi e lo stato di attuazione dei singoli investimenti che risultano già attivati e per i quali la Regione Toscana figura come soggetto attuatore, ovvero che hanno interessato il bilancio regionale con movimentazioni (compresi gli stanziamenti) di entrata o di uscita. Gli investimenti descritti vengono classificati in base alle Missioni/Componenti/Investimenti.

8.1 M1C1subI2.2.1 – Assistenza tecnica a livello centrale e locale

Il progetto, finanziato mediante il PNRR e relativo alla Missione 1 - componente 1 ed in particolare al sub investimento 2.2.1, ha, quale obiettivo, il completamento della procedura di assunzione di un pool di esperti (1.000 su base nazionale) con competenze multidisciplinari, da impiegare per tre anni a supporto delle amministrazioni nella gestione delle nuove procedure per fornire assistenza tecnica. Per la regione Toscana è stata prevista la possibilità di assunzioni di 53 esperti, che andava espletata entro il mese di dicembre 2021.

Ripercorrendo in breve l'exkursus normativo, si osserva che l'art. 9 del d.l. n. 80/2021 (derubricato, *"Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia"*), ha previsto la possibilità, per le regioni e gli enti locali, di conferire incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti, per il supporto nella gestione delle procedure legate al PNRR maggiormente critiche. In attuazione di tale legge è stato emanato il d.p.c.m. 12 novembre 2021, recante riparto di risorse per conferimento incarichi collaborazione. Il riparto delle risorse tra le Regioni è basato in parte su una quota fissa (30 per cento delle risorse complessive) e in parte su una quota variabile calcolata sui dati di popolazione (70 per cento delle risorse complessive) come precisato dall'allegato A del citato d.p.c.m., destinando alla Regione Toscana risorse per circa 17 milioni, successivamente elevati a 18,62 milioni¹⁰⁴. Il d.p.c.m. prevedeva che il riparto dei professionisti ed esperti tra livelli di governo e territori sub-regionali fosse affidato ad appositi Piani territoriali da trasmettere entro il 5 novembre 2021 da parte delle Regioni e da approvarsi entro 10 giorni da parte del Dipartimento della funzione pubblica (DFP) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La Giunta regionale, con la delibera n. 1201 del 22 novembre 2021, ha approvato i criteri di selezione degli esperti e degli elementi essenziali dei relativi contratti di lavoro autonomo, mentre con la successiva delibera n. 1286 del 6 dicembre 2021 sono stati approvati:

- il Piano Territoriale della regione Toscana, contenente l'elenco degli esperti e professionisti da destinare alle attività rilevate come critiche anche a favore degli ambiti territoriali regionali;

¹⁰⁴ Il d.l. n. 36 del 2022, all'articolo 7, comma 1, lettera c), ha stanziato ulteriori risorse, per un ammontare pari a 30 milioni, a valere sulle risorse residue e non impegnate del sub-investimento 2.2.1, da destinare al conferimento da parte delle amministrazioni attuatrici di nuovi incarichi professionali. Sono, inoltre, destinate risorse per 18,1 milioni al coordinamento e al rafforzamento delle attività operative di *governance* del progetto. Al riguardo, con decreto del 29 agosto 2022 della Presidenza del Consiglio – Dipartimento della Funzione pubblica, tali risorse sono state ripartite tra le regioni, assegnando alla Regione Toscana 1,59 milioni, che portano a 18,6 milioni il totale del finanziamento della misura.

- lo schema di protocollo di intesa tra Regione Toscana e ANCI ed UPI Toscana per la gestione degli esperti e professionisti;
- il Piano delle Attività degli esperti e professionisti per il supporto ai procedimenti connessi all'attuazione del PNRR.

Dopo la nomina delle Commissioni di valutazione per la selezione degli esperti del PNRR espletate nel corso del dicembre 2021 sono stati contrattualizzati 53 figure, in linea con le previsioni del Piano territoriale approvato dal Dipartimento della Funzione pubblica.

Il Piano territoriale, realizzato attraverso un percorso di collaborazione interistituzionale con gli enti locali, pone degli obiettivi che l'Amministrazione regionale deve raggiungere entro il 31.12.2023 (*target* intermedio) e nel 30.06.2025 (*target* finale) che si sostanziano nella riduzione dei tempi di espletamento e dell'arretrato. Sul rispetto di tali target verrà effettuata una valutazione in occasione delle relazioni che esaminano la gestione finanziaria dei rendiconti relativi alle suddette scadenze.

Con riferimento all'esercizio finanziario 2022, il Piano Territoriale prevedeva i seguenti *milestone*:

- consultazione delle associazioni di rappresentanza del mondo economico sociale per eventuale aggiornamento sugli obiettivi di semplificazione – 28 febbraio 2022;
- definizione della baseline (dati su arretrato e tempi relativi al II° semestre 2021) – 31 maggio 2022;
- attivazione sistema di monitoraggio e valutazione – 30 settembre 2022;
- report semestrale di monitoraggio e valutazione – 31 dicembre 2022.

A dicembre 2022 sono stati, infine, effettuati i rinnovi contrattuali biennali dei 53 esperti contrattualizzati decorrenti a partire dal 01 gennaio 2023.

Nella nota di riscontro del 8 marzo 2023 la Regione Toscana precisa che *"ha assicurato il rispetto di tali target entro i termini previsti informandone tempestivamente il soggetto attuatore Dipartimento della Funzione Pubblica via PEC"*.

Con d.g.r. n. 278 del 14 marzo 2022, ritenendo opportuno fornire indirizzi in merito alle modalità di espletamento dell'attività di rendicontazione delle spese sostenute per tale attività, è stato approvato il Processo di monitoraggio, controllo e rendicontazione della linea di finanziamento.

8.2 M1C3subI1.1.5 – Digitalizzazione del patrimonio culturale

Trattasi di un sub-investimento finalizzato alla digitalizzazione delle collezioni di musei, archivi e biblioteche e luoghi di cultura, per aumentare le risorse culturali digitali disponibili nelle piattaforme e moltiplicare così l'informazione culturale.

Con Decreto del Ministero della cultura n. 298 del 27 maggio 2022 sono state assegnate le risorse e gli obiettivi da raggiungere alle singole regioni. Alla Regione Toscana risultano assegnate risorse per 4,4 milioni, da utilizzare per raggiungere, entro la fine del 2025, almeno n. 1.111.384 oggetti digitali prodotti. Tali risorse sono state stanziare nel bilancio di previsione 2023-2025.

Per tale programma la Regione riferisce che sono state inviate a Invitalia le schede di rilevazione del fabbisogno di digitalizzazione della Regione Toscana, mentre risulta *in fieri* la definizione delle strategie di gara.

Si rileva che tale programma, alla data del 23 febbraio 2023, non risulta essere inserito nella piattaforma ReGiS.

8.3 M1C3I2.2 – Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale

L'investimento mira a dare impulso a un vasto e sistematico processo di identificazione, conservazione e valorizzazione di un'articolata gamma di edifici rurali storici e di tutela del paesaggio rurale, in linea con gli obiettivi di protezione del patrimonio culturale e di sostegno ai processi di sviluppo locale.

Per l'attuazione di tale investimento, alla Regione Toscana, in qualità di soggetto attuatore, sono stati assegnati complessivi 32,5 milioni, destinati al finanziamento di un numero minimo di interventi di recupero di insediamenti agricoli, fabbricati, manufatti e fabbricati rurali storici, colture agricole di interesse storico ed elementi tipici dell'architettura e del paesaggio rurale.

In data 18 marzo 2022 il Ministro della Cultura ha emanato il decreto n. 107, nel quale, oltre alla ripartizione complessiva delle risorse, sono state definite le modalità di attuazione dell'investimento.

Tutte le regioni d'Italia hanno avviato i bandi per la selezione degli interventi di restauro e di valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale sulla base di un format di avviso predisposto dal Ministero della Cultura. L'Amministrazione regionale toscana, per dar luogo al proprio bando, ha adottato i seguenti atti amministrativi:

- d.g.r. n. 386 del 11 aprile 2022 con la quale è stato approvato lo schema di Avviso pubblico per la selezione degli interventi;
- d.d. n. 6821 del 13 aprile 2022 che ha approvato l'Avviso pubblico per la presentazione di proposte di intervento per il restauro e la valorizzazione del patrimonio architettonico e paesaggistico rurale;
- d.d. n. 13628 del 7.07.2022 e d.d. n. 15759 del 25.07.2022 con i quali sono stati approvati gli elenchi dei progetti ammissibili a finanziamento;
- d.d. 12816 del 19.06.2022, con cui sono stati riaperti i termini per la presentazione delle domande in relazione all'Avviso pubblico;
- d.d. n. 24860 del 2.12.2022 con il quale sono stati rettificati gli elenchi dei progetti ammissibili a finanziamento, relativi alla fase 1 dell'Avviso, ed è stato assunto l'impegno di spesa per l'assegnazione dei contributi;
- d.d. n. 25146 del 19.12.2022 con il quale sono stati approvati gli elenchi dei progetti ammissibili a finanziamento, presentati nella fase 2 dell'Avviso.

All'esito dell'Avviso pubblico risultano ammessi a finanziamento n. 200 interventi di cui 124 relativi alla fase 1 dell'avviso pubblico, per un totale di contributi pari a 15,4 milioni e n. 76 relativi alla fase 2 dell'avviso pubblico, per un totale di contributi pari a 12,1 milioni.

Si rileva che l'investimento è finanziato interamente da risorse provenienti dai fondi PNRR, con stanziamenti di entrata e di spesa a valere interamente sul biennio 2023-2024, rispettivamente per 24 milioni e 8,5 milioni; non risultano, pertanto, stanziamenti nell'esercizio finanziario 2022.

8.4 M1C3I2.3 – Programmi per valorizzare l'identità di luoghi: parchi e giardini storici

L'investimento contribuisce a migliorare la qualità della vita, facendo leva sui beni culturali e promuovendo, in particolare, un'ampia azione di rigenerazione dei parchi e giardini storici come poli di "bellezza pubblica" e luoghi identitari per le comunità urbane e come fattori chiave nei processi di rigenerazione urbana. Gli obiettivi sono:

1) attrezzare e rendere più fruibili gli spazi verdi pubblici storico-artistici, con ricadute sull'identità e l'attrattività urbana per residenti e turisti e sul miglioramento della qualità ambientale e del benessere;

2) rafforzare le capacità e le competenze nella gestione e nella manutenzione dei parchi e dei giardini storici, sostenendo le amministrazioni locali nella gestione delle problematiche di conservazione di questi beni e affrontando la mancanza di competenze specialistiche.

Il Ministero della cultura, in data 30 dicembre 2021 ha aperto un Avviso pubblico per la presentazione di proposte di intervento per il restauro e la valorizzazione di parchi e giardini storici. Successivamente, con D.M. n.161 del 13 aprile 22 sono state ripartite le risorse tra due ulteriori interventi: catalogazione e formazione dei "Giardinieri d'arte" (10 milioni) e restauro e valorizzazione di 5 importanti parchi e giardini storici, individuati direttamente dal Ministero (100 milioni).

Alla Regione Toscana sono stati assegnati complessivamente 1,7 milioni a titolo di fondi PNRR, di cui 1,1 per la valorizzazione dei parchi e dei giardini storici e 0,6 milioni destinati all'attività di formazione professionale per "Giardinieri d'Arte".

Gli stanziamenti di entrata e di spesa sono interamente a valere sul biennio 2023-2024, rispettivamente pari a 1,1 milioni nel 2023 e 0,5 nel 2024; non risultano, pertanto, stanziamenti nell'esercizio finanziario 2022.

La Regione Toscana, con d.g.r. n. 891 del primo agosto 2022 ha approvato lo schema di convenzione accordo con il Ministero della Cultura per la realizzazione delle Attività di formazione professionale per "Giardinieri d'Arte" e, nella stessa data, con d.g.r. n. 915, ha approvato gli indirizzi relativi alla realizzazione di tale percorso formativo. Successivamente, con Decreto n. 20595 del 14 ottobre 2022 del Direttore del settore Istruzione, formazione, ricerca e lavoro, è stato approvato l'Avviso pubblico per il finanziamento dei progetti formativi per la figura professionale di "Giardiniere d'arte per giardini e parchi storici", il quale ha fatto registrare la presentazione di 19 progetti, 5 dei quali, in seguito ad apposita istruttoria di ammissione e valutazione, sono stati ammessi a finanziamento, per un impegno totale di 0,5 milioni nel bilancio 2022-2024, con imputazione all'annualità 2023.

La Regione, sul tema, ha riferito che entro marzo del corrente anno avrebbe dovuto procedere al finanziamento di un ulteriore progetto, impegnando risorse per un totale di euro

84.726,80 e che erano state firmate le convenzioni relative ai progetti già finanziati ed avviata la fase di pubblicizzazione degli stessi.

8.5 M2C2subl4.4.1 - Ciclovie turistiche

Il sub investimento “Ciclovie turistiche” mira a promuovere la creazione e la manutenzione di reti ciclabili con scopi turistici e ricreativi; in particolare, nella regione Toscana, sono state finanziate le ciclovie turistiche di interesse nazionale, fra le quali la Ciclovía del Sole e la Ciclovía Tirrenica.

Con il decreto interministeriale n. 4 del 12 gennaio 2022, di concerto con il Ministro del turismo e il Ministro della cultura, sono state assegnate e ripartite le risorse. Alla Regione Toscana sono stati attribuiti contributi per 22,9 milioni, di cui 17,4 per la Ciclovía Tirrenica e 5,5 per la Ciclovía del Sole.

A livello attuativo, la Regione Toscana con d.g.r. nn. 650 e 654 del 13/06/2022 ha approvato gli indirizzi per l’attuazione degli interventi finanziati da fondi statali e PNRR nell’ambito delle ciclovie turistiche d’interesse nazionale, individuando nello specifico i lotti prioritari, le modalità di finanziamento, oltre all’indicazione dell’iter procedurale. Sono stati quindi sottoscritti appositi accordi con gli enti attuatori: un Accordo di programma per la realizzazione dell’opera relativa al lotto 2A e un Accordo di Collaborazione per il completamento e l’approvazione del progetto definitivo relativo al lotto 2B, relativi, entrambi alla Ciclovía Tirrenica.

In fase istruttoria, la Regione ha riferito che sia per la Ciclovía Tirrenica sia la Ciclovía del Sole si è giunti alla fase della progettazione definitiva dell’opera, la quale risulta già ultimata per alcuni tronchi.

Con riferimento alla Ciclovía del Sole, la Regione Toscana ha proposto di finanziare una parte dei lavori sia con fondi nazionali del d.m. n. 517/2018 già assegnati, e che transitano dal bilancio regionale, sia con fondi PNRR.

8.6 M2C2I4.4.2 - Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni alimentati a combustibili puliti e servizio universale

L’investimento prevede il rinnovo di parte della flotta di treni per trasporto regionale e per il servizio universale (*intercity*) con mezzi a propulsione alternativa, che consentirà di ridurre l’età media del parco rotabile regionale tramite l’acquisto di unità elettriche, ibride e a idrogeno.

A tal fine, con decreto ministeriale di riparto n. 319 del 9 agosto 2021, sono state assegnate alla Regione Toscana risorse per circa 28 milioni.

Con decreto ministeriale n. 164 del 21 aprile 2021 sono state definite modalità e procedure per l’impiego delle risorse destinate al rinnovo di materiale rotabile ferroviario utilizzato per servizi di trasporto regionale di interesse delle regioni. Con tale decreto sono state assegnate alla Regione Toscana risorse per 13,1 milioni da ripartire negli anni 2021-2033.

Con d.g.r. n. 205/2022, l’Ente ha provveduto a dare inizio all’attuazione del progetto, mediante l’individuazione dei soggetti attuatori ed il riparto delle risorse assegnate con i decreti ministeriali n. 319/2021 e n. 164/2021. Come soggetti attuatori sono state individuate le

imprese affidatarie dei servizi di trasporto pubblico ferroviario in Toscana, Trenitalia s.p.a. e Trasporto Ferroviario Toscano s.p.a., alle quali sono state assegnate, rispettivamente, risorse pari a 21,9 e 6 milioni, a valere sul citato d.m. 319/2021, mentre le risorse derivanti dal d.m. 164/2021, pari a 0,3 milioni per l'annualità 2022, sono state assegnate interamente alla società Trenitalia s.p.a.

Per quanto concerne lo stato di attuazione delle iniziative, la Regione riferisce che risulta acquistato e consegnato da Alstom Ferroviaria s.p.a. alla società Trasporto Ferroviario Toscano s.p.a. il treno ETR 104 (Cup di riferimento: J19I22000150002) e che *“TFT ha provveduto all’inserimento dei dati richiesti per la rendicontazione nel sistema ReGiS, pre-validando gli stessi in data 08.02.2023 e il Ministero ha provveduto alla validazione di sua competenza il 20.02.2023”*. Aggiunge che *“ai fini della richiesta di saldo del 90%, tuttavia, l’Unità di Missione del PNRR ha richiesto che anche il soggetto attuatore Trenitalia effettui l’inserimento dei dati di propria pertinenza, in relazione al CUP D10F22000000008: pertanto, anche Trenitalia sta attualmente alimentando la suddetta banca dati con riferimento alla fornitura finanziata con DGR 205/2022”*.

8.7 M5C1I1.1 – Politiche attive del lavoro e formazione

Il programma nazionale GOL “Garanzia per l’occupabilità dei lavoratori” si pone l’obiettivo di rendere più efficiente il sistema delle politiche attive del mercato del lavoro attraverso servizi specifici per l’impiego e piani personalizzati di attivazione. Il programma introduce una cornice unitaria per l’offerta di politiche attive del lavoro, con l’obiettivo di superare i divari territoriali che persistono tra regioni. Il programma delinea un approccio personalizzato delle politiche attive, con l’identificazione dei bisogni dell’utente attraverso una fase di profilazione quantitativa e qualitativa e l’offerta di cinque percorsi alternativi di supporto (reinserimento lavorativo, *upskilling*, *reskilling*, lavoro e inclusione, ricollocazione collettiva).

La declinazione della riforma a livello territoriale è assicurata dalla predisposizione e dall’entrata in vigore dei Piani di attuazione regionali, approvati da ANPAL (Agenzia nazionale politiche attive per il lavoro).

La riforma prevede che, per la fine del 2025, almeno tre milioni di beneficiari partecipino al programma GOL, e che 800.000 di questi siano coinvolti in attività di formazione professionale (di cui 300.000 in formazione di competenze digitali). I centri per l’impiego (CPI) dovranno poi garantire, per la stessa data, i LEP definiti dal programma GOL. Come passaggi intermedi, entro la fine del 2022, le Regioni avrebbero dovuto adottare i piani di attuazione del programma GOL e raggiungere almeno il 10 per cento dei beneficiari, pari a 300.000 individui su base nazionale.

Il programma GOL è stato adottato con decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze del 5 novembre 2021, il quale ha provveduto anche al riparto delle risorse per la prima annualità da destinare alle regioni e la ripartizione a livello regionale dell’obiettivo di 300.000 beneficiari.

Alla Regione Toscana sono state assegnate risorse per 50,7 milioni e due *target* da raggiungere entro il 31.12.2022: uno nazionale che fissa in 34.560 il numero di beneficiari del progetto Gol ed uno comunitario (*milestone*) che prevede il raggiungimento di 17.280 beneficiari.

Sul punto la Regione riferisce di aver rispettato entrambi i target considerato che *“alla data del 31/12/2022 i beneficiari di GOL presi in carico in Regione Toscana sono stati 46.317”*.

In attuazione del Programma GOL la Regione Toscana ha adottato con delibera 302 del 14 marzo 2022 il Piano Attuativo Regionale (PAR), il quale prevede la complementarietà delle attività e delle risorse di GOL con le azioni del Patto per il Lavoro, approvato con d.g.r. n. 111 del 7 febbraio 2022.

Con la d.g.r. n. 720 del 20 giugno 2022 (modificata con d.g.r. n. 1169) la Regione ha approvato lo schema di convenzione con il Ministero, Anpal, e ARTI per l'attuazione dell'investimento in argomento ed aggiornato e integrato il quadro degli ambiti di intervento strategici di ARTI, stabilendo ulteriori e specifici indirizzi per l'attuazione delle politiche attive previste dal Programma GOL e dal Patto per il lavoro. Con la successiva d.g.r. 721 sono stati definiti gli elementi essenziali per l'emanazione dell'avviso pubblico per l'individuazione dei soggetti privati accreditati ai servizi al lavoro per la realizzazione, in sinergia con i Centri per l'Impiego, di alcune misure previste dal Par GOL. Con la delibera si quantificano le risorse previste per l'attuazione di tale avviso in 11,1 milioni, di cui 9,8 a valere sul programma GOL e 1,3 a valere sul Patto per il lavoro. In attuazione di tale provvedimento, è stato dapprima adottato il d.d. n. 8624 del 21/05/2022 con il quale è stato approvato l'Avviso pubblico e, successivamente, con d.d. n. 16922 del 12/08/2022 sono stati individuati i primi soggetti accreditati all'attuazione del progetto, il cui elenco è stato successivamente modificato e integrato da plurimi decreti dirigenziali a seguito delle proroghe concesse. A fine esercizio, con d.d. 25855 del 29/12/2022, sono stati definiti gli indirizzi con le modalità di gestione, rendicontazione, pagamento e controllo delle attività eseguite dai soggetti privati accreditati con d.d. n. 13562 del 7/7/2022.

Con la d.g.r. n. 722 del 20 giugno 2022 sono stati fissati gli elementi essenziali per l'emanazione dell'Avviso pubblico per la concessione di finanziamenti per progetti formativi di aggiornamento (Upskilling) e riqualificazione (Reskilling) assegnando risorse complessive per 22,2 milioni, di cui 5,8 per i progetti formativi “GOL in Toscana” di aggiornamento (Upskilling) a valere sulle risorse PNRR e 16,4 milioni per i progetti formativi “GOL in Toscana” di riqualificazione (Reskilling); questi ultimi trovano fonte, per 15,4 milioni, nei fondi PNRR e per il residuo milione in quelli del Patto per il Lavoro. In attuazione di tale provvedimento è stato emanato dapprima il d.d. n. 13435 del 5/7/2022 di approvazione degli avvisi, seguito da una serie di decreti dirigenziali finalizzati all'approvazione delle graduatorie. Inoltre, con la d.g.r. n. 1014 del 5/09/2022 sono state destinate le eventuali risorse reperite da revoche, rinunce o economie sui progetti approvati o derivanti da nuovi finanziamenti, in favore di quei progetti inseriti utilmente in graduatoria, ma non finanziati per insufficienza di fondi.

Infine, con la d.g.r. 800 dell'11/07/2022, la Regione ha determinato gli elementi essenziali per l'approvazione dell'Avviso pubblico per la realizzazione di interventi di politiche attive per i beneficiari GOL Percorso 4 Lavoro e inclusione per complessivi 21,3 milioni, di cui 16,2 a valere sui fondi PNRR ed oltre 5 a valere su risorse del Patto per il lavoro. In attuazione di tale provvedimento ARTI ha approvato 5 avvisi territoriali per la presentazione di progetti per la realizzazione di interventi di politiche attive per i beneficiari del programma GOL, nell'ambito del “Percorso 4 - lavoro e inclusione”, attualmente in fase di istruttoria.

8.8 M5C1I1.4 – Rafforzamento del sistema duale

L'investimento mira a rafforzare il sistema duale di formazione, anche attraverso l'apprendistato, al fine di garantire una corrispondenza più efficace tra l'apprendimento e il lavoro (compresa la formazione sul posto di lavoro), nonché l'acquisizione di competenze tecniche e *soft skill* da parte dei giovani e, in via sperimentale, anche per gli adulti senza titolo di studio secondario.

L'intervento in particolare mira a:

- modernizzare i sistemi di istruzione e formazione, favorendo l'apprendimento sul posto di lavoro e potenziando il dialogo con le imprese;
- rafforzare la dotazione finanziaria per offrire formazione nelle aree più marginali;
- creare una governance solida e inclusiva che veda la partecipazione delle parti sociali.

Il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 226 del 26 novembre 2021 ha definito i criteri di riparto delle risorse tra le regioni per la prima annualità pari a 120 milioni, ovvero il 20 per cento del totale, in base ai criteri stabiliti con il precedente decreto n. 225 del 9 novembre 2021. Successivamente, con decreto direttoriale n. 54 del 22 luglio 2022 sono state assegnate alle regioni le risorse relative alla prima annualità: alla Regione Toscana risultano attribuiti 1,7 milioni. Tali risorse saranno erogate, per il 75 per cento, in esito all'approvazione del "Documento di programmazione regionale dell'offerta formativa "Sistema duale" finanziata a valere sul PNRR – anno finanziario 2021", il quale rappresenta il documento regionale finalizzato alla regolamentazione delle attività previste dal PNRR per tale investimento. Le risorse residue saranno erogate una volta rendicontato l'utilizzo di almeno il 50 per cento delle somme assegnate.

La Giunta regionale, con provvedimento n. 919 del 1° agosto 2022, ha provveduto ad approvare il documento di programmazione sopra citato, con il quale è stato previsto che le risorse relative alla prima annualità finanzino progetti già in essere. Tali risorse sono state impegnate nel 2023 con due distinti decreti dirigenziali.

Inoltre, la Giunta regionale, con provvedimento n. 1355 del 28 novembre 2022 ha provveduto ad approvare lo schema di Accordo ai sensi dell'art. 5, comma 6 del D. Lgs. 50/2016 per la realizzazione dell'Investimento 1.4 "Sistema Duale" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) tra la Regione Toscana e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

8.9 M5C2I2.3.1 – Programma innovativo nazionale della qualità dell'abitare (PINQuA)

Il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQuA) è stato istituito con l'articolo 1, comma 437, della legge n. 160 del 2019 (Legge di bilancio per l'anno 2020) ed è finalizzato alla riqualificazione e all'incremento del patrimonio destinato all'edilizia residenziale e sociale, alla rigenerazione del tessuto socio-economico, all'incremento dell'accessibilità e della sicurezza dei luoghi e alla rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici. Inoltre, il PINQuA ha l'obiettivo di migliorare la qualità della vita dei cittadini, promuovendo la coesione sociale, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, con una forte attenzione al consumo di nuovo suolo e per lo sviluppo di città intelligenti, inclusive e sostenibili (*Smart city*).

Con il decreto interministeriale n. 395 del 2020 sono stati definiti termini, contenuti e modalità di presentazione delle proposte nonché tempi, modalità di erogazione e criteri per la

valutazione delle proposte da parte dell'Alta commissione, organismo collegiale istituito con il decreto ministeriale n. 474 del 27 ottobre 2020. Con decreto ministeriale n. 383 del 7 ottobre 2021 sono stati approvati gli elenchi dei beneficiari e delle proposte, valutate positivamente dall'Alta Commissione, nonché la somma attribuita a ciascun beneficiario.

La Regione Toscana risulta ammessa a finanziamento con le seguenti tre proposte per un importo complessivo di circa 44,9 milioni approvate dalla Giunta regionale con d.g.r. n. 165 dell'8 marzo 2021:

- Progetto "C.A.S.C.I.N.A. - Comunità d'Area e Servizi di Cooperazione Intercomunale per un Nuovo Abitare", per 14,9 milioni;
- Progetto "Abitare la Valle del Serchio", per 14,9 milioni;
- Progetto "Nuove CA.SE. Qualità dell'abitare e della coesione sociale" per 15 milioni.

La Regione Toscana, con d.g.r. n. 1214 del 22 novembre 2021 ha confermato la volontà di accedere al finanziamento per i citati progetti e di approvare per gli stessi i cronoprogrammi rimodulati così da renderli compatibili con la data di conclusione prevista dal PNRR (31 marzo 2026).

Con decreto direttoriale del Ministero delle Infrastrutture n. 804 del 20 gennaio 2022 sono definite le modalità di anticipazione, gestione e rendicontazione del finanziamento nonché le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi agli interventi finanziati dal Programma, ivi comprese le anticipazioni spettanti e i tempi di erogazione delle stesse sulla base dei decreti attuativi previsti dal comma 1042 della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

Con d.g.r. n. 286 del 14 marzo 2022 sono stati approvati gli schemi di convenzione tra Ministero, in qualità di amministrazione responsabile, e Regione Toscana, quale soggetto beneficiario, relativi alle proposte progettuali regionali ammesse a finanziamento con il decreto direttoriale 804/2022, oltre agli schemi di atto d'obbligo tra Regione Toscana e le amministrazioni pubbliche soggetti attuatori delle proposte progettuali ivi richiamate.

Con Decreto Dirigenziale n. 9918 del 29 aprile 2022, la Regione Toscana ha previsto stanziamenti di entrata e di spesa sul bilancio di previsione 2022-2024 ed ha proceduto all'assunzione degli impegni di spesa, per l'annualità 2022 del bilancio previsionale 2022/2024, per un importo complessivo di 4,5 milioni, pari al 10 per cento del finanziamento ammesso per ciascuna proposta progettuale ed effettuato dal Ministero alla Regione Toscana, la quale ha provveduto, in qualità di soggetto beneficiario, alla liquidazione ai relativi soggetti attuatori.

Relativamente a tale investimento risultano, pertanto, stanziati in entrata e in spesa, accertate ed impegnate nell'esercizio finanziario 2022, somme pari a 4,5 milioni, che si sono tradotte in pagamenti per 3,5 milioni.

Circa lo stato di attuazione, la Regione riferisce che tutti e tre i progetti *"risultano in linea con le tempistiche e i cronoprogrammi stabiliti dal dd 804/22"*.

9. Gli investimenti relativi alla Missione 6 “Salute”

La Missione 6 “Salute” consta di due componenti: 1) “Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza territoriale sanitaria”; 2) “Innovazione, ricerca e digitalizzazione del SSN”. Con i progetti relativi alla prima componente si intendono rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), l'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione con tutti i servizi socio-sanitari. Ulteriore obiettivo è il potenziamento della protezione dai rischi sanitari ambientali e climatici, in modo da rispondere più efficacemente alle esigenze delle comunità in materia di cure e assistenza a livello locale. Agli investimenti si affianca un intervento di riforma finalizzato alla definizione di un nuovo assetto istituzionale e organizzativo.

Gli obiettivi della seconda componente riguardano la sostituzione delle tecnologie sanitarie obsolete negli ospedali, la sicurezza strutturale degli edifici ospedalieri ed il potenziamento dei sistemi informativi e degli strumenti digitali sanitari, oltre alla promozione ed al rafforzamento della ricerca scientifica biomedica e al potenziamento della formazione e delle risorse umane di settore.

Il decreto del Ministro della salute adottato il 20 gennaio 2022 ha effettuato la ripartizione delle risorse del PNRR e del PNC alle Regioni e alle Province autonome (soggetti attuatori) per i progetti a regia del Ministero della Salute e ha definito i *target* di competenza dei soggetti attuatori per la realizzazione degli interventi. Con tale provvedimento è stata prevista la sottoscrizione del Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) tra il Ministero della Salute e le singole Regioni entro il 31 maggio 2022. Nella seduta del 30 marzo 2022, la Conferenza Stato-Regioni ha espresso l'intesa sul decreto del Ministro della salute che definisce lo schema di CIS e lo schema di Piano Operativo (POR).

Con Decreto del 5 aprile 2022 il Ministero della Salute ha approvato lo schema del CIS con l'allegato comprensivo del Piano operativo e delle schede di intervento. Va evidenziato che il POR costituisce un documento integrante del CIS, di cui è allegato e ricomprende l'aggregato di tutte le iniziative progettuali per cui la singola Regione/Provincia autonoma è chiamata all'attuazione comprensivo degli Action Plan, dei cronoprogrammi di attuazione, dei riferimenti finanziari e quindi dello scadenziario degli obiettivi da garantire per l'ottenimento del finanziamento stesso. Il CIS relativo alla Regione Toscana è stato siglato il 30 maggio 2022. Il 21 giugno 2022 è stato emesso dal Ministero della Salute il Decreto di approvazione dei Contratti istituzionali di sviluppo (CIS) e i relativi Piani operativi. Il Ministero della Salute ha reso disponibile ai soggetti attuatori dei CIS (Regioni e Province autonome) il supporto tecnico operativo di Invitalia, in qualità di centrale di committenza, nell'ambito delle azioni di accelerazione degli investimenti; sono state, quindi, pubblicate da Invitalia le procedure di gara relative ai servizi tecnici e lavori per la realizzazione e il potenziamento delle strutture del Servizio sanitario nazionale previste dal PNRR.

Con il citato decreto ministeriale del 20 gennaio 2022 alla Regione Toscana sono state assegnate risorse, suddivise tra la componente 1 (173,67 milioni) e la componente 2 (275,80 milioni), mentre con il precedente decreto del 2 novembre 2021 erano state attribuite risorse sempre concernente la componente 2 e specificamente al sub investimento relativo alle borse

di formazione in medicina generale per 1,92 milioni. Infine, con decreto dell'8 agosto 2022 sono state assegnate alla Regione Toscana risorse per l'adozione del fascicolo sanitario elettronico rientrante sempre nella componente 2 (33,14 milioni).

Il quadro delle risorse assegnate alla Regione Toscana, complessivamente pari a 484,54 milioni di euro e relative agli investimenti ricadenti nella Missione 6 "Salute", è riprodotto nella seguente tabella¹⁰⁵.

Tab. 12 – Risorse PNRR e PNC su Missione 6 "Salute".

(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	310.873.176,82	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	
		1.3 "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"	33.142.266,04	Adozione FSE
			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				484.544.108,28	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati d.m. 2/11/2021 - 22/01/2022 - 08/08/2022.

Con d.g.r. n. 225 del 28 febbraio 2022 l'Amministrazione regionale ha individuato gli interventi di edilizia sanitaria relativi alle nuove strutture quali case di comunità e centrali operative territoriali (relativi alla componente 1) e all'adeguamento antisismico degli ospedali (relativi alla componente 2). Per finanziare tali interventi è stato previsto un fondo complementare regionale, di cui già si è riferito, da utilizzare in maniera integrativa rispetto ai fondi che finanziano il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Con d.g.r. n. 597 del 23 maggio 2022 è stato approvato il piano finanziario della Missione 6 relativamente ai fondi PNRR e PNC e il dettaglio delle tipologie di attività inerenti alla realizzazione degli interventi inseriti nella programmazione PNRR e PNC, che la Regione Toscana, in qualità di soggetto attuatore, svolge direttamente, di quelle che la Regione delega in tutto o in parte ai soggetti attuatori esterni, nonché delle attività che saranno svolte congiuntamente da entrambi, mentre con d.g.r. n. 599, di pari data, è stato approvato il Piano operativo regionale (POR) comprensivo dell'Action Plan, uno per ciascun investimento per il quale la Regione Toscana si configura come soggetto attuatore.

Di seguito si fornisce una descrizione sintetica dei progetti relativi alla Missione 6 "Salute".

¹⁰⁵ Gli investimenti della Missione 6 "Sanità" beneficiano di risorse aggiuntive di derivazione statale e regionale, così come rappresentati nella tabella 26 di cui al paragrafo 11.2.

9.1 M6C1I1.1 – Case della Comunità e presa in carico della persona

L'investimento prevede l'attivazione entro il 30 giugno 2026, di 1.350 Case della Comunità (CdC) rinnovate e tecnologicamente attrezzate. Per la loro realizzazione potranno essere utilizzate sia strutture già esistenti sia nuove costruzioni. La Casa della comunità è il luogo fisico di prossimità e facile individuazione dove la comunità può accedere per entrare in contatto con il sistema di assistenza sanitaria e sociosanitaria.

Alla Regione Toscana sono state assegnate risorse per un importo di 104,3 milioni al fine della realizzazione di 70 Case della Comunità. La Regione ha integrato l'importo con uno stanziamento di 19,7 milioni a valere sul Fondo complementare regionale, all'uopo costituito, determinando, in tal modo, un ammontare di risorse a disposizione per tale iniziativa pari 123,9 milioni.

9.2 M6C1subI1.2.2 - Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT)

Il sub investimento prevede, principalmente, la realizzazione di almeno 600 Centrali operative territoriali (COT), ossia strutture che svolgono la funzione di coordinamento della presa in carico della persona e raccordo tra servizi e professionisti al fine di assicurare continuità, accessibilità e integrazione dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria. Sono previsti, inoltre, fondi per l'interconnessione aziendale e il *device* a supporto degli operatori e dei pazienti.

L'investimento, nella Regione Toscana, è finanziato con fondi a valere sul PNRR per un importo complessivo pari a 12,6 milioni; di questi, 6,4 milioni serviranno per finanziare la realizzazione di 37 centrali operative territoriali. Con il fondo complementare regionale tali risorse sono state incrementate di euro 174.085,00, determinando un importo complessivo pari a euro 12,8 milioni.

9.3 M6C1I1.3 - Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità)

L'investimento mira al potenziamento dell'offerta dell'assistenza intermedia al livello territoriale attraverso l'attivazione, entro giugno 2026, di almeno 400 Ospedali di Comunità (OdC) rinnovati e tecnologicamente attrezzati. L'OdC è una struttura sanitaria di ricovero breve che svolge una funzione intermedia tra il domicilio e il ricovero ospedaliero, destinata a pazienti che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e per degenze di breve durata.

L'investimento, nella Regione Toscana, è finanziato con fondi a valere sul PNRR per un importo pari 56,8 milioni al fine della realizzazione di 23 ospedali di Comunità. Anche per tale iniziativa, la Regione ha stanziato fondi a valere sul Fondo complementare regionale per 4,1 milioni, di guisa che l'importo complessivo di risorse assegnate a tale investimento raggiunge i 60,9 milioni.

9.4 M6C2subI1.1.1 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (digitalizzazione)

Il sub investimento prevede due obiettivi:

- il potenziamento del patrimonio digitale delle strutture sanitarie pubbliche;

- il potenziamento delle strutture del Servizio sanitario nazionale, tramite l'incremento di posti letto in terapia intensiva e semi-intensiva.

Consip, in qualità di centrale di committenza nazionale, ha messo a disposizione delle Pubbliche amministrazioni gli strumenti di procurement idonei alla realizzazione dei progetti di trasformazione digitale.

L'investimento, nella Regione Toscana, è finanziato con fondi a valere sul PNRR per un importo di 82,4 milioni al fine della realizzazione di 19 progetti di digitalizzazione di DEA di I e di II livello.

9.5 M6C2subI1.1.2 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (grandi apparecchiature)

Il sub-investimento mira a rinnovare, entro il 31 dicembre 2024, almeno 3.100 grandi apparecchiature sanitarie ad alto contenuto tecnologico, caratterizzate da una obsolescenza superiore a 5 anni. L'investimento mira, inoltre, ad aumentare la coesione territoriale, attraverso una opportuna ripartizione regionale delle apparecchiature tecnologiche.

L'investimento, nella Regione Toscana, è finanziato con fondi a valere sul PNRR per un importo pari a 67,6 milioni, al fine di implementare la dotazione di apparecchiature diagnostiche.

La Regione, in proposito, ha trasmesso un prospetto contenente l'elenco delle apparecchiature da acquistare suddividendole in base ai cup assegnati ai singoli progetti e per ognuno di essi ha riportato l'importo finanziato, lo stato di attuazione della gara, lo stato di attuazione dell'intervento. Dal prospetto emerge che i progetti - a cui è associato un cup - sono 120 per una somma pari ai fondi a disposizione; tra questi, per 78 progetti (con una dotazione di circa 43,7 milioni) sono stati effettuati ordini di acquisto mediante procedure Consip e per 10 progetti risultano già consegnate e collaudate le apparecchiature (trattasi di ecotomografi acquistati da 3 diverse ASL e dalla Fondazione Monasterio).

Con riferimento a tali ultimi 10 progetti, dal confronto tra i dati riportati nel prospetto trasmesso dalla Regione e quanto presente in ReGiS si rileva, per la maggior parte dei casi, un ritardo nel caricamento delle informazioni di rendicontazione nella piattaforma ReGiS. In particolare, si rileva che soltanto tre progetti risultano essere stati completamente rendicontati in ReGiS, mentre le altre iniziative risultano non ancora avviate tra queste, in 2 fattispecie è stata riscontrata una fase di collaudo addirittura successiva rispetto alla data di effettivo collaudo comunicato nel prospetto trasmesso dalla Regione.

9.6 M6C2I1.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile

L'investimento mira a realizzare almeno 109 interventi per il miglioramento strutturale del patrimonio immobiliare ospedaliero, adeguandolo alle normative antisismiche. L'esigenza nasce non solo dalla necessità di assicurare la conformità degli edifici all'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, che ha rivoluzionato il quadro normativo preesistente, ma soprattutto dalla consapevolezza che gli ospedali rivestono un ruolo strategico.

L'investimento risulta complementare con l'investimento 2 previsto da Piano Nazionale Complementare (PNC), che stanZIA ulteriori 1.450 milioni per il rinnovamento strutturale di 220 ospedali.

L'investimento, nella Regione Toscana, è finanziato con fondi a valere sul PNRR per un importo pari a 36,3 milioni, a cui si aggiungono fondi a valere sul PNC pari a 82,4 milioni, raggiungendo così una dimensione finanziaria complessivi di 118,7 milioni. A tali fondi sono state aggiunte risorse provenienti dal Fondo complementare regionale per 7,5 milioni, determinando in tal modo un ammontare complessivo di risorse pari a 126,3 milioni.

Con riferimento a questo specifico investimento, la Regione ha emanato la d.g.r. n. 760/2021 che approva la proposta di investimenti da presentare al Ministero della salute. Successivamente, la d.g.r. n. 225/2022 ha individuato gli interventi programmati da finanziarie mediante le risorse disponibili sul PNRR e sul PNC.

9.7 M6C2I1.3.1 - Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione

L'investimento si articola in due progetti:

- rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (*Sub Invest. 1.3.1*);
- rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica del Ministero della Salute e analisi dei dati (*Sub Invest. 1.3.2*).

Il primo sub-investimento si propone di rafforzare l'infrastruttura tecnologica e gli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione, con una dotazione finanziaria; mira al potenziamento del fascicolo sanitario elettronico (FSE) al fine di garantirne la diffusione, l'omogeneità e l'accessibilità su tutto il territorio nazionale da parte degli assistiti e degli operatori sanitari, fornendo un singolo punto di accesso ai servizi sanitari per il cittadino e un'unica fonte di informazioni sulla storia clinica di ogni paziente ad uso dei professionisti sanitari. Entro il 30 giugno 2026 è previsto che tutte le Regioni adottino e utilizzino il fascicolo sanitario elettronico.

In data 8 agosto 2022 è stato siglato il decreto interministeriale¹⁰⁶ del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia e delle finanze, di assegnazione di risorse territorializzabili riconducibili alla linea di attività M6C2 1.3.1(b) "Adozione e utilizzo FSE da parte delle Regioni". Alla Regione Toscana risultano attribuite risorse per complessivi 33,1 milioni.

Il secondo sub-investimento punta al rafforzamento infrastrutturale degli strumenti tecnologici e di analisi dei dati del Ministero della salute, alla reingegnerizzazione del nuovo sistema informativo sanitario a livello locale e alla costruzione di un potente modello

¹⁰⁶ Il decreto stanZIA le risorse riconducibili alla linea di attività dell'intervento di investimento M6C2 1.3.1 b) «Adozione e utilizzo FSE da parte delle regioni», destinate al potenziamento dell'infrastruttura digitale dei sistemi sanitari e all'incremento delle competenze digitali dei professionisti del sistema sanitario. Alla Regione Toscana risultano assegnate rispettivamente risorse per 15,5 e 17,7 milioni.

predittivo per la vigilanza LEA. Per tale sub-investimento, la regione Toscana risulta assegnataria di risorse pari a 1,7 milioni, da destinare alla realizzazione di n. 4 nuovi flussi informativi.

9.8 M6C2I2.2 - Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario

La misura si articola in due sub-investimenti:

- a) borse aggiuntive per il corso di formazione specifica in medicina generale;
- b) corso di formazione in infezioni ospedaliere.

Il sub-investimento di cui al punto a) mira a rafforzare la formazione specifica in medicina generale, incrementando le relative borse di studio. Negli anni 2021-2023 è stata prevista la pubblicazione di un decreto governativo annuale di assegnazione delle risorse economiche alle Regioni per finanziare 900 borse di studio aggiuntive all'anno per i corsi di formazione specifica in medicina generale di durata triennale.

Con decreto del Ministero della Salute del 2 novembre 2021 sono state ripartite le risorse tra le regioni. Alla Regione Toscana sono state attribuite risorse per 1,9 milioni che andranno a finanziare 51 borse di studio per la formazione specialistica in medicina generale.

Il sub-investimento di cui al punto b) mira ad avviare un piano di formazione sulla sicurezza in tema di infezioni ospedaliere per le risorse umane del SSN, ponendosi come obiettivo la formazione del personale sanitario.

Con decreto del Ministero della Salute del 20 gennaio 2022 sono state ripartite le risorse tra le regioni, assegnando alla Regione Toscana, per tale sub-investimento, 5,3 milioni, per la realizzazione di un piano di formazione sulle infezioni ospedaliere per tutto il personale del Servizio sanitario nazionale.

10. Gli investimenti finanziati dal Piano nazionale complementare

Come sopra anticipato, accanto agli investimenti finanziati da fondi PNRR, la Regione ha avviato investimenti che vengono finanziati a valere sul Fondo nazionale complementare. Di seguito se ne offre la descrizione.

10.1 M2C2 PNC C1 - Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi – Bus

Con d.m. n. 315 del 2 agosto 2021 vengono ripartite le risorse del progetto per gli anni dal 2022 al 2026. Alle Regione sono assegnati per tale arco temporale complessivamente 23,3 milioni.

Con d.g.r. n. 930 del 13 settembre 2021 la Regione ha attivato il suddetto finanziamento e conferito mandato al Settore Attività Amministrative per la Mobilità, le Infrastrutture e il Trasporto Pubblico Locale per l'espletamento degli adempimenti conseguenti all'acquisizione in bilancio del relativo finanziamento. Inoltre, con tale provvedimento sono stati stanziati, ad integrazione delle risorse statali, 4,5 milioni regionali.

Con d.g.r. n. 208 del 28 febbraio 2022 la Regione Toscana ha provveduto a dare inizio all'attuazione della missione, definendo le risorse di cui al d.m. n. 315/2021, per una quota pari a 2,4 milioni per il 2022. Tali risorse sono state stanziare sul bilancio di previsione

annualità 2022 con d.g.r. di variazione al bilancio n. 961/2022 e sono destinate al gestore rappresentato da Autolinee Toscane s.p.a.¹⁰⁷

Con la citata d.g.r. n. 208 è stato approvato il Piano di rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale a valere sulle risorse stanziare fino all'annualità 2022 dei decreti ministeriali n. 81/2020, n. 223/2020 e n. 315/2021 del Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile (PSNMS) e delle risorse complementari al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Con d.g.r. n. 729 del 27 giugno 2022 sono state destinate ad Autolinee Toscane s.p.a. anche le risorse di cui al d.m. 315/2021, afferenti alle annualità relative al periodo 2023-2026, pari a 20,9 milioni, mentre con d.d. n. 25799 del 28 dicembre 2022, oltre ad approvare lo schema di accordo, sottoscritto in data 29 dicembre 2022, tra la Regione e il soggetto gestore, per l'acquisto di n. 85 bus, si è provveduto ad impegnare le risorse a favore di Autolinee Toscane s.p.a. per un importo complessivo pari a 23,3 milioni, di cui 2,4 milioni sull'annualità 2022.

10.2 M2C3 PNC C.13 - Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica

Il Fondo complementare del PNRR di cui al d.l. n. 59/2021 mette a disposizione risorse per la riqualificazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica per il periodo 2021-2026. Le risorse complessivamente assegnate alla Regione Toscana per il periodo 2021-2026 ammontano a 93,5 milioni.

Il programma in argomento è stato ampiamente trattato nella Relazione relativa all'esercizio di gestione 2022, nella quale viene descritto anche l'impatto sul rendiconto e alla quale si rimanda per ogni dettaglio.

In questa sede, pertanto, ci si limita ad illustrare lo stato di avanzamento del programma.

Si premette che per tale progetto è stata prevista, ai sensi della normativa di riferimento¹⁰⁸, un sistema di governance multilivello basato sull'azione coordinata di tre soggetti: Ministero delle infrastrutture e trasporti (in qualità di Amministrazione titolare), Regioni e Province autonome (in qualità di soggetti che gestiscono il programma, dalla fase della selezione degli interventi a quella di erogazione del finanziamento) e Comuni/IACP ed enti assimilati (in qualità di enti proprietari del patrimonio E.R.P. e soggetti attuatori degli interventi). Per quanto riguarda la Regione Toscana, la stessa ha individuato quali soggetti attuatori del programma i soggetti gestori del patrimonio E.R.P. di proprietà dei comuni toscani. Tali soggetti risultano diretti destinatari dei finanziamenti, erogati secondo quanto indicato nel cronoprogramma riportato nell'Allegato 1 del decreto MEF del 15/07/2021.

Con d.g.r. n. 595 del 23 maggio 2022, l'Amministrazione ha preso atto dell'approvazione del piano regionale, da parte del Mit con decreto direttoriale n. 52/2022, approvando contestualmente in via definitiva il piano regionale degli interventi; con la medesima deliberazione

¹⁰⁷ Autolinee Toscane S.p.A., è gestore del TPL su gomma dell'ATO regionale a seguito di gara espletata dalla Regione Toscana.

¹⁰⁸ Cfr. d.p.c.m. del 15/09/2021 e decreto MEF del 15/07/2022.

e stato dato mandato al Settore Politiche abitative e PNRR/PNC di procedere all'erogazione del 15 per cento del finanziamento ai soggetti attuatori, a titolo di anticipo.

Successivamente, previa verifica dell'avvio del programma da parte dei soggetti attuatori entro il termine previsto del 30.06.2022, con d.d. n. 12494 del 20 giugno 2022 del Settore Politiche abitative e PNRR/PNC, sono state impegnate somme pari al 30 per cento del finanziamento assegnato, trasferite dal Ministero alla Regione Toscana, e si è proceduto all'erogazione di un acconto pari al 15 per cento per un importo di 14 milioni ai soggetti attuatori. Il citato Settore ha verificato, inoltre, che tali soggetti avessero provveduto all'affidamento degli incarichi di progettazione, e alla pubblicazione dei bandi di gara nei termini previsti (rispettivamente 30.09.2022 e 31.12.2022).

10.3 M6C2 PNC E.2 - Verso un ospedale sicuro e sostenibile

In merito all'investimento in questione si richiama quanto già esposto con riferimento alle iniziative coperte dal PNRR¹⁰⁹, rispetto alle quali il PNC opera ad integrazione delle risorse per circa 82,4 milioni.

11. La rendicontazione degli investimenti nella piattaforma ReGiS

L'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n.178 ha previsto che il MEF-RGS si impegnasse a rendere disponibile uno strumento unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR per la rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto nell'ambito delle componenti del Next Generation EU.

In ossequio a tale disposizione, è stata creata la piattaforma "ReGiS" attraverso cui le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, gli enti locali ed i soggetti attuatori, possono compiere tutta una serie di operazioni per rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR.

Nello specifico, la piattaforma ReGiS nasce per rispondere alle esigenze di:

- validare i dati di monitoraggio (almeno una volta al mese) e trasmetterli al Servizio centrale per il PNRR da parte delle Amministrazioni centrali titolari di misure;
- realizzare i processi di programmazione e riprogrammazione delle risorse finanziarie del Piano e definire gli indicatori e i relativi obiettivi di performance;
- attivare le procedure per selezionare i progetti e raggiungere gli obiettivi previsti dal Piano;
- gestire i progetti e le loro informazioni anagrafiche;
- rendicontare le spese sostenute per i progetti, i costi relativi;
- registrare in un unico spazio i risultati ottenuti dalle attività di verifica e controllo, per assicurare l'ammissibilità delle spese e il reale conseguimento degli obiettivi previsti dal Piano;
- gestire le richieste di erogazione delle risorse e la registrazione del flusso finanziario;
- gestire le attività di monitoraggio sia a livello di misura sia a livello di progetto;

¹⁰⁹ Vedi *supra*, par. 9.6.

- gestire gli esiti delle attività di audit di sistema, degli audit sulle operazioni e dei test di convalida rispetto all’effettivo conseguimento degli obiettivi.

Con la circolare MEF n. 27 del 21 giugno 2022 vengono dettate le “Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR” con le quali si forniscono indicazioni operative sulle modalità di espletamento degli adempimenti di monitoraggio attraverso il sistema ReGiS e si stabilisce che il sistema ReGiS rappresenta la modalità unica attraverso cui le Amministrazioni interessate a livello centrale e territoriale potranno adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR.

Il monitoraggio serve a dare conto del raggiungimento degli obiettivi del Piano e dell’utilizzo delle relative risorse finanziarie. Rileva pertanto informazioni e dati che riguardino sia la fase di programmazione delle misure e dei progetti (costi, procedure, tempi e relativi indicatori di misurazione) sia la fase di attuazione (iter procedurali di attivazione di misura e progetti, relative tempistiche, impegni assunti e spesa effettuata).

Le amministrazioni centrali titolari di intervento e i soggetti attuatori sono responsabili in relazione alle misure e ai singoli interventi di propria competenza della corretta implementazione del sistema di monitoraggio con la trasmissione tempestiva e continuativa dei dati. In altri termini, il processo di monitoraggio del PNRR, supportato dal sistema informatico ReGiS, è rivolto a dare contezza del grado di raggiungimento degli obiettivi del Piano e dell’utilizzo delle relative risorse finanziarie.

In particolare, i soggetti attuatori sono responsabili della corretta alimentazione del sistema ReGiS con i dati di programmazione ed attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi ai progetti di propria competenza e provvedono, con cadenza mensile, ad aggiornare i dati registrati sul sistema e renderli disponibili per le Amministrazioni titolari delle misure ai fini delle operazioni di controllo e validazione di competenza.

I dati rilevati e validati mensilmente in ReGiS vengono storicizzati in modalità strutturata e resi disponibili per la consultazione da parte di tutti gli attori coinvolti a vario titolo (ad es. Corte dei conti, Organismo Indipendente di Audit, Commissione Europea, Segreteria tecnica della Cabina di regia, etc.). Il sistema ReGiS, pertanto, assume anche una funzione di reportistica finalizzata ai controlli dagli organi preposti, tra cui la Corte dei conti.

Nell’ambito di tale contesto la Sezione regionale di controllo ha inteso elaborare una indagine volta a considerare non soltanto una verifica sui singoli progetti avviati dall’Ente regione nell’ultimo biennio e sul loro stato di avanzamento, ma anche sullo stato della rendicontazione effettuata sulla piattaforma ReGiS dall’Ente in qualità di soggetto attuatore.

L’analisi è stata svolta attraverso l’extrapolazione dei dati inseriti nella piattaforma ReGiS comparati con quelli forniti dall’Amministrazione regionale a seguito di apposita richiesta istruttoria (Cfr. allegato 1 alla nota di riscontro del 8.3.2022); più specificamente, l’analisi è stata incentrata sui singoli dati finanziari (finanziamenti, impegni, pagamenti) relativi agli investimenti/sub investimenti che risultano avviati tra il 2021 e il 2022 rispetto ai quali l’Ente regione risulta soggetto attuatore.

Considerato che dal confronto fra i dati comunicati dalla Regione con la nota dell’8 marzo 2023 e i dati extrapolati dalla piattaforma Regis in data 23 febbraio 2023, sono emerse alcune discrasie è stato richiesto all’Ente regionale, con ulteriore nota istruttoria, di motivare,

in merito ad ogni singolo investimento, le incoerenze rilevate e non dovute a mere discrasie temporali.

Dai riscontri forniti dalla Regione emerge che i disallineamenti rilevati relativi agli impegni ed ai pagamenti sono dovuti, sostanzialmente, ad un ritardo nella rendicontazione dei progetti mediante la piattaforma ReGiS, non imputabile all'Ente Regione, o perché l'Amministrazione titolare ha trasmesso soltanto di recente le indicazioni operative per la rendicontazione (es. investimento M1C1I2.2.1), oppure perché la Regione non è direttamente responsabile del caricamento dei dati, in quanto per tale adempimento risultano obbligati altri soggetti attuatori di secondo livello: ci si riferisce agli investimenti nel settore della sanità dove i soggetti attuatori responsabili della rendicontazione sono le aziende sanitarie (investimenti della Missione 6), ma anche al progetto "Rinnovo del parco ferroviario" (M2C2I4.4.2) dove i soggetti attuatori di secondo livello sono le aziende di trasporto ferroviario, oppure al progetto PIN-QuA (M5C2I2.3.1), per la cui attuazione, in seguito a convenzioni tra la Regione e il Mit, sono stati individuati n. 5 soggetti attuatori, deputati, tra l'altro, anche all'alimentazione del sistema ReGiS.

I disallineamenti relativi ai costi totali degli investimenti ammessi a finanziamento, sono dovuti, invece, a mere discrasie temporali come nel caso del progetto "Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale" (M1C3I2.2) oppure alla sommatoria dei fondi PNRR con finanziamento aggiuntivi (derivanti da Regioni, Enti locali, etc.) presenti in ReGiS e non considerati dalla Regione, come, ad esempio, il progetto "Ciclovie turistiche" (M2C2I4.1.1) finanziato anche da fondi degli enti locali.

Non vengono offerti, dalla Regione, chiarimenti in merito ai disallineamenti tra i costi totali ammessi a finanziamento estratti dal ReGiS e quelli trasmessi dalla Regione riferiti alla Missione 6, tranne per l'investimento "Ammodernamento del parco tecnologico" (M6C2I1.1.1), per il quale si sostiene che il dato estrapolato dal ReGiS è comprensivo "*dei progetti in essere d.l. n. 34/2020 classificati M6C2I1.1.1.2*".

Gli esiti del riscontro effettuato mettono in luce l'esigenza di assicurare maggiore tempestività e precisione nell'alimentazione di ReGiS; la Regione, anche nelle ipotesi in cui non figuri come soggetto direttamente onerato dell'inserimento dei dati e delle rendicontazioni, è chiamata ad assicurare un ruolo di impulso nell'assoluzione di tali compiti per tutti i progetti di cui è referente o attuatore.

12. Il contributo dei progetti PNRR regionali agli SDGs

Le iniziative di investimento legate al PNRR, oltre che essere funzionali al raggiungimento dei *target* concordati in sede europea, costituiscono, in via più generale, anche un fattore di spinta all'avanzamento nel percorso di raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Il complesso di investimenti e riforme raggruppati nelle 6 missioni costituisce la più importante reazione pubblica per il superamento delle conseguenze della pandemia e l'avvio di un sentiero di crescita sostenibile, fondato sulla transizione verde e digitale, oltre che sulle tre priorità trasversali (equità intergenerazionale, parità di genere e riduzione dei divari di cittadinanza), in coerenza quindi con la prospettiva dell'Agenda 2030.

La stretta connessione che lega i due sistemi ha spinto la Ragioneria generale dello Stato e l'Istat a condurre un esercizio di mappatura delle risorse del PNRR, attribuendo alle sub-misure del piano alcune misure statistiche degli SDGs. Considerato che ciascuna sub-misura può essere associata a più indicatori statistici, si è introdotto il concetto di prevalenza, allo scopo di attribuire il relativo importo finanziario a una sola misura. Gli esiti del lavoro hanno restituito un quadro in cui, delle 285 sub-misure del PNRR, 206 sono state associate a 64 misure SDGs (per le ulteriori 79 non è stato possibile stilare una corrispondenza con specifici indicatori statistici).

In questo contesto, si è ritenuto utile fornire una lettura dei progetti di investimenti affidati alla Regione Toscana dall'angolo di visuale dell'Agenda 2030. A tale fine, corrispondendo alla specifica richiesta istruttoria di questa Sezione, la Regione Toscana ha proceduto ad elaborare una classificazione dei progetti PNRR di cui la stessa risulta soggetto attuatore con i pertinenti SDGs. Occorre preliminarmente precisare che, nell'ambito dell'esercizio classificatorio, i progetti censiti sono solo un sottoinsieme del complesso di iniziative riferibili alla Regione Toscana, oggetto di analisi nei precedenti paragrafi in tema di PNRR-PNC.

Più in dettaglio, la correlazione tra progetti PNRR e SDGs è stata effettuata avendo a riferimento le iniziative che soddisfano almeno una delle seguenti due condizioni: *a)* presentano una liquidazione da bilancio regionale secondo gli ultimi dati al 30 gennaio relativi a liquidazioni a valere sull'anno di bilancio 2022; *b)* hanno Regione Toscana come soggetto che ha richiesto o che è titolare del CUP già in essere.

I dati sono stati estratti a febbraio 2023. Essi non rappresentano pertanto la totalità delle risorse stanziare dal PNRR e gestite dalla Regione Toscana ma, per ciascuna misura, quelle che hanno progetti attivati tramite l'acquisizione del codice unico di progetto. Gli esiti della ricostruzione effettuata sono rappresentati nella tabella seguente, nella quale sono indicati anche i valori finanziari riconducibili alla singola misura d'investimento, con il corrispondente importo a carico del PNRR.

L'esercizio porta a concludere che 17 investimenti del PNRR in cui rientrano i progetti gestiti dalla Regione Toscana sono ascrivibili solamente a 10 obiettivi di sviluppo sostenibile. Sotto il profilo finanziario, le risorse regionali coinvolte nelle iniziative raggiungono, alla data della elaborazione, 535,5 milioni, di cui 481,8 trovano copertura nel PNRR.

Trattasi di una ricostruzione attualmente non esaustiva, ma già in grado di rappresentare il contributo del PNRR al raggiungimento degli obiettivi alla fine del 2022 e che andrà affinandosi e completandosi nel tempo con l'assunzione dei codici di progetto relativi ai progetti inclusi negli investimenti PNRR da parte della Regione.

Tab. 13 – Associazione degli investimenti PNRR della Regione Toscana agli SDGs.

INVESTIMENTO	Importo totale del progetto come risultante da DB CUP	Importo finanziato PNRR	GOAL	DES_GOAL
M1C1I1.4.3. Rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPA e dell'applicazione "IO"	557.482,00	557.482,00	16	Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile; rendere disponibile l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli
M1C1I2.2.1. Assistenza tecnica a livello centrale e locale	17.028.000,00	17.028.000,00	16	Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile; rendere disponibile l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli
M1C3I2.2. Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	21.842.534,00	17.711.385,00	11	Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili
			12	Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
M1C3I2.3. Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici	1.726.910,00	1.561.455,00	12	Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
M2C2I4.4.2. Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni alimentati con combustibili puliti e servizio universale	6.010.442,00	6.010.442,00	9	Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione e una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
			11	Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili
			13	Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze
M2C4I2.1.B. Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	71.888.357,47	71.888.357,47	13	Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze
M5C1I1.1. Potenziamento dei Centri per l'Impiego (PES)	50.420,00	50.420,00	8	Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti
M5C1I1.4. Sistema duale	5.096.796,00	5.096.796,00	4	Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti
			8	Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti
M5C1R1.1. ALMPs e formazione professionale	43.447.112,00	43.447.112,00	4	Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti
			8	Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti
M5C2I2.3.1. Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA) - Riqualificazione e incremento dell'edilizia sociale, ristrutturazione e rigenerazione della società urbana, miglioramento dell'accessibilità e sicurezza urbana [...]	47.347.552,00	44.858.685,90	11	Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili
M6C1I1.1. Case della Comunità e presa in carico della persona	129.235.300,00	104.214.655,00	1	Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
			3	Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
			7	Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni

INVESTIMENTO	Importo totale del progetto come risultante da DB CUP	Importo finanziato PNRR	GOAL	DES_GOAL
M6C1I1.2. Casa come primo luogo di cura e telemedicina	6.577.860,00	6.403.775,00	1	Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
			3	Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
M6C1I1.3. Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità)	65.385.373,00	56.844.357,00	1	Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
			3	Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
M6C2I1.1. Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	78.547.302,00	67.596.752,20	3	Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
M6C2I1.2. Verso un ospedale sicuro e sostenibile	38.541.760,00	36.315.080,00	3	Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
			7	Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni
M6C2I1.3.2. Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (Potenziamento, modello predittivo, SDK)	344.477,00	344.476,81	9	Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione e una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
M6C2I2.2. Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario	1.926.157,00	1.926.156,78	4	Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti
Totale complessivo	535.553.834,47	481.855.388,16		

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Regione Toscana prot. 3399/2023.

Come evidente dalla tabella un singolo investimento del PNRR può concorrere a più SDGs; tale situazione si verifica in 8 casi. Al fine di raffinare l'analisi, la Regione Toscana ha ripetuto l'associazione utilizzando un criterio di prevalenza nell'associazione tra progetti PNRR, come sopra individuati, e gli SDGs. Ciò è rappresentato nella successiva tabella in cui sono evidenziate in verde gli investimenti riconducibili agli SDGs in via prevalente e in arancione quelle di tipo secondario. Queste ultime conglobano risorse per 451 milioni, a fronte dell'importo complessivo dei progetti di 535 milioni.

Tab. 14 – Associazione degli investimenti agli SDGs prevalenti e secondari.

Investimento	Imp. Tot. Prog.	Imp. PNRR	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
M1C1I1.4.3. Rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPA e dell'applicazione "IO"	0,6	0,6																0,6	
M1C1I2.2.1. Assistenza tecnica a livello centrale e locale	17,0	17,0																17,0	
M1C3I2.2. Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	21,8	17,7											21,8	21,8					
M1C3I2.3. Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici	1,7	1,6												1,7					
M2C2I4.2.2. Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni	6,0	6,0									6,0		6,0		6,0				
M2C4I2.1.B. Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	71,9	71,9													71,9				
M5C1I1.1. Potenziamento dei Centri per l'Impiego (PES)	0,1	0,1								0,1									
M5C1I1.4. Sistema duale	5,1	5,1				5,1				5,1									
M5C1R1.1. ALMPs e formazione professionale	43,4	43,4				43,4				43,4									
M5C2I2.3.1. Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA) - Riqualificazione e incremento dell'edilizia sociale, ristrutturazione e rigenerazione della società urbana, miglioramento dell'accessibilità e sicurezza urbana [...]	47,3	44,9											47,3						
M6C1I1.1. Case della Comunità e presa in carico della persona	129,2	104,2	129,2		129,2				129,2										
M6C1I1.2. Casa come primo luogo di cura e telemedicina	6,6	6,4	6,6		6,6														
M6C1I1.3. Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità)	65,4	56,8	65,4		65,4														
M6C2I1.1. Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	78,5	67,6			78,5														
M6C2I1.2. Verso un ospedale sicuro e sostenibile	38,5	36,3			38,5				38,5										
M6C2I1.3.2. Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (Potenziamento, modello predittivo, SDK)	0,3	0,3									0,3								
M6C2I2.2. Sviluppo delle competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario	1,9	1,9				1,9													
Totale complessivo con duplicazioni	535,6	481,9	201,2		318,3	50,5			167,8	48,6	6,4		75,2	23,6	77,9			17,6	
Totale complessivo senza duplicazioni	535,6	481,9			279,7	1,9			38,5	48,6	0,3		75,2	1,7	71,9			17,6	

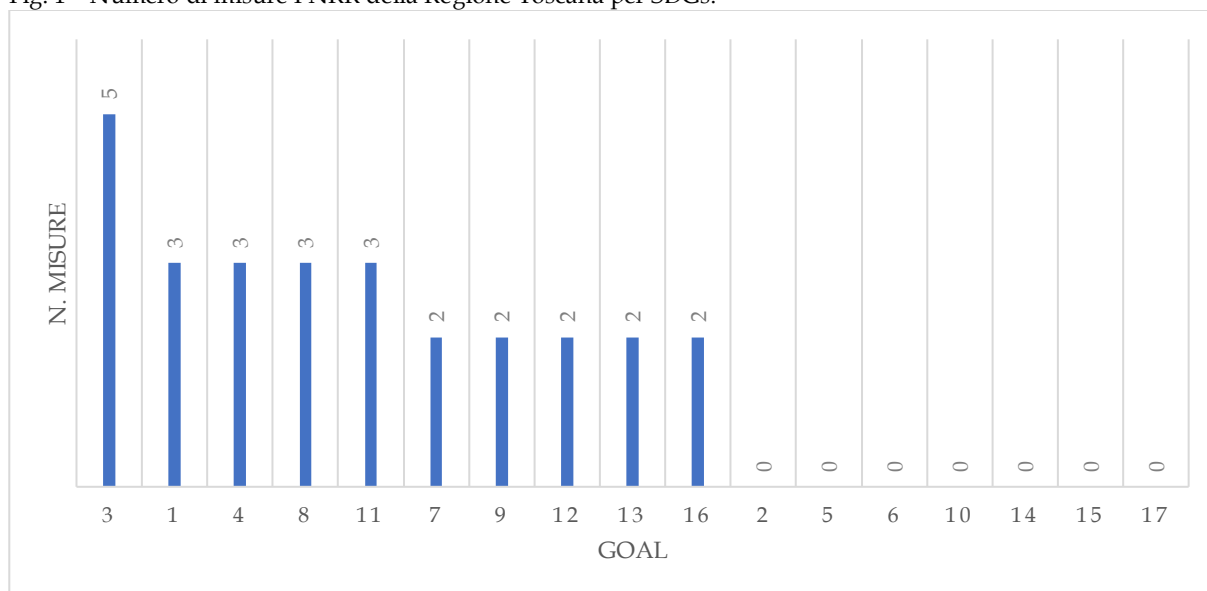
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. 3399/2023.

Tenendo quindi in considerazione il rapporto di corrispondenza multipla, sia di tipo principale sia di tipo secondario, il grafico seguente mostra come – tra i 10 SDGs interessati dalle misure PNRR in cui rientrano i progetti di cui la Regione è attuatrice – 5 si riferiscono all’obiettivo di sviluppo sostenibile 3 in materia sanitaria. Ad altri 4 SDGs si associano 3 misure d’investimento del PNRR, mentre agli ulteriori 5 concorrono 2 misure del piano.

Ripetendo l'esercizio in termini di importi finanziari associati alle iniziative d'investimento, trova conferma la prevalenza del Goal 3 "Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età" cui si associano risorse complessive per 318,3 milioni, di cui 279,7 milioni in via principale (circa il 52 per cento del totale degli importi dei progetti) e 38,5 in via secondaria. Al Goal 1 "Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo" sono riconducibili progetti per 201,2 milioni, tutti in via secondaria; da ultimo, per dimensioni finanziarie, si richiama il Goal 7 "Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni" con fondi per 167,8 milioni, di cui 38,5 da associazione prevalente e 129,2 in via secondaria.

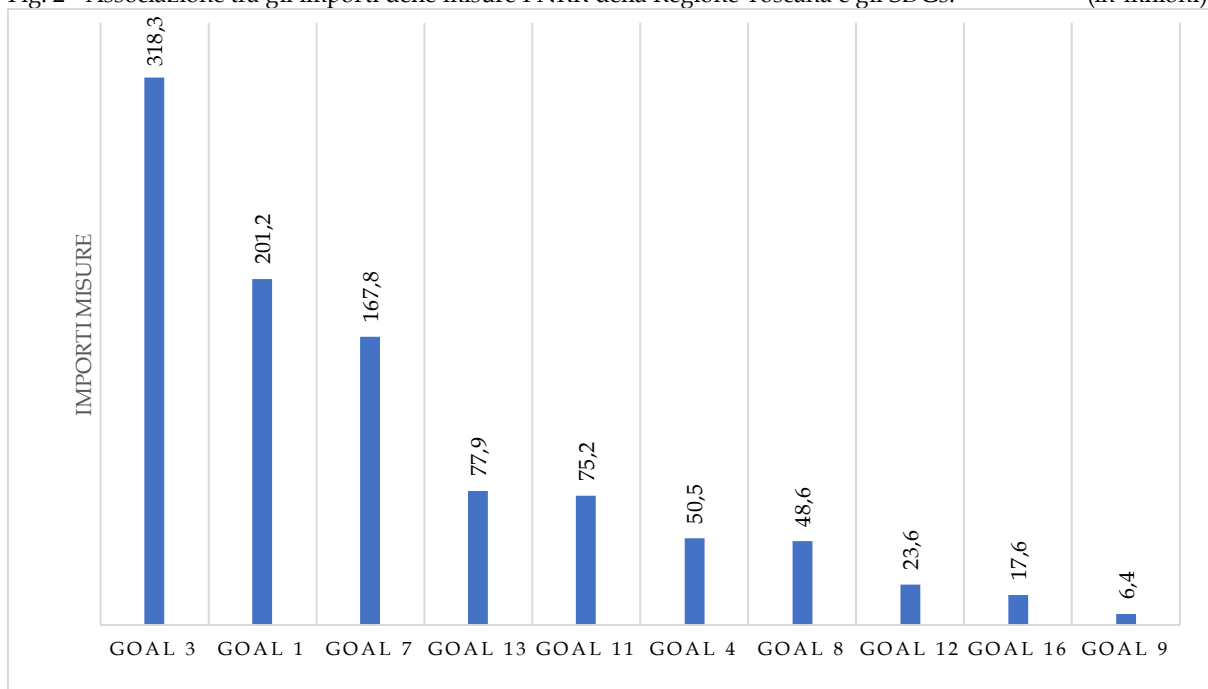
Prendendo in considerazione solamente le associazioni tra misure e Goal basate sul criterio della prevalenza (senza quindi procedere a correlazioni multiple), oltre all'obiettivo 3, assumono rilievo finanziario i Goal 11 "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili" e 13 "Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze". Al primo si riconducono in via prevalente investimenti per 75,2 milioni, al secondo per 71,9 milioni.

Fig. 1 - Numero di misure PNRR della Regione Toscana per SDGs.



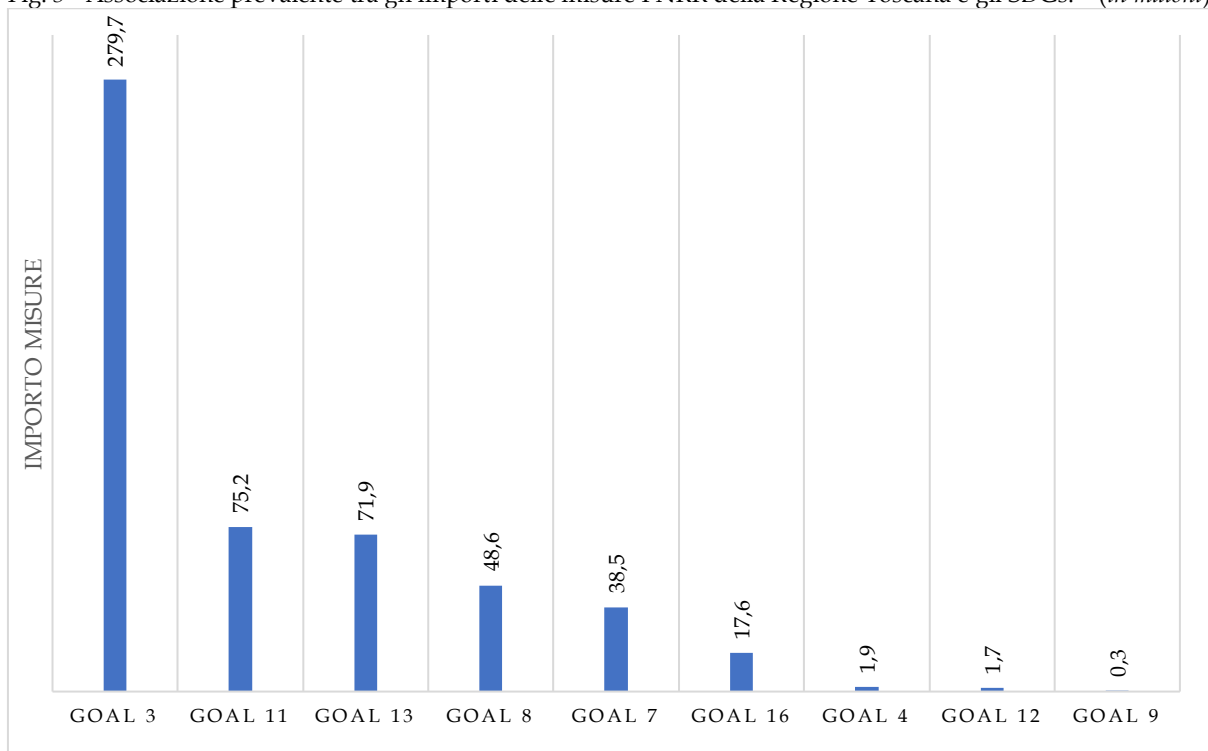
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana *prot.* 3399/2023.

Fig. 2 - Associazione tra gli importi delle misure PNRR della Regione Toscana e gli SDGs. (in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. 3399/2023.

Fig. 3 - Associazione prevalente tra gli importi delle misure PNRR della Regione Toscana e gli SDGs. (in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. 3399/2023.

CAPITOLO XI

LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI

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

1. Premessa

La Politica di coesione ha come obiettivi primari la crescita equilibrata, sostenibile e armoniosa degli Stati membri e la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee, attraverso l'assegnazione di risorse finanziarie distribuite su una programmazione settennale. Essa rinviene il suo fondamento nell'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In questa cornice, la presente analisi ha ad oggetto la gestione dei fondi europei affidati alla Regione Toscana, limitatamente ai Fondi strutturali e di investimento (di seguito SIE). Questi si esplicano anche attraverso Programmi regionali (denominati, di seguito, Por per il ciclo 2014-2020, e Pr per la programmazione 2021-2027) con i quali le Regioni si adoperano per impiegare le risorse finanziarie concesse dall'Unione europea attraverso l'individuazione di concrete priorità di investimento, corredate dalla definizione di obiettivi chiari e misurabili e di piani finanziari coerenti con le strategie di intervento.

L'esercizio 2022 si colloca nell'intermezzo tra l'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, l'approssimarsi della chiusura di quella precedente e l'ultimazione degli adempimenti residui relativi alle azioni di riprogrammazione dei fondi SIE poste in essere in risposta alla crisi sanitaria.

Deve essere altresì considerato che la nuova programmazione si sviluppa lungo un periodo coincidente, quasi integralmente, con l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi, anche, PNRR). Appare, pertanto, cruciale che i programmi operativi regionali realizzino politiche pubbliche di coesione sociale a valere sui fondi europei, tenendo in considerazione anche gli investimenti inclusi nel PNRR e nel Fondo nazionale complementare e regionale, evitando sovrapposizioni e duplicazioni tra fonti di finanziamento. Parimenti, l'attuazione della programmazione 2021-2027 si muove in parallelo con il percorso di azione teso al perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2015 con la Risoluzione n. 70/1 "*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*" e oggetto di una strategia regionale. La complementarità anche in questo ambito potrebbe massimizzare gli effetti delle politiche di coesione nella prospettiva del conseguimento dei *Sustainable Development Goals* (cd. SDGs).

Premesso tutto quanto sopra, il presente capitolo intende riferire sullo stato di avanzamento della programmazione 2021-2027 della Regione Toscana, con particolare riferimento alla dotazione finanziaria, alle scelte strategiche effettuate, alla complementarità dei programmi, alla *governance* degli stessi, nonché allo stato di avanzamento finanziario. L'analisi ha ad oggetto esclusivamente il Pr FESR, il Pr FSE+ e il Pc IT-FR marittimo.

Inoltre, sono rassegnate le conclusioni in ordine allo stato di realizzazione dei fondi SIE relativi alla programmazione 2014-2020, avendo riguardo: *i)* al livello di attivazione degli stanziamenti di competenza dell'esercizio 2022, con l'obiettivo di valutare anche la *performance* annuale conseguita in termini di capacità programmatica e di spesa; *ii)* all'attuazione finanziaria e fisica dei programmi al 31/12/2022, operando anche un raffronto con l'originario cronoprogramma nell'intento di rilevare gli eventuali scostamenti e le correlate cause; *iii)* gli esiti dei controlli effettuati da parte dei competenti organi e Autorità di *audit* nel corso del 2022. Parimenti, si riferirà sullo stato di avanzamento delle azioni di riprogrammazione, poste in essere in risposta alla crisi sanitaria da Covid-19, del Por FESR, del Por FSE e del Psr FEASR, nonché sugli interventi eventualmente adottati dalla Regione in merito alle raccomandazioni formulate da questa Sezione con deliberazione n. 130/2022/VSG.

2. Il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027: caratteristiche strutturali

Il quadro giuridico della programmazione 2021-2027 dei fondi SIE trova la propria disciplina nel pacchetto varato nel 2020, costituito dai seguenti regolamenti europei: *i)* Regolamento (Ue) n. 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta (JTF); *ii)* Regolamento (Ue) n. 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (Ue) n. 1296/2013; *iii)* Regolamento (Ue) n. 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione; *iv)* Regolamento (Ue) n. 2021/1059 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno; *v)* Regolamento (Ue) n. 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili ai fondi (d'ora in poi, anche, RDC). A ciò si aggiunge il Regolamento (Ue) n. 2021/1139 del Parlamento

europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA).

In particolare, il FESR, il FSE+, il Fondo di coesione e il JTF contribuiscono alle azioni dell'Unione europea tese a rafforzarne la coesione economica, sociale e territoriale, perseguendo i seguenti obiettivi: i) “*Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita – IOC*” negli Stati membri e nelle regioni, con il sostegno del FESR, del FSE+, del Fondo di coesione e del JTF; ii) “*Cooperazione territoriale europea*” (Interreg), con il sostegno del FESR.

Nella prospettiva di ampliare il novero delle Regioni beneficiarie, è stata innalzata la soglia prevista per la categoria “Regioni in transizione”, prevedendo un rapporto reddito nazionale lordo (RNL) pari o superiore al 75 per cento e inferiore al 100 per cento della media dell'Unione europea¹¹⁰. Ciò ha comportato una revisione delle aree rientranti nelle tre categorie (regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate). A titolo meramente esemplificativo, per l'Italia, le Marche e l'Umbria, precedentemente incluse tra le Regioni “più sviluppate”, figurano ora tra quelle in transizione.

La nuova programmazione dedica particolare attenzione alla semplificazione normativa, proponendo un *corpus* unico di norme per i fondi (RDC), nonché la riduzione degli oneri amministrativi per l'attuazione e la rendicontazione. Il RDC rafforza inoltre il collegamento tra la politica di coesione e il Semestre Europeo di coordinamento delle politiche economiche attraverso l'allineamento degli obiettivi e delle priorità della prima con le *Country Specific Recommendations*, formulate annualmente dal Consiglio europeo, sia in fase di stesura dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi, sia in occasione della revisione intermedia (cd. Mid-Term Review; d'ora in poi, anche MTR) nel 2024. Un raccordo più stringente è altresì previsto con le misure collegate a garantire una sana *governance* economica (cfr. capo III del RDC).

In ossequio al cd. principio di concentrazione tematica, i fondi SIE mirano a conseguire i seguenti cinque obiettivi di policy (d'ora in poi, anche OP)¹¹¹: i) un'Europa più intelligente; ii) un'Europa più verde; iii) un'Europa più connessa; iv) un'Europa più sociale; v) un'Europa più vicina ai cittadini. Inoltre, attesa l'importanza di porre in essere azioni di contrasto ai cambiamenti climatici, i fondi dovrebbero sostenere attività che rispettino le priorità climatiche e ambientali dell'Unione e non arrechino un danno significativo agli obiettivi ambientali (DNSH) ex art. 17 del Regolamento (Ue) n. 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo. L'attuazione della programmazione 2021-2027 si snoda in un arco temporale coincidente, in parte, con il percorso per il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2015 con la Risoluzione n. 70/1 “*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*” e oggetto di una strategia regionale.

Al fine di garantire i prerequisiti necessari per l'impiego efficace ed efficiente del sostegno dell'Unione europea concesso dai fondi sono previste le cc.dd. condizioni abilitanti¹¹², in

¹¹⁰ Nella programmazione 2014-2020 la forbice era tra il 75-90 per cento.

¹¹¹ Nella programmazione 2014-2020 gli obiettivi tematici erano undici.

¹¹² Le condizioni abilitanti proposte sono circa 20; queste ultime riguardano aree tematiche simili a quelle del periodo 2014-2020 (ad esempio, l'efficienza energetica e le strategie di specializzazione intelligente per orientare gli investimenti nella ricerca e nell'innovazione). Sono presenti anche quattro condizioni orizzontali relative agli

linea con l'approccio seguito nel precedente ciclo in ordine alle condizionalità *ex ante*. A differenza del quadro regolamentare 2014-2020, il sistema di condizionalità per l'uso dei fondi dovrà però essere garantito dallo Stato membro all'avvio della programmazione e per tutta la durata della stessa.

Per quanto concerne l'estensione temporale, il nuovo assetto regolamentare prevede un ritorno graduale alla regola "n+2"¹¹³, in sostituzione di quella "n+3", applicata nel periodo 2014-2020. La realizzazione della politica di coesione è improntata al principio di maggiore flessibilità nella fase sia fisiologica sia nel caso di eventi straordinari ed eccezionali. Con riguardo al primo profilo è previsto che gli Stati membri istituiscano un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per ogni programma che abbracci tutti gli indicatori, i *target* intermedi (relativamente agli indicatori di output) e i *target* finali al 2029 al fine di sorvegliare la *performance* del programma, nonché redigere relazioni in proposito e valutarla. Tale quadro dovrebbe consentire la sorveglianza, la rendicontazione e la valutazione della *performance* durante l'attuazione e contribuire a misurare l'andamento generale dei fondi. Inoltre, gli stanziamenti degli ultimi due anni verranno assegnati a seguito di una MTR che avrà luogo nel 2024, secondo quanto prescritto dall'art. 18 del RDC. In ordine, invece, alla seconda ipotesi, il RDC prevede una specifica procedura per l'adozione di misure temporanee qualora dovesse manifestarsi un evento inconsueto, al di fuori del controllo di uno o più Stati membri, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria delle pubbliche amministrazioni oppure in caso di una grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione europea.

La nuova programmazione si sviluppa, peraltro, lungo un periodo coincidente, quasi integralmente, con l'attuazione del PNRR. La figura che segue mostra le possibili intersezioni tematiche tra le due linee di finanziamento.

Fig. 1 - PNRR e programmazione 2021-2027: intersezioni tematiche.



Fonte: Corte dei conti europea (2023), Analisi 01, *I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa*, consultabile su www.eca.europa.eu.it.

In ossequio al principio di complementarità previsto nel RDC è, pertanto, cruciale che i programmi operativi regionali realizzino politiche pubbliche di coesione sociale a valere sui fondi europei, tenendo in considerazione anche gli investimenti inclusi nel PNRR e nel Fondo

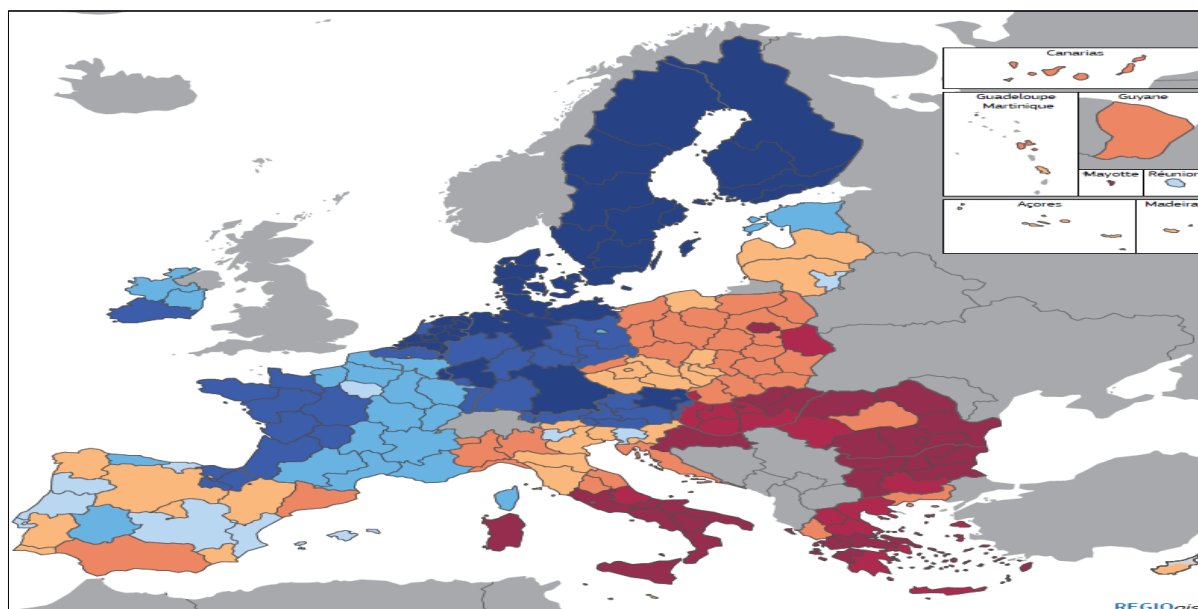
appalti pubblici, aiuti di Stato, applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità.

¹¹³ I fondi SIE sono impegnati annualmente all'inizio del periodo a favore di ciascuno Stato membro e sono persi se non sono utilizzati entro un termine di tre anni (per il periodo 2021-2026). A partire dall'annualità 2027 si applicherà la regola "n+2" e, quindi, il periodo di programmazione terminerà al 31.12.2027 per quel che concerne l'assunzione di impegni giuridicamente vincolante e al 31.12.2029 per quel che riguarda la spesa. Questa restrizione sui tempi, che doveva essere per tutto il programma, si fonda sulla convinzione che sarà più facile ridurre i ritardi dei programmi grazie alle misure di semplificazione introdotte.

nazionale complementare e regionale, evitando sovrapposizioni e duplicazioni tra fonti di finanziamento. È di fondamentale importanza intensificare gli sforzi per la migliore allocazione delle diverse risorse disponibili, rifuggendo dal fenomeno della c.d. “trappola dello sviluppo”¹¹⁴, ossia il rischio di un’elevata concentrazione di fondi in realtà caratterizzate da capacità amministrativa non adeguata alla relativa gestione. Le regioni con un contesto istituzionale più favorevole hanno più probabilità di evitare il rischio di essere intrappolate nello sviluppo, anche se appartenenti alla categoria “meno sviluppate”.

Deficit nella “qualità” della *governance* impattano sulla velocità di assorbimento delle risorse e, in ultima istanza, minano la realizzazione della spesa. Nell’ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale “*La coesione in Europa in vista del 2050*” è precisato come i “governi con istituzioni di alta qualità (omissis) tendono a essere migliori nell’erogazione di beni e servizi pubblici e nella creazione di un ambiente favorevole alla crescita economica e allo sviluppo sociale”¹¹⁵. L’indice europeo sulla qualità delle Istituzioni (IQI) 2021 restituisce per l’Italia un quadro non incoraggiante¹¹⁶ (figura seguente).

Fig. 2 - Indice Qualità delle Istituzioni (IQI) 2021.



Fonte: Commissione europea (2022), “*La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica sociale e territoriale*”, pag. 220, doi: 10.2776/078572, consultabile all’indirizzo: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/.

Difatti, ad eccezione della Provincia autonoma di Trento, l’intera penisola figura sotto la media europea e con differenze regionali significative tra le aree del centro nord e quelle del

¹¹⁴ Per la nozione di “trappola di sviluppo” cfr. Commissione europea (2022), “*La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica sociale e territoriale*” doi: 10.2776/078572.

¹¹⁵ Cfr. Commissione europea (2022), “*La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica sociale e territoriale*” doi: 10.2776/078572, consultabile all’indirizzo: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/.

¹¹⁶ Cfr. Commissione europea (2022), “*La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica sociale e territoriale*” doi: 10.2776/078572, consultabile all’indirizzo: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/. Nella legenda in calce alla Carta 7.1. Indice europeo sulla qualità istituzionale, 2021, viene precisata la deviazione standard, che oscilla da qualità scarsa (negativa) inferiore a -1,2 (colore rosso scuro) a qualità elevata (positivo) superiore a 1,1 (colore blu scuro).

sud. In tale cornice, la Regione Toscana, pur figurando sotto la media europea, rientra nella fascia più alta del Paese (i.e., valore compreso tra -0,5 e 0) ed in miglioramento rispetto alla rilevazione precedente (2017-2021).

Per accrescere la capacità amministrativa (*capacity building*)¹¹⁷, il quadro giuridico della programmazione 2021-2027 individua opzioni differenti, ossia: i) sviluppo delle capacità direttamente collegato agli investimenti, che fuoriescono dall'assistenza tecnica *standard* e, quindi, sono esclusi dal massimale previsto; ii) assistenza tecnica *standard* che può essere programmata a un tasso forfettario¹¹⁸ o al costo reale¹¹⁹. Gli Stati membri possono integrare l'assistenza tecnica "standard" e le misure per lo sviluppo delle capacità direttamente collegate agli investimenti con un secondo tipo di assistenza tecnica. Il rimborso erogato dalla Commissione europea per questo secondo tipologia si basa sui risultati da raggiungere o sulle condizioni da soddisfare; non sussistono vincoli da massimali. Gli Stati membri possono inoltre combinare diverse opzioni per rafforzare la capacità amministrativa.

2.1 (segue): la stipula dell'Accordo di Partenariato e l'avvio dei Programmi regionali

Il processo di finalizzazione della programmazione presenta una struttura complessa, articolata in più fasi intermedie, che involge diversi livelli di governo (domestico e sovranazionale). A valle del processo di programmazione europeo e nazionale si collocano gli strumenti programmatori regionali.

Nel ciclo di programmazione 2021-2027 le fasi propedeutiche all'adozione dei programmi regionali hanno registrato un rallentamento. Ciò ha posto un freno al concreto avvio delle attività, dovuto, in parte, alle misure restrittive messe in atto e alla necessità di riorientare le azioni verso iniziative di sostegno del sistema economico, di contrasto alla crisi sanitaria e di "aiuto" alle famiglie e, in parte, alla tardiva adozione del *framework* legislativo. Sul punto, la Corte dei conti europea ha sottolineato che, sebbene "i ritardi agli inizi dei periodi di programmazione non siano una novità, i programmi della politica di coesione del periodo 2021-2027 presentano ritardi decisamente maggiori rispetto ai periodi precedenti. Alla fine del primo anno del periodo 2021-2027, non era stato adottato alcun programma, contro il 56% e il 95% dei programmi nelle fasi corrispondenti dei periodi 2014-2020 e 2007-2013, rispettivamente. A fine giugno 2022 era stato adottato solo il 12% dei programmi previsti per il periodo 2021-2027 e detta percentuale era riconducibile a cinque Stati membri nonché ad alcuni programmi interregionali"¹²⁰.

Difatti, nonostante i lavori negoziali siano stati avviati nel mese di giugno 2018, l'Accordo di Partenariato tra la Commissione europea e l'Italia è stato approvato solo nel corso del 2022. Più in dettaglio, il 17 gennaio 2022 l'Italia ha presentato alla Commissione europea i documenti di programmazione della politica di coesione per l'Accordo di partenariato (d'ora in

¹¹⁷ Con tale espressione si intende riferirsi alla "capacità delle autorità di attuare in modo efficiente le politiche di cui sono responsabili", così Commissione europea (2022), "La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica sociale e territoriale" doi: 10.2776/078572, consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/.

¹¹⁸ Il tasso forfettario, tuttavia, non può essere utilizzato qualora uno Stato membro intenda istituire un programma nazionale per l'assistenza tecnica.

¹¹⁹ Per i programmi Interreg l'assistenza tecnica con rimborso forfettario è l'unica opzione disponibile.

¹²⁰ Cfr. Corte dei conti europea (2023), Relazione speciale n. 02, *Rispondere alla COVID-19 adattando le norme sulla politica di coesione*, disponibile su <www.eca.europa.eu>.

poi, anche, AP) in coerenza con il Reg. (Ue) 2021/1060. Il negoziato intercorso ha comportato modifiche al testo dell'Accordo. La nuova versione è stata notificata in data 10 giugno 2022, approvata dalla Commissione Europea con decisione di esecuzione del 15 luglio 2022 e, infine, sottoscritta il 19 luglio 2022.

La quota di risorse europee mobilitate dall'Accordo di Partenariato ammonta a circa 42,7 miliardi; a tale importo deve essere aggiunta la dotazione finanziaria assegnata ai programmi di cooperazione territoriale pari a circa un miliardo. Gli OP delineati sono declinati in azioni specifiche all'interno di 10 programmi nazionali e 38 programmi regionali, oltre a un programma nazionale a valere sul FEAMPA. La quota maggiore di risorse, a titolo di FESR e FSE+, è destinata ai programmi a titolarità regionale.

In omaggio al principio di addizionalità, per la determinazione della dotazione finanziaria complessiva occorre considerare anche la quota di cofinanziamento nazionale. L'art. 51 della l. n. 178/2020 (Legge di bilancio per il 2021) recita: *"Alla copertura degli oneri relativi alla quota di cofinanziamento nazionale pubblica relativa agli interventi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027, a valere sulle risorse dei fondi strutturali (omissis), concorre il Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183"*; per gli interventi attribuiti alla titolarità delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano il Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della l. n. 183/1987 concorre nella misura massima del 70 per cento degli importi relativi alla quota di cofinanziamento nazionale pubblica previsti nei piani finanziari dei singoli programmi. La restante quota del 30 per cento fa carico ai bilanci delle regioni e delle predette province autonome, nonché degli eventuali altri organismi pubblici partecipanti a tali programmi.

Nella tabella seguente viene riportata la dotazione finanziaria dei programmi previsti nell'ambito dei fondi oggetto dell'Accordo di partenariato, dando altresì evidenza del contributo a carico dell'Unione europea e di quello nazionale.

Tab. 1 - Dotazione finanziaria dei programmi previsti nell'ambito dei fondi oggetto dell'Accordo di partenariato.
(in euro)

Programmi	Fondo	Categoria di regione	Contributo dell'Unione	Contributo nazionale	Dotazione finanziaria totale	% su Totale
Aquaculture Fund - Programme for Italy	FEAMPA		518.216.830,00	469.073.973,00	987.290.803,00	1,21%
PN	FESR	tutte	6.891.714.000,00	4.385.836.786,00	11.277.550.786,00	16,14%
PN	FSE+	tutte	6.842.225.759,00	6.244.306.442,00	13.086.532.201,00	16,02%
PN	JTF		1.029.588.558,00	181.692.099,00	1.211.280.657,00	2,41%
PR tutte le regioni	FESR	tutte	19.449.610.645,00	13.488.945.922,00	32.938.556.567,00	45,55%
PR tutte le regioni	FSE+	tutte	7.966.394.857,00	7.587.014.312,00	15.553.409.169,00	18,66%
Totale			42.697.750.649,00	32.356.869.534,00	75.054.620.183,00	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Accordo di partenariato.

A valle del processo di programmazione nazionale si collocano, come detto, gli strumenti programmatori regionali che, partendo da un'attenta analisi del contesto socio-economico e territoriale, individuano gli obiettivi attesi e le azioni da porre in essere per il loro conseguimento e i relativi strumenti attuativi.

Nella cornice dell'Accordo di partenariato la Regione Toscana, per quanto rileva in questa sede, ha approvato il Pr FESR e il Pr FSE+ ed è stata confermata Autorità di gestione del programma di Cooperazione Territoriale (Interreg VI-A) Italia-Francia (maritime) per il

sostegno del FESR nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg). Le risorse complessivamente stanziare per i predetti programmi regionali ammontano a 2.505,70 milioni, come riportato nella tabella seguente.

Tab. 2 – Programmazione 2021-2027: dotazione finanziaria per programma. (in milioni)

Fondo	Dotazione finanziaria totale	Quota Ue	Quota Nazionale	di cui Stato	di cui Regione Toscana
Pr FESR	1.228,8	491,5	737,3	516,1	221,2
Pr FSE+	1.083,6	433,4	650,2	455,1	195,1
Pc ITA-FRA-Marittimo	193,3	154,6	38,7	28,7*	
Totale	2.505,70	1.079,50	1.426,20	999,90	416,30

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana. * Per il Pc ITA-FRA-Marittimo l'importo è riferito a "Stato Italia".

Focalizzando l'attenzione sui due fondi principali (Pr FESR e Pr FSE+) si rileva che alla Regione Toscana risulta assegnato il 2,25 per cento (pari a quasi 925 milioni) del contributo dell'Unione europea mobilitato nel quadro dell'AP, pari, per i due fondi, complessivamente, a circa 41,15 miliardi. Se si affina ulteriormente l'indagine, scendendo al livello di dettaglio delle dotazioni relative ai soli programmi regionali, afferenti all'AP (pari a 27,4 miliardi), alla Regione Toscana risulta assegnato il 3,37 per cento delle risorse Ue; tale percentuale sale al 4,77 per cento se si include anche il cofinanziamento nazionale.

Tab. 3 – Confronto PR Toscana e altri PR. (in euro)

Programmi	Fondo	Categoria regione	Contributo UE	Contributo nazionale	Totale
PR Toscana FSE+ 2021-2027	FSE+	Più sviluppate	433.452.639,00	650.178.959,00	1.083.631.598,00
PR Toscana FESR 2021-2027	FESR	Più sviluppate	491.534.446,00	737.301.669,00	1.228.836.115,00
Totale PR tutte le regioni	FSE+	tutte	7.966.394.857,00	7.587.014.312,00	15.553.409.169,00
Totale PR tutte le regioni	FESR	tutte	19.449.610.645,00	13.488.945.922,00	32.938.556.567,00
% Fse+ Toscana su totale PR	FSE+		5,44%	8,57%	6,97%
% Fesr Toscana su totale PR	FESR		2,53%	5,47%	3,73%
% su totale Fesr e Fse+			3,37%	6,58%	4,77%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Accordo di partenariato.

In linea con quanto previsto nel RDC, le risorse finanziarie sono indirizzate a sostenere i cinque obiettivi di policy (v. *supra* par. 2).

Nell'ambito delle *Country Specific Recommendations* è stato evidenziato che "conforme al regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, l'Italia tiene conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese nella programmazione dei fondi della politica di coesione 2021-2027. Si tratta di un prerequisito per aumentare l'efficacia e massimizzare il valore aggiunto del sostegno finanziario ricevuto dai fondi della politica di coesione, e promuovere nel contempo il coordinamento, la complementarità e la coerenza tra tali fondi e altri strumenti e fondi dell'Unione".

L'Accordo di partenariato dedica, infine, particolare attenzione al tema del rafforzamento della capacità amministrativa sia nella fase programmatica che realizzativa. La strategia di azione utilizza due strumenti di intervento: i) un programma nazionale di assistenza tecnica denominato "PN Capacità per la Coesione" (d'ora in poi, anche, CapCoe); ii) i piani di rigenerazione amministrativa (PRigA) realizzati dalle Autorità di gestione¹²¹.

¹²¹ Cfr. Accordo di partenariato Italia 2021-2027 CCI 2021IT16FFPA001.

2.2 La programmazione 2021-2027: analisi dello stato di avanzamento nella Regione Toscana

Con note del 5 e 8 maggio 2023 (*prot. n. 4034/2023, prot. n. 4033/2023 e prot. n. 4076/2023*), il Magistrato istruttore richiedeva alle Autorità di gestione del Pr FESR, del Pr FSE+ e del Pc Italia-Francia marittimo di riferire sullo stato di avanzamento della programmazione 2021-2027. In particolare, l'istruttoria ha avuto riguardo ai seguenti aspetti tematici: *i)* conclusione dei negoziati, l'avvenuta approvazione dei programmi e dei documenti attuativi di tipo operativo; *ii)* dotazione finanziaria e piano finanziario; *iii)* la struttura di *governance*; *iv)* modalità impiegate per garantire la complementarità del Pr FESR con altre linee di finanziamento (quali, il PNRR, il PNC e il PRC) e la connessione con gli obiettivi dell'Agenda 2030; *v)* le movimentazioni finanziarie relative all'esercizio 2022.

Con note *prot. n. 4428/2023, n. 4463/2023 e n. 4490/2023*, la Regione Toscana ha tempestivamente dato riscontro, fornendo i chiarimenti richiesti e producendo la relativa documentazione. Nel corso dell'istruttoria sono stati trasmessi ulteriori dati, i quali sono stati considerati nelle valutazioni condotte. Si riportano di seguito, suddivisi per fondo, gli esiti dell'analisi svolta.

2.2.1 Il Programma regionale FESR: considerazioni preliminari

La proposta di Programma regionale FESR 2021-2027 è stata approvata con d.g.r. n. 367 del 6/4/2022 ed è stata notificata dall'Autorità di Gestione alla Commissione europea in data 15/4/2022, per i successivi confronti di negoziato¹²². Con la d.g.r. n. 944 dell'8/4/2022 sono state recepite le modifiche introdotte dall'Accordo di partenariato. La definitiva approvazione del Pr FESR 2021-2027 è avvenuta con decisione della Commissione europea C(2022)7144; con d.g.r. n. 1173 del 17/10/2022 la Regione Toscana ha poi preso atto. Il ritardo nella definizione del quadro regolamentare e dell'Accordo di partenariato ha comportato uno slittamento in avanti, ben oltre la metà del 2022, nell'adozione della maggior parte dei Pr.

Quest'ultimo contribuisce al perseguimento degli obiettivi dell'Ue per un'economia climaticamente neutra e una società coesa ed inclusiva, in coerenza con quanto previsto dal *Green Deal* europeo, dalla Strategia di crescita sostenibile e dagli SDGs, promossi dall'Agenda 2030.

Rispetto alla programmazione 2014-20, la dotazione finanziaria del Pr FESR registra un incremento del 57,7 per cento; l'importo complessivo del programma è, infatti, pari a 1.228,8 milioni, oltre 400 milioni in più rispetto al settennio precedente.

La quota di finanziamento a carico dell'Unione europea ammonta a 491,5 milioni, superiore del 26 per cento di quella della precedente programmazione (cfr. tabella seguente).

¹²² Il riferimento è alla rideterminazione dell'articolazione degli Obiettivi di Policy e degli Obiettivi Specifici nella proposta di PR Toscana FESR 2021-2027 in coerenza con le previsioni dell'AP approvato. Nello specifico, il sostegno alla realizzazione di collegamenti ferroviari, inizialmente previsto in attuazione dell'Obiettivo di Policy 3 Obiettivo Specifico c2, è stato ritenuto non ammissibile nelle "regioni più sviluppate". Pertanto, nel PR sono stati deprogrammati gli interventi a sostegno dei "Collegamenti ferroviari"; la corrispondente dotazione finanziaria è stata attribuita ad interventi a sostegno della mobilità urbana sostenibile (Obiettivo di Policy 2, Obiettivo Specifico b8) e delle Strategie territoriali nelle aree urbane (Obiettivo di Policy 5, Obiettivo Specifico e1).

Tab. 4 – Confronto dotazione finanziaria Por FESR 2014-2020 vs Pr FESR 2021-2027. (in euro)

Ciclo di programmazione	Dotazione Finanziaria totale	Quota Ue	Quota Nazionale	di cui Stato	di cui Regione Toscana	% Eu su totale	% Stato su totale	% Regione su totale
2014-2020	779.027.889,54	389.513.945,00	389.513.944,54	272.659.761,54	116.854.183,0	50%	35%	15%
2021-2027	1.228.836.115,0	491.534.446,00	737.301.669,00	516.111.168,00	221.190.501,0	40%	42%	18%
differenza	449.808.225,46	102.020.501,00	347.787.724,46	243.451.406,46	104.336.318,0			
incremento %	57,7%	26,2%	89,3%	89,3%	89,3%			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Sul totale delle risorse FESR assegnate ai programmi regionali, pari complessivamente a 19.449,6 milioni, la Toscana ne ha ottenuto il 2,53 per cento, quota che sale al 12,13 per cento se calcolata sui fondi FESR assegnati al gruppo “Regioni più sviluppate”, come dettagliato nella tabella sottostante; ciò si traduce in valore medio di 134,18 euro di risorse FESR per abitante, superiore a quello delle Regioni più sviluppate (110,30 euro)¹²³.

Tab. 5 - Pr FESR 2021-2027: dotazione finanziaria categoria “Regioni più sviluppate”. (in euro)

Programmi	Categoria di regione	Contributo dell'Unione	Contributo nazionale	Totale	% regione su totale risorse FESR
PR FESR Emilia-Romagna	Più sviluppate	409.685.856,00	614.528.784,00	1.024.214.640,00	10,11%
PR FESR Friuli-Venezia Giulia	Più sviluppate	146.225.125,00	219.337.688,00	365.562.813,00	3,61%
PR FESR Lazio	Più sviluppate	726.914.632,00	1.090.371.948,00	1.817.286.580,00	17,93%
PR FESR Liguria	Più sviluppate	261.007.411,00	391.511.117,00	652.518.528,00	6,44%
PR FESR Lombardia	Più sviluppate	800.000.000,00	1.200.000.000,00	2.000.000.000,00	19,73%
PR FESR PA Bolzano	Più sviluppate	98.626.941,00	147.940.412,00	246.567.353,00	2,43%
PR FESR PA Trento	Più sviluppate	72.411.420,00	108.617.130,00	181.028.550,00	1,79%
PR FESR Piemonte	Più sviluppate	597.806.235,00	896.709.353,00	1.494.515.588,00	14,75%
PR FESR Toscana	Più sviluppate	491.534.446,00	737.301.669,00	1.228.836.115,00	12,13%
PR FESR Valle d'Aosta	Più sviluppate	36.995.717,00	55.493.576,00	92.489.293,00	0,91%
PR FESR Veneto 2021-2027	Più sviluppate	412.515.404,00	618.773.106,00	1.031.288.510,00	10,18%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati accordo di partenariato.

Nella tabella seguente si riporta la dotazione finanziaria del Pr approvato suddivisa per anno di programmazione con l'indicazione della dotazione totale, comunitaria, nazionale e regionale, oltre che dell'importo di flessibilità, definitivamente assegnato al programma dopo il riesame intermedio.

Tab. 6 - Pr FESR 2021-2027: dotazione delle risorse per anno. (in euro)

Anno	Dotazione finanziaria totale	Di cui flessibilità	Dotazione europea	Di cui flessibilità	Dotazione nazionale	Di cui flessibilità	Dotazione regionale	Di cui flessibilità
2021								
2022	209.907.415,00		83.962.966,00		88.161.114,00		37.783.335,00	
2023	213.284.133,00		85.313.653,00		89.579.336,00		38.391.144,00	
2024	216.729.222,00		86.691.689,00		91.026.273,00		39.011.260,00	
2025	220.243.205,00		88.097.282,00		92.502.146,00		39.643.777,00	
2026	182.508.083,00	91.254.043,00	73.003.233,00	36.501.617,00	76.653.395,00	38.326.698,00	32.851.455,00	16.425.728,00
2027	186.164.057,00	93.082.029,00	74.465.623,00	37.232.812,00	78.188.905,00	39.094.453,00	33.509.529,00	16.754.764,00
Totale	1.228.836.115,00	184.336.072,00	491.534.446,00	73.734.429,00	516.111.169,00	77.421.151,00	221.190.500,00	33.180.492,00

Fonte: Regione Toscana - PR FESR 2021-2027 TOSCANA. Documento di Attuazione Regionale (DAR) – Versione 1.

¹²³ Sulla base dei dati Istat, i residenti al 31/12/2022 per le regioni più sviluppate sono pari a 36.751.346, per la Regione Toscana ammontano a 3.663.161. Il dato è consultabile al seguente link: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1.

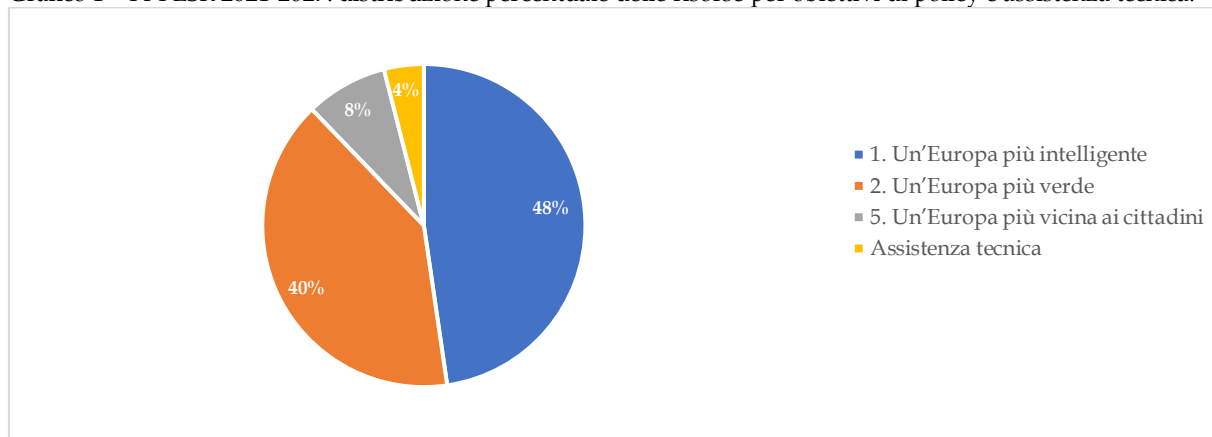
2.2.1.1 La strategia regionale: un'analisi delle priorità di intervento

Le scelte di programmazione hanno portato a individuare tre importanti sfide strategiche: *i)* la crescita intelligente, fortemente ancorata alla Strategia di specializzazione intelligente; *ii)* la transizione ecologica; *iii)* la coesione territoriale per ridurre il divario tra territori. La Regione riferisce di aver effettuato, nell'ambito del precedente ciclo di Programmazione, numerose analisi, in coerenza con il Piano di Valutazione 2014-2020, i cui esiti sono confluiti nell'approfondimento sull'approccio strategico del Programma.

Per affrontare le sfide dello sviluppo e rispondere ai crescenti bisogni del territorio, il Pr FESR 2021-2027 agisce in complementarità con il Pr FSE+ 2021-2027 nei seguenti ambiti tematici: *i)* attuazione delle strategie territoriali regionali; *ii)* sviluppo urbano sostenibile e aree interne; *iii)* implementazione della capacità di innovazione della Toscana, anche in ordine alla transizione industriale, digitale e verde. In sede di controdeduzioni finali, la Regione ha altresì rappresentato che *“nell'ambito del Piano di Valutazione del PR FESR/FSE+ 2021-2027, attualmente inviata alla consultazione del partenariato, tra gli ambiti di indagine da indagare attraverso le attività di valutazione annuali, è previsto che si prendano in esame “le relazioni di integrazione, le sinergie, o eventuali sovrapposizioni e trade-off, che potranno generarsi rispetto ad interventi afferenti ad altri Piani e Programmi (tra cui il PR FESR, la Programmazione Nazionale FSE+, il PNRR), nella prospettiva di massimizzare le ricadute sui traguardi fissati dall'UE per un'economia climaticamente neutra (Green Deal europeo) e per una società giusta e inclusiva” (scheda 1 – Valutazioni trasversali della proposta di Piano di Valutazione FESR/FSE+ 2021-2027)”*.

Il Pr FESR si concentra su tre obiettivi di policy (*i.e.*, OP 1, 2 e 5), oltre all'assistenza tecnica (AT), suddivise in 31 azioni (due delle quali declinate in sub azioni¹²⁴) e 3 azioni di assistenza tecnica (cfr. grafico seguente).

Grafico 1 – Pr FESR 2021-2027: distribuzione percentuale delle risorse per obiettivi di policy e assistenza tecnica.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

A fronte di una dotazione complessiva pari a 1.228,8 milioni, la priorità 1 - dedicata a ricerca, innovazione, digitalizzazione e competitività – assorbe circa il 48 per cento delle risorse, mentre le priorità 2 e 3, che fanno capo entrambe all'OP 2 volto a realizzare un'Europa più verde, ne assorbono il 40 per cento (cfr. tabella seguente).

¹²⁴ Il riferimento è alle azioni 2.4.3 Mitigazione del rischio idraulico ed idrogeologico e 5.2.1 Progetti integrati per lo sviluppo economico, sociale e ambientale nelle Aree interne.

Tab. 7 - Pr FESR 2021-2027: distribuzione della dotazione finanziaria per priorità. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria	% priorità
Priorità 1 - Ricerca, innovazione, digitalizzazione e competitività	589.000.000,00	47,9%
Priorità 2 - Transizione ecologica, resilienza e biodiversità	367.860.000,00	29,9%
Priorità 3 - Mobilità urbana sostenibile	127.500.000,00	10,4%
Priorità 4 - Coesione territoriale e sviluppo locale integrato	101.466.850,00	8,3%
Priorità 5 - Assistenza tecnica	43.009.265,00	3,5%
Totale	1.228.836.115,00	100,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'azione che attrae la maggiore quantità di risorse è la 1.1.4 *"Ricerca e sviluppo per le imprese anche in raggruppamento con organismi di ricerca"* del valore complessivo di 240 milioni, pari al 19,53 per cento della dotazione dell'intero programma, segue la 1.3.2 *"Sostegno alle PMI - investimenti produttivi"* che copre il 10,74 per cento delle risorse; entrambe le azioni afferiscono alla priorità 1.

Nell'ambito della priorità 2, le azioni 2.1.1 e 2.2.1, attinenti alla produzione energetica da fonti rinnovabili e all'efficientamento, hanno la dotazione finanziaria più consistente, rappresentando ciascuna il 19 per cento dell'importo complessivo della priorità; negli assi 3 e 4 il contributo finanziario più ingente è costituito, rispettivamente, dalle azioni 2.8.1 *"tramvia"* (87 per cento delle risorse della priorità 3) e 5.1.1 *"progetti integrati per lo sviluppo economico, sociale e ambientale nelle Aree urbane"* (79 per cento della dotazione della priorità 4). Nella tabella seguente è riportata la distribuzione delle risorse relative al contributo europeo tra gli OP, declinati per priorità e obiettivi specifici.

Tab. 8 - Pr FESR 2021-2027 distribuzione delle risorse Ue per obiettivi specifici. (in euro)

Obiettivo di Policy	Priorità	Obiettivo specifico	Risorse FESR quota Ue
1. Un'Europa più intelligente	1. Ricerca, innovazione, digitalizzazione e competitività	OS 1.1 Sviluppare e rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate	235.600.000,00
1. Un'Europa più intelligente	1. Ricerca, innovazione, digitalizzazione e competitività	OS 1.2 Permettere ai cittadini, alle imprese, alle organizzazioni di ricerca e alle autorità pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione	
1. Un'Europa più intelligente	1. Ricerca, innovazione, digitalizzazione e competitività	OS 1.3 Rafforzare la crescita sostenibile e la competitività delle PMI e la creazione di posti di lavoro nelle PMI, anche grazie agli investimenti produttivi (FESR)	
2. Un'Europa più verde	2. Transizione ecologica, resilienza e biodiversità	OS 2.1 Promuovere l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas a effetto serra	147.144.000,00
2. Un'Europa più verde	2. Transizione ecologica, resilienza e biodiversità	OS 2.2 Promuovere le energie rinnovabili in conformità della direttiva (UE) 2018/2001[1] sull'energia da fonti rinnovabili, compresi i criteri di sostenibilità ivi stabiliti	
2. Un'Europa più verde	2. Transizione ecologica, resilienza e biodiversità	OS 2.4 Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi di catastrofe e la resilienza, prendendo in considerazione approcci ecosistemici	
2. Un'Europa più verde	2. Transizione ecologica, resilienza e biodiversità	OS 2.6 Promuovere la transizione verso un'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse	
2. Un'Europa più verde	2. Transizione ecologica, resilienza e biodiversità	OS 2.7 Rafforzare la protezione e la preservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, anche nelle aree urbane, e ridurre tutte le forme di inquinamento	
2. Un'Europa più verde	3. Mobilità urbana sostenibile	OS 2.8 Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile quale parte della transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio	51.000.000,00
5. Un'Europa più vicina ai cittadini	4. Coesione territoriale e sviluppo locale integrato	OS 5.1 Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane	40.586.740,00
5. Un'Europa più vicina ai cittadini	4. Coesione territoriale e sviluppo locale integrato	OS 5.2 Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo a livello locale, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree diverse da quelle urbane	
AT	Assistenza tecnica		17.203.706,00
TOTALE			491.534.446,00

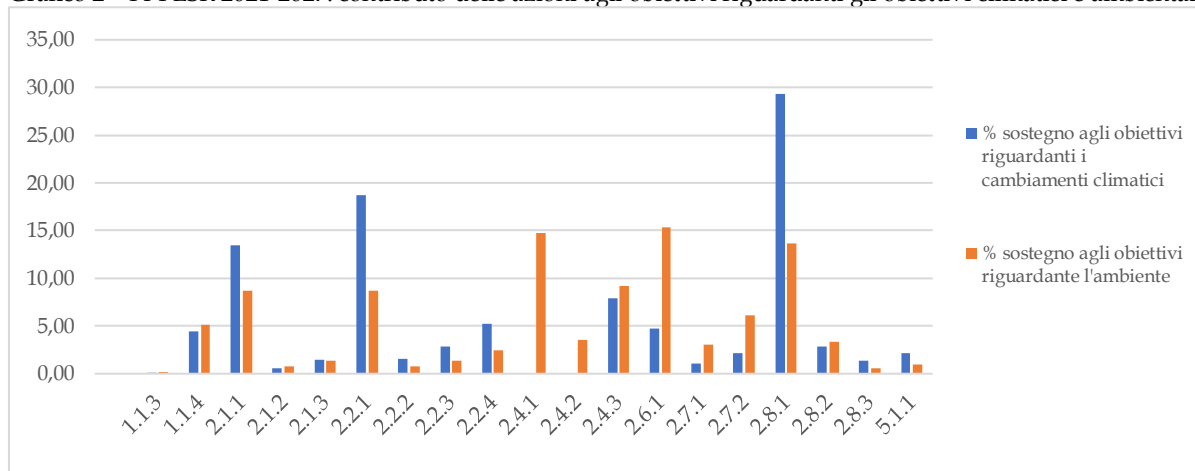
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. 4490/2023 e PR FESR.

Il Pr FESR 2021-2027 dedica particolare attenzione al tema della sostenibilità ambientale. Un *focus* particolare è dedicato alla transizione ecologica perseguita mediante l'attivazione dell'Obiettivo di Policy 2 "Un'Europa più verde" e con il concorso degli obiettivi specifici b1), b2), b4), b6), b7), e b8).

Più in dettaglio, il 30,9 per cento delle risorse è destinato a sostenere gli obiettivi ambientali, a fronte di una soglia minima del 30 per cento (cfr. art. 6 RDC). Tale risultato è garantito da 19 azioni, concentrate prevalentemente sull'OP 2, tra le quali figura, in particolare, l'azione 2.8.1 "tramvia" che contribuisce per quasi un terzo.

Nel grafico seguente è riportato il contributo delle azioni del Pr FESR 2021-2027 agli obiettivi climatici e ambientali.

Grafico 2 – Pr FESR 2021-2027: contributo delle azioni agli obiettivi riguardanti gli obiettivi climatici e ambientali.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Con specifico riguardo al principio DNSH, la Regione riferisce che l'Istituto Regionale della Programmazione Economica della Toscana (IRPET) ha predisposto un documento per valutare la conformità del Pr al principio in discorso, effettuando l'analisi per ciascuna azione. In particolare, è precisato: *"Laddove sia emersa la necessità di una valutazione approfondita, l'esclusione della significatività del danno ambientale viene assicurata mediante la previsione di prescrizioni funzionali all'esclusione del rischio di un significativo danno ambientale, che saranno eventualmente esplicitate nei bandi/avvisi di selezione"*.

In merito, infine, al vincolo del *climate proofing*, la Regione rappresenta che sono in corso di definizione le specifiche operative per il Pr, in attesa delle linee guida del Dipartimento della coesione.

Il Pr FESR 2021-2027 contribuisce inoltre al perseguimento degli obiettivi di sviluppo promossi dall'Agenda 2030.

Più in dettaglio, l'Amministrazione regionale rappresenta che la declinazione degli SDGs dell'Agenda 2030 all'interno del Pr FESR è stata elaborata a livello di Obiettivo Specifico; la corrispondenza delle azioni e delle relative risorse con gli obiettivi in discorso sarà nota in seguito all'attuazione delle azioni medesime.

Tab. 9 – Contributo del Pr FESR 2021-2027 agli SDGs dell'Agenda 2030.

(in euro)

Pr FESR 2021-2027				SDGs - Agenda 2030																
OP	Priorità	Obiettivo specifico	Dotazione finanziaria totale	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	1	OS 1.1	355.000.000,00																	
1	1	OS 1.2	26.000.000,00																	
1	1	OS 1.3	208.000.000,00																	
2	2	OS 2.1	88.090.000,00																	
2	2	OS 2.2.	108.090.000,00																	
2	2	OS 2.4	91.680.000,00																	
2	2	OS 2.6	50.000.000,00																	
2	2	OS 2.7	30.000.000,00																	
2	3	OS 2.8	127.500.000,00																	
5	4	OS 5.1	80.000.000,00																	
5	4	OS 5.2	21.466.850,00																	
			1.185.826.850,00																	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

La Regione ha trasmesso una tabella di raccordo tra 11 OS del Pr FESR e i traguardi degli SDGs cui i primi possono contribuire. Nella tabella che precede viene rappresentato il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 per ogni OS; alcuni SDGs risultano trasversali a tutto il Pr FESR, come l'obiettivo 5 (parità di genere).

Sulla base delle informazioni acquisite in sede istruttoria non è stato, invece, possibile desumere il peso percentuale di ogni OS al conseguimento degli SDGs né tanto meno individuare l'obiettivo prevalente.

In sede di controdeduzioni finali, la Regione Toscana ha precisato che *“nell'ambito della proposta di Piano di Valutazione del PR FESR/FSE+ 2021-2027, attualmente inviata alla consultazione del partenariato, tra le attività di valutazione trasversali FESR/FSE+, è prevista un'attività di studio finalizzata all'analisi del contributo dei due programmi agli obiettivi di sviluppo sostenibile (scheda 7 – Valutazioni trasversali della proposta del Piano di Valutazione FESR/FSE+ 2021-2027)”* (nota prot. n. 5351/2023).

Al momento dell'avvio del nuovo ciclo di programmazione, la Regione riferisce che tutte le condizioni abilitanti risultano soddisfatte, ad eccezione di quella tematica 2.6. *“Pianificazione aggiornata per la gestione dei rifiuti”*.

Pertanto, ai sensi dell'art. 15, paragrafo 5, comma 1, del RDC, le spese relative a operazioni collegate all'OS B6 *“Promuovere la transizione verso un'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse”* del Pr FESR 2021-2027, pur potendo essere incluse nelle domande di pagamento, non potranno essere rimborsate dalla Commissione europea fino all'avvenuta comunicazione, da parte di quest'ultima, del rispetto della condizione abilitante.

2.2.1.2 (segue): la complementarità tra il Pr FESR 2021-2027 e il PNRR

Il Pr FESR 2021-2027 si inserisce in un quadro programmatico e attuativo che prevede l'intervento contestuale di diverse linee di finanziamento, quali i fondi stanziati nell'ambito del PNRR. Trattasi, pertanto, di un elemento da considerare in sede di definizione della strategia regionale al fine, *inter alia*, di limitare il rischio di sovrapposizioni tematiche e del cd. doppio finanziamento.

Per garantire la coerenza tra i programmi europei e nazionali è stato istituito il “ *Comitato regionale di coordinamento per l'integrazione, la complementarità e le sinergie tra programmi europei e nazionali*”, costituito dalle direzioni coinvolte nella gestione dei fondi SIE e del FSC, nonché dai rappresentanti del settore di controllo strategico, dell'osservatorio dei contratti pubblici e dell'IRPET. Il comitato ha la funzione di valutare e monitorare il livello di integrazione dei fondi, formulando altresì proposte.

Per quanto concerne le connessioni tematiche con il PNRR la Regione ha, dapprima, individuato affinità, in linea generale, tra le 31 azioni del Pr FESR e 13 componenti del PNRR. Il riferimento è alle seguenti Missioni e Componenti: M1C1, M1C2, M1C3, M2C1, M2C2, M2C3, M2C4, M3C2, M4C2, M5C1, M5C2, M5C3, M6C2.

La componente con cui sussistono più interrelazioni è la M2C2 relativa alle energie rinnovabili e mobilità sostenibile.

Successivamente, la Regione ha compilato una tavola di corrispondenza tra le azioni del Pr FESR 2021-2027 e gli investimenti del PNRR in cui riveste il ruolo di soggetto attuatore; nella tabella che segue si riportano le azioni correlate.

Tab. 10 – Correlazioni obiettivi specifici Pr FESR - investimenti PNRR.

OP	Priorità	Obiettivo specifico	Azione	PNRR*
1	1. Ricerca, innovazione, digitalizzazione e competitività	OS 1.2 Permettere ai cittadini, alle imprese, alle organizzazioni di ricerca e alle autorità pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione	1.2.1 - Servizi digitali per la PA	M6-C2-I1.3.2. Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (Potenziamento, modello predittivo, SDK; M6-C2-I2.2.A. Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario. Sub-misura: borse aggiuntive in formazione di medicina generale; M1-C1-I1.4.3. Rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPA e dell'applicazione "IO" .
2	2. Transizione ecologica, resilienza e biodiversità	OS 2.4 Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi di catastrofe e la resilienza, prendendo in considerazione approcci ecosistemici	2.4.3 - Mitigazione del rischio idraulico ed idrogeologico	M2C4I2.1.B. Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico.
5	4. Coesione territoriale e sviluppo locale integrato	OS 5.1 Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane	5.1.1 - Progetti integrati per lo sviluppo economico, sociale e ambientale nelle Aree urbane	M1C3I2.3. Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici.
5	4. Coesione territoriale e sviluppo locale integrato	OS 5.2 Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo a livello locale, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree diverse da quelle urbane	5.2.1 - Progetti integrati per lo sviluppo economico, sociale e ambientale nelle Aree interne	M1C3I2.3. Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. n. 4840/2023. *Investimenti che vedono la Regione Toscana come “Soggetto attuatore”.

Nell'intento di prevenire il rischio di doppio finanziamento, la Regione riferisce che “*Quanto previsto nel testo del PR Toscana FESR 2021-2027 in materia di doppio finanziamento (pag.14), è ripreso ed esplicitato nel documento "Metodologie e criteri di selezione delle operazioni", in uno specifico paragrafo (1.4), nel quale si prevede che <<nell'ambito della fase di selezione delle*

operazioni, i dispositivi che saranno attuati dai soggetti responsabili dell'attuazione degli Obiettivi Specifici mirati a disciplinare il sostegno del Programma dovranno richiamare le disposizioni applicabili in materia di demarcazione, secondo quanto previsto dall'art. 63(9) del Regolamento 1060/2021 e contemplare specifici rimandi al divieto di applicare il doppio finanziamento per la medesima operazione>>".

In sede di controdeduzioni finali, la Regione ha altresì rappresentato che *"data l'inevitabile convergenza tra gli obiettivi di policy dettata dalle priorità indicate dal livello europeo e nazionale, il rischio di doppio finanziamento è oggetto di attenzione da parte della Regione che, anche in sede di Comitato regionale di coordinamento per l'integrazione, la complementarietà e le sinergie tra programmi europei e nazionali, sta mettendo a punto un'azione di rafforzamento dei controlli in fase di attuazione e rendicontazione degli interventi"*.

2.2.1.3 La governance per la realizzazione del Pr FESR 2021-2027

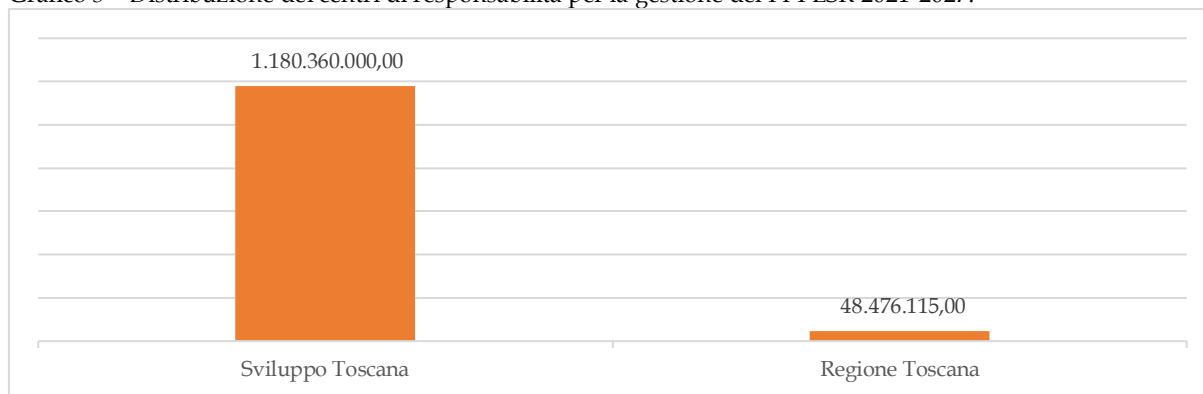
Il modello di gestione dei fondi SIE prevede un organismo di coordinamento dell'attività complessiva dell'Amministrazione regionale denominato *"Staff delle Autorità di Gestione"*, presieduto dalla Direzione *"Competitività Territoriale"* e dall'Autorità di Gestione, a cui partecipano le Autorità di Gestione del Pr FESR, Pr FSE + e del Pc Interreg Italia - Francia marittimo.

La struttura di *governance* del Pr FESR è informata al principio della cd. responsabilità diffusa; difatti, le funzioni sono segmentate tra le Direzioni e i settori regionali con competenza nella materia delle singole azioni del programma regionale. Secondo quanto riferito dalla Regione Toscana attualmente le Direzioni sono otto.

In linea generale, il modello operativo prevede di affidare agli organismi intermedi la totalità o una parte delle funzioni generalmente attribuite al Responsabile di gestione e/o al Responsabile di controllo e pagamento dell'Azione. In via eccezionale, potranno, inoltre, essere delegate alcune competenze del Responsabile di Azione, anche in considerazione delle particolari modalità attuative di alcuni interventi.

Coerentemente al *framework* descritto, la *"concreta"* realizzazione del Pr FESR, come evidenziato dal grafico seguente, è rimessa per la quasi totalità delle azioni (96,2 per cento) all'organismo intermedio Sviluppo Toscana S.p.A. (società in *house*); a tal fine, la Regione ha rappresentato che è in fase di definizione la convenzione quadro, propedeutica ai successivi affidamenti delle attività alla stessa. In capo alle strutture amministrative della Regione Toscana residua una quota gestionale abbastanza esigua, pari al 3,8 per cento, per un importo corrispondente a circa 48,5 milioni. Trattasi per lo più di linee di intervento relative all'assistenza tecnica, fatta eccezione per le azioni 1.3.3. *"Servizi per attrazione investimenti"* e 5.2.1. *"Progetti integrati per lo sviluppo economico, sociale e ambientale nelle Aree interne"*.

Grafico 3 – Distribuzione dei centri di responsabilità per la gestione del Pr FESR 2021-2027.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana (nota prot. 4490/2023).

Al riguardo, si richiama l'attenzione sull'importanza di predisporre un adeguato meccanismo di vigilanza e di rendicontazione delle attività assegnate a Sviluppo Toscana S.p.A., valutando l'opportunità di prevedere anche un sistema "sanzionatorio" e di "penalità" in caso di mancato adempimento delle obbligazioni assunte nella Convenzione o nello specifico atto di affidamento. Va rammentato che la scelta della Regione Toscana di ricorrere ad un modulo organizzativo privato richiede anche valutazioni sotto il profilo dell'efficienza ed efficacia della decisione assunta rispetto all'obiettivo da conseguire (i.e., tempestiva realizzazione del Pr FESR 2021-2027). Eventuali ritardi nello svolgimento delle attività da parte di Sviluppo Toscana S.p.A. (o altre criticità) possono, infatti, compromettere la pronta realizzazione della spesa.

In sede di controdeduzioni finali, la Regione Toscana ha rappresentato che il " *Si.Ge.Co*, approvato con Decisione GR n°4 del 19/06/23, prevede appositi strumenti di controllo sugli OI. Lo schema di Convenzione per la delega delle funzioni di OI a Sviluppo Toscana spa, approvato con DGR n°505 del 15/05/2023, prevede il potere sostitutivo e l'eventuale revoca della delega a ST da parte dell'Autorità di Gestione. Infine, si evidenzia che è in fase di avvio il sistema informativo Moni Toscana per il monitoraggio e la rendicontazione delle attività affidate all'organismo intermedio Sviluppo Toscana.

Questa Sezione ritiene inoltre di dover formulare anche alcune osservazioni sul corrispettivo da erogare alla società per le attività affidate. Nell'ambito delle verifiche condotte sul sistema dei controlli e irregolarità, l'Autorità di Audit ha riferito che in data 17/10/2022 la Commissione europea, nell'ambito del *Compliance Audit* svolto sulla medesima Autorità, ha emesso un *Draft Audit Report*, formulando alcune raccomandazioni rivolte anche al Por FESR 2014-2020. Più in dettaglio, "le raccomandazioni hanno riguardato le procedure di verifica della congruità del corrispettivo corrisposto all'in-house" (nota prot. n. 4261/2023). Nonostante l'Audit condotto riguardi il precedente ciclo di programmazione, questa Corte richiama l'attenzione sull'importanza di tenere in adeguata considerazione la raccomandazione della Commissione europea in sede di definizione della Convenzione con la società in house.

Nell'ambito degli interventi consentiti dal quadro regolamentare per accrescere la *capacity building* (v. *supra* par. 2), dall'esame della documentazione trasmessa non risulterebbero attivate azioni di sviluppo della capacità amministrativa sui singoli obiettivi specifici, ma solo assistenza tecnica *standard*. Parimenti non sono state rinvenute informazioni sull'eventuale

adozione di una *road map* per lo sviluppo delle capacità amministrative; trattasi di un documento strategico che, pur non essendo obbligatorio, costituisce una *best practice*¹²⁵.

Con la d.g.r. n. 944 del 8 agosto 2022 è stato approvato il Piano di rigenerazione amministrativa per la coesione 2021-2027 (PRigA) nella versione preliminare, collegato al Programma regionale FESR. La Regione riferisce che *“Il PRIGA accompagnerà il PR FESR 2021-2027, allo scopo rafforzarne la capacità amministrativa mediante l’attivazione di misure di semplificazione e una governance efficiente di gestione del Programma, assicurando il coinvolgimento del partenariato nel ciclo di vita del Programma.”* Il PRigA, che si dispiegherà durante tutta la durata del programma, ha a disposizione un complesso di risorse pari a 3,66 milioni distribuite su 5 linee di rafforzamento, con netta prevalenza (2,2 milioni) della linea E - *Iniziative di rafforzamento territoriale*.

2.2.1.4 Lo stato di avanzamento del Pr FESR 2021-2027 nell’esercizio 2022

La Regione ha trasmesso il piano finanziario, disarticolato per ogni annualità dell’intero periodo di programmazione, a livello di dettaglio di singolo OS; il primo anno di attuazione finanziaria è individuato nel 2022. L’onere finanziario è in prevalenza concentrato durante i primi anni (2022-2024) della programmazione, per poi diminuire negli ultimi esercizi, come è fisiologico attendersi.

Sul versante delle entrate, nel 2022 la Regione Toscana ha incassato il prefinanziamento comunitario per un importo pari a 7.373.016,69 (nota *prot.* n. 4840/2023); il cofinanziamento statale è stato, invece, versato nel 2023. Inoltre, dalle verifiche effettuate sui dati di rendiconto emerge che le risorse trasferite risultano confluite tra le poste vincolate del risultato di amministrazione. Sul lato della spesa, invece, non figurano movimentazione finanziarie nell’esercizio 2022.

Le evidenze relative all’attuazione finanziaria mostrano, in primo luogo, profili di non piena coerenza con il piano finanziario predisposto. Quest’ultimo, in linea generale, costituisce un indefettibile strumento di programmazione per assicurare un’efficiente ed efficace allocazione delle risorse, garantendo al contempo una tempestiva realizzazione degli obiettivi della politica di coesione. Ciò però richiede che la pianificazione sia preceduta da un’accurata analisi sull’effettiva realizzabilità degli interventi in uno specifico periodo di riferimento. Deficit nella fase programmatica possono minare la concreta realizzazione delle azioni, pregiudicando il raggiungimento dei *target* finali.

La circostanza che, pur in presenza di significativi ritardi nella conclusione dei negoziati, sia stata allocata una cospicua parte di risorse nel 2022 desta perplessità in ordine alla ragionevolezza della programmazione finanziaria predisposta.

Peraltro, una non coerente e “consapevole” pianificazione potrebbe minare la stabilità futura del bilancio regionale, anche in ragione della crescente esposizione finanziaria. Nella programmazione 2021-2027 la percentuale di cofinanziamento regionale registra un aumento rispetto al precedente ciclo. Difatti, nel Por FESR 2014-2020 il cofinanziamento totale a carico

¹²⁵ Cfr. Commissione europea (2020), *Tabella di marcia per lo sviluppo della capacità amministrativa – pacchetto di strumenti pratici*, disponibile su https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit_it.

della Regione ammontava a 116,85 milioni da distribuirsi su un periodo di 10 anni (2014-2023); il cofinanziamento regionale del Pr FESR 2021-2027 assomma, invece, a complessivi 221,19 milioni (cfr. tabella seguente). In ragione delle nuove modalità di disimpegno previste dall'art. 105 del RDC¹²⁶, tali risorse dovranno essere reperite (e spese) in una finestra temporale più contenuta (i.e., 2022-2029).

Tab. 11 – Cofinanziamento regionale: confronto Por FESR 2014-2020 e Pr FESR 2021-2027. (in euro)

Anno	Cofinanziamento Regione Toscana	Anno	Cofinanziamento Regione Toscana
2014	16.004.714,19	2021	0,00
2015	16.319.992,68	2022	37.783.335,00
2016	16.629.633,30	2023	38.391.144,00
2017	16.962.449,45	2024	39.011.260,00
2018	17.301.914,74	2025	39.643.777,00
2019	17.648.163,18	2026	32.851.455,00
2020	15.987.315,46	2027	33.509.529,00
Totale	116.854.183,00	Totale	221.190.500,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Por FESR 2014-2020 e PR FESR 2021-2027.

Inoltre, dall'esame del rendiconto regionale sono emerse alcune perplessità con riguardo alla tecnica di contabilizzazione utilizzata. Più in dettaglio, dall'analisi della d.g.r. n. 1173 del 17/10/2022, avente ad oggetto la presa d'atto dell'avvenuta approvazione del Pr FESR da parte della Commissione europea, si evince che la Regione impiega a copertura della quota di cofinanziamento di competenza degli anni 2022-2024 le risorse appositamente accantonate nell'ambito del fondo di riserva per spese impreviste (capitolo 74030) del bilancio regionale di previsione 2022/2024; per la quota di competenza degli anni successivi la copertura, invece, avviene mediante rinvio ai bilanci futuri (cfr. *supra* capitolo 2). L'impiego del fondo per le spese impreviste non appare in linea con i principi contabili relativi al trattamento dei fondi europei (fondi a rendicontazione), al corretto impiego del fondo per le spese impreviste e, a monte, con le regole poste a presidio di una corretta ed efficiente programmazione finanziaria. Il fondo in discorso è, infatti, una posta contabile finalizzata ad assicurare l'equilibrio di bilancio in una prospettiva dinamica. Esso, infatti, costituisce un accantonamento di risorse destinate a fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio. Tale funzione non appare pertanto coerente con l'impiego dello stesso per dare copertura al cofinanziamento regionale del Pr FESR.

Peraltro, va segnalato che la previsione assestata e non impegnata del capitolo 74030 (i.e., fondo per spese impreviste) al 31/12/2022 risultava pari a soli 531 mila euro, a fronte di una previsione iniziale di oltre 98 milioni. Considerando esclusivamente i prefinanziamenti a titolo di FESR e FSE+ incassati nel 2022 per complessivi 13,8 milioni (7,3 a titolo di FESR e 6,5 a titolo di FSE+) - senza quindi tener conto del programma finanziario relativo al 2022 - lo stanziamento di tale capitolo sembra sottodimensionato.

L'assenza di movimentazioni finanziarie nel 2022 ed eventuali ritardi che dovessero accumularsi nel 2023 dovranno essere colmati nel 2024. Tale annualità rappresenta, però, un

¹²⁶ L'art. 105, par. 1 del RDC, recita: "La Commissione disimpegna l'importo di un programma non impiegato per il prefinanziamento in conformità dell'articolo 90, o per il quale non è stata presentata una domanda di pagamento in conformità degli articoli 91 e 92, entro il 31 dicembre del terzo anno civile successivo all'anno degli impegni di bilancio per gli anni dal 2021 al 2026".

momento di verifica importante in quanto coincide con la *Mid Term Review*. Pertanto, la descritta dinamica finanziaria richiede un intenso sforzo finanziario e amministrativo da parte della Regione Toscana; quest'ultima non solo dovrà individuare le risorse per dare copertura all'onere regionale a titolo di "cofinanziamento", assicurandone una contabilizzazione in linea con il d.lgs. n. 118/2011, ma dovrà dispiegare una notevole capacità amministrativa per la concomitanza di azioni da porre in essere.

A tal fine è di fondamentale importanza che l'andamento della programmazione sia oggetto di costante monitoraggio, facendo ricorso anche agli indicatori di *output* e di risultato collegati agli obiettivi specifici ex art. 86 RDC, in vista delle verifiche dei *target* intermedi (2024) e finali (2029). Al riguardo, in sede istruttoria, la Regione ha trasmesso i dati relativi agli indicatori del *performance framework*, adottati per il Pr FESR; si tratta di un *set* di 66 indicatori di *output* con i propri *target* intermedi e finali e 51 indicatori di risultato con i relativi valori di riferimento iniziali e *target* finali.

Tab. 12 – Pr FESR – indicatori di performance.

Priorità	Numero indicatori Output	Numero indicatori di risultato
Assistenza tecnica	3	
1. Ricerca, innovazione, digitalizzazione e competitività	27	18
2. Transizione ecologica, resilienza e biodiversità	22	25
3. Mobilità urbana sostenibile	3	4
4. Coesione territoriale e sviluppo locale integrato	11	4
Totale	66	51

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'Amministrazione regionale riferisce di aver predisposto un cronoprogramma di bandi e avvisi, da aggiornarsi con cadenza quadrimestrale, sottolineando, al contempo, come il monitoraggio dell'avanzamento rappresenti un'attività continuativa dell'Adg. Ciononostante, vanno sin d'ora richiamati alcuni fattori, suscettibili di dispiegare effetti negativi sulla tempestiva attuazione della politica di coesione.

Più in dettaglio, secondo quanto riferito in sede istruttoria, gli elementi di complessità sono stati rinvenuti, in primo luogo, nella stratificazione e sovrapposizione di vincoli in materia ambientale¹²⁷ nonché nell'applicazione di alcune previsioni regolamentari che, pur rappresentando in sede attuativa un notevole elemento di semplificazione, richiedono un consistente impegno di progettazione e coordinamento in fase di avvio della programmazione (ad es., opzioni semplificate di costo). Infine, ulteriori fattori da considerare attengono al sovraccarico di lavoro di alcune strutture regionali; più specificatamente, ciò riguarda le Direzioni e i Settori regionali responsabili di Azione a causa degli *"adempimenti relativi all'attuazione del PNRR che, inoltre, genera un "effetto di spiazzamento" nei confronti degli interventi da avviare con il Pr FESR"*.

¹²⁷ La Regione rappresenta che: *"Alla consueta normativa in materia di VAS, alle previsioni regolamentari che riservano il 30% delle risorse dei Programmi FESR a interventi a valenza ambientale (art. 6 RDC) e a quanto stabilito in tema di indicatori (art. 8 Reg 1058/2021), si sono aggiunti: il recepimento del principio DNSH (Do No Significant Harm) (omissis); Comunicazione (2021/C 373/01) - Orientamenti tecnici per infrastrutture a prova di clima nel periodo 2021-2027 (c.d. climate proofing). Alla luce di tali previsioni, il rispetto del principio DNSH e del cosiddetto Climate Proofing fa riferimento a numerose prescrizioni di varia natura: da adempimenti già contenuti nella normativa italiana e regionale al rispetto di nuovi standard, che costituiscono notevoli oneri a carico dei beneficiari e delle amministrazioni che devono garantire il rispetto del principio, monitorandolo durante l'intero periodo di programmazione"*.

2.2.2 Il programma regionale FSE+: considerazioni preliminari

Il FSE+ nasce dall'unione di quattro strumenti di finanziamento che, nel precedente ciclo di programmazione, erano separati (ossia, il Fondo Sociale Europeo, il Fondo di aiuti europei agli indigenti, l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e il Programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale).

Il ritardo nella definizione del quadro regolamentare e la necessità di dover concentrare gli sforzi nelle misure di contrasto all'emergenza sanitaria da Covid-19 ha rallentato la definizione della programmazione regionale. Più in dettaglio, la proposta di programma regionale FSE+ 2021-2027 è stata adottata con d.g.r. n. 367 del 6/4/2022 ed è stata notificata dall'Autorità di Gestione alla Commissione europea in data 15/4/2022, per i successivi confronti di negoziato.

La definitiva approvazione del Pr FSE+ 2021-2027 è avvenuta con decisione della Commissione europea C(2022) n. 6089 del 19/8/2022; con d.g.r. n. 1016 del 12 settembre 2022 la Regione Toscana ha poi preso atto.

Con la d.g.r. n. 122 del 22/2/2023 è stato approvato il Provvedimento Attuativo di Dettaglio (cd. PAD) nel quale è descritto il piano finanziario del programma in attività/sub-azioni con l'individuazione, anche, dei relativi centri di responsabilità (ad es., Responsabili di Attività/Organismi Intermedi).

Rispetto alla programmazione 2014-2020, la dotazione finanziaria del Pr FSE+ registra un incremento del 45,2 per cento; l'importo complessivo del programma è, infatti, pari a 1.083,6 milioni, circa 337 milioni in più rispetto al settennio precedente. La quota di finanziamento a carico dell'Unione europea ammonta a 433,5 milioni, superiore del 16 per cento di quella della precedente programmazione (cfr. tabella seguente).

Tab. 13 - Confronto dotazione finanziaria Por Ico FSE 2014-2020 vs Pr FSE+ 2021-2027. (in milioni)

Anno	Finanziamento	Quota Ue	Quota Nazionale	di cui Stato	di cui Regione Toscana	% finanziamento Ue	% finanziamento Stato	% finanziamento Regione
2014-2020	746,4	373,2	373,2	261,2	112,0	50,0%	35,0%	15,0%
2021-2027	1.083,6	433,5	650,2	455,1	195,1	40,0%	42,0%	18,0%
differenza	337,2	60,3	277	193,8	83,1			
%	45,2%	16,2%	74,2%	74,2%	74,2%			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati accordo di partenariato e PR Regione Toscana.

Sul totale delle risorse FSE+ assegnate ai programmi regionali, pari complessivamente a 7.966,40 milioni, la Toscana ne ha ottenuto il 5,44 per cento, quota che sale al 12,36 per cento se calcolata sui fondi FSE+ assegnati al gruppo "Regioni più sviluppate", come dettagliato nella tabella sottostante; ciò si traduce in un valore medio di 118,32 euro di risorse FSE+ per abitante, superiore a quello delle "Regioni più sviluppate" (95,41 euro)¹²⁸.

¹²⁸ Sulla base dei dati Istat, i residenti al 31/12/2022 per le regioni più sviluppate sono pari a 36.751.346, per la Regione Toscana ammontano a 3.663.161. Il dato è consultabile al seguente link: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1.

Tab. 14 - Pr FSE+ 2021-2027: dotazione finanziaria categoria "Regioni più sviluppate".

(in euro)

Programmi	Categoria di regione	Contributo UE	Contributo nazionale	Totale	% regione su totale risorse FSE+
Pr FSE+ Emilia-Romagna	Più sviluppate	409.685.857	614.528.786	1.024.214.643	11,68%
Pr FSE+ Friuli-Venezia Giulia	Più sviluppate	149.226.598	223.839.897	373.066.495	4,26%
Pr FSE+ Lazio	Più sviluppate	641.019.300	961.528.950	1.602.548.250	18,28%
Pr FSE+ Liguria	Più sviluppate	174.004.941	261.007.412	435.012.353	4,96%
Pr FSE+ Lombardia	Più sviluppate	602.942.794	904.414.191	1.507.356.985	17,20%
Pr FSE+ PA Bolzano	Più sviluppate	60.000.000	90.000.000	150.000.000	1,71%
Pr FSE+ PA Trento	Più sviluppate	63.854.978	95.782.467	159.637.445	1,82%
Pr FSE+ Piemonte	Più sviluppate	527.166.899	790.750.349	1.317.917.248	15,03%
Pr FSE+ Toscana	Più sviluppate	433.452.639	650.178.959	1.083.631.598	12,36%
Pr FSE+ Valle d'Aosta	Più sviluppate	32.624.145	48.936.218	81.560.363	0,93%
Pr FSE+ Veneto	Più sviluppate	412.515.403	618.773.105	1.031.288.508	11,76%
Totale		3.506.493.554	5.259.740.334	8.766.233.888	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati accordo di partenariato.

Nella tabella seguente si riporta la dotazione finanziaria complessiva del Pr approvato, disaggregata per anno di programmazione con l'indicazione della quota europea, nazionale e regionale), oltre che dell'importo di flessibilità, definitivamente assegnato al programma dopo il riesame intermedio.

Tab. 15 - Pr FSE+(2021-2027): dotazione delle risorse per anno.

(in milioni)

Anno	Dotazione totale	Di cui flessibilità*	Dotazione europea	Di cui flessibilità*	Dotazione nazionale	Di cui flessibilità*	Dotazione regionale	Di cui flessibilità*
2021	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2022	185,1	0,0	74,0	0,0	77,7	0,0	33,3	0,0
2023	188,1	0,0	75,2	0,0	79,0	0,0	33,9	0,0
2024	191,1	0,0	76,4	0,0	80,3	0,0	34,4	0,0
2025	194,2	0,0	77,7	0,0	81,6	0,0	35,0	0,0
2026	160,9	32,2	64,4	32,2	67,6	0,0	29,0	0,0
2027	164,2	32,8	65,7	32,8	68,9	0,0	29,5	0,0
Totale	1083,6	65,0	433,5	65,0	455,1	0,0	195,1	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. 5053/2023.

In sede istruttoria, la Regione Toscana ha precisato che la disarticolazione degli importi nelle annualità 2022-2027 "è relativo alla distribuzione indicata nel PR FSE+ 2021-2027 e non alle competenze per annualità del bilancio regionale. Tali importi possono pertanto non coincidere con le annualità di bilancio".

2.2.2.1 La strategia regionale: un'analisi delle priorità di intervento

In linea con quanto definito dalla Commissione europea nel quadro del Piano di azione del pilastro europeo dei diritti sociali, gli investimenti e le sfide identificate per il sostegno del PR FSE+ della Regione Toscana mirano a: *i)* migliorare l'occupazione e l'occupabilità, anche giovanile; *ii)* ridurre le disparità di genere; *iii)* sostenere la formazione delle persone adulte nonché l'interazione tra il sistema universitario e della ricerca e il sistema produttivo; *iv)* contrastare la dispersione scolastica; *v)* sostenere l'inclusione sociale e combattere la povertà. Tali aree d'intervento peraltro sono coerenti con la Strategia di crescita sostenibile e gli SDGs, promossi dall'Agenda 2030 (v. *supra* capitolo 2).

La strategia adottata è stata preceduta da un'attenta analisi di contesto, funzionale all'individuazione delle principali sfide che si intendono affrontare nel periodo di programmazione, considerando altresì le evidenze derivate dai precedenti cicli di programmazione.

Inoltre, è stata effettuata anche un'indagine prospettica nel precipuo intento di poter predisporre una strategia che avesse riguardo anche agli scenari attesi.

Nell'ambito dei cinque OP, le politiche del Pr FSE+ sono concentrate esclusivamente sull'obiettivo di policy n. 4 "un'Europa più sociale". Il Pr è strutturato in quattro priorità ciascuna delle quali prevede specifiche linee di intervento, oltre all'assistenza tecnica (AT); esso si compone di 39 azioni relative alle priorità 1, 2, 3 e 4, declinate in 70 sub-azioni, e cinque azioni riferite all'assistenza tecnica.

Va rammentato che, per contrastare specifici *gap* che hanno determinato l'assegnazione di un volume di risorse dei fondi della coesione complessivamente superiore a quello del ciclo precedente, lo Stato italiano ha optato per un innalzamento dei valori relativi alle concentrazioni tematiche inclusione sociale e occupazione giovanile, fissandoli rispettivamente al 30 per cento e al 15 per cento.

La Regione riferisce che il Pr FSE+ si attesta su valori superiori alle soglie tematiche richieste, per entrambi i vincoli di concentrazione, *"raggiungendo il 40,3 per cento per la priorità inclusione sociale e il 18,4 per la priorità occupazione giovanile"*.

Sul punto si osserva che, a fronte di una dotazione complessiva pari a 1.083,6 milioni e considerando anche le risorse assegnate all'assistenza tecnica, la priorità 3 *"inclusione sociale"* assorbe poco meno del 40 per cento delle risorse totali (38,7 per cento); le restanti disponibilità sono distribuite in modo tendenzialmente proporzionale tra le priorità 1, 2 e 4. All'assistenza tecnica è assegnata una percentuale esigua pari al 4 per cento (cfr. tabella seguente).

Diversamente, se si assume a riferimento la dotazione finanziaria nettizzata dell'importo attribuito all'assistenza tecnica, in linea con quanto previsto dall'art. 7 del Reg. (Ue) 2021/1057, le priorità 3 e 4 assorbono rispettivamente il 40,3 per cento e il 18,4 per cento.

Tab. 16 - Pr FSE+ 2021-2027: distribuzione per priorità.

		(in milioni)		
Obiettivo di Policy	Priorità	Dotazione finanziaria	% priorità	% priorità senza AT
OP 4 - Un'Europa più sociale e inclusiva	1. Occupazione	207,6	19,20%	19,96%
	2. Istruzione e formazione	222,3	20,50%	21,37%
	3. Inclusione sociale	419,4	38,70%	40,32%
	4. Occupazione giovanile	191	17,60%	18,36%
	5. Assistenza tecnica	43,3	4,00%	
Totale		1.083,60	100,00%	100,00%

Fonte: elaborazione Corte conti su dati Pr FSE+ 2021-2027.

Soffermando l'attenzione sull'asse 3, l'azione che attrae la maggiore quantità di risorse è dedicata al *"Sostegno alla domanda di servizi educativi per la prima infanzia"*. Quest'ultima, con un importo pari a 176 milioni, assorbe da sola circa il 42 per cento delle risorse assegnate alla priorità 3 e il 16,2 per cento dell'intera dotazione del programma; segue, sempre nell'ambito della priorità 3, l'azione dedicata ai *"progetti personalizzati per l'inserimento socio-lavorativo di persone con disabilità permanente e grave limitazione dell'autonomia personale"* con una dotazione di 78 milioni che rappresenta circa il 19 per cento delle risorse attribuite alla priorità 3 e il 7,2 per cento del finanziamento complessivo.

Il Pr FSE+ 2021-2027 non trascura la tematica della sostenibilità ambientale; a tal fine e in coerenza con la *mission* del fondo SIE, il sostegno viene garantito attraverso iniziative

formative in materia di transizione verde all'interno di ciascuna linea d'intervento individuata. La Regione riferisce inoltre che *“L'insieme delle tipologie di azioni proposte sono state giudicate compatibili con il principio DNSH, in quanto non si prevede che abbiano un impatto ambientale negativo significativo a causa della loro natura”*.

Da ultimo, la strategia del programma regionale contribuisce anche al perseguimento degli obiettivi di sviluppo promossi dall'Agenda 2030 e, in particolare, agli SDGs 1 (Sconfiggere la povertà), 4 (istruzione di qualità), 5 (parità di genere), 10 (ridurre le disuguaglianze), 8 (lavoro dignitoso e crescita economica). In sede istruttoria, tuttavia, non è stata fornita una correlazione qualitativa e quantitativa con ciascuno dei predetti SDGs, ma solo su un sottoinsieme di essi; pertanto, considerato l'aggregato di riferimento, il contributo del Pr FSE+, secondo prime stime della Regione, è quantificabile in circa 594 milioni (cfr. tabella seguente).

Tab. 17 – PR FSE+ 2021-2027 – contributo agli obiettivi Agenda ONU 2030. (in milioni)

Priorità	Obiettivo specifico	Dotazione finanziaria totale	SDGs - Agenda 2030	% contributo al conseguimento SDGs
1. Occupazione	(OS a) ESO4.1.	141,7	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica	13%
1. Occupazione	(OS c) ESO4.3.	36,0	10 - Ridurre la disuguaglianza	100%
1. Occupazione	(OS d) ESO4.4.	29,9	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica	100%
2. Istruzione e formazione	(OS e) ESO4.5.	26,3	-	
2. Istruzione e formazione	(OS f) ESO4.6	196,0	4 - Istruzione di qualità	21%
3. Inclusione sociale	(OS h) ESO4.8.	179,4	10 - Ridurre la disuguaglianza	100%
3. Inclusione sociale	(OS k) ESO4.11	240,0	10 - Ridurre la disuguaglianza	100%
4. Occupazione giovanile	(OS a) ESO4.1	100,0	4 - Istruzione di qualità	14%
4. Occupazione giovanile	(OS f) ESO4.6	91,0	4 - Istruzione di qualità	39%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Nella rappresentazione fornita dall'Amministrazione regionale, il parametro di riferimento è dato dalla dotazione finanziaria complessiva, nettizzata delle disponibilità poste a finanziamento dell'Assistenza tecnica, su cui viene computata la percentuale di sostegno al singolo SDGs. La correlazione maggiore in termini di risorse è con il SDGs 10 *“ridurre la disuguaglianza”* pari al 76,6 per cento della dotazione stimata; seguono gli SDGs 4 *“istruzione di qualità”* e 8 *“lavoro dignitoso e crescita economica”*. Con riguardo all'OS e), azione ESO4.5 *“Migliorare la qualità, l'inclusività, l'efficacia e l'attinenza al mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione, anche attraverso la convalida dell'apprendimento non formale e informale, per sostenere l'acquisizione di competenze chiave, comprese le competenze imprenditoriali e digitali, e promuovendo l'introduzione di sistemi formativi duali e di apprendistati”* deve essere rilevato che la Regione si è limitata ad includerla tra le linee d'intervento potenzialmente idonee al raggiungimento degli SDGs, senza però fornire alcuna specifica, quantitativa e qualitativa, in termini di raccordo tra le politiche del Pr e gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

In sede di controdeduzioni finali la Regione ha precisato che l'obiettivo racchiude azioni di sistema e, pertanto non era stato associato a nessun SDGs *“giacché, analogamente alla Priorità Assistenza Tecnica, le azioni collegate si configurano come azioni di supporto al Programma che non possono essere associate ad un obiettivo in particolare dell'Agenda 2030”* (nota prot. n. 5351/2023). Nella tabella, tuttavia, il dato veniva riportato per completezza, in modo da rappresentare tutti gli OS del Pr con la relativa dotazione

2.2.2.2 (segue): la complementarità tra il Pr FSE+ 2021-2027 e il PNRR

L'azione del Pr FSE+, secondo quanto emerso in sede istruttoria, sarà orientata ad agire in complementarità con gli investimenti del PNRR. Tale condizione sussiste, in particolare, con riguardo alle Missioni 4 *“Istruzione e ricerca”* e 5 *“Inclusione e coesione”*, che intervengono su ambiti di *policy* analoghi a quelli del programma regionale.

Le aree di intervento in cui il programma agirà in complementarità con gli investimenti del PNRR sono: i) il potenziamento dell'offerta e la maggiore qualificazione del sistema dei servizi per il lavoro; ii) l'interazione fra sistema universitario e della ricerca e sistema produttivo; iii) l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale; iv) il potenziamento dei servizi di cura in favore dei fragili.

La Regione riferisce che la *“complementarità tra il PR e il PNRR sarà salvaguardata principalmente assicurando linee di demarcazione in termini di categorie di destinatari, che facciano aderire quelli del PR a target specifici e “micro” contesti di riferimento caratterizzanti il tessuto socio-economico regionale”*; sottolinea altresì come alcune azioni del programma regionale agiranno in sinergia con gli interventi a carattere infrastrutturale e/o con le azioni di riforma promossi dal PNRR. Il riferimento è, in particolare, agli investimenti volti a sostenere i percorsi di formazione terziaria non universitaria, di inclusione attiva e di integrazione mediante la pratica dello sport nonché di azioni dirette a favorire lo sviluppo occupazionale nei settori delle attività culturali e dello spettacolo.

In sede istruttoria, l'Amministrazione regionale nella memoria depositata rinvia ad una tabella allegata per dare atto della *“complementarità con il PNRR raccolta a livello di Obiettivo Specifico, in analogia con il PR approvato”*. Dall'analisi di quest'ultima, tuttavia, non è stato possibile effettuare alcuna valutazione in ordine ad una specifica correlazione tra singolo OS e correlato investimento del PNRR. L'Amministrazione regionale si è infatti limitata a precisare che gli (OS a) ESO4.1, (OS d) ESO4.4, (OS e) ESO4.5, (OS f) ESO4.6 e (OS h) ESO4.8 possono avere un'interrelazione con gli investimenti finanziati con le risorse del PNRR, senza però fornire elementi di maggior dettaglio. Con una successiva nota è stato ulteriormente chiarito che, dopo aver effettuato una rilevazione specifica presso tutti i responsabili di azione del programma regionale, *“al momento non sono stati segnalati elementi aggiuntivi rispetto alla coerenza rilevata in sede di compilazione della tabella tra obiettivi specifici del PR e missioni del PNRR. Nel corso del 2023, in fase di attuazione, sarà possibile individuare maggiori elementi di complementarità”*.

Tuttavia, la Regione non esclude la sussistenza di potenziali criticità dovute alla sovrapposizione *“nei confronti degli stessi destinatari, risorse del PNRR e dei Programmi Nazionali, ad esempio il Programma nazionale Giovani Donne e lavoro. Su questo punto esiste un confronto delle Regioni con le Autorità nazionali per definire il modello di governance e per dare attuazione alle indicazioni della Commissione Europea per definire gruppi di lavoro tematici dove mettere in atto strategie di coordinamento”*. Al contempo, però, precisa che la circostanza che, a livello di Pr FSE+, il CUP venga preso a livello di progetto (e non di avviso) dovrebbe fornire maggiori garanzie rispetto all'esclusione di incorrere in doppio finanziamento.

In sede di controdeduzioni finali la Regione ha precisato che *“in sede di definizione della strategia, il FSE+ non poteva essere in grado di considerare gli “investimenti” già finanziati con il PNRR in quanto successivi alla fase di definizione della strategia”* (nota prot. n. 5351/2023).

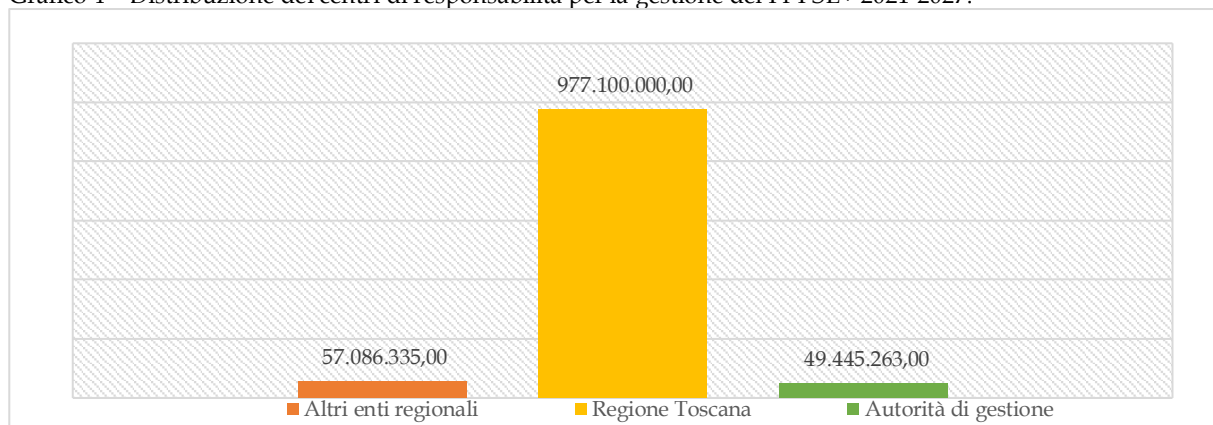
Ciò posto, questa Corte sottolinea che l'approvazione definitiva del PNRR è stata effettuata in data antecedente all'adozione definitiva del programma regionale. Il raccordo in sede attuativa è, infatti, dotato di una minore incisività e potrebbe richiedere ulteriori riadattamenti della programmazione nella fase esecutiva, oltre a rendere concreto il rischio del doppio finanziamento. Ad ogni modo, allo stato degli atti, il continuo monitoraggio delle rispettive politiche costituisce l'unico spazio di intervento perseguibile; a tal fine, è di fondamentale importanza garantire una maggiore interoperabilità tra le banche dati dei fondi SIE e quella del PNRR.

2.2.2.3 La governance per la realizzazione del Pr FSE+ 2021-2027

La struttura organizzativa per l'attuazione del Pr FSE+ è descritta nell'ambito del Sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co), attualmente in fase di definizione. Ciononostante, la Regione ha comunque riferito in merito ai tratti essenziali della *governance* per la realizzazione del programma. Più in dettaglio, l'attuazione di quest'ultimo prevede l'articolazione operativa dell'Autorità di Gestione in Responsabili di attività (cd. RdA), i quali, in base alle rispettive competenze, programmano e gestiscono le azioni del Pr FSE+ attraverso le proprie strutture o facendo ricorso a enti esterni all'Amministrazione regionale (cd. Organismi Intermedi o, semplicemente, O.I.), previa stipula di convenzioni bilaterali.

La "concreta" attuazione del Pr FSE+, come evidenziato dal grafico seguente, è rimessa per la quasi totalità delle azioni (90,2 per cento) alle direzioni della Regione Toscana; la parte residua è affidata per il 4,5 per cento all'Autorità di Gestione e per il 5,3 per cento alle Agenzie regionali. Diversamente dalla *governance* per l'attuazione del Pr FESR 2021-2027, non figurano affidamenti a organismi partecipati.

Grafico 4 – Distribuzione dei centri di responsabilità per la gestione del Pr FSE+ 2021-2027.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Gli enti strumentali regionali, chiamati ad operare nella qualità di organismi intermedi, sono l'Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario (ARDSU) e Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego (ARTI).

Nell'ambito delle risorse affidate alle predette Agenzie (circa 57,1 milioni), ARDSU gestirà interventi per un valore pari al 47 per cento (30,3 milioni) delle disponibilità assegnate e ARTI la restante quota pari a 26,8 milioni. Le azioni demandate ad ARDSU sono circoscritte

all'OS (f) ESO4.6¹²⁹, mentre quelle affidate ad ARTI presentano un ambito di intervento più composito, riguardando gli (OS a) ESO4.1, (OS c) ESO4.3 e (OS h) ESO4.8¹³⁰. Nella tabella che segue viene riportato, per ogni OS, il dettaglio delle azioni e sub-azioni rimesse alla competenza di ciascun organismo intermedio.

Tab. 18 - Pr FSE+ 2021-2027: azione di intervento di competenza di Enti regionali. (in milioni)

Priorità	(OS)	Azione	Sub azione	Dotazione totale	Organismo Intermedio
1. Occupazione	(OS a) ESO4.1	Incentivi all'assunzione di particolari categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e a rischio di esclusione lavorativa e sociale	Interventi a sostegno dell'occupazione tra cui Incentivi all'assunzione (over 30)	5,0	ARTI
1. Occupazione	(OS c) ESO4.3	Azioni per favorire l'occupazione femminile, incentivi alle assunzioni e interventi per incentivare la scelta di percorsi di istruzione e/o formazione nelle materie STEM Azioni di accompagnamento e di sostegno ai percorsi di inserimento lavorativo, crescita professionale e di progressione di carriera, anche attraverso servizi specialistici e interventi personalizzati	Interventi a sostegno dell'occupazione femminile tra cui incentivi all'assunzione	8,4	ARTI
1. Occupazione	(OS c) ESO4.3	Azioni per favorire l'occupazione femminile, incentivi alle assunzioni e interventi per incentivare la scelta di percorsi di istruzione e/o formazione nelle materie STEM Azioni di accompagnamento e di sostegno ai percorsi di inserimento lavorativo, crescita professionale e di progressione di carriera, anche attraverso servizi specialistici e interventi personalizzati	Azioni di sistema e accompagnamento a sostegno dell'occupazione femminile	0,4	ARTI
2. Istruzione e formazione	(OS f) ESO4.6	Interventi rivolti agli studenti universitari e post-universitari, mirati all'acquisizione, l'applicazione e il trasferimento di competenze, attraverso progetti realizzati in collaborazione tra Università e/o Enti di ricerca e imprese	Tirocini curriculari retribuiti nell'ambito dei percorsi universitari ed altre forme di work experience	1,0	ARDSU
2. Istruzione e formazione	(OS f) ESO4.6	Interventi rivolti agli studenti universitari e post-universitari, mirati all'acquisizione, l'applicazione e il trasferimento di competenze, attraverso progetti realizzati in collaborazione tra Università e/o Enti di ricerca e imprese	Voucher alta formazione per la frequenza di corsi post laurea con prioritario riferimento ad ambiti disciplinari coerenti con i settori e le tecnologie individuati dalla programmazione regionale come strategici	2,7	ARDSU
2. Istruzione e formazione	(OS f) ESO4.6	Azioni di orientamento	Orientamento verso Università	2,4	ARDSU
2. Istruzione e formazione	(OS f) ESO4.6	Sostegno al diritto allo studio universitario per studentesse e studenti meritevoli e in condizioni di fragilità economica	Borse di studio università	20,7	ARDSU
3. Inclusione sociale	(OS h) ESO4.8	Percorsi integrati per l'inclusione socio lavorativa	Percorsi di inclusione donne vittime di violenza e di tratta	6,4	ARTI
3. Inclusione sociale	(OS h) ESO4.8	Strumenti di sostegno alle imprese e ai datori di lavoro privati per l'assunzione di persone con disabilità, l'adattamento degli ambienti di lavoro e la valorizzazione delle diversità nei luoghi di lavoro	Interventi a sostegno dell'occupazione dei soggetti disabili tra cui incentivi all'assunzione	5,1	ARTI
4. Occupazione giovanile	(OS a) ESO4.1	Incentivi all'assunzione di particolari categorie di giovani	Interventi a sostegno dell'occupazione giovanile tra cui incentivi all'assunzione (under 30)	5,0	ARTI

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

¹²⁹ OS(f) ESO4.6 mira a "Promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e cura della prima infanzia, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento degli adulti, anche agevolando la mobilità ai fini dell'apprendimento per tutti e l'accessibilità per le persone con disabilità".

¹³⁰ (OS h) ESO4.8 mira a "Incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità, in particolare dei gruppi svantaggiati"; (OS a) ESO4.1. mira a "Migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani, soprattutto attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, nonché delle persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale"; (OS c) ESO4.3. mira a "Promuovere una partecipazione equilibrata di donne e uomini al mercato del lavoro, parità di condizioni di lavoro e un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata, anche attraverso l'accesso a servizi abbordabili di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti".

Al riguardo, si richiama l'attenzione sull'importanza di predisporre un adeguato meccanismo di vigilanza e di rendicontazione delle attività affidate agli organismi intermedi, individuando altresì le misure da adottare in caso di inadempienze o ritardi.

Le linee di intervento demandate, invece, alla competenza dell'Autorità di gestione riguardano, oltre all'Assistenza tecnica, azioni e sub-azioni incluse negli OS h) ESO4.8 e OS k) ESO4.11¹³¹. In sede di controdeduzioni finali (*prot. n. 5351/2023*), la Regione ha precisato che trattasi di un'assegnazione provvisoria, prevista nel primo PAD approvato, in quanto sono in fase di attribuzione alle Direzioni competenti della Regione e tale passaggio verrà formalizzato con successivi atti. Nella tabella seguente, viene riportato, per ogni OS, il dettaglio delle azioni e sub-azioni.

Tab. 19 - Pr FSE+ 2021-2027: azione di intervento di competenza provvisoria dell'Autorità di gestione. (in milioni)

Priorità	Obiettivo specifico (OS)	Azione	Sub azione	Dotazione totale
3. Inclusione sociale	(OS h) ESO4.8.	Promozione dell'economia sociale	Promozione dell'economia sociale nell'ottica di sostenere e diffondere modelli e processi di sviluppo innovativi e sostenibili finalizzati all'inclusione socio-economica e lavorativa di soggetti in condizioni di svantaggio o a rischio di esclusione sociale	10,0
3. Inclusione sociale	(OS k) ESO4.11.	Sostegno ai soggetti impegnati nell'erogazione di attività di interesse generale e di utilità sociale	Sostegno ai soggetti impegnati nell'erogazione di attività di interesse generale e di utilità sociale, tra cui gli enti del terzo settore (associazioni culturali, organizzazioni di volontariato, ecc.)	4,0
5. Assistenza tecnica	-	Supporto, attuazione e rafforzamento risorse programmate, gestione e sorveglianza	Assistenza tecnica AdG, AdC, AdA	28,9
5. Assistenza tecnica	-	Valutazione, rendicontazione e controlli	Valutazione e ricerche	3,3
5. Assistenza tecnica	-	Comunicazione e informazione	Comunicazione	3,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

È di cruciale importanza garantire un rafforzamento della *capacity building*. Tale obiettivo viene attuato attraverso il finanziamento di azioni per un ammontare pari a 5,3 milioni distribuite negli OS a), e) e h); in tal modo, si delinea un'attuazione trasversale al programma. Le risorse distribuite su tre diverse Priorità sono destinate ad attività di: i) formazione sull'utilizzo dei Fondi rivolta al partenariato e ai potenziali beneficiari degli interventi; ii) animazione da destinare ad attività di sensibilizzazione e coinvolgimento del partenariato e della società civile, anche al fine di rilevare i fabbisogni esistenti nell'ottica di sostenere la programmazione degli interventi. In stretta connessione con gli interventi di rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa operano le attività di assistenza tecnica; difatti, 1,5 milioni saranno destinati alla formazione del personale interno all'Amministrazione coinvolto nella gestione degli interventi finanziati dal FSE+.

Da ultimo, con riguardo sempre ai profili di *governance*, la Regione Toscana riferisce che con decisione di Giunta n. 1 del 18 luglio 2022, al fine “di valorizzare il coordinamento delle politiche e il consolidamento di partenariati in ambito regionale, (omissis) ha istituito il “Comitato regionale di

¹³¹ OS h) ESO4.8 mira a “Incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità, in particolare dei gruppi svantaggiati” e OS k) ESO4.11. mira a “Migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, compresi i servizi che promuovono l'accesso agli alloggi e all'assistenza incentrata sulla persona, anche in ambito sanitario; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendone l'accesso e prestando particolare attenzione ai minori e ai gruppi svantaggiati; migliorare l'accessibilità l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata, anche per le persone con disabilità “

coordinamento per l'integrazione, la complementarità e le sinergie tra i programmi europei e nazionali" a supporto del Presidente della giunta. Tale comitato ha il compito di valorizzare e coordinare i partenariati per favorire l'integrazione e la complementarità fra politiche di intervento ordinarie e gli interventi aggiuntivi previsti dalla politica di coesione europea, nazionale e dal PNRR, nonché la messa in atto d'iniziative di livello regionale per costruire strategie di programmazione integrate dei fondi.

2.2.2.4 Lo stato di avanzamento del Pr FSE+ 2021-2027 nell'esercizio 2022

La Regione ha trasmesso il piano finanziario, disarticolato per ogni annualità dell'intero periodo di programmazione, a livello di dettaglio di singolo OS; il primo anno di attuazione finanziaria è individuato nel 2022. L'onere finanziario è in prevalenza concentrato nei primi anni (2022-2024) della programmazione, per poi diminuire negli ultimi esercizi, come è fisiologico attendersi.

Sul versante delle entrate, l'Amministrazione riferisce che, nel corso del 2022, ha ricevuto due erogazioni in acconto dall'Unione europea per complessivi 6,5 milioni, nei mesi di novembre e dicembre. I tempi di erogazione di tali acconti tuttavia *"non hanno reso possibile la loro acquisizione in bilancio nel corso dell'esercizio 2022. Dette risorse risultano comunque presenti fra le risorse vincolate nel risultato di amministrazione"*, come infatti verificabile dall'allegato A/2 al rendiconto. Sul lato della spesa, invece, non figurano movimentazione finanziarie nell'esercizio 2022.

Come già rappresentato con riguardo la Pr FESR 2021-2027 (v. *supra* par. 2.2.1.4), le evidenze relative all'attuazione finanziaria mostrano, in primo luogo, profili di non piena coerenza con il piano finanziario predisposto. La circostanza che, pur in presenza di significativi ritardi nella conclusione dei negoziati, sia stata allocata una cospicua parte di risorse nel 2022 desta perplessità in ordine alla ragionevolezza della programmazione finanziaria predisposta.

Peraltro, una non coerente e "consapevole" pianificazione potrebbe minare la stabilità futura del bilancio regionale, anche in ragione della crescente esposizione finanziaria. Nella programmazione 2021-2027 la percentuale di cofinanziamento regionale registra un aumento rispetto al precedente ciclo.

Difatti, nel Por FSE 2014-2020 il cofinanziamento totale a carico della Regione ammontava a 112 milioni da distribuirsi su un periodo di 10 anni (2014-2023); il cofinanziamento regionale del Pr FSE+ 2021-2027 assomma, invece, a complessivi 195,1 milioni (cfr. tabella seguente). In ragione delle nuove modalità di disimpegno previste dall'art. 105 del RDC, tali risorse dovranno essere reperite (e spese) in una finestra temporale più contenuta (i.e., 2022-2029). In sede di controdeduzioni finali, la Regione ha precisato *"seppur vero che la finestra temporale è più contenuta, si auspica che le spese generate dagli avvisi mobilitati già nel 2023 e nelle annualità avvenire, possano superare i target di disimpegno (di cui il primo è fissato al 31 dicembre 2025) anche in virtù dell'adozione di numerose opzioni di semplificazione adottate nella Programmazione 2021-2027 che possono fare da volano per l'accelerazione della spesa"* (prot. n. 5351/2023).

Tab. 20 - Cofinanziamento regionale: confronto Por FSE 2014-2020 e Pr FSE+ 2021-2027. (in milioni)

Por FSE 2014-2020		Pr FSE+ 2021-2027	
Anno	dotazione a carico Regione Toscana	Anno	dotazione a carico Regione Toscana
2014	13,1	2021	0
2015	13,9	2022	33,30
2016	15,9	2023	33,90
2017	16,3	2024	34,40
2018	16,6	2025	35,00
2019	16,9	2026	29,00
2020	19,3	2027	29,60
Totale	112,0	Totale	195,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Por FSE 2014-2020 e PR FSE+ 2021-2027.

Permangono anche per il Pr FSE+ le medesime criticità già rilevate in ordine alla tecnica di contabilizzazione impiegata (fondo per le spese impreviste, v. *supra* par. 2.2.1.4).

L'assenza di movimentazioni finanziarie nel 2022 ed eventuali ritardi che dovessero accumularsi nel 2023 dovranno essere colmati nel 2024. Come già richiamato, tale annualità rappresenta un momento di verifica importante in quanto coincide con la *Mid Term Review*. Pertanto, è richiesto un intenso sforzo finanziario e amministrativo da parte della Regione Toscana; quest'ultima non solo dovrà individuare le risorse per dare copertura all'onere regionale a titolo di "cofinanziamento", assicurandone una contabilizzazione in linea con il d.lgs. n. 118/2011, ma dovrà dispiegare una notevole capacità amministrativa per la concomitanza di azioni da porre in essere.

Sul punto, appare meritevole di segnalazione quanto riferito in sede istruttoria dalla Regione in ordine alla circostanza che la messa a punto di alcuni strumenti di operatività, sviluppati nel 2022, *"sta dando esiti positivi nel 2023 visto che nel giro di pochi mesi sono partiti avvisi che hanno mobilitato risorse per oltre 100 milioni di euro"*. A tal fine è di fondamentale importanza assicurare un costante monitoraggio dell'andamento della programmazione, facendo ricorso anche agli indicatori di *output* e di risultato collegati agli obiettivi specifici ex art. 86 RDC in vista delle verifiche dei *target* intermedi (2024) e finali (2029). Al riguardo, in sede istruttoria, la Regione ha trasmesso i dati relativi agli indicatori del *performance framework*, adottati per il Pr FSE+; si tratta di un *set* di 11 indicatori di *output* con i propri *target* intermedi e finali e 47 indicatori di risultato con i relativi valori di riferimento iniziali e finali. Tuttavia, questa Sezione osserva che gli indicatori di risultato riportati sono stati replicati per tutte le azioni dell'OS considerato, ad eccezione di due indicatori di risultato specificamente collegati a due sole azioni del Programma. Sul punto, la Regione ha riferito che *"tutte le azioni concorrono al raggiungimento dei target senza che ci sia un collegamento diretto fra il target e le azioni elencate"*.

2.2.3 Il Programma (Interreg VI-A) Italia-Francia Marittimo: strategia regionale e considerazioni preliminari sullo stato di avanzamento

Per il periodo 2021-2027, la Cooperazione Territoriale Europea (CTE) è finanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dallo strumento per i Paesi in preadesione (IPA III), e dallo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI); essa sostiene i territori di Paesi diversi a cooperare all'interno di progetti condivisi per risolvere problematiche comuni e contribuire a un armonioso sviluppo dell'Unione europea. Il Programma è stato approvato dalla Commissione europea con decisione di esecuzione

C(2022) 5932 *final* del 10/8/2022; successivamente, con d.g.r. n. 1034 del 12/9/2022 la Regione ha preso atto. Quest'ultima, anche nel settennio 2021-2027, risulta Autorità di gestione del Pc (Interreg VI-A) Italy-France (Maritime) (FESR) ¹³².

La dotazione finanziaria iniziale del programma è pari ad 193,3 milioni, di cui 154,64 milioni (pari all'80 per cento) quale quota FESR e 38,66 milioni provenienti da fondi di derivazione nazionale. Il contributo europeo al programma rappresenta il 14,19 per cento delle risorse destinate a programmi di cooperazione a gestione italiana. Nella tabella seguente sono elencati i programmi Operativi di CTE con Autorità di Gestione Italiana con le dotazioni complessive, oltre al dettaglio delle rispettive quote di finanziamento.

Tab. 21 - Programmi di cooperazione territoriale europea con AdG italiana. (in milioni)

Programmi cooperazione territoriale europea	Valore dei programmi	di cui contributo Ue	di cui contributo nazionale	% contributo Ue
(Interreg VI-B) IPA Adriatic Ionian (FESR-IPA III)	160,81	136,69	24,12	12,55%
(Interreg VI-A) Italy-Croatia (FESR)	216,23	172,99	43,25	15,88%
(Interreg VI-A) NEXT Italy Tunisia (NDICI - CBC)	35,93	32,34	3,59	2,97%
(Interreg VI-A) Italy-Austria (FESR)	91,34	73,07	18,27	6,71%
(Interreg VI-A) Italy-Switzerland (FESR)	102,93	82,35	20,59	7,56%
(Interreg VI-A) Italy-Slovenia (FESR)	88,62	70,9	17,72	6,51%
(Interreg VI-A) IPA Italy Albania Montenegro (South Adriatic) (IPA III - CBC)	81,26	67,03	14,23	6,15%
(Interreg VI-A) Italy-France (Maritime) (FESR)	193,3	154,64	38,66	14,19%
(Interreg VI-B) NEXT Mediterranean Sea Basin (NEXT MED) (FESR-IPA III-NDICI)	281,47	253,33	28,15	23,25%
(Interreg VI-A) Italy-Malta (FESR)	57,6	46,08	11,52	4,23%
Totale	1.309,50	1.089,40	220,10	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF IGRUE bollettino 31.12.2022.

La dotazione finanziaria registra una flessione rispetto a quelli del settennio precedente di circa 6 milioni di euro complessivi pari al -3,18 per cento.

Tab. 22 - Confronto dotazione finanziaria Pc Ifm 2014-2020 e Pc Ifm 2021-2027. (in euro)

	Totale	Quota FESR	Contributo nazionale
Programmazione 2014-2020	199.649.897,00	169.702.411,00	29.947.486,00
Programmazione 2021 - 2027	193.296.077,00	154.636.861,00	38.659.216,00
Differenza	-6.353.820,00	-15.065.550,00	8.711.730,00
Differenza percentuale	-3,18%	-8,88%	29,09%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Il Programma è finanziato esclusivamente con risorse europee e cofinanziamenti nazionali dell'Italia e della Francia; non è infatti previsto un cofinanziamento regionale. Di seguito la dotazione finanziaria del programma disarticolata per anno di attuazione.

¹³² L'Autorità di Audit è il settore Audit della Direzione Avvocatura della Regione Toscana, funzionalmente indipendente dall'Autorità di Gestione. La struttura è stata rafforzata con l'assegnazione di nuovo personale sia a tempo indeterminato sia assunte a tempo determinato. La Regione Toscana riferisce che tutto il personale dell'AdG segue regolarmente corsi di formazione per rafforzare la capacità amministrativa.

Tab. 23 - Pc Ifm 2021-2027: dotazione delle risorse per anno. (in euro)

Anno	Finanziamento	Quota UE	Quota Nazionale	di cui Stato Italia	di cui Regione Toscana
2021					
2022	33.020.804	26.416.643	6.604.161	4.899.894	-
2023	33.551.218	26.840.974	6.710.244	4.978.602	-
2024	34.092.237	27.273.790	6.818.447	5.058.882	-
2025	34.644.080	27.715.264	6.928.816	5.140.769	-
2026	28.706.800	22.965.440	5.741.360	4.259.748	-
2027	29.280.937	23.424.750	5.856.187	4.344.943	-
Totale	193.296.077	154.636.861	38.659.216	28.682.838	-

Fonte: Regione Toscana decisione UE C(2022) 5932 final del 10/08/2022 – accordi tra Stati pre presentazione programma.

La scelta dei temi e delle priorità identificate per la nuova programmazione si è basata prioritariamente su quanto emerso dalle valutazioni esterne effettuate, a partire dal 2018, sull'efficienza ed efficacia del processo di implementazione della programmazione 2014-2020. In conformità con gli obiettivi strategici del FESR, la descrizione delle disparità economiche sociali e territoriali e delle disuguaglianze e dei fabbisogni è strutturata attorno alla dimensione marittima del programma e a 5 macro-sfide, ossia: *i)* innovazione, competitività e crescita sostenibile; *ii)* territorio ed il suo ambiente; *iii)* accessibilità; *iv)* capitale umano; *v)* coesione transfrontaliera. Il Programma prende in considerazione le problematiche sia delle zone marine, costiere e insulari, sia delle aree interne, con rischi specifici di isolamento.

Nella tabella seguente viene rappresentata la distribuzione delle risorse tra le priorità; la priorità 2 “*Un'area transfrontaliera resiliente ed efficiente dal punto di vista delle risorse*” assorbe il 44 per cento delle risorse.

Tab. 24 - Pc Ifm 2021 - 2027: Dotazione finanziaria per Priorità. (in euro)

Priorità	Quota UE	Quota Nazionale	Quota Stato Italia	Totale	Distribuzione %
Priorità: 1 - <i>Un'area transfrontaliera attrattiva, improntata alla modernizzazione intelligente e sostenibile</i>	34.020.108	8.505.027	6.310.224	42.525.135	22%
Priorità: 2 - <i>Un'area transfrontaliera resiliente ed efficiente dal punto di vista delle risorse</i>	68.287.638	17.071.910	12.666.341	85.359.548	44%
Priorità: 3 - <i>Un'area transfrontaliera connessa fisicamente e digitalmente</i>	19.948.155	4.987.039	3.700.086	24.935.194	13%
Priorità: 4 - <i>Un'area transfrontaliera efficiente in capitale sociale e che si distingue per la qualità del suo capitale umano</i>	23.102.748	5.775.687	4.285.216	28.878.435	15%
Priorità: 5 - <i>Una migliore governance transfrontaliera</i>	9.278.212	2.319.553	1.720.970	11.597.765	6%
Totale	154.636.861	38.659.216	28.682.838	193.296.077	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

La Regione Toscana riferisce inoltre che il Pc insiste su un'area geografica dove operano più iniziative (WEST MED) e programmi (transnazionali, transfrontalieri e mainstream); ciò ha richiesto un coordinamento tra i relativi interventi in un'ottica di complementarità e sinergia. L'Adg ha di conseguenza avviato negoziati tecnici con le omologhe Autorità dei programmi Interreg EuroMED e NextMED, da un lato, e dei programmi Italia-Malta, Italia-Tunisia e Italia-Francia-Alcotra dall'altro, al fine di stabilire un coordinamento strutturato e continuo tra i programmi CTE che operano nella stessa area di cooperazione.

Nella programmazione 2021-2027, è stato reso obbligatorio per i programmi *mainstream* descrivere le possibilità di cooperazione per ogni obiettivo specifico con Interreg. Allo scopo, il programma in discorso ha realizzato, nella fase iniziale, un'analisi delle sinergie, delle

complementarità e delle sovrapposizioni con i Pr interessati dal programma. È stata inoltre prevista la partecipazione dell'AdG della Toscana, al Comitato di Sorveglianza del Programma Italia-Francia.

Nonostante il Pc sia stato approvato solo nella seconda metà del 2022, la Regione Toscana riferisce che entro la fine dell'anno sono state attivate le prime risorse. Più in dettaglio, con decisione n. 4 del 6 dicembre, il Comitato di Sorveglianza del Programma ha approvato il "I Avviso per la presentazione di candidature di progetti per le priorità 1, 2, 3, 4, 5" per un importo complessivo di 77.320.531,47 di euro, di cui 61.856.425,18 di risorse FESR e 15.464.106,29 euro di contropartite nazionali italiana e francese. I documenti relativi alla attuazione di tale avviso sono invece stati approvati nel 2023 (d.g.r. n. 1/2023), fissando il termine di chiusura in data il 19/5/2023.

3. La programmazione 2014-2020 tra obiettivi "emergenziali" e "di coesione"

La programmazione 2014-2020 è disciplinata a livello generale dal Regolamento (Ue) n. 1303 del 17 dicembre 2013¹³³. Per ragioni di sintesi, in merito all'architettura complessiva e alla disciplina di dettaglio della programmazione 2014-2020, si rinvia a quanto già esposto nelle precedenti relazioni sulla gestione, allegate ai giudizi di parificazione sui rendiconti generali della Regione Toscana (esercizi 2020 e 2021)¹³⁴. Nella cornice delineata dall'Accordo di partenariato per l'Italia, sono stati definiti i programmi della Regione Toscana per la programmazione 2014-2020, così classificati: *i*) programma "crescita ed occupazione" (Por CREO FESR); *ii*) programma "investimenti, crescita ed occupazione" (Por Ico FSE); *iii*) programma di sviluppo rurale (Psr) finanziato con il fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); *iv*) programma operativo fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP); *v*) programma di cooperazione Italia-Francia marittimo 2014-2020 (Pc-Ifm). Ad essi si affianca il programma Garanzia Giovani, che rappresenta un'iniziativa di tipo straordinario che si avvale, oltre che di risorse proprie, anche di quota di cofinanziamento FSE.

Le risorse complessivamente stanziare per i programmi operativi nella programmazione 2014-2020 della Regione Toscana ammontano a 2.779,3 milioni, come riportato nella tabella seguente.

Tab. 25 - Programmazione 2014-2020: dotazione finanziaria per programma operativo. (in milioni)

Fondo	Finanziamento	Quota Ue	Quota Nazionale	di cui Stato	di cui Regione Toscana
Por FESR	779	389,5	389,5	272,7	116,8
Por FSE	746,4	373,2	373,2	261,2	112,0
Psr FEASR	949,4	409,4	540	378	162
Po FEAMP	18,8	9,4	9,4	6,6	2,8
Pc ITA-FRA-Marittimo	199,6	169,7	29,9	23,7	0
Programma Garanzia Giovani	86,1	66,0	20,1	20,1	0
Totale	2.779,3	1.417,2	1.362,1	962,3	393,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

¹³³ Le disposizioni in esso contenute delineano il quadro di riferimento normativo comune al complesso dei Fondi SIE, di seguito elencati: *i*) Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); *ii*) Fondo sociale europeo (FSE); *iii*) Fondo di coesione (Fc)¹³³; *iv*) Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); *v*) Fondo europeo per affari marittimi e pesca (FEAMP).

¹³⁴ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 54/2021/PARI; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 131/2022/PARI.

Nel corso del 2021 è stata effettuata una modifica del piano finanziario del Psr FEASR a seguito dell'approvazione del Regolamento (Ue) n. 2020/2220 che ha previsto l'estensione della programmazione 2014-2020 alle annualità 2021 e 2022 e il conseguente aumento della dotazione finanziaria. Pertanto, la dotazione finanziaria complessiva del Psr FEASR a valere sul periodo 2014-2022 è di 1.291,65 milioni.

Il ciclo di programmazione 2014-2020 si accinge alla conclusione; da qui la necessità avvertita, in sede europea, di sensibilizzare gli Stati membri e le rispettive Autorità di gestione a porre in essere un'ordinata chiusura. Ne sono testimonianza anche le diverse Comunicazioni¹³⁵, adottate dalla Commissione europea, nel dichiarato intento di fornire un adeguato ed efficace quadro metodologico di supporto alle Amministrazioni nella gestione di questa fase finale¹³⁶.

Nell'ambito di questa cornice, l'esercizio 2022 assume particolare rilievo in quanto consente non solo di effettuare un bilancio realistico sullo stato di conseguimento della politica di coesione, attesa la prossimità con l'annualità di chiusura (2023), ma anche di compiere una valutazione sulle funzioni concretamente assolte dai fondi SIE nel ciclo 2014-2020.

Questi ultimi nella programmazione in discorso sono stati, infatti, impiegati - oltre che per perseguire la *mission* propria (i.e., rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale e la riduzione delle disparità tra le regioni europee) - in chiave anticiclica, quale strumento di risposta alla crisi sanitaria in ragione delle rilevanti risorse finanziarie coinvolte e della loro adattabilità (cfr. regolamenti CRII e CRII+). Al riguardo, va sottolineato come questa duplice modalità di utilizzo - obiettivi di coesione e misura di contrasto alla "crisi" - ha riguardato anche le precedenti programmazioni. La Corte dei conti europea ha rilevato che "*A ottobre 2022, delle 26 modifiche apportate all'RDC nei periodi 2007-2013 e 2014-2020, più della metà erano collegate a una crisi*"¹³⁷.

Come già osservato da questa Sezione nella deliberazione n. 130/2022/VSG e, in tempi più recenti, dalla Corte dei conti europea¹³⁸ l'uso ripetuto della politica di coesione per

¹³⁵ Cfr. Commissione europea, Comunicazione (2021/C 417/01) *Orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo, del Fondo di coesione e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (2014-2020)*; Commissione europea, Comunicazione (2022/C 474/01) *Orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo, del Fondo di coesione, del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e dei programmi di cooperazione transfrontaliera nel quadro dello strumento di assistenza preadesione (IPA II) (2014-2020)*.

¹³⁶ Tali orientamenti tengono conto della crisi causata dalla pandemia Covid-19, del conflitto russo-ucraino e del loro impatto sull'attuazione dei programmi; essi introducono una notevole semplificazione della procedura di chiusura. Meritevole di segnalazione, anche per le implicazioni per i fondi della Regione Toscana, sono la disciplina dell'*overbooking*, nonché gli istituti dello scaglionamento di operazioni e l'emersione delle operazioni non funzionanti. Gli orientamenti precisano che i documenti di chiusura devono essere presentati entro il 15 febbraio 2025 (ad eccezione dell'ultima relazione di attuazione annuale del FEAMP, che deve essere prodotta entro il 31 maggio 2024). Tale termine può essere prorogato dalla Commissione al 1° marzo 2025, previa comunicazione dello Stato membro interessato, a norma dell'art. 63, paragrafo 7, del Regolamento finanziario. La Commissione disimpegna automaticamente la parte degli impegni ancora aperta al 31 dicembre 2023 qualora uno qualsiasi dei documenti di chiusura non le sia stato presentato entro il 15 febbraio 2025 (o il 1° marzo 2025). In tal caso, la chiusura del programma sarà effettuata sulla base delle informazioni disponibili.

¹³⁷ Cfr. Corte dei conti europea (2023), Relazione speciale n. 02 "Rispondere alla COVID-19 adattando le norme sulla politica di coesione", disponibile su < <https://www.eca.europa.eu/it> >

¹³⁸ Cfr. Corte dei conti europea (2023), Relazione speciale n. 02 "Rispondere alla COVID-19 adattando le norme sulla politica di coesione", disponibile su < <https://www.eca.europa.eu/it> >

fronteggiare le crisi rischia, infatti, di ripercuotersi sulla sua finalità strategica primaria di rafforzare la coesione economica e sociale tra le regioni e sugli obiettivi a lungo termine della stessa.

Nell'ambito di questa cornice, l'istruttoria condotta sui fondi SIE, relativi alla programmazione 2014-2020, ha avuto ad oggetto sia lo stato di realizzazione degli stessi al 31/12/2022, sia l'avanzamento delle azioni poste in essere dal Por FESR, dal Por FSE e dal Psr FEASR in risposta all'emergenza sanitaria. La presente sezione del capitolo si articola in due sotto-sezioni: la prima sarà dedicata agli esiti dei controlli effettuati sulla gestione flessibile dei fondi SIE in risposta alla crisi pandemica; nella seconda, invece, verranno rassegnate le conclusioni delle analisi svolte sullo stato di realizzazione dei fondi in discorso al 31/12/2022.

3.1 La gestione "flessibile" dei fondi SIE in risposta allo shock pandemico da Covid-19: azioni intraprese dalla Regione Toscana e risultati conseguiti

Nel corso del 2022 questa Sezione ha svolto un'indagine gestionale sulle azioni riprogrammate dal Por FESR e dal Por FSE nonché sulle misure adottate nell'ambito del Psr FEASR (periodo di osservazione, 1° febbraio 2020 – 31 dicembre 2021) che si è conclusa con l'approvazione del Referto *"Riprogrammazione dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 della Regione Toscana in risposta all'emergenza pandemica da COVID-19"* (Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 130/2022/VSG) e al quale si rinvia per una più diffusa trattazione della tematica.

Nei seguenti paragrafi si riferisce in merito allo stato di realizzazione delle predette azioni alla data del 31/12/2022 e sulle eventuali misure correttive adottate dalle rispettive Autorità di gestione in ordine alle raccomandazioni formulate nella citata deliberazione n. 130/2022/VSG.

3.1.1 La riprogrammazione del Por CReO FESR

Nel corso del 2020, il Por FESR è stato oggetto di due riprogrammazioni, al fine di contrastare gli effetti sanitari, economici e sociali dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. La seconda, della quale la Giunta regionale ha preso atto con deliberazione n. 1206 del 7 settembre 2020, rientra nel quadro di applicazione delle disposizioni regolatorie adottate dalla Commissione europea con le iniziative CRII e CRII+. La riprogrammazione è stata poi modificata con rimodulazione finanziaria adottata con d.g.r. n. 773 del 2/8/21.

In primo luogo, va evidenziato che si è verificata una rideterminazione della dotazione finanziaria totale del Programma, mediante una riduzione per un importo pari a circa 13,4 milioni, a favore del Por FSE Toscana 2014-2020. In secondo luogo, si sono avuti trasferimenti tra assi all'interno del programma.

Nella ripartizione per finalità, l'operazione di riprogrammazione di 154,7 milioni all'interno del Por FESR della Toscana ha riguardato tre macroaree di intervento: Attività economica (141 milioni), Emergenza sanitaria (10 milioni) e Istruzione e formazione (3,7 milioni).

La parte più cospicua di risorse riprogrammate all'interno del Por si è concentrata sulle azioni di sostegno agli investimenti delle PMI, in coerenza con le esigenze di fondo del contesto economico che hanno giustificato l'intervento di rimodulazione dei fondi, a tutela di un

tessuto produttivo particolarmente colpito dagli effetti delle restrizioni. Di seguito una rappresentazione schematica delle variazioni intervenute nelle dotazioni finanziarie degli assi.

Tab. 26 - Impatto delle azioni di deprogrammazione e riprogrammazione degli assi del Por FESR. (in euro)

Assi	Dotazione finanziaria iniziale	Importi Riprogrammati (a)	% su dotazione	Importi deprogrammati (b)	% su dotazione	(a-b)
Asse 1	291.047.472	20.000.000	6,9%	3.175.369	1,1%	16.824.631
Asse 2	79.562.432	3.700.000	4,7%	31.128.462	39,1%	-27.428.462
Asse 3	114.530.748	131.000.000	114,4%	20.785.000	18,1%	110.215.000
Asse 4	196.687.208	0	0,0%	103.686.364	52,7%	-103.686.364
Asse 5	29.717.044	0	0,0%	9.351.424	31,5%	-9.351.424
Asse 6	49.211.424	0	0,0%		0,0%	0
Asse 7	31.698.180	0	0,0%		0,0%	0
Totale	792.454.508	154.700.000	19,5%	168.126.618	21,2%	-13.426.618

Fonte: elaborazione Corte dei conti deliberazione n. 130/2022/VSG.

Con nota prot. 4490/2023 la Regione ha fornito informazioni sullo stato di avanzamento delle azioni riprogrammate al 31.12.2022.

Con riferimento alla priorità strategica “Emergenza sanitaria”, la Regione ha impegnato i 10 milioni programmati e approvato l’elenco dei 7 beneficiari ammessi (Aziende Usl e Aziende Ospedaliere) con il relativo riparto delle risorse. In sede di controdeduzioni finali, la Regione Toscana ha comunicato che le risorse saranno pagate ai beneficiari nei prossimi mesi.

Nel caso della priorità strategica “Istruzione e formazione”, sono stati impegnati e liquidati 3,7 milioni¹³⁹ e i 7 progetti approvati risultano conclusi a fine 2022.

Nell’ambito della priorità strategica “Attività economiche” ricadono diverse azioni. Per quanto riguarda le azioni 1.1.2a e 1.1.2b, gli interventi sono stati attivati con due bandi e al 31/12/22 risultano contributi concessi per 11,6 milioni di euro, a fronte dei 10,6 milioni previsti, grazie all’utilizzo di risorse in *overbooking*. L’azione 3.1.1a3 è stata attuata tramite 3 interventi: i) “Aiuti agli investimenti di PMI”, in relazione al quale al 31/12/22 risultano finanziati 1.848 progetti per 115,1 milioni di contributi concessi; ii) “Empori di comunità”, con 67 progetti finanziati, per un importo di contributi concessi pari a 0,7 milioni; iii) “Filiera del turismo”, con un primo bando che ha consentito il finanziamento di 2.596 progetti, per un importo di contributi concessi ed erogati pari a 5,8 milioni e un secondo bando che ha finanziato 2.980 progetti per un importo di 6,4 milioni concessi ed erogati. Un terzo bando sulla ristorazione ha finanziato 3.627 progetti per un importo complessivo di 8,4 milioni concessi. Sull’azione 3.1.1a4 gli interventi sono stati attivati con due bandi, al 31/12/22 risultano finanziati 27 progetti, per un importo di contributi concessi pari a 2,1 milioni e pagamenti pari a 0,4 milioni. In riferimento all’Azione 3.4.2, infine, risultano finanziati 244 progetti, per un importo di contributi concessi di 9,5 milioni e pagamenti per 1,6 milioni.

La Regione ha altresì trasmesso i dati relativi all’avanzamento finanziario e fisico al 31/12/2022; il raffronto di questi ultimi con le risultanze emerse nell’ambito del referto gestionale sulla riprogrammazione del Por FESR (Sezione regionale di controllo per la Toscana 130/2022/VSG) consente di trarre conclusioni in ordine ai progressi effettuati nel 2022. Come

¹³⁹ Con nota prot. 4840/2023 la Regione precisa che in riferimento all’azione 2.3.1 nella tabella risulta un impegnato da parte dei beneficiari di 3,59 nella relazione è stato invece indicato l’importo di 3,7 considerando gli impegni contabili della Regione.

si evince dall'analisi dei dati riportati nella tabella che segue, nel complesso, le azioni sono proseguite nell'anno 2022.

Tab. 27 - Stato di avanzamento finanziario delle azioni riprogrammate al 31.12.2022. (in milioni)

Priorità strategiche	Asse	Azioni Riprogrammate	Totale risorse	Impegni al 31.12.2022	Impegni al 31.12.2021*	Differenza	Pagamenti al 31.12.2022	Spesa certificata al 31.12.2022	Pagamenti al 31.12.21*	Spesa certificata al 31.12.21
Sistema sanitario	1	1.6.1	10,00	10,00	10,00	0	0	0	0	0
Attività economiche	1	1.1.2a	8,00	9,78	10,50	- 0,72	8,82	0	1,34	0,1
Attività economiche	1	1.1.2b	2,00	1,84	1,99	-0,15	1,73	0	0,33	0,02
Attività economiche	3	3.1.1a3	111,00	115,05	115,08	-0,03	85,36	73,27	31,5	18,94
Attività economiche	3	3.1.1a3	2,00	0,67	0,56	0,11	0,33	0,21	0,05	0
Attività economiche	3	3.1.1a3	10,00	20,72	12,28	8,44	12,28	5,84	5,84	0
Attività economiche	3	3.1.1a4	4,00	2,10	0,8	1,3	0,38	0,16	0,19	0,06
Attività economiche	3	3.4.2	4,00	9,47	0	9,47	1,64	0,15	0	0
Istruzione e formazione professionale	2	2.3.1	3,70	3,70	3,7	0	1,91	0	0	0
Totale			154,7	173,2	154,9	18,42	112,46	79,63	39,25	19,12

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana (prot. n. 4490/2023). *Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 130/2022/VSG.

Gli impegni sono cresciuti di 18,4 milioni, superando lo stanziato complessivo; la spesa dichiarata è aumentata di 73,2 milioni, con un incremento del 186 per cento rispetto al 2021 e la spesa certificata è più che triplicata, passando da 19,12 a 79,6 milioni di euro. A fronte di uno stanziamento 154,7 milioni, a fine 2022, risultano pagamenti per il 72,7 per cento dello stesso e una spesa pubblica certificata pari al 51,5 per cento.

Con riguardo all'avanzamento fisico, la Regione riferisce che, a fine 2022, "gli interventi riprogrammati avevano coinvolto n. 11.420 beneficiari rappresentati da PMI, oltre a n. 244 ulteriori PMI, n. 7 ASL/aziende ospedaliere e n. 7 Fondazioni ITS. Si tratta di beneficiari che non sono stati valorizzati nell'All. C, in quanto le Azioni 3.4.2, 1.6.1 e 2.3.1 non prevedono l'indicatore di output COVID "N. soggetti beneficiari".

La performance migliore è stata registrata nell'Asse 3, dove le azioni 3.1.1.a.3 legate agli aiuti agli investimenti di PMI (bando Investimenti, Empori di comunità, Ristori/Filiera Turismo) raggiungono da sole la quasi totalità dei beneficiari.

Tab. 28 - Stato di avanzamento fisico delle azioni riprogrammate al 31.12.2022.

Priorità strategiche	Asse	Azioni Riprogrammate	Totale risorse (mln)	Contributi assegnati/ importi spesi		Progetti finanziati		Acquisti effettuati		n. soggetti beneficiari	
				target	effettivo 2022	target	effettivo 2022	target	effettivo 2022	target	effettivo 2022
Sistema sanitario	1	1.6.1	10,00	10	10			2.400.000	3.695.774		
Attività economiche	1	1.1.2a	8,00	8	9,78	337	223			337	223
Attività economiche	1	1.1.2b	2,00	2	1,84	74	52			74	52
Attività economiche	3	3.1.1a3	111,00	111	115,05		1.848				1.848
Attività economiche	3	3.1.1a3	2,00	2	0,67	4800	67			4800	67
Attività economiche	3	3.1.1a3	10,00	10	20,72		9.203				9.203
Attività economiche	3	3.1.1a4	4,00	4	2,1	100	27			100	27
Attività economiche	3	3.4.2	4,00	4	9,47						
Istruzione e formazione professionale	2	2.3.1	3,70	3,7	3,7			100	1728		
Totale			154,7	154,7	173,34	5.311,00	11420	2.400.100	3.697.502	5.311	11.420

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana (prot. n. 4490/2023).

La riprogrammazione dei fondi strutturali a mitigazione e contrasto degli effetti della pandemia ha richiesto la deprogrammazione di numerosi interventi in corso del Por FESR: 21 azioni distribuite su 5 assi, di cui 7 integralmente rimosse. Per salvaguardare gli obiettivi della

politica di coesione gli interventi deprogrammati sono confluiti quasi interamente nella sezione speciale 2 del Piano Sviluppo e Coesione (Psc)¹⁴⁰.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento complessivo delle risorse deprogrammate e riprogrammate su Psc la Regione ha fornito una tabella riepilogativa, ricordando che il cd. Accordo Provenzano prevede che *“per le misure oggetto di finanziamento FSC conseguente alla pandemia da COVID-19, attuative degli articoli 241 e 242 del citato decreto-legge n. 34 del 2020, l’obbligo giuridicamente vincolante deve essere assunta entro il 31 dicembre 2025. Quindi i progetti stanno proseguendo nel pieno rispetto delle tempistiche previste per l’utilizzo dei fondi FSC”*.

Tab. 29 - Stato di Avanzamento Psc Toscana al 31.12.2022.

(in euro)

Codice Attività PSC Toscana	Sezione PSC Toscana	Descrizione attività sezioni speciali PSC Toscana ex POR FESR 2014-2020	Risorse Assegnate	Spesa cumulata al 2022	% Spesa al 2022 su risorse totali attribuite
01.01.03	sezione speciale 2	Aiuti agli investimenti R&S delle imprese	18.149.446	13.052.004	71,91
01.01.01	sezione speciale 2	Sostegno alle attività collaborative di R&S realizzate da aggregazioni pubblico-private. Distretti tecnologici	123.015	16.264	13,22
01.01.02	sezione speciale 2	Sostegno alle attività collaborative realizzate da aggregazioni pubblico-private per lo sviluppo e la promozione di settori ad alta tecnologia per il sistema regionale. Azioni di sistema.	915.546	84.000	9,17
02.01.07	sezione speciale 2	Competenze Digitali	840.000	414.728	49,37
02.01.08	sezione speciale 2	Evoluzione tecnologica del portale del sistema di autenticazione autorizzazione per l'accesso ai servizi online (ARPA)	1.000.000	684.964	68,50
02.01.06	sezione speciale 2	Evoluzione del sistema SUAP	2.635.877	594.564	22,56
02.02.01	sezione speciale 2	Interventi infrastrutturali per la banda Ultralarga	13.600.000	0	0,00
02.01.04	sezione speciale 2	Potenziamento del sistema Cloud Toscana (SCT)	4.657.979	0	0,00
02.01.02	sezione speciale 2	Potenziamento del sistema Open Toscana	1.500.000	840.670	56,04
02.01.05	sezione speciale 2	Realizzazione del sistema informativo per le smart cities	2.300.000	1.056.142	45,92
02.01.01	sezione speciale 2	Realizzazione di un sistema di gestione open e big data	600.000	445.314	74,22
02.01.03	sezione speciale 2	Servizi di sicurezza infrastrutturale e applicativa per la PA Toscana, OSCAT continuous integration e controllo qualità del codice sorgente.	3.994.606	701.556	17,56
03.01.01	sezione speciale 2	Creazioni di occasione di incontro fra imprenditori italiani ed esteri finalizzati ad attrarre investimenti ed a promuovere accordi commerciali ed altre iniziative attive di informazione e promozione rivolte a potenziali investitori esteri	785.000	212.746	27,10
03.01.02	sezione speciale 2	Sezione speciale regionale del Fondo di garanzia per le pmi di cui alla l. 662/1996” *	2.000.000	0	0,00
03.02.01	sezione speciale 2	Nuovo Intervento. Supporto allo valorizzazione dell’immagine della Toscana , con particolare attenzione all’identità territoriali, alla valorizzazione delle risorse endogene del territorio al fine della qualificare l’offerta turistica nella fase post-COVID. Finanziamento di eventi e manifestazioni che ampliano e diversificano l’offerta turistica territoriale	5.000.000	0	0,00
03.02.02	sezione speciale 2	Piano straordinario promozione del brand e dell’offerta turistica	5.000.000	0	0,00
06.01.02	sezione speciale 2	La Villa Medicea di Careggi: lavori di restauro, recupero e adeguamento	5.499.996	1.422.053	25,86
06.01.01	sezione speciale 2	Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l’utilizzo di tecnologie avanzate.	3.851.429	1.165.432	30,26
07.05.03	sezione speciale 2	Rinnovo materiale rotabile	9.000.000	9.000.000	100,00
07.05.02	sezione speciale 2	Ciclopista dell’Arno Firenze – Scandicci	1.134.232	113.423	10,00
07.05.01	sezione speciale 2	Interventi per il miglioramento della mobilità collettiva nell’area metropolitana fiorentina mediante estensione del sistema tramviario	10.000.000	0	0,00
07.05.04	sezione speciale 2	Reti di percorsi ciclopedonali nell’area della piana fiorentina – POR FESR 2014-2020 Asse IV azione 4.6.4 sub. b) -	453.550	0	0,00

¹⁴⁰ Con delibera del 29 aprile 2021 n. 26 il Comitato Interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) ha approvato la prima versione del PSC della Regione Toscana che ricomprende anche le risorse relative agli interventi riprogrammati ai sensi dell’art. 242 del d.l. n. 34/2020, con conseguente copertura mediante il FSC dei progetti non più finanziati con risorse dei fondi strutturali indicate nella sezione speciale 2 per 264,73 milioni, di cui 168,1 relativi a ex progetti del Por FESR.

Codice Attività PSC Toscana	Sezione PSC Toscana	Descrizione attività sezioni speciali PSC Toscana ex POR FESR 2014-2020	Risorse Assegnate	Spesa cumulata al 2022	% Spesa al 2022 su risorse totali attribuite
		Realizzazione di pista ciclabile dalla Villa Medicea a Co-meana tratto 13 – 21.			
12.02.01	sezione speciale 2	Assistenza tecnica	5.079.689	316.009	6,22
10.03.01	sezione speciale 1	Sostegno al settore sanitario mediante il riconoscimento dei costi per l'assunzione del personale sanitario impegnato nel contrasto dell'emergenza	70.000.000	70.000.000	100,00
		TOTALE FESR IN SEZIONE SPECIALE 2	98.120.366	30.119.870	30,70
		TOTALE FESR IN SEZIONE SPECIALE 1	70.000.000,00	70.000.000	100,00
		TOTALE FESR IN SEZIONE SPECIALE	168.120.365,61	100.119.870	59,55

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. n. 4490 /2023.

Ciononostante, non si può non rilevare che le azioni di riprogrammazione e deprogrammazione hanno tuttavia portato ad una dilatazione, per quanto in linea con la cornice normativa di riferimento, dei tempi previsti per il raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione.

Il 40 per cento delle risorse riprogrammate su PSC risulta, infatti, da impiegare negli anni dal 2023 al 2026, e il 23 per cento negli anni 2024-2026, oltre la chiusura della programmazione 2014-2020. Nell'anno 2022, la spesa cumulata ammonta a 100,1 milioni, pari al 60 per cento della dotazione complessiva a seguito di riprogrammazione (i.e., 168,1 milioni); tale ammontare risente anche della circostanza che 70 milioni di spesa cumulata sono ascrivibili agli interventi confluiti nella sezione 1 del PSC, ove sono stati ricollocati nel 2022 prelevandoli dalla sezione 2. Più in dettaglio, si tratta di risorse che sono state destinate alla copertura di costi sanitari dovuti all'emergenza Covid-19, a seguito di una corrispondente riduzione degli *“Interventi per il miglioramento della mobilità collettiva nell'area metropolitana fiorentina mediante estensione del sistema tramviario”*, finanziati con risorse regionali.

Per quanto emerso in sede istruttoria, l'Amministrazione regionale non ha condotto analisi d'impatto per valutare gli effetti delle misure adottate, ritenendo tale attività ancora prematura. In particolare, la Regione ha offerto in comunicazione il *“Rapporto di valutazione annuale connesso alla sorveglianza - anno 2021”* del Por FESR 2014-2020, nel quale è contenuto un approfondimento di analisi e valutazione d'insieme delle iniziative di contrasto all'emergenza Covid-19. Tale capitolo presenta una relazione dettagliata sulle attività poste in essere, senza però soffermarsi sugli impatti.

In sede di esame delle azioni di riprogrammazioni poste in essere dalla Regione Toscana con riguardo al Por FESR nel periodo 1° febbraio 2020-31 dicembre 2021, questa Corte aveva formulato talune raccomandazioni (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 130/2022/VSG). In sede istruttoria, è stato richiesto di precisare le eventuali azioni correttive intraprese. A riscontro, l'Amministrazione regionale, in riferimento alla velocità dello stato di avanzamento dei processi di spesa, ha richiamato le misure di accelerazione e semplificazione, già adottate nel 2020, evidenziando altresì che *“tali misure abbiano prodotto risultati apprezzabili”*, richiamando i dati sullo stato di avanzamento finanziario.

In sede di controdeduzioni finali, l'Amministrazione ha richiamato quanto già versato in atti, precisando che tali misure hanno dispiegato effetti anche nel corso del 2021 e 2022, e *“hanno comunque consentito un'accelerazione dello stato di avanzamento dei processi di spesa e di certificazione delle risorse legati a tutti i progetti del Programma e dunque anche delle misure oggetto di riprogrammazione da Covid-19”*.

Preso atto delle precisazioni rese, il Collegio evidenzia che nel 2022, successivamente al deposito della deliberazione n. 130/2022/VSG, non sembrano adottate ulteriori misure di semplificazione e di accelerazione della spesa. Tali iniziative assumono un rilievo ancora maggiore in relazione al nuovo ciclo di programmazione. Difatti, i ritardi registrati nell'avvio di quest'ultima e la circostanza che, sulla base dell'art. 105 del RDC, le iniziative devono essere realizzate entro il 2029 richiedono la tempestiva adozione di presidi in grado di imprimere una significativa accelerazione alla spesa.

3.1.2 La riprogrammazione del Por Ico FSE

Nel corso del 2020, il Por FSE 2014-2020 è stato oggetto di riprogrammazione nell'ambito della strategia CRII e CRII+, approvata dalla Commissione europea con decisione C (2020) 5779 del 20 agosto 2020; di tale riprogrammazione si è preso atto con delibera 1205 del 7 settembre 2020. Con la successiva d.g.r. n. 1229 del 15 settembre 2020 è stato approvato l'aggiornamento al Provvedimento attuativo di dettaglio (PAD) del Por Obiettivo "Ico" FSE 2014-2020. Versione XII – Riprogrammazione Por FSE 2014/2020 a seguito dell'emergenza Covid-19. Su questo assetto, nel corso del 2021, sono intervenute tre modifiche del PAD del Programma FSE¹⁴¹, con rimodulazioni finanziarie a saldo zero e, comunque, di importo individuale marginale. Non ci sono state ulteriori variazioni nel corso del 2022.

Ai fini dell'individuazione degli spazi finanziari da riorientare per far fronte all'emergenza sanitaria si è avuto riguardo alle risorse non ancora impegnate o oggetto di procedura ad evidenza pubblica. Il totale riprogrammato sul Por FSE raggiunge i 110 milioni, 13,4 milioni hanno natura aggiuntiva e sono reperiti attraverso il trasferimento di fondi dal Por FESR; 96,6 milioni di euro derivano dalla deprogrammazione di risorse a valere sul Por FSE e rappresentano una permutazione di risorse tra le relative azioni.

La strategia di riprogrammazione delle risorse del Por FSE si è mossa essenzialmente lungo due direttrici: i) il sostegno all'emergenza sanitaria; ii) la mitigazione delle conseguenze negative sulla condizione socioeconomica della popolazione. In tale ambito, le politiche di intervento hanno interessato le priorità: emergenza sanitaria (60 milioni), istruzione e formazione (1,3 milioni), lavoro (18,7 milioni) e sociale (30 milioni). Più in dettaglio, le azioni rientranti nella priorità "*Emergenza sanitaria*" hanno inteso far fronte, in primo luogo, alle problematiche di sofferenza delle strutture ospedaliere. Gli interventi rientranti nella priorità "*Istruzione e formazione*" sono stati tesi ad attutire l'impatto della pandemia sul fenomeno dell'abbandono scolastico, attraverso azioni volte a contrastare la chiusura delle attività in presenza e ad integrare l'insegnamento in presenza e a distanza. In merito alla priorità "*Lavoro*", la scelta della Regione Toscana è stata orientata al finanziamento di spese regionali e non nazionali, contemplando interventi per migliorare l'accesso al lavoro attraverso il rafforzamento degli strumenti di conciliazione vita-lavoro. Infine, con la priorità "*Sociale*" è stato fornito sostegno alle persone fragili, alla luce dell'aggravamento delle condizioni di isolamento sociale e della mancanza degli abituali supporti formali e informali, indotti dalla pandemia.

¹⁴¹ Approvate con le deliberazioni della Giunta Regionale n. 253 del 22/03/2021, n. 761 del 2/08/2021, e n. 1200 del 2/11/2021, (di approvazione della versione XV).

La tabella che segue schematizza l'impatto della riprogrammazione del Por FSE sulla dotazione finanziaria complessiva distintamente per asse e per relative quote Ue, Stato e Regione, riportando i relativi importi al 31/12/2020.

Tab. 30 - Impatto della riprogrammazione CRII e CRII+ sulla distribuzione della dotazione delle risorse per Asse al 31.12.2020. (in milioni)

Asse	Totale		Quota UE		Quota Stato		Quota Regione Toscana	
	Iniziale 01/01/2020	Riprogrammato (post riprogramma- zione. ex Reg. UE CRI e CRII+ e dl n. 34/2020)	Iniziale 01/01/2020	Riprogrammato (post riprogramma- zione. ex Reg. UE CRI e CRII+ e dl n. 34/2020)	Iniziale 01/01/2020	Riprogrammato (post riprogramma- zione. ex Reg. UE CRI e CRII+ e dl n. 34/2020)	Iniziale 01/01/2020	Riprogrammato (post riprogramma- zione. ex Reg. UE CRI e CRII+ e dl n. 34/2020)
Asse A	383,7	341,2	191,8	170,6	131,9	117,3	60,0	53,3
Asse B	153,9	224,7	76,9	112,4	52,9	77,3	24,0	35,1
Asse C	160,2	146,6	80,1	73,3	55,1	50,4	25,0	22,9
Asse D	5,9	4,5	2,9	2,3	2,0	1,6	0,9	0,7
Asse E	29,3	29,3	14,7	14,7	14,7	14,7	0,0	0,0
Totale dota- zione	733,0	746,4	366,5	373,2	256,5	261,2	109,9	112,0

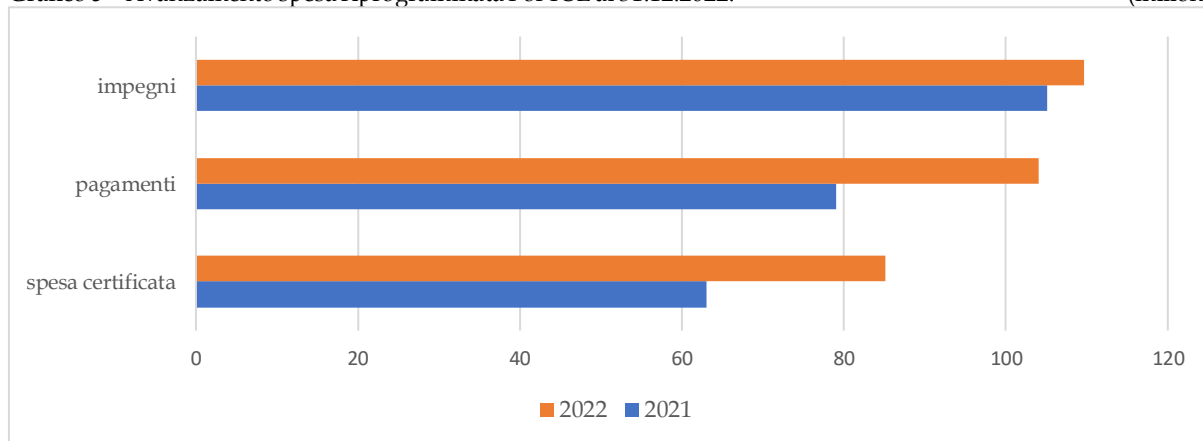
Fonte: elaborazione Corte dei conti (deliberazione 130/2022/VSG).

Con nota *prot. n. 4463/2023* la Regione ha fornito lo stato di avanzamento delle azioni riprogrammate, riferendo che lo “*stato di attuazione delle misure per combattere l'emergenza per COVID-19 hanno raggiunto eccellenti livelli di performance*”.

In merito al profilo dell'attuazione finanziaria, a fine 2022 si registravano complessivamente fondi impegnati per 109,7 milioni, pari al 99,6 per cento delle disponibilità riprogrammate; alla medesima data, i pagamenti totali si attestavano ad un ammontare pari a 104,1 milioni, pari al 94,5 per cento della dotazione finanziaria. Il tasso di crescita dei pagamenti registra un incremento del 31,6 per cento sull'anno precedente, pari a circa 23 punti percentuali. Con esclusivo riguardo all'esercizio di competenza sono stati registrati impegni per 4,6 milioni e pagamenti per poco meno di 25 milioni.

La spesa totale dichiarata al 31/12/2022 è pari ai pagamenti effettuati (104,1 milioni). La spesa certificata ammonta a 85,1 milioni, pari al 77,3 per cento delle risorse totali programmate; in particolare, sono stati certificati nel 2022 circa 22 milioni. Il grafico seguente mostra i progressi compiuti nel 2022 rispetto alla precedente annualità.

Grafico 5 - Avanzamento spesa riprogrammata Por FSE al 31.12.2022. (milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana *prot. n. 4463/2023* e deliberazione n. 130/2022/VSG.

Per quanto concerne i dati quantitativi di avanzamento finanziario e fisico, in sede istruttoria, la Regione ha riferito, partitamente, per singole priorità, fornendo un aggiornamento alla data del 31/12/2022.

Con riguardo agli interventi rientranti nella priorità “*Emergenza sanitaria covid-19*” (ad esempio, personale sanitario, incentivi, dispositivi di protezione individuale) i risultati conseguiti appaiono soddisfacenti, essendo stato già superato, a fine 2021, il *target* di *output* specifico previsto (i.e., partecipanti supportati per combattere la pandemia di Covid-19, fissato in 20.500 persone). Gli interventi hanno, difatti, raggiunto 22.363 persone.

Sulla base dei dati trasmessi dalla Regione Toscana, la maggior parte dei destinatari delle misure nell’ambito della priorità in discorso sono donne (67,2 per cento). Ciò è legato principalmente alla composizione per genere del personale sanitario in Toscana, caratterizzato da una elevata presenza femminile. Una quota considerevole di tali risorse è stata, infatti, impiegata per far fronte agli stipendi del personale sanitario.

Anche in ordine alla priorità “*Sociale*” si è registrata una buona *performance*; difatti, il procedimento di attivazione dell’azione di sostegno alle fasce sociali a rischio si è completato in netto anticipo rispetto alla tempistica prevista dal cronoprogramma. È stato impegnato l’intero importo previsto (circa 30 milioni) e liquidato l’anticipo del 90 per cento ai soggetti pubblici beneficiari, al fine di consentire il tempestivo avvio dell’attuazione degli interventi. A dicembre 2022, risultavano in fase di recupero i rallentamenti nella rendicontazione della spesa sostenuta da parte dei Comuni beneficiari. Da ciò ne è conseguito un significativo incremento dei pagamenti nel 2022, che sono triplicati rispetto a quelli sostenuti nel precedente anno. Parimenti, una sensibile crescita è stata riscontrata anche nel numero di destinatari dei 26 progetti finanziati, che sale da 10.307 a 16.177. Da ultimo, l’Amministrazione regionale segnala che “*gli interventi ormai in fase di rendicontazioni potranno registrare economie per eventuali tagli di spesa a rendiconto*”.

Nell’ambito della priorità *Istruzione e formazione*, per l’azione prevista relativa al rafforzamento delle competenze digitali di docenti e formatori, nel 2022 si rileva un netto aumento di impegni rispetto all’anno 2021, pari al 98 per cento delle risorse previste. Analogamente, i pagamenti hanno raggiunto il 70 per cento dell’importo impegnato, mentre il numero di formatori/docenti coinvolti è salito da 812 a 1.714.

Da ultimo, soddisfacenti risultati sono stati conseguiti anche con riguardo alla priorità *Lavoro*. Più in dettaglio, relativamente all’azione per la conciliazione vita-lavoro, il tasso di impegno è stato pari al 98 per cento delle risorse previste (circa 13,5 milioni); progressi positivi sono visibili anche sul versante dei pagamenti. Difatti, al 31/12/2022 la spesa segna un deciso avanzamento, superando i 13 milioni (pari al 97 per cento degli impegni totali). Sotto il profilo dell’avanzamento fisico, i progetti/Comuni coinvolti nell’attuazione della misura si attestano a 186 unità; il numero di destinatari è pari a 3.826 beneficiari. Con riguardo, invece, all’azione relativa alle indennità per i tirocini sospesi, al 31/12/2022 il numero di destinatari sale a 1.715 unità, in corrispondenza del progredire del caricamento dei dati sul sistema.

Nel complesso le azioni poste in essere - relative alle misure dell’Emergenza Sanitaria, dei Tirocini sospesi e delle competenze digitali - hanno raggiunto soprattutto individui con almeno un titolo terziario (54,8 per cento). Diversamente, a usufruire delle misure di sostegno

come aiuti alimentari sono stati principalmente persone in possesso della licenza media (56,7 per cento) o del diploma secondario (23,9 per cento). Dal punto di vista anagrafico, le misure hanno coperto diverse fasce della popolazione: *i)* 45-59 anni (39,6 per cento), soprattutto per gli interventi dell’Emergenza Sanitaria (e delle Competenze digitali; *ii)* giovani, per le misure dedicate ai tirocini sospesi; *iii)* 30-44 anni, per il sostegno alle fasce sociali più a rischio: *iv)* bambini, per gli interventi di conciliazione.

La riprogrammazione del Por FSE ha richiesto la deprogrammazione di numerosi interventi, originariamente finanziati dal fondo. Si tratta di 19 azioni distribuite su 4 assi; tuttavia, le originarie finalità delle azioni definanziate del Por FSE, come per il FESR, dovrebbero essere perseguite grazie alle risorse messe a disposizione nel Piano di Sviluppo e Coesione finanziato da FSC. Gli interventi previsti con le risorse deprogrammate e riprogrammate sul PSC stanno proseguendo, come rappresentato in apposita tabella rielaborata con i dati estratti dalla Relazione di Attuazione annuale al 31/12/2022, inviati dalla Regione, la quale sottolinea che “*sebbene il termine per l’assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti sia previsto al 31/12/2025 - le attività sono state in massima parte attivate ed il livello di spesa realizzata al dicembre 2022 è già al 50%.*”.

Tab. 31 - Avanzamento Psc Regione Toscana al 31.12.2022.

(in euro)

Area tematica	Descrizione attività PSC sezione speciale 2 ex por FSE 2014-2020	Risorse Assegnate	Spesa cumu- lata al 2022	% Spesa al 2022 su risorse totali attribuite
09 - lavoro e occupabilità	Percorsi formativi di IeFP	4.797.249	1.113.699	23,2
09 - lavoro e occupabilità	Progetti formativi in ambito Strategia regionale Industria 4.0	4.000.000	2.057.655	51,4
09 - lavoro e occupabilità	Formazione dei liberi professionisti e degli imprenditori per l'acquisizione e lo sviluppo delle competenze digitali	1.107.330	921.682	83,2
	Proroga gara CPI	3.398.214	3.371.803	99,2
09 - lavoro e occupabilità	Rafforzamento professionalizzazione e occupazione dei lavoratori	582.848	0	0,0
09 - lavoro e occupabilità	Campagne informative	228.848	26.840	11,7
09 - lavoro e occupabilità	Nuova gara CPI	8.744.185	7.913.759	90,5
09 - lavoro e occupabilità	Azioni per l'occupabilità di giovani con formazione di livello universitario	4.700.000	2.099.978	44,7
10 - sociale e salute	Servizio Civile	15.000.000	7.741.289	51,6
10 - sociale e salute	Sostegno alle famiglie per l'accesso ai servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia	13.033.342	7.527.428	57,8
10 - sociale e salute	Inserimento soggetti svantaggiati	11.248.430		0,0
11 - istruzione e formazione	Voucher formativi just in time per l'occupabilità	307.740	37.854	12,3
11 - istruzione e formazione	Progetto TRIO (proroga contratto in essere)	1.038.051	646.209	62,3
11 - istruzione e formazione	Progetto TRIO (nuova gara di affidamento servizi)	3.523.731	949.010	26,9
11 - istruzione e formazione	Scorrimento avviso pubblico di formazione strategica per “Digital job” e “Green job”	1.334.384	878.353	65,8
11 - istruzione e formazione	Estensione delle borse di dottorato per il lock-down	249.000	62.857	25,2
11 - istruzione e formazione	Progetti a sostegno della frequenza universitaria nel contesto dell'emergenza covid	2.570.000	2.190.608	85,2
11 - istruzione e formazione	Sostegno Sistema ZEROSEI	13.869.076	8.371.800	60,4
11 - istruzione e formazione	Sostegno Sistema ZEROSEI risorse da riprogrammazione approvata CdS	4.198.302	2.075.190	49,4
11 - istruzione e formazione	Orientamento verso l'Università	701.027	0	0,0
11 - istruzione e formazione	Tirocini curriculari retribuiti nell'ambito dei percorsi universitari AA 2020/21	200.000	63.900	32,0
11 - istruzione e formazione	Sostegno giovani laureati per accesso a formazione post laurea (Master Italia)	450.000	302.311	67,2
12 - capacità amministrativa	Progetto scambio PA secondo ciclo	170.000		0,0
12 - capacità amministrativa	Progetto Eco-sistema informativo per il governo del territorio	80.000	10.000	12,5
12 - capacità amministrativa	Attività formativa per il personale dell'Amministrazione regionale	650.000	151.363	23,3
12 - capacità amministrativa	Smart working	200.000	43.615	21,8
12 - capacità amministrativa	Sistemi informativi regionali per la gestione del personale	228.000		0,0
	Totale	96.609.757	48.557.202,37	50,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. 4464/2023.

In analogia a quanto già osservato al precedente paragrafo 3.1.1., occorre rilevare che le azioni di riprogrammazione e deprogrammazione, per quanto in linea con le prescrizioni normative, hanno ridistribuito gli interventi su un arco temporale più ampio di quello originario; infatti, circa la metà delle risorse saranno impiegate dal 2023 e il 16 per cento nel triennio 2024-2026, successivo alla chiusura definitiva della programmazione di origine.

In sede di esame delle azioni di riprogrammazioni poste in essere dalla Regione Toscana con riguardo al Por FSE nel periodo 1° febbraio 2020-31 dicembre 2021, questa Corte aveva formulato talune raccomandazioni (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 130/2022/VSG). In sede istruttoria, è stato richiesto di precisare le eventuali azioni correttive intraprese.

Sul punto, la Regione riferisce che, al fine di favorire il pieno impiego delle risorse stanziare, l'Adg ha inviato una circolare per fornire ai Responsabili di attività e agli Organismi Intermedi (OI) indicazioni e tempistiche ai fini della preparazione delle operazioni di chiusura del Por, richiamando quanto già stabilito dalla d.g.r. n. 8 del 02/03/2020 e definendo gli ulteriori passaggi necessari per assicurare il completamento di tutte le attività previste.

Riguardo al divario talvolta creatosi tra l'avanzamento finanziario registrato sul bilancio regionale e quanto rilevato sulla banca dati unitaria, l'Adg ha organizzato, a gennaio 2023, alcuni incontri di monitoraggio con i Responsabili di attività e Organismi intermedi per il riallineamento delle risorse impegnate e delle economie da registrare. L'Adg, come suggerito da questa Sezione, *“ritiene altresì molto utile il rafforzamento della fase di monitoraggio dell'attuazione finanziaria attraverso la definizione di un set di indicatori ulteriori rispetto a quelli richiesti dal quadro regolamentare”*.

Da ultimo, l'Amministrazione regionale evidenzia come la pandemia abbia interrotto le tendenze di crescita registrate negli anni precedenti; la ripresa avviata dal 2021 non ha tuttavia compensato le perdite registrate nel 2020, affermando, al contempo, *che “è indubbio l'impatto positivo che le misure messe in campo dal POR FSE per fronteggiare la crisi sanitaria ed economia hanno avuto sul contesto sociale ed economico toscano”*.

3.1.3 La riprogrammazione del Psr FEASR

Nell'ambito della cornice delineata dal Regolamento (Ue) n. 872/2020 del 24 giugno 2020, la proposta di riprogrammazione del Psr FEASR della regione Toscana è stata avviata con d.g.r. n. 27 del 31 agosto 2020; il percorso si è concluso con delibera n. 1349 del 2 novembre 2020 con la quale la Giunta regionale ha preso atto della versione 9.1 del Psr 2014-2020 approvato con Decisione della Commissione europea C (2020) 7251 *final* del 16 ottobre 2020. Nell'intento di garantire la continuità delle attività economiche interessate, ai sensi dell'art. 39-ter del novellato Regolamento n. 1305/2013, la versione 9.1 del Psr 2014-2020 prevede l'attivazione della misura M21 *“Eccezionale aiuto temporaneo per gli agricoltori e le PMI operanti nella trasformazione, commercializzazione e/o sviluppo dei prodotti agricoli particolarmente colpiti dalla crisi Covid-19”*.

La modifica del piano finanziario ha interessato una riprogrammazione di 18.988.404,00 di spesa pubblica, corrispondente al 2 per cento dell'intera dotazione finanziaria FEASR del programma, in linea con quanto previsto dal regolamento Ue sopra citato. Le operazioni di

riprogrammazione della Misura 21 hanno riguardato prioritariamente tre settori di attività: i) agriturismo e fattorie didattiche (21.1); ii) trasformazione dei prodotti lattiero caseari (21.2); iii) trasformazione dei prodotti floricoli (21.3). La maggiore concentrazione di risorse è stata disposta a favore della prima sottomisura per un importo pari a 17,4 milioni, cui seguono la seconda (1,5 milioni) e la terza (100 mila euro).

Tale operazione di rimodulazione delle risorse si è resa possibile in quanto, alla data del 31/12/2019, residuavano “spazi finanziari” non utilizzati. L’individuazione delle specifiche sottomisure/operazioni da deprogrammare è stata effettuata sulla base dei seguenti criteri: i) presenza di economie consolidate prontamente utilizzabili; ii) pieno raggiungimento degli indicatori di risultato ad esse collegati; iii) mantenimento degli equilibri in termini di priorità e focus area; iv) sussistenza di risorse libere.

Le tre nuove sottomisure sono state attivate alla fine del 2020 con tre bandi specifici, ciascuno di importo pari al totale della dotazione finanziaria. I termini per l’impiego sono stati prorogati al 30 giugno 2021, per l’assunzione degli impegni, e al 31 dicembre 2021, per l’effettuazione dei pagamenti.

I risultati ottenuti in termini di risorse utilizzate a fine 2021 si sono sostanzialmente consolidati. Pertanto, nell’intento di riorientare sulle altre misure storiche del Psr FEASR le economie registrate, la Regione Toscana, nel 2022, ha notificato una proposta di modifica del Psr FEASR per addivenire alla versione 11.1. In conseguenza di ciò la dotazione della M21 a termine del 2022 ammonta a 15,3 milioni.

Tab. 32 - Psr FEASR – stato avanzamento misura M21.

(in euro)

Misura	Spesa pubblica riprogrammata 2020	Spesa riprogrammata al 31.12.2022	Impegnato al 31.12.2022	Pagato totale al 31.12.2022	Economie su stanziato al 2022
Sottomisura 21.1 “Eccezionale aiuto temporaneo per l’agriturismo le fattorie didattiche e l’agricoltura sociale particolarmente colpiti dalla crisi COVID-19”	17.388.404	14.410.029	14.410.029	14.407.029	- 2.999
Sottomisura 21.2 “Eccezionale aiuto temporaneo alle PMI che operano nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti lattiero caseari particolarmente colpite dalla crisi COVID-19”	1.500.000	798.797	798.797	798.797	-
Sottomisura 21.3 “Eccezionale aiuto temporaneo alle PMI che operano nel settore della trasformazione dei prodotti floricoli particolarmente colpite dalla crisi COVID-19”	100.000	100.000	100.000	100.000	-
TOTALE	18.988.404	15.308.826	15.308.826	15.305.826	-2.999

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. n. 4300/2023, prot. 4602/2023 e deliberazione 130/2022/VSG.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione, la Regione riferisce che “tutti gli impegni giuridicamente vincolanti sono stati assunti entro il 30.06.2021, mentre i pagamenti complessivi al 31.12.2022 sono pari a 15.305.826”; i pagamenti effettuati corrispondono al 99,9 per cento dell’importo programmato per la misura 21 nella versione 11.1 del Psr. Infatti, le economie accertate sulla misura 21 originariamente programmata, pari a circa 3,6 milioni, sono state oggetto di ulteriore riprogrammazione ai sensi del Reg. (Ue) n. 808/2014. Nelle decisioni di riprogrammazione la Regione si è orientata verso l’incremento della dotazione finanziaria delle misure a premio con l’obiettivo di rafforzare ulteriormente l’intervento del Psr sulle problematiche climatico-ambientali e di velocizzare la spesa.

In sede di esame delle azioni di riprogrammazioni poste in essere dalla Regione Toscana con riguardo al Por FEASR nel periodo 1° febbraio 2020-31 dicembre 2021, questa Corte aveva formulato talune raccomandazioni (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 130/2022/VSG). In sede istruttoria, è stato richiesto di precisare le eventuali azioni correttive intraprese. Sul punto, la Regione riferisce che, nell'ambito delle misure a investimento, al fine di contenere la durata dell'*iter* procedurale, è intervenuta limitando il numero di proroghe e di varianti che possono essere richieste da parte dei beneficiari. Inoltre, è stata sospesa la pubblicazione dei bandi da attivare secondo la modalità della progettazione integrata (ad esclusione del cd "pacchetto giovani"), ricorrendo alla pubblicazione di bandi attivati con la modalità di bando singolo che, rispetto ai primi, presentano una più veloce realizzazione della spesa. Infine, per accelerare i tempi delle istruttorie, è stata semplificata la manualistica ad uso degli istruttori delle domande di ammissibilità e di pagamento finale a saldo.

Con riferimento alla capacità amministrativa, nell'ambito della misura di Assistenza tecnica è stato attivato un supporto specialistico finalizzato a contribuire all'efficace ed efficiente attuazione e gestione del programma (cd. Supporto all'Autorità di Gestione).

Al fine di poter disporre in *itinere* di elementi per l'analisi quantitativa e qualitativa sull'attuazione del Psr, nell'ambito della selezione del valutatore indipendente, è stato predisposto un capitolato che prevede lo svolgimento di analisi trasversali e tematiche, volti a supportare le previsioni mediante riscontri diretti. Tale processo fornisce un patrimonio conoscitivo su cui fondare le scelte per la fase di programmazione 2023-2027. Nel corso del 2022, è nato il "*Progetto per il rafforzamento del sistema di monitoraggio a supporto delle decisioni del PSR Toscana*". Il progetto risponde all'esigenza di affrontare, in maniera sistematica e strutturale, le complessità che si presenteranno nelle annualità 2023-2025, in ragione della sovrapposizione tra i periodi di programmazione, consolidando il sistema di monitoraggio al fine di individuare tempestivamente eventuali criticità che potrebbero rallentare o compromettere il conseguimento dei *target* di spesa. Al fine di migliorare la fruibilità dei dati, è stato effettuato un processo di automatizzazione tramite lo strumento di *Business Intelligence, Business Object*¹⁴² per l'acquisizione, elaborazione e predisposizione di reportistica e la restituzione automatica delle informazioni aggiornate quotidianamente e mensilmente. Il sistema comprende il monitoraggio finanziario, fisico e procedurale.

Le misure adottate sembrano muoversi nella giusta direzione di imprimere un'accelerazione della spesa e di rafforzare il quadro conoscitivo del contesto economico in cui le misure del Psr sono destinate ad operare. Da ultimo, la Regione riferisce che, allo stato, non sono state ancora effettuate valutazioni di impatto relative alle misure adottate in attuazione del Reg. (Ue) n. 872/2020. Tuttavia, essa prevede di richiedere uno specifico approfondimento al Valutatore indipendente del Psr 2014-2022, esteso agli effetti generali dispiegati dalla pandemia sull'attività agricola, focalizzando le indagini anche su campioni di imprese beneficiarie delle misure a investimento.

¹⁴² *Business Objects* è uno strumento di *business intelligence* che supporta l'intera gamma di funzionalità di reporting, query e analisi possibili con un database come sorgente.

3.2 *Analisi dello stato di attuazione e avanzamento finanziario dei fondi SIE (2014-2020) al 31/12/2022*

In questa seconda sottosezione, questa Corte intende riferire sullo stato di attuazione e avanzamento finanziario dei fondi SIE (2014-2020) al 31/12/2022. Allo scopo, come già anticipato, è stata svolta una specifica attività istruttoria (note *prot.* n. 4034/2023, n. 4033/2023, n. 4039/2023, n. 4078/2023, n. 4091/2023, n. 4087/2023, n. 4076/2023). A riscontro delle richieste istruttorie, l'Autorità di Audit (nota *prot.* 4261/2023) e ciascuna Autorità di Gestione (note *prot.* n. 4300/2023, n. 4323/2023, n. 4340/2023, n. 4428/2023, n. 4463/2023, n. 4490/2023) hanno tempestivamente dato riscontro, fornendo i chiarimenti richiesti e producendo la relativa documentazione. Nel corso dell'istruttoria sono stati trasmessi ulteriori dati (*prot.* 4776/2023, n. 4477/2023, n. 4602/2023, n. 4840/2023) i quali sono stati considerati nelle valutazioni condotte. Si riportano di seguito, suddivisi per fondo, gli esiti dell'analisi svolta.

3.2.1 Il Por CReO FESR

Il programma operativo regionale "occupazione e crescita" (Por CReO FESR) 2014-2020 della Regione Toscana si pone come obiettivo primario quello di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, volta a favorire la coesione economica, sociale e territoriale.

La versione originaria del programma è stata approvata con decisione della Commissione europea n. C (2015)930 *final* del 09.02.2015, con conseguente presa d'atto della Regione Toscana avvenuta con d.g.r. 2 marzo 2015, n. 180¹⁴³. Nel 2020, la stessa è stata oggetto di riprogrammazione nell'ambito delle iniziative *Coronavirus Response Investment Initiative* di cui ai Regolamenti (Ue) n. 460/2020 (c.d. CRII) e n. 558/2020 (c.d. CRII+)¹⁴⁴.

Le scelte di programmazione hanno portato ad individuare 6 Obiettivi Tematici (OT), 17 Priorità di Investimento (PI), 20 Obiettivi Specifici/Risultati Attesi da perseguire con le Azioni delineate nell'ambito dei 6 Assi Prioritari principali¹⁴⁵ (a cui si aggiunge l'Asse di Assistenza Tecnica) in cui risulta strutturato il Por FESR 2014-2020.

In esito alle iniziative di riprogrammazione del 2020, la dotazione finanziaria complessiva del Programma è rimasta stabile nel corso degli esercizi successivi. In dettaglio, il programma prevede un complesso di risorse al 31/12/2022 pari a 779 milioni, di cui 389,5 milioni di risorse europee, a cui si aggiunge un cofinanziamento nazionale di pari importo, suddiviso in 272,6 milioni di quota Stato e in 116,8 milioni di cofinanziamento regionale. La tabella che segue dà evidenza della ripartizione temporale del finanziamento e della relativa rimodulazione nel 2020 per effetto delle iniziative CRII e CRII+.

¹⁴³ Per l'elenco delle riprogrammazioni intervenute negli anni si rinvia alla Relazione sulla gestione, allegata al giudizio di parificazione relativa agli esercizi 2020 (Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 54/2021/PARI) e 2021 (Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 131/2022/PARI).

¹⁴⁴ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 130/2022/VSG.

¹⁴⁵ Per il dettaglio dei sei assi di priorità cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 131/2022/PARI.

Tab. 33 - Por FESR 2014-2020: Dotazione delle risorse per anno.

(in euro)

Anno	Finanziamento	Quota Ue	Quota Nazionale	di cui Stato	di cui Regione Toscana
2014	106.698.094,00	53.349.047,00	53.349.047,00	37.344.332,81	16.004.714,19
2015	108.799.956,00	54.399.978,00	54.399.978,00	38.079.985,32	16.319.992,68
2016	110.864.222,13	55.432.111,00	55.432.111,13	38.802.477,83	16.629.633,30
2017	113.082.996,00	56.541.498,00	56.541.498,00	39.579.048,55	16.962.449,45
2018	115.346.098,00	57.673.049,00	57.673.049,00	40.371.134,26	17.301.914,74
2019	117.654.420,19	58.827.210,00	58.827.210,19	41.179.047,01	17.648.163,18
2020 (iniziale)	120.008.722,00	60.004.361,00	60.004.361,00	42.003.052,31	18.001.308,70
2020 (post riprogrammazione ex Regolamento Ue n. 460/2020 e 558/2020 e dl n. 34/2020)	106.582.103,22	53.291.052,00	53.291.051,22	37.303.735,76	15.987.315,46
Totale	779.027.889,54	389.513.945,00	389.513.944,54	272.659.761,54	116.854.183,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana (nota prot. n. 4838/2023). Delibera di Giunta regionale 203 del 25 febbraio 2019 e Delibera di Giunta regionale 1206 del 7 settembre 2020.

Nella ripartizione per assi di intervento (tabella seguente), le risorse sono principalmente concentrate sull'asse 1 "Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione" (38 per cento del totale) e 3 "Competitività PMI" (31 per cento del totale). All'interno del quadro finanziario va considerato anche l'importo della riserva di efficacia che complessivamente ammonta a 47,5 milioni, quale quota sottoposta al raggiungimento di *target* intermedi per entrare nella piena disponibilità regionale, ai sensi dell'art. 20 del Reg. (Ue) n. 1303/2013; tale *target* è stato conseguito nel 2018.

Tab. 34 - Por FESR 2014-2020: Dotazione delle risorse per Asse.

(in euro)

Asse	Quota Ue	Quota Stato	Quota Regione Toscana	Totale	Riserva di efficacia di attuazione
Asse 1	138.802.750	97.161.925	41.640.825	277.605.500	18.626.604
Asse 2	23.472.739	16.430.917	7.041.822	46.945.478	3.129.694
Asse 3	112.047.290	78.433.103	33.614.187	224.094.580	15.715.582
Asse 4	43.594.369	30.516.058	13.078.311	87.188.738	5.812.106
Asse 5	8.906.217	6.234.352	2.671.865	17.812.434	1.187.570
Asse 6	23.067.855	16.147.499	6.920.357	46.135.710	3.075.714
Asse 7	15.849.090	11.094.363	4.754.727	31.698.180	
Totale	365.740.310	256.018.217	109.722.094	731.480.620	47.547.270

Fonte: Regione Toscana (nota prot. 4838/2022). Delibera di Giunta regionale 1206 del 7 settembre 2020.

Nel corso del 2022, con delibera della Giunta Regionale dell'11/4/2022, n. 388 è stata approvata la versione n. 8 del DAR¹⁴⁶.

In sede istruttoria sono stati presi in considerazione gli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria del Por FESR, da parte della Regione Toscana. In tale ambito, un primo profilo di analisi si è focalizzato sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2022; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2022, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale, statale e regionale.

In merito al primo aspetto, in sede istruttoria è stato richiesto alla Regione di comunicare l'elenco dei capitoli di entrata e di spesa, l'ammontare degli stanziamenti di competenza, gli

¹⁴⁶ Si approvano "modifiche nelle sezioni afferenti all'Asse 1, 3 e 4 del POR FESR 2014-2020 ai fini dell'efficace attuazione del Programma, nelle modalità tecniche comunicate dagli uffici titolari delle Azioni 1.1.5.a.1, 1.1.5.a.4, 1.4.1.a.1, 1.4.1.a.2, 1.6.1, 3.5.1, 3.6.1.c, 4.1.1, 4.2.1.a.1 e le relative tabelle degli aiuti di stato, agli atti dell'ufficio dell'Autorità di Gestione del POR FESR".

impegni e i pagamenti relativi all'esercizio 2022. Con nota del 24 maggio 2023 (*prot. n. 4490/2023*), la Regione ha fornito riscontro, trasmettendo i dati richiesti.

Tab. 35 - Por FESR: avanzamento finanziario per Asse nell'esercizio 2022.

(in euro)

Priorità	Stanzamenti competenza 2022 (a)	Impegni 2022 (b)	Stanzamenti competenza 2021 (c)	Impegni 2021 (d)	Variazione Impegni 2022-2021 (b-d)	Pagamenti 2022 in conto competenza (e)	Pagamenti 2022 in conto residui (e)2	Pagamenti 2021 in conto competenza (f)	Pagamenti 2021 in conto residui (f)2	Variazione Pagamenti 2022-2021 (e+e2)-(f+f2)
Asse 1	4.613.783,73	4.362.975,86	30.740.106,60	30.690.721,10	-26.327.745,24	1.496.396,34	319.248,22	29.968.585,70	1.436.278,50	-29.589.219,64
Asse 2	1.494.974,65	1.250.674,13	5.592.701,30	5.311.076,60	-4.060.402,47	900.843,26	3.389.886,64	1.993.029,60	2.481.623,10	-183.922,80
Asse 3	16.141.116,88	15.170.001,88	87.927.059,70	87.662.970,20	-72.492.968,32	4.449.431,88	4.572.692,18	83.089.916,50	1.151.588,30	-75.219.380,74
Asse 4	16.446.551,16	13.351.580,72	14.970.741,70	10.747.526,30	2.604.054,42	13.351.580,72	971.952,95	9.775.573,30	-	4.547.960,37
Asse 5	1.097.689,02	931.139,10	475.821,90	121.496,20	809.642,90	0,00	0,00	11.127,00	60.082,60	-71.209,60
Asse 6	2.474.451,11	880.536,46	4.485.154,40	3.941.803,40	-3.061.266,94	84.029,40	62.042,73	3.879.626,60	204.659,90	-3.938.214,37
Asse 7	3.673.411,89	2.961.597,62	4.942.146,10	2.974.298,40	-12.700,78	123.825,16	2.488.610,27	428.658,80	3.469.182,10	-1.285.405,47
Totale	45.941.978,44	38.908.505,77	149.133.731,70	141.449.892,20	-102.541.386,43	20.406.106,76	11.804.432,99	129.146.517,50	8.803.414,40	-105.739.392,15

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana *prot. n. 4490/2023*.

La Sezione ha provveduto a riscontrare i dati ricevuti con le risultanze del rendiconto regionale, utilizzando la lista di capitoli legati al Por FESR, comunicata dalla Regione; tale riscontro ha evidenziato una piena coerenza tra gli elementi informativi trasmessi e le evidenze contabili. In dettaglio, l'esame dei dati sopra riepilogati (cfr. tab. precedente) evidenzia come nel 2022 siano stati registrati impegni per complessivi 38,9 milioni, in riduzione del 72,5 per cento rispetto al 2021 (pari a 141,4 milioni). Incrementi si registrano sugli assi 4 e 5, per tutti gli altri assi si assiste invece ad una riduzione proporzionalmente abbastanza uniforme.

Gli stanziamenti di competenza nel 2022 ammontano a 45,9 milioni, con una flessione del 69 per cento rispetto all'importo del 2021 che risultava pari a 149,1 milioni. L'analisi dei dati mostra un peggioramento della capacità di attivazione di questi ultimi, calcolata in relazione agli impegni di competenza, passata dall'95 al 85 per cento. In particolare, la capacità di impegno è molto alta (circa il 94 per cento) per gli assi 1 e 3, mentre risulta particolarmente bassa per l'asse 6, l'asse urbano.

Anche sul fronte dei pagamenti di competenza si registra un peggioramento (- 84 per cento), da 129,1 milioni del 2021 a 20,4 milioni del 2022. A questi ultimi si aggiungono 11,8 milioni di pagamenti in conto residui (8,8 milioni nel 2021), per un valore di pagamenti totali pari a 32,2 milioni (137,9 milioni nel 2021). Il tasso di pagamento (calcolato in rapporto agli impegni di competenza) si abbassa fortemente scendendo al 52 per cento rispetto al 91 per cento del 2021.

Per quanto concerne il secondo profilo di analisi (attuazione complessiva dall'avvio del Por), i dati raccolti (sintetizzati nella tabella successiva) evidenziano, a fine 2022, un livello di impegni che supera la dotazione finanziaria. In dettaglio gli impegni sono pari a 881,4 milioni (862,8 milioni nel 2021), a fronte di risorse programmate per 779 milioni. Ciò è dovuto al fenomeno dell'*overbooking*; infatti, secondo quanto riferito in sede istruttoria dalla Regione Toscana, alla data del 31 dicembre 2022, risultano finanziati in *overbooking* progetti per un importo complessivo di risorse impegnate pari a 153,1 milioni, in particolare sull'asse 1.

Sul fronte dei pagamenti il livello di attuazione è pari all'87,4 per cento del programmato, con un incremento di oltre 13 punti rispetto al 2021 (74,3 per cento); il progresso si attesta, invece, al 77,3 per cento prendendo a riferimento le somme impegnate (67,1 per cento nel

2021). Più in dettaglio, a fine 2022, gli impegni cumulati si attestano a circa 881,4 milioni, i pagamenti a circa 681,1 milioni. Il ritardo maggiore si concentra sull'asse 4, dedicato alla transizione ecologica che, pur rilevando un avanzamento rispetto al 2021 (dal 52 al 59 per cento), risulta comunque molto al di sotto della media del programma.

Un buon recupero invece si nota sull'asse 5 che passa dal 62 al 87 per cento in termini di impegno. In termini di tasso di pagamento delle risorse programmate, l'asse 2 passa dal 42,1 al 54,2 per cento, l'asse 4, dal 37,1 per cento al 48,2 per cento, e l'asse 5, dal 33,7 per cento al 38,4 per cento; appare comunque essenziale imprimere un'accelerazione a queste aree di intervento che affrontano tematiche cruciali, quali la transizione ecologica e la valorizzazione delle risorse culturali.

Tab. 36 - Por FESR 2014-2020: stato di attuazione per Asse al 31/12/2022.

(in euro)

Assi	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2022	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2022	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	N. Progetti finanziati 2021	N. Progetti finanziati 2022
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)		
Asse 1	296.232.104,00	429.162.347,08	144,9%	326.675.195,33	110,3%	76,1%	3536	3.444
Asse 2	50.075.172,00	44.092.906,36	88,1%	27.117.147,97	54,2%	61,5%	14	14
Asse 3	239.810.162,00	262.069.307,54	109,3%	213.894.836,40	89,2%	81,6%	11242	16.006
Asse 4	93.000.844,00	55.325.060,52	59,5%	44.804.877,54	48,2%	81,0%	465	494
Asse 5	19.000.004,00	16.525.154,57	87,0%	7.297.928,60	38,4%	44,2%	23	23
Asse 6	49.211.424,00	45.216.785,00	91,9%	35.541.832,14	72,2%	78,6%	84	82
Assistenza tecnica	31.698.180,00	28.996.926,76	91,5%	25.754.450,45	81,2%	88,8%	153	159
Totale	779.027.890,00	881.388.487,83	113,1%	681.086.268,43	87,4%	77,3%	15517	20.222

Fonte: Regione Toscana *prot.* 4490/2023.

I risultati sul livello di attuazione complessiva sopra descritti collocano la Regione Toscana in una buona posizione nel confronto con le altre regioni più sviluppate.

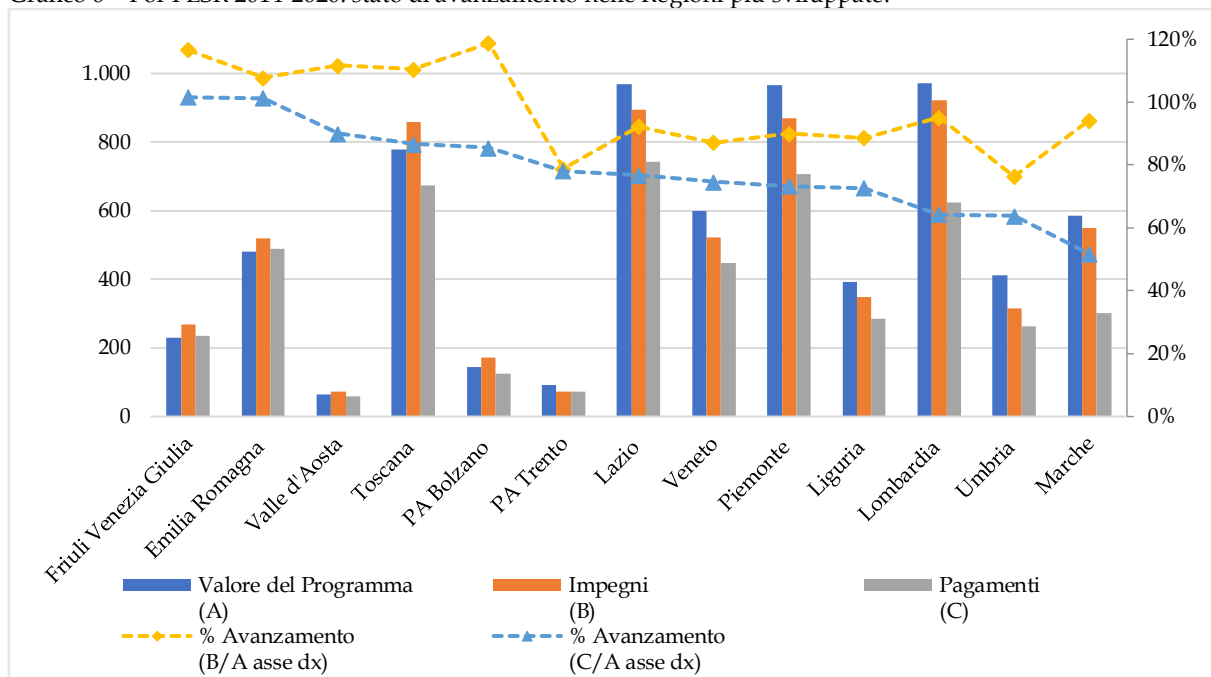
Più in dettaglio il sistema nazionale di monitoraggio tenuto dall'Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) del Ministero dell'economia e delle finanze¹⁴⁷ (cfr. grafico seguente), per il gruppo di Regioni più sviluppate, restituisce un livello complessivo di avanzamento finanziario del 95,48 per cento, relativamente agli impegni, e del 75,11 per cento, con riguardo ai pagamenti.

Per entrambi i parametri la percentuale riferibile al Por della Regione Toscana mostra valori più elevati, pari, rispettivamente al 110,38 per cento e al 86,65 per cento, collocandosi al quarto posto, sia in termini di avanzamento degli impegni sia in termini di pagamenti.

Se, inoltre, si restringe l'analisi alle sei Regioni (Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Veneto) che gestiscono risorse del Por FESR di dimensioni comparabili (ad esempio, superiori a 500 milioni), la Regione Toscana mostra il grado di avanzamento più elevato, sia in termini di impegni che di pagamenti. Per entrambi i valori, il dato toscano supera di oltre 15 punti percentuali la media delle sei regioni prese in esame.

¹⁴⁷ I dati sono stati desunti dal Bollettino "Monitoraggio delle Politiche di coesione Programmazione 2021 – 2027 Programmazione 2014-2020. Situazione al 31/12/2022" del Ministero dell'Economia e delle finanze.

Grafico 6 – Por FESR 2014-2020: stato di avanzamento nelle Regioni più sviluppate.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-IGRUE bollettino 31.12.2022.

Dal confronto tra tali dati di monitoraggio dell'IGRUE e quelli trasmessi in sede istruttoria dalla Regione Toscana con nota del 24 maggio 2023 (*prot. n. 4490*) emerge una discrasia nella percentuale di avanzamento degli impegni e dei pagamenti. Per i primi i dati regionali mostrano un avanzamento del 113,1 per cento mentre le risultanze del monitoraggio ministeriale registrano il valore più contenuto del 110,38 per cento; per i pagamenti la Regione ha comunicato un livello di avanzamento dell'87,4 per cento, a fronte di quello leggermente inferiore 86,65 per cento indicato nel rapporto di monitoraggio richiamato.

Tali disallineamenti, anche alla luce delle verifiche effettuate nei precedenti giudizi di parificazione del rendiconto generale della Regione, devono ritenersi ascrivibili ai tempi di trasmissione e aggiornamento dei dati. Sul punto, si richiama l'attenzione sull'importanza di velocizzare le predette fasi, di guisa da consentire una reale rappresentazione dello stato di avanzamento del Por FESR.

Nel corso del 2022 la spesa pubblica dichiarata è salita di 102,4 milioni (- 17,4 milioni rispetto al progresso del 2021), portando a 681,1 milioni il valore complessivo; nello stesso anno quella certificata è stata di 59,3 milioni, con una contrazione di -52,1 milioni (- 47 per cento) rispetto al 2021 in cui risultava pari a 111,4 milioni. Il grado di avanzamento maggiore si rileva sugli assi 2 e 3, mentre una forte riduzione appare sull'asse 1.

Il dato cumulato della spesa certificata a fine 2022 si attesta quindi a 569,6 milioni, pari a circa il 73,1 per cento del totale, con un progresso di circa 7,6 punti rispetto al 2021 (pari al 65,5 per cento del totale).

Tab. 37 - Por FESR 2014-2020: Spesa certificata e *target* di spesa per Asse (esercizio 2022). (in euro)

Priorità	Spesa dichiarata 2021	Spesa dichiarata 2022	Spesa certificata 2021	Spesa certificata 2022	Scostamenti % spesa certificata 2021 2022	Totale spesa dichiarata al 31/12/2022	Totale spesa certificata al 31/12/2022	Target finale 2023
Asse 1	38.627.811,70	19.013.605,18	30.342.676,90	-30.169.624,95	- 199%	326.675.195,33	245.072.210,34	296.232.104,00
Asse 2	3.711.294,70	6.015.561,47	4.431.698,60	6.209.807,98	40,12%	27.117.147,97	25.653.092,63	50.075.172,00
Asse 3	42.600.617,20	57.982.884,60	39.178.460,50	64.666.195,49	65,06%	213.894.836,55	190.610.177,72	239.810.162,00
Asse 4	17.052.105,60	10.253.839,37	16.175.216,30	12.443.079,18	-23,07%	44.804.877,54	42.932.702,50	93.000.844,00
Asse 5	1.865.367,70	902.560,31	1.991.912,90	935.680,17	-53,03%	7.297.928,60	7.342.321,19	19.000.004,00
Asse 6	7.561.923,80	5.652.498,58	10.146.098,70	3.989.102,73	-60,68%	35.541.832,14	33.544.794,07	49.211.424,00
Asse 7	8.371.902,20	2.579.806,84	9.163.886,20	1.261.360,31	-86,24%	25.754.450,45	24.404.354,78	31.698.180,00
Totale	119.791.022,90	102.400.756,35	111.429.950,10	59.335.600,91	-46,75%	681.086.268,58	569.559.653,23	779.027.890,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana *prot. n. 4490/2023*.

Nel complesso tali risultati hanno consentito di evitare, per il Por FESR, il disimpegno automatico di risorse, portando al superamento del *target* di spesa N+3 previsto per la fine del 2022 (pari a 486,9 milioni di spesa pubblica da certificare). In sede istruttoria, la Regione Toscana riferisce che *“l’ottimo livello di avanzamento del POR FESR è testimoniato dall’ampio superamento del target di spesa N+3 al 31.12.2022, pari a 486,9 M€.”*. Sul punto, questa Sezione deve evidenziare, tuttavia, che il *target* n+3 2022 risultava già superato nel 2021¹⁴⁸.

Anche l’andamento della spesa certificata consente un confronto tra gli stati di avanzamento dei Por FESR nelle varie realtà regionali. Al riguardo, secondo i dati a fine 2022, resi disponibili dall’Agenzia per la coesione territoriale¹⁴⁹, la Regione Toscana si colloca in quarta posizione in termini di spesa certificata (terza nel 2021) rispetto all’importo programmato complessivo, con un importo di spesa certificata di 605 milioni pari al 77,7 per cento dei fondi FESR assegnati, e un incremento del 17,4 per cento rispetto al 2021.

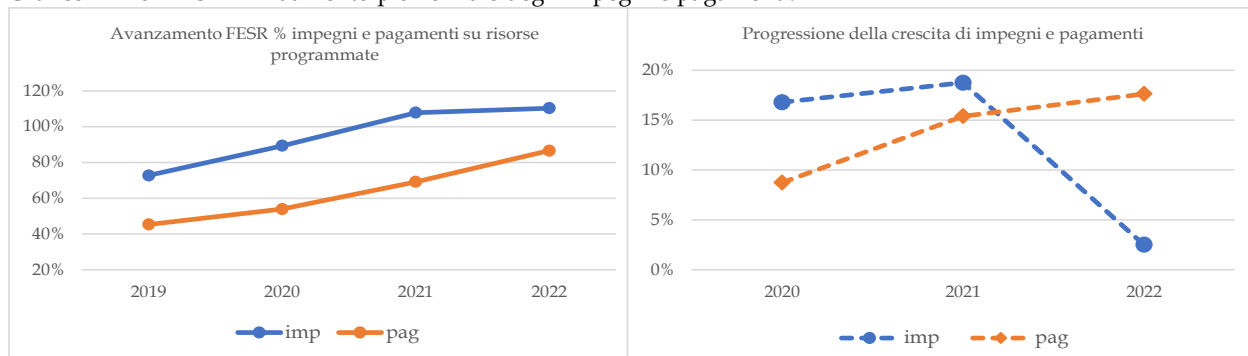
In sede di controdeduzioni finali, la Regione Toscana ha precisato che, entro il *target* finale, tutte le risorse del Programma saranno certificate *“anche grazie all’overbooking di cui dispone il POR FESR 2014-2020, delle misure di semplificazione ed accelerazione adottate e al costante presidio dei singoli progetti tramite incontri di monitoraggio e continue ricognizioni da parte dell’Autorità di Gestione con i soggetti coinvolti nell’attuazione del Programma”*.

L’andamento dei programmi, l’approssimarsi alla chiusura, l’effetto della gestione flessibile dovuta in prevalenza alle operazioni legate alle iniziative CRI e CRII+ (cfr. *supra* par. 3.1.1.) e i loro riflessi sull’avanzamento emergono dai seguenti grafici che mostrano, per la Regione Toscana, l’evoluzione degli impegni e dei pagamenti sullo stanziato nel periodo 2019-2022 e il relativo ritmo di progressione annuale.

¹⁴⁸ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 131/2022/PARL.

¹⁴⁹ I dati sono consultabili su <www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/dati-sullattuazione/>.

Grafico 7 - Por FESR - Andamento pluriennale degli impegni e pagamenti.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IGRUE - bollettini di monitoraggio al 31.12.2019, al 31.12.2020, al 31.12.2021 e al 31.12.2022.

Con riguardo agli obiettivi conseguiti attraverso il Por, a fine 2022 risultano finanziati 20.222 progetti (15.517 progetti nel 2021). In maggior dettaglio, sono state selezionate: i) 3.418 operazioni relative a 3.444 progetti, prevalentemente consistenti in aiuti agli investimenti in materia di ricerca, sviluppo e innovazione, in sostegno alle infrastrutture di ricerca e nell'innovazione delle PMI (Asse 1); ii) n. 494 progetti, costituiti sia da interventi per la riduzione dei consumi energetici delle strutture pubbliche e per l'efficientamento energetico di immobili e processi produttivi delle imprese che da interventi a sostegno di percorsi ciclopeditoni (Asse 4). Inoltre, sono state finanziate: i) 14 operazioni, di cui 2 relative alla rete infrastrutturale della banda larga ed ultra larga e 12 relative a soluzioni tecnologiche per la PA e per servizi di *e-Government*, *smart cities* e *open data* (Asse 2); ii) 3.475 operazioni relative a 16.006 progetti, riferiti principalmente al fondo investimenti istituito per fronteggiare l'emergenza covid-19, oltre che all'internazionalizzazione del sistema produttivo e alla creazione d'impresa (Asse 3); iii) 23 progetti di promozione e valorizzazione della rete dei grandi attrattori culturali museali (Asse 5); iv) 82 operazioni di sviluppo urbano sostenibile (Asse 6); v) 159 operazioni (Asse 7), relativa all'assistenza tecnica.

Per superare i ritardi e le problematiche legate all'attuazione determinate dall'emergenza covid-19, anche nel 2022 sono rimaste in vigore le misure di accelerazione della spesa del programma e di semplificazione dei procedimenti di concessione ed erogazione dei contributi approvate nel 2020 e nel 2021: disposizioni sull'*overbooking* e sulla conclusione dei progetti di cui alla d.g.r. n. 1120 del 28/10/2021; misure di semplificazione dei procedimenti amministrativi di concessione, rendicontazione ed erogazione di sovvenzioni alle imprese, di cui alla d.g.r. n. 686 del 13/7/2020.

Nel corso dell'esercizio 2022, l'attuazione del Por FESR è stata "condizionata" dall'esplosivo aumento dei prezzi dei materiali da costruzione, dei carburanti e dei prodotti energetici. La Regione riferisce che, in taluni casi, i predetti incrementi hanno comportato ritardi nella fase di progettazione, per la rideterminazione dei quadri economici, o, nelle ipotesi più gravi, il blocco delle procedure di appalto in corso, per la ridefinizione dei progetti o sospensioni dei lavori nelle more del reperimento delle risorse e definizione delle varianti.

Per far fronte a queste difficoltà l'Autorità di Gestione ha effettuato una verifica puntuale su tutti gli interventi infrastrutturali finanziati, mirata alla quantificazione, con i soggetti beneficiari, delle risorse necessarie a compensare i maggiori costi derivanti dall'incremento dei

prezzi e alla ricognizione delle economie di spesa sulle azioni di riferimento. Specifiche iniziative sono state poste in essere con riguardo all'Asse 6¹⁵⁰.

Con riguardo all'attuazione degli strumenti finanziari, in via preliminare, si segnala che, nell'ambito del Por FESR, al termine del 2022 risultano attivati cinque strumenti finanziari ai sensi dell'art. 36 e ss. del Regolamento (Ue) n. 1303/2013, per una dotazione complessiva al 31 dicembre 2022 di 66,4 milioni, come di seguito meglio dettagliati:

- il Fondo per prestiti per la creazione di impresa - sezione Innovazione, costituito nell'ambito dell'Azione 1.4.1 - Sostegno alla creazione e al consolidamento di start-up innovative ad alta intensità di applicazione di conoscenza e alle iniziative di spin-off della ricerca, dell'Asse 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.
- il Fondo per "Aiuti agli investimenti produttivi per progetti strategici" è costituito nell'ambito dell'Azione 3.1.1 - Aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale. L'azione si può attivare sia attraverso tradizionali strumenti di aiuto, sia attraverso fondi rotativi di garanzia o prestito. La Sub-azione a) è rivolta ai progetti strategici¹⁵¹;
- il Fondo per "Aiuti agli investimenti per le imprese artigiane, industriali manifatturiere, nonché del settore turistico, commerciale, cultura e terziario", costituito nell'ambito dell'Azione 3.1.1. La Sub-Azione b) è attivata in forma di microcredito¹⁵²;
- il Fondo per prestiti Creazione di impresa, che sostiene la Creazione di impresa giovanile nel settore Manifatturiero, Turismo e Commercio e attività terziarie, costituito nell'ambito dell'Azione 3.5.1 - Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanza, dell'Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI;
- il Fondo Microcredito per Creazione di impresa, costituito nell'ambito dell'Azione 3.5.1 - Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanza, dell'Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI.

Nel corso del 2022, quattro strumenti finanziari sono stati interessati da operazioni di disimpegno o rimodulazione, con conseguente rideterminazione della dotazione finanziaria complessiva. Più in dettaglio, tali interventi hanno interessato i seguenti strumenti finanziari: i) fondo "creazione di impresa - sezione Innovazione", la cui dotazione passa da 4,86 milioni a 2,97 milioni; ii) fondo "aiuti agli investimenti per progetti strategici", la cui dotazione passa da 14 milioni a 8 milioni; iii) fondo "Creazione di impresa" che sostiene iniziative per l'impresa giovanile nel settore manifatturiero, turismo e commercio e attività terziarie, la cui dotazione passa da 4,84 milioni a 4,05 milioni; iv) fondo microcredito per "Creazione di impresa", la cui dotazione passa da 53,82 milioni a 50,61 milioni.

A fine 2022, anche gli Strumenti Finanziari all'interno del Por FESR presentano un adeguato livello di attuazione, come specificato nella seguente tabella.

¹⁵⁰ Il riferimento è alle d.g.r. n. 655 del 13 giugno 2022 e n. 1335 del 28 novembre 2022.

¹⁵¹ Sub-Azione a) - Aiuti per investimenti produttivi per progetti strategici (territoriali, settoriali, di filiera) [Fondo rotativo] dell'Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI.

¹⁵² Sub-Azione b) - Aiuti per investimenti produttivi in forma di microcredito [Fondo rotativo] dell'Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI.

Tab. 38 - Por FESR 2014-2020: Attuazione degli strumenti finanziari al 31.12.2022.

(in euro)

Strumenti finanziari		Anno attivazione	Dotazione finanziaria al 31.12.2022 (A)	Impegni Destinatari finali (B)	Pagamenti Destinatari finali (C)	% (B/A)	% (C/A)
Fondo prestiti	Creazione di impresa - sez. innovazione az. 1.4.1.	2016	2.966.236,30	2.568.722,29	2.331.922,29	86,6%	78,6%
	Aiuto agli investimenti per progetti strategici - az. 3.1.1. sub a	2017	7.995.880,27	6.561.978,27	6.561.978,27	82,1%	82,1%
	Creazione di impresa - az. 3.5.1. sub a1 e 3.5.1. sub a2	2015	4.051.210,39	4.051.210,39	4.051.210,39	100,0%	100,0%
Fondo microcredito	Aiuto agli investimenti per progetti strategici - az. 3.1.1. sub b	2017	733.762,00	642.151,32	642.151,32	87,5%	87,5%
	Creazione di impresa - az. 3.5.1. sub a1 e 3.5.1. sub a2	2016	50.609.059,74	46.560.121,65	41.103.843,67	92,0%	81,2%
Totale			66.356.148,70	60.384.183,92	54.691.105,94	91,0%	82,4%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. 4490/2023.

L'esame dei dati sopra riepilogati evidenzia come al 31/12/2022 siano stati registrati impegni in favore dei destinatari finali per complessivi 60,4 milioni (59,1 milioni nel 2021), registrando uno stato di attuazione finanziaria pari al 91 per cento (75,5 per cento nel 2021); più contenuto il tasso di pagamento ai destinatari finali, il quale risulta pari all'82,4 per cento, ma comunque in crescita consistente rispetto al 63,2 per cento del 2021. I tassi di attuazione risentono positivamente della riduzione complessiva della dotazione finanziaria degli strumenti finanziari, passata da 78,3 milioni del 2021 a 66,4 milioni del 2022, disposta nel 2022 con l'adozione di 3 decreti dirigenziali. Le migliori *performance* sono state conseguite nell'ambito degli strumenti finanziari "Creazione di impresa - az. 3.5.1. sub a1 e 3.5.1. sub a2 (Fondo prestiti)" e "Aiuto agli investimenti per progetti strategici - az. 3.1.1. sub b". Nel primo caso lo stato di attuazione finanziaria si attesta al 100 per cento sia in termini di impegni che di pagamenti verso i destinatari finali.

Da ultimo, in sede istruttoria, la Regione Toscana ha rappresentato le misure adottate per velocizzare la fase di chiusura del programma in linea con le indicazioni della Commissione europea. Tali iniziative costituiranno oggetto di analisi nell'ambito del prossimo giudizio di parificazione.

3.2.2 Il Por Ico FSE

Il Programma operativo regionale "investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" (Por Ico FSE) 2014-2020 della Regione Toscana finanzia le principali politiche per la crescita, l'occupazione e il futuro dei giovani. Lo stesso è stato approvato, nel quadro delle norme introdotte con Regolamento (Ue) n. 1304/2013, con decisione della Commissione C (2014) n. 9913 *final* del 12 dicembre 2014. La Giunta regionale ha preso atto della decisione con propria delibera n. 17 del 12 gennaio 2015¹⁵³.

¹⁵³ Nel corso degli anni, sono stati adottati diversi atti di riprogrammazione. Per il dettaglio di questi ultimi si rinvia a Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 54/2021/PARI; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 131/2022/PARI.

Il programma declina, attraverso i cinque assi prioritari che lo compongono, la strategia di investimento per il settennio 2014-2020, tesa alla costruzione di un sistema fondato sulla conoscenza e sulla creazione di lavoro economicamente stabile, qualificato e tutelato. Al programma sono legati, altresì, i temi della riforma relativa alla formazione, al rafforzamento dei servizi per il lavoro, nonché all'operatività di Garanzia Giovani in Toscana, di cui si tratterà in apposito paragrafo (v. *infra* par. 3.2.3).

Nel corso del 2022, sono state apportate modifiche al piano attuativo del Por FSE. Più in dettaglio con d.g.r. n. 806 del 18/7/2022 è stata approvata la versione *XVI del Piano attuativo di dettaglio (PAD) del Por FSE 2014-20*¹⁵⁴, trattasi di modifiche interne alle priorità di investimento che non hanno, pertanto, avuto impatto sulla distribuzione delle risorse per anni e/o per Asse/Priorità. Con d.g.r. 1474 del 19/12/2022 è stata approvata la versione *XVII del Piano attuativo di dettaglio (PAD) del Por FSE 2014-2017*¹⁵⁵. Con quest'ultima, in vista del termine del programma, la Regione ha provveduto, oltre a modifiche e rimodulazioni finanziarie all'interno delle medesime priorità, anche a rimodulazioni fra assi, usufruendo della possibilità offerta dal Reg. (Ue) 2022/2039 relativa alla flessibilità addizionale, senza tuttavia modificare il programma le cui dotazioni restano invariate. Con nota prot. 4776/2023 la Regione precisa che *"le variazioni di PAD con lievi spostamenti di risorse tra gli assi, sono dentro la flessibilità del 15% consentita dai regolamenti. L'allineamento ci sarà in fase di chiusura definitiva del programma"*.

In termini finanziari, il programma prevede un complesso di risorse pari a 746,4 milioni, di cui 373,2 milioni di risorse europee a cui si aggiunge un cofinanziamento nazionale di pari importo, suddiviso in 261,2 milioni di quota Stato e in 112 milioni di cofinanziamento regionale. La dotazione finanziaria complessiva nel 2020 è stata incisa dalle operazioni di riprogrammazione, effettuate nell'ambito delle iniziative CRII e CRII+, come dettagliato nel paragrafo 3.1.2. La tabella seguente dà evidenza della distribuzione del finanziamento negli anni, tenendo già conto della rimodulazione in risposta all'emergenza.

Tab. 39 - Por FSE 2014-2020: Dotazione delle risorse per anno. (in milioni)

Anno	Finanziamento	Quota Ue	Quota Nazionale	di cui Stato	di cui Regione Toscana
2014	87,4	43,7	43,7	30,6	13,1
2015	92,6	46,3	46,3	32,4	13,9
2016	106,2	53,1	53,1	37,2	15,9
2017	108,4	54,2	54,2	37,9	16,3
2018	110,6	55,3	55,3	38,7	16,6
2019	112,8	56,4	56,4	39,5	16,9
2020 (finale)	128,4	64,2	64,2	44,9	19,3
Totale	746,4	373,2	373,2	261,2	112,0

Fonte: Regione Toscana *prot.* 4463/2023.

La tabella che segue schematizza la ripartizione delle risorse europee tra i diversi assi di intervento del programma, considerando anche l'importo della riserva di efficacia che

¹⁵⁴ Con tale atto la Regione Toscana ha proceduto a rimodulazioni interne alle priorità di investimento A1, A2 e C3. Ha inoltre proceduto alla rimodulazione interna all'asse di assistenza tecnica per controlli in loco.

¹⁵⁵ Considerate le necessità principalmente legate al fabbisogno finanziario relativo all' Avviso pubblico finalizzato al sostegno dell'accoglienza dei bambini nei servizi per la prima infanzia per un totale rifinanziamento aggiuntivo pari a circa 4,2milioni sull' Asse B - Inclusione sociale e lotta alla povertà- si è provveduto alle seguenti modifiche: utilizzo risorse residue all'interno dell' Asse A occupazione per 3,2 milioni; utilizzo delle risorse residue all'interno dell'asse C Istruzione e formazione per 0,9 milioni; utilizzo delle risorse residue all'interno dello stesso asse B per circa 0,1 milioni; oltre a questo si è provveduto a rimodulazioni interne a saldo 0.

complessivamente ammonta a 44 milioni, quale quota sottoposta al raggiungimento di *target* intermedi per entrare nella piena disponibilità regionale ai sensi dell'art. 20 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013; tale target è stato conseguito nel 2018.

Tab. 40 - Por FSE 2014-2020: Dotazione delle risorse per asse.

(in milioni)

Por FSE 2014-2020	Quota Ue	Quota Nazionale	di cui Stato	di cui Regione Toscana	Riserva di efficacia di attuazione
Asse A - Occupazione	170,6	170,6	117,3	53,3	24
Asse B - Inclusione sociale e lotta alla povertà	112,3	112,3	77,2	35,1	9,6
Asse C - Istruzione e formazione	73,3	73,3	50,4	22,9	10
Asse D - Capacità istituzionale e amministrativa	2,3	2,3	1,6	0,7	0,4
Asse E - Assistenza tecnica	14,7	14,7	14,7	-	-
Totale dotazione finanziaria	373,2	373,2	261,2	112,0	44,0

Fonte: Regione Toscana prot. 4463/2023.

In sede istruttoria sono stati presi in considerazione gli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria del Por FSE, da parte della Regione Toscana. In tale ambito, un primo profilo di analisi si è focalizzato sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2022; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2022, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale (statale e regionale).

In merito al primo aspetto, in sede istruttoria è stato richiesto alla Regione di comunicare l'elenco dei capitoli di entrata e di spesa, l'ammontare degli stanziamenti di competenza, gli impegni e i pagamenti relativi all'esercizio 2022. Con nota del 23 maggio 2023 (prot. n. 4463), la Regione ha fornito riscontro, trasmettendo i dati richiesti.

Tab. 41 - Por FSE 2014-2020: avanzamento finanziario per Asse nell'esercizio 2022.

(in milioni)

Priorità	Stanziamenti competenza 2022 (a)	Impegni 2022 (b)	Stanziamenti competenza 2021 (c)	Impegni 2021 (d)	Variazione impegni 2022-2021 (b-d)	Pagamenti 2022 in conto competenza (e)	Pagamenti 2022 in conto residui (f)	Pagamenti 2021 (g)	Variazione Pagamenti 2022-2021 (e-g)
Asse A Occupazione	21,1	17,2	45,9	29,7	-12,5	9,1	6,5	23,9	-14,8
Asse B Inclusione sociale e lotta alla povertà	26,5	24,7	111,3	105,2	-80,5	10,9	2,4	102,6	-91,7
Asse C Istruzione e formazione	11,4	9,8	20,5	16,4	-6,6	6,7	4,9	12,2	-5,5
Asse D Capacità istituzionale e amministrativa	0,3	0,1	0,5	0,4	-0,3	0,1	0,1	0,3	-0,2
Asse E Assistenza tecnica	4,6	2,8	5,1	3,5	-0,7	1,8	0,8	2,8	-1
Totale	63,9	54,6	183,3	155,3	-100,7	28,6	14,7	141,8	-113,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. 4463/2023.

La Sezione ha provveduto a riscontrare i dati ricevuti con le risultanze del rendiconto regionale, utilizzando la lista di capitoli comunicata dalla Regione; tale riscontro ha evidenziato una piena coerenza tra gli elementi informativi trasmessi e le evidenze contabili. In dettaglio, l'esame dei dati sopra riepilogati evidenzia come nel 2022 siano stati registrati impegni per complessivi 54,6 milioni, in forte calo rispetto all'anno precedente (-64,8 per cento). La

decrescita è legata in particolare ad una significativa contrazione del livello di *performance* dell'asse B rispetto alla precedente annualità, in coerenza con i minori stanziamenti del 2022. Sul punto, va rammentato che, nel 2021, sull'Asse in discorso gravavano anche gli interventi legati alle iniziative CRII e CRII+; sicché il graduale esaurimento delle predette linee di azione determina una fisiologica flessione dell'importo impegnato sull'Asse. Dall'analisi dei dati emerge, inoltre, che su tutti gli assi, a fronte di una contrazione di risorse stanziare, si registrano anche minori impegni rispetto al 2021.

Ciononostante, nel complesso la capacità di attivazione degli stanziamenti, calcolata in relazione agli impegni di competenza, resta tendenzialmente stabile, registrando un leggero miglioramento e attestandosi all'85,4 per cento, a fronte dell'84,7 per cento del 2021. Ciò è principalmente legato ai risultati degli assi A (dal 64,7 all'81,52 per cento), C (dal 80 all'86 per cento) e alla sostanziale stabilità dell'asse B. Diversamente, va rilevato un rallentamento nella capacità di impegno sugli assi D (dall'80 al 33 per cento) ed E (dal 69 all'61 per cento).

Anche sul fronte dei pagamenti di competenza si registra una consistente decrescita (-79 per cento), da 141,8 milioni del 2021 a 28,6 milioni del 2022. A questi ultimi si aggiungono 14,7 milioni di pagamenti in conto residui, per un valore di pagamenti totali pari a 43,3 milioni. Anche in questo caso l'evoluzione negativa, seppur relativa a tutti gli assi, è concentrata nell'asse B, con pagamenti di competenza che passano da 102,6 a 10,9 milioni. A livello complessivo, il tasso di pagamento in conto competenza (calcolato in rapporto agli impegni) scende, dopo la crescita di quattordici punti segnata nel 2021, passando dal 91 al 52 per cento; il ritmo di realizzazione della spesa presenta, pertanto, valori al di sotto anche del livello del 2020, nel quale il tasso di pagamento si attestava al 77 per cento. La flessione riguarda tutti gli assi, ad eccezione dell'asse D che registra un miglioramento della propria *performance* in termini di pagamenti.

Per quanto concerne il secondo profilo di analisi (attuazione complessiva dall'avvio del Por al 31/12/2022), i dati comunicati dalla Regione Toscana (nota *prot.* n. 4463/2023), sintetizzati nella seguente tabella, evidenziano, a fine 2022, un tasso di impegno pari al 93,3 per cento della dotazione finanziaria, con un aumento marginale, di due punti, rispetto allo stato di avanzamento del 2021.

Avanzati risultano i livelli di attuazione degli assi B (97 per cento) e D (93,5 per cento), sebbene presentino valori tendenzialmente stabili rispetto alle rilevazioni effettuate al 31/12/2021); superiori al 90 per cento anche gli assi A e C, mentre risulta un livello di attivazione più contenuto con riguardo all'asse di assistenza tecnica. Sul fronte dei pagamenti, il livello di attuazione è pari all'85,9 per cento, rispetto al programmato, e al 92,1 per cento rispetto all'impegnato. Più in dettaglio, a fine 2022, gli impegni cumulati si attestano a circa 696,3 milioni, i pagamenti a circa 641,1 milioni, a fronte di 49.659 progetti finanziati (48.539 nel 2021).

Nella ripartizione per assi, l'asse E conferma il livello più contenuto di pagamenti sul programmato anche se in aumento rispetto al 2021 (dal 63,3 per cento passa al 71,1 per cento); gli assi più performanti risultano il B e il D che superano il 90 per cento.

Tab. 42 - Por FSE 2014-2020: stato di attuazione per Asse al 31/12/2022.

(in milioni)

Assi	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2022	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2022	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati al 31/12/2021	Numero progetti finanziati al 31/12/2022
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)		
Asse A Occupazione	341,2	315,7	92,5%	283,7	83,1%	89,9%	37.763	38.449
Asse B Inclusione sociale e lotta alla povertà	224,6	217,9	97,0%	205,3	91,4%	94,2%	3.607	3.615
Asse C Istruzione e formazione	146,6	133,9	91,3%	127,0	86,6%	94,8%	6.787	7.182
Asse D Capacità istituzionale e amministrativa	4,6	4,3	93,5%	4,2	91,3%	97,7%	19	20
Asse E Assistenza tecnica	29,4	24,5	83,3%	20,9	71,1%	85,3%	363	393
Totale	746,4	696,3	93,3%	641,1	85,9%	92,1%	48.539	49.659

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. 4463/2023- BDU IGRUE - Report CdS 02- Attuazione finanziaria.

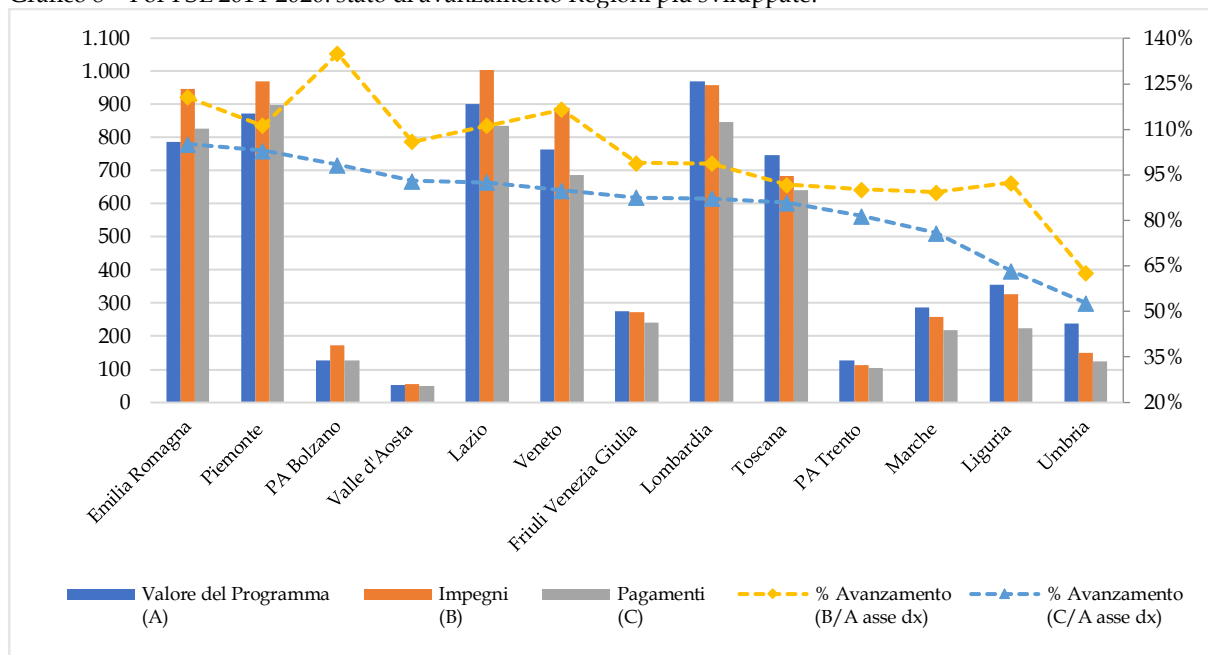
Ulteriori elementi di valutazione sullo stato di attuazione possono ricavarsi dall'esame comparato dei dati del sistema nazionale di monitoraggio tenuto dall'Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) del Ministero dell'economia e delle finanze (cfr. grafico seguente), il quale, per il gruppo di Regioni più sviluppate, restituisce un livello complessivo di avanzamento finanziario del 104,62 per cento, relativamente agli impegni, e dell'89,48 per cento, con riguardo ai pagamenti¹⁵⁶. Per entrambi i parametri, nelle evidenze IGRUE, la percentuale riferibile al Por della Regione Toscana mostra valori inferiori, pari, rispettivamente, al 91,80 per cento e all'85,78 per cento. Più in dettaglio, la Regione Toscana risulta al decimo posto, in termini di avanzamento degli impegni; una *performance* migliore, seppure contenuta, si registra con riguardo all'avanzamento dei pagamenti, in relazione ai quali la Regione si colloca al nono posto.

Se, inoltre, si restringe l'analisi alle sei Regioni (Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto) che gestiscono risorse del Por FSE di dimensioni comparabili (ad esempio, superiori a 500 milioni), la Regione Toscana mostra il grado di avanzamento più basso, sia in termini di impegni che di pagamenti. Con riferimento al primo valore, il dato toscano si colloca oltre 16 punti percentuali sotto la media delle sei regioni prese in esame, mentre con riguardo ai pagamenti lo scarto negativo rispetto alla media si riduce a poco più di 8 punti percentuali.

In sede di controdeduzioni finali, la Regione ha rappresentato che *“il confronto dei valori di impegni e pagamenti con le altre regioni non si ritiene significativo in quanto il superamento del 100% degli impegni da parte di altre regioni, che include quindi degli impegni/pagamenti in overbooking, fa innalzare la percentuale media facendo slittare la Regione Toscana nelle ultime posizioni. Il POR FSE Toscana non registrerà gli interventi in overbooking fino alla fase conclusiva, ma tale fatto non dovrebbe penalizzare la Regione, tantopiù se si osserva l'elevato livello di spesa certificata alla Commissione”* (prot. n. 5351/2023).

¹⁵⁶ Cfr. Bollettino *“Monitoraggio delle Politiche di coesione Programmazione 2014-2020 Programmazione 2021-2027. Situazione al 31/12/2022”* del Ministero dell'Economia e delle finanze.

Grafico 8 – Por FSE 2014-2020: stato di avanzamento Regioni più sviluppate.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – IGRUE. Bollettino “Monitoraggio delle Politiche di coesione Programmazione 2014-2020 Programmazione 2021-2027. Situazione al 31/12/2022”.

Dal confronto tra tali dati di monitoraggio dell'IGRUE e quelli trasmessi dalla Regione Toscana emergono alcune discrasie nella percentuale di avanzamento degli impegni e dei pagamenti. Tali disallineamenti, anche alla luce delle verifiche effettuate nei precedenti giudizi di parificazione del rendiconto generale della Regione, devono ritenersi ascrivibili ai tempi di trasmissione e aggiornamento dei dati. Sul punto, si richiama l'attenzione sull'importanza di velocizzare le predette fasi, di guisa da consentire una reale rappresentazione dello stato di avanzamento del Por FSE.

Il totale della spesa pubblica certificata a fine 2022 è pari a 597 milioni, circa l'80 per cento del *target* al 2023, con un incremento di soli 8 punti rispetto al livello del 2021 (539,2 milioni pari al 72 per cento del *target* al 2023). Ciò ha consentito, secondo quanto riferito dalla Regione, di superare la soglia del disimpegno automatico sia per il 2022 (la spesa certificata è superiore di 158 milioni rispetto all'obiettivo N+3) sia per il 2023 (+7,4 milioni rispetto all'obiettivo N+3). Le spese certificate nell'anno sono pari a 57,9 milioni (a fronte dei 178,5 milioni del 2021), in diminuzione del 67,6 per cento.

In merito a tale dinamica, in sede istruttoria, la Regione riferisce che “*Sebbene si registra una decelerazione nel 2022 rispetto all'anno precedente è tuttavia coerente con l'avanzamento del programma, prossimo alla sua conclusione e conseguente con l'impossibilità di certificare spese superiori alla dotazione della quota UE del programma. Tale quota è già stata raggiunta nel 2022 per gli Assi A “Occupazione”, C “Istruzione e Formazione” e D “Capacità istituzionale e amministrativa” e potrà essere certificata soltanto nell'ultimo anno contabile, usufruendo eventualmente della flessibilità del 15% fra Assi indicata negli “Orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo, del Fondo di coesione, del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e dei programmi di cooperazione transfrontaliera nel quadro dello strumento di assistenza preadesione (IPA II) (2014-2020)” pubblicati dalla Commissione*”.

Tab. 43 - POR FSE 2014-2020: Spesa certificata e *target* di spesa per Asse (esercizio 2022). (in milioni)

Priorità	Spesa dichiarata 2021*	Spesa dichiarata 2022	Spesa certificata 2021*	Spesa certificata 2022	Scostamenti % fra spesa certificata 2021 e 2022	Totale spesa dichiarata al 31/12/2022	Totale spesa certificata al 31/12/2022	Target finale 2023
Asse A – Occupazione	41,2	20,5	51,1	19,3	-62,2%	283,7	274,7	341,2
Asse B – Inclusione sociale e lotta alla povertà	95,9	32,2	95,7	30,3	-68,3%	205,3	181,9	224,7
Asse C – Istruzione e formazione	24,2	13,5	27,1	5,6	-79,3%	127,0	116,8	146,6
Asse D – Capacità istituzionale e amministrativa	0,5	0,2	0,4	0,0	-100,0%	4,2	3,6	4,5
Asse E – Assistenza tecnica	3,8	2,3	4,2	2,7	-35,7%	20,9	20,0	29,3
Totale	165,6	68,7	178,5	57,9	-67,6%	641,1	597,0	746,4

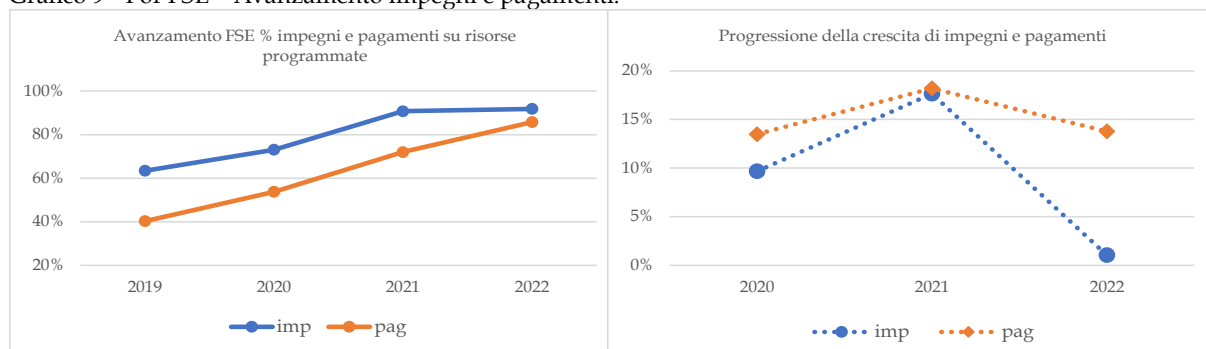
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. 4463/2023- BDU IGRUE - Report CdS 02- Attuazione finanziaria.

La Regione ha precisato, in sede istruttoria, che non è stato registrato il fenomeno dell'*overbooking*, pur confermandone il potenziale utilizzo; il possibile *overbooking* è attualmente stimato in 47,3 milioni, di cui 13,7 milioni per risorse statali e 33,6 milioni su risorse regionali. In sede di controdeduzioni finali, l'Amministrazione regionale ha rappresentato altresì che, "al fine di non superare l'importo quota UE di alcuni Assi prioritari abbiamo dovuto sospendere la certificazione di spese ammissibili. Non si osserva pertanto nessun rischio per quanto riguarda la certificazione delle spese" (nota prot. n. 5351/2023).

I dati a fine 2022, resi disponibili dall'Agenzia per la coesione territoriale¹⁵⁷, consentono un confronto dello stato di avanzamento dei Por FSE nelle varie realtà regionali in termini di spesa certificata. L'analisi colloca la Regione Toscana al quarto posto, scendendo di una posizione rispetto al 2021, in termini di spesa certificata rispetto all'importo programmato complessivo, con il 79,99 per cento (72,2 per cento nel 2021).

L'andamento del Por, l'approssimarsi alla chiusura, l'effetto della gestione flessibile dei fondi dovuta in prevalenza alle operazioni legate alle iniziative CRI e CRII+ (cfr. *supra* par. 3.1.2.) e i loro riflessi sull'avanzamento del programma si evidenziano nei seguenti grafici che mostrano, per la Regione Toscana, l'evoluzione degli impegni e dei pagamenti sullo stanziato nel periodo 2019-2022 e il relativo ritmo di progressione annuale.

Grafico 9 - Por FSE – Avanzamento impegni e pagamenti.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IGRUE – bollettini di monitoraggio al 31.12.2019/2020/2021/2022.

¹⁵⁷ I dati sono consultabili su < www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/dati-sullattuazione/>.

Dalla ricognizione sullo stato di attuazione finanziaria del Por FSE sopra descritto emerge, pur con alcune criticità, un progresso adeguato del programma. Su tale avanzamento ha inciso anche la scelta di beneficiare della possibilità, concessa dalla Commissione europea, di applicare il tasso di cofinanziamento della quota Ue al 100 per cento per il VII anno contabile. Sul punto, la Regione rappresentato infatti che *“l’adesione alla possibilità prevista dalla Commissione di applicare il tasso di cofinanziamento della quota UE al 100% per il VII anno contabile, ha permesso di raggiungere un livello di spesa certificata (quota UE) rispetto alla dotazione complessiva (quota UE) pari al 96%. Di fatto la presentazione di spesa in Domanda di pagamento per gli Assi A “Occupazione”, C “Istruzione e Formazione” e D “Capacità istituzionale e amministrativa” è stata interrotta per raggiungimento della dotazione (quota UE) di tali Assi, in attesa di essere certificata nell’ultimo anno contabile. È in corso di definizione il Programma Operativo Complementare (POC) elaborato in conformità alla Delibera CIPE n. 10/2015 relativamente ai c.d. Programmi di azione e coesione e definito coerentemente con le indicazioni fornite dal DPCOE con nota n. 1912 del 15/03/2023”*¹⁵⁸.

Quanto all’avanzamento fisico del programma, in sede istruttoria, la Regione Toscana ha riferito in merito alle iniziative attuate per fronteggiare le criticità di realizzazione delle misure, soprattutto legate all’uscita dallo stato di emergenza. In particolare, con d.g.r. n. 362 del 28 marzo 2022, la Regione ha stabilito di adottare una disciplina transitoria, da applicarsi a partire dal giorno successivo alla cessazione dello stato di emergenza (i.e., 1/4/2022), prevedendo che per i percorsi formativi finanziati in periodo pandemico, le disposizioni relative al periodo dell’emergenza continuassero ad applicarsi per ulteriori 6 mesi, fino al 30 settembre. Nonostante la cessazione dello stato di emergenza, la Regione ha ritenuto che potessero verificarsi situazioni di contagio tali da indurre i soggetti a svolgere, in tutto o in parte, le attività in modalità da remoto. Con d.g.r. n. 3 del 28 marzo 2022 si è quindi stabilita la proroga delle disposizioni di cui alla *Sezione Applicazione delle norme di gestione nella fase emergenza Covid 19*, previste dalla d.g.r. n. 951/2020 e delle *Linee guida per lo svolgimento dei controlli in loco* durante l’emergenza sanitaria cui alla decisione n. 2 del 2021.

Infine, facendo seguito agli *Orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi*, l’Autorità di gestione ha ritenuto opportuno emettere apposita circolare per fornire ai Responsabili di Attività (RdA) ed agli Organismi Intermedi (OI) indicazioni e tempistiche ai fini della preparazione delle operazioni di chiusura del Por tese a pianificare le attività per la conclusione delle operazioni e la verifica della rendicontazione, richiamando le tempistiche già stabilite dalla giunta¹⁵⁹ e definendo gli ulteriori passaggi necessari per assicurare il completamento di tutte le attività previste.

Quanto agli aspetti realizzativi, nel 2022 sono stati attivati circa 35 milioni di risorse attraverso avvisi e procedure a evidenza pubblica. Le iniziative promosse si sono concentrate per circa l’80 cento sulle seguenti linee:

- interventi tesi a realizzare i percorsi ITS e l’erogazione dei servizi specialistici (asse A);

¹⁵⁸ Le risorse finanziarie del POC, ai sensi del comma 3 dell’art. 242 del d.l. 19 maggio 2020 n. 34, sono rappresentate dalle quote di risorse a carico del Fondo di rotazione, di cui alla l. 183 del 1987, resesi disponibili a seguito di rendicontazioni di spesa effettuate a totale carico dell’Unione europea a seguito dell’utilizzo di un tasso di cofinanziamento europeo del 100% per il periodo contabile 2020-2021.

¹⁵⁹ Decisione n. 8 del 02/03/2020 “Indirizzi per l’accelerazione della spesa in vista del pieno utilizzo delle risorse del programma al 31/12/2023”.

- misure in materia di parità di genere e diffusione della cultura di genere, accesso ai servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia, erogazione servizi per la prima infanzia, gli interventi tesi a sostenere la copertura dei costi sostenuti per l'assunzione di personale tecnico informatico impiegato nel supporto all'attività di vaccinazione e di personale infermieristico (asse B);
- progetti formativi di riqualificazione professionale, in particolare nell'ambito dell'economia digitale e sostenibile, borse di ricerca, sistema delle competenze (asse C).

Dalla Relazione annuale di attuazione, emerge che, a fine anno, il Programma ha portato all'avvio di oltre 49.600 progetti, che hanno coinvolto più di 1,6 milioni di destinatari, con una prevalenza femminile (54 per cento). La suddivisione dei beneficiari conferma la ripartizione della relazione dell'anno precedente; infatti, i destinatari disoccupati rappresentano oltre i tre quarti (76 per cento), al cui interno prevale la componente femminile con una percentuale analoga a quella registrata a livello complessivo (55 per cento). I destinatari possiedono i seguenti livelli di istruzione: *i*) il 50 per cento ha un'istruzione primaria/secondaria inferiore; *ii*) il 37 per cento un'istruzione secondaria superiore/post secondaria; *iii*) il 13 per cento un'istruzione terziaria.

Gli indicatori di *output* confermano gli esiti positivi della *performance* del Por. Risultano infatti superati i valori *target* al 2023 di tutti gli indicatori di *output* comuni ad eccezione del *target* relativo agli occupati della Pdl 10iv. Per quanto riguarda, invece, gli indicatori di *output* specifici relativi alle misure implementate per il contrasto all'emergenza Covid-19, i *target* al 2023 risultano superati, ad eccezione dell'indicatore CV30 - Valore delle azioni del FSE per combattere gli effetti del covid -19. La Regione riferisce, inoltre, che per taluni indicatori di risultato si sono registrati valori immediatamente prossimi al *target* 2023; diversamente, per altri, in particolare quelli tesi a monitorare la situazione occupazionale, è stato rilevato un grado di raggiungimento più lontano dai *target*, riconducibile, secondo la Regione, agli effetti della crisi sanitaria in particolare sui giovani.

Con riguardo agli strumenti finanziari, dalla risposta all'istruttoria emerge che, al 31/12/2022, non sono state attivate, nell'ambito del Por, operazioni relative a tali strumenti né sono state programmate valutazioni *ex ante* necessarie per il loro impiego.

3.2.3 Il Programma Garanzia Giovani

Nel ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020 relativo al FSE, un ambito particolarmente rilevante è rappresentato dalla promozione di strategie volte a sostenere ed incentivare l'occupazione giovanile nonché a contrastare l'inattività dei giovani non occupati e non inseriti in un percorso di istruzione o formazione.

In questo contesto si inserisce il programma "Garanzia Giovani" (*Youth Employment Initiative - YEI*) che rappresenta un'iniziativa straordinaria europea in favore dell'occupazione, aperta a tutte le Regioni che presentano un livello di disoccupazione giovanile superiore al 25 per cento, tra cui è ricompresa la Regione Toscana. Tale programma nasce nel tracciato delineato dalla Raccomandazione del Consiglio europeo del 22 aprile 2013 con cui l'Unione

europea si è attivata per contrastare il fenomeno c.d. NEET¹⁶⁰. I finanziamenti provengono da risorse del FSE ai sensi dell'art. 16 del Regolamento (Ue) n. 1304/2013 stanziati dall'Unione europea e da una quota di cofinanziamento nazionale.

In linea con la raccomandazione del Consiglio europeo, l'Italia ha approvato uno specifico programma, il Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani (d'ora in poi anche Pon -Iog), adottato dalla Commissione europea con decisione di esecuzione C (2014) 4969. Sotto il profilo della *governance*, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali svolge il ruolo di Autorità di gestione mentre le Regioni agiscono come Organismi intermedi.

Con decisione di esecuzione C (2017) 8927 del 18 dicembre 2017, che modifica la decisione C (2014) 4969 dell'11 luglio 2014, la Commissione europea ha approvato la riprogrammazione delle risorse del Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani. Dal 1° gennaio 2017 le funzioni e i compiti di Autorità di gestione e di certificazione sono state trasferite all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL).

In questa cornice si colloca il "*piano esecutivo regionale della Garanzia Giovani*"¹⁶¹, approvato con d.g.r. n. 346 del 28 aprile 2014 in raccordo con i documenti di indirizzo definiti per il Por FSE, che rappresenta la fonte di finanziamento principale degli interventi del programma. Il Piano si inserisce nell'ambito di una complessiva strategia regionale per l'occupazione giovanile, avviata in precedenza con il Progetto Giovani Sì, e portata avanti nel Por FSE. Garanzia Giovani si concentra principalmente sulla fascia 15-24, e su *target* specifici nella fascia 25-29.

Il bacino di utenza del programma è stato stimato in circa 55.000 giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni. In coerenza con la strategia nazionale, le azioni previste sono le seguenti: i) orientamento, accompagnamento e consulenza per l'inserimento lavorativo; ii) promozione di tirocini e servizio civile¹⁶²; iii) l'apprendistato, inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente (per i giovani fino a 18 anni); iv) sostegno alla creazione e all'avviamento di impresa e alla mobilità; v) *bonus* occupazionali destinati ai datori di lavoro.

Il programma Garanzia Giovani è articolato in due fasi. Con la d.g.r. n. 346 del 28/4/2014 è stato approvato il Piano esecutivo di attuazione relativo alla prima fase e con d.g.r. n. 992 del 10/9/2018 quello relativo alla seconda fase¹⁶³.

La dotazione complessiva del programma a diretta gestione della Regione Toscana al 31/12/2022 era pari a 86,2 milioni (cui si aggiungono 12,6 milioni destinati al *bonus* occupazionale gestiti direttamente da Inps), di cui 56,6 milioni sulla prima fase e 29,6 milioni nella seconda fase (di cui circa 20.000,00 euro derivanti dalla contendibilità e 150.743,20 euro effetto di una dotazione aggiuntiva assegnata da ANPAL nel 2021). La dotazione aggiuntiva di

¹⁶⁰ Il fenomeno Neet (*Not in Education, Employment or Training*) indica persone non impegnate nello studio, né nel lavoro né nella formazione.

¹⁶¹ Con la delibera n. 342/2014 si è preso atto delle risorse a disposizione della Regione Toscana; con la delibera n. 346/2014 è stato approvato il Piano esecutivo di attuazione.

¹⁶² In merito, si precisa che il servizio civile rientra tra gli interventi posti in essere solo nella prima fase.

¹⁶³ Nel corso degli anni il programma Garanzia Giovani è stato oggetto di rimodulazioni finanziarie e aggiornamenti sia in ragione della complementarità con altri fondi sia a seguito della valutazione della capacità di spesa. Per il dettaglio di questi ultimi si rinvia a Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 54/2021/PARI; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 131/2022/PARI.

150.743,20 euro è stata recepita nel bilancio previsionale 2022-2024 ed è stata allocata sulla Misura 5 “Tirocinio Extracurricolare”, con imputazione al 2023 (capitoli 62687-62688).

Nel corso del 2022 sono state adottate due delibere di variazione del Piano attuativo Regionale della seconda fase la d.g.r. n. 115 del 7 febbraio 2022 e la d.g.r. n. 1000 del 29 agosto 2022. L’assistenza tecnica è invece interamente gestita nell’ambito del Programma operativo nazionale “Sistemi di politiche attive per l’occupazione” (Pon Spao)¹⁶⁴.

La dotazione finanziaria integrata del programma, disarticolata per priorità, in base all’ultimo piano approvato è riportata nella tabella che segue. Rispetto all’anno precedente si evidenzia uno spostamento di 0,9 milioni dalla misura 2B alla misura 2A per il pronto reimpiego delle economie emerse. Sul punto, la Regione riferisce che “*nonostante gli sforzi profusi, la misura 2A ha registrato significative economie a causa della consistente riduzione - verificatasi maggiormente nel periodo pandemico ma ancora persistente - dei presupposti per il riconoscimento alle agenzie della premialità vincolata agli esiti occupazionali dei giovani*”.

Tab. 44 - Programma Garanzia giovani: dotazione finanziaria al 31/12/2022. (in euro)

Priorità	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione Toscana	Totale	Riserva di efficacia
Misura 1 - A “Accoglienza e informazioni sul programma”	La misura non prevede riconoscimento economico				
Misura 1 - B “Accoglienza, presa in carico, orientamento”	1.245.000,00	415.000,00	-	1.660.000,00	<i>dato non di competenza dell'OI</i>
Misura 1 - C “Orientamento specialistico o II livello”	1.043.158,48	347.719,49	-	1.390.877,97	<i>dato non di competenza dell'OI</i>
Misura 2 - A “Formazione mirata all’inserimento lavorativo”	8.975.432,25	2.553.788,82	-	11.529.221,07	<i>dato non di competenza dell'OI</i>
Misura 2 - B “Reinserimento giovani 1518enni in percorsi formativi”	24.283.094,11	7.425.931,88	-	31.709.025,99	<i>dato non di competenza dell'OI</i>
Misura 2 - C “Assunzione e formazione”	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)				
Misura 3 “Accompagnamento al lavoro”	6.750.156,85	2.096.911,15	-	8.847.068,00	<i>dato non di competenza dell'OI</i>
Misura 4 - A “Apprendistato per qualifica e diploma professionale”	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)				
Misura 4 - B “Apprendistato professionalizzante”	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)				
Misura 4 - C “Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca”	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)				
Misura 5 - “Tirocinio extracurricolare”	19.776.706,37	6.039.257,11	-	25.815.963,48	<i>dato non di competenza dell'OI</i>
Misura 6 - “Servizio civile”	3.003.153,00	1.001.051,00	-	4.004.204,00	<i>dato non di competenza dell'OI</i>
Misura 7 - “Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità”	957.677,62	319.225,87	-	1.276.903,49	<i>dato non di competenza dell'OI</i>
Misura 8 - “Mobilità professionale transnazionale e territoriale”	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)				
Misura 9 - “Bonus occupazionale”	Misura non gestita dall'OI -Regione Toscana (gestione nazionale INPS)				
Assistenza tecnica	Attività non finanziata a valere sul PON IOG				
Totale	66.034.378,68	20.198.885,32	-	86.233.264,00	<i>dato non di competenza dell'OI</i>

Fonte: Regione Toscana prot. 4340/2023.

¹⁶⁴ Il Pon Spao è stato approvato con decisione C (2017) 8928 del 18 dicembre 2017.

In sede istruttoria, sono stati presi in considerazione gli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria del Programma Garanzia giovani, da parte della Regione Toscana. In tale ambito, un primo profilo di analisi si è focalizzato sulla gestione finanziaria delle sole risorse del programma a carico del bilancio regionale nell'esercizio 2022; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione relativo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2022, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale.

In merito al primo aspetto, è stato richiesto alla Regione di comunicare l'elenco dei capitoli di entrata e di spesa, l'ammontare degli stanziamenti di competenza, gli impegni e i pagamenti relativi all'esercizio 2022. Con nota del 18 maggio 2023 (*prot. n. 4340*), integrata con successiva nota *prot. n. 4477/2023* la Regione ha fornito riscontro, trasmettendo i dati richiesti.

La Sezione ha provveduto a verificare i dati ricevuti con le risultanze del rendiconto regionale, utilizzando la lista di capitoli comunicata dalla Regione; tale riscontro ha evidenziato una piena coerenza tra gli elementi informativi trasmessi e le evidenze contabili. In dettaglio, l'esame dei dati riepilogati nella tabella seguente evidenzia come, nel 2022, sia stata registrata una forte crescita degli impegni che raggiungono un valore prossimo agli 11 milioni, quasi il doppio del dato dell'anno precedente, a fronte di uno stanziamento di competenza simile al 2021.

Cresce pertanto notevolmente il tasso di impegno rispetto agli stanziamenti, pari al 60 per cento, a fronte del 31,6 per cento del 2021. Anche i pagamenti di competenza risultano in forte crescita, raggiungendo il valore di 9,4 milioni, a fronte di 3,3 milioni del 2021. Ne consegue un incremento della capacità di pagamento, rispetto agli impegni, che sale dal 56 per cento all'87 per cento.

Nel 2022 sono stati effettuati anche 2 milioni di pagamenti in conto residui, a fronte degli 0,8 del 2021, portando così a 11,6 milioni il valore totale dei pagamenti.

Tab. 45 - Programma Garanzia Giovani: stato di avanzamento finanziario per misura (esercizio 2022). (in euro)

Priorità	Stanziamenti di competenza 2022 (a)	Impegni 2022 (b)	Stanziamenti di competenza 2021 (c)	Impegni 2021 (d)	Variazione impegni 2022-2021 (b-d)	Pagamenti 2022 (e)	Pagamenti 2021 (f)	Variazione Pagamenti 2022-2021 (e-f)	Pagamenti in conto residui 2022
Misura 1 - A					0			-	
Misura 1 - B					0			-	
Misura 1 - C					0			-	
Misura 2 - A	4.473.381,68	1.266.212,01	4.639.314,47	2.250.513,57	- 984.301,56	924.072,00	1.935.617,83	-1.011.545,83	197.780,00
Misura 2 - B	7.030.709,50	4.599.974,80	5.345.817,29	2.930.115,36	1.669.859,44	3.722.218,45	936.621,93	2.785.596,52	1.656.461,85
Misura 3	1.108.767,70	1.085.700,00	2.160.567,70	460.000,00	625.700,00	1.085.700,00	448.200,00	637.500,00	11.800,00
Misura 4 - A					-			-	
Misura 4 - B					-			-	
Misura 4 - C					-			-	
Misura 5	5.496.103,40	3.907.194,00	6.528.904,95	292.264,00	3.614.930,00	3.674.178,00	0	3.674.178,00	285.244,00
Misura 6					0			-	
Misura 7	129.471,32		129.471,32	-	0		0	-	
Misura 8					0			-	
Misura 9					0			-	
Assistenza tecnica					0			-	
Totale	18.238.433,6	10.859.080,81	18.804.075,73	5.932.892,93	4.926.187,88	9.406.168,45	3.320.439,76	6.085.728,69	2.151.285,85

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana *prot. n. 4477/2023*.

Si riporta inoltre di seguito la tabella relativa al monitoraggio sullo stato attuazione con i dati disaggregati per priorità al 31/12/2022.

Tab. 46 - Programma Garanzia Giovani: stato di attuazione per misura al 31/12/2022. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2022	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2022	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati al 31/12/2021	Numero progetti finanziati al 31/12/2022
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)		
Misura 1- A "Accoglienza e informazioni sul programma"	la misura non prevede riconoscimento economico							
Misura 1- B "Accoglienza, presa in carico, orientamento"	1.660.000,00	1.660.000,00		1.660.000,00			39.899	39.899
Misura 1 - C "Orientamento specialistico o II livello"	1.390.877,97	1.252.894,50		1.252.894,50			26.989	26.989
Misura 2 - A "Formazione mirata all'inserimento lavorativo"	11.529.221,07	8.062.473,81	69,93	7.053.384,90	61,18	87,48	552	715
Misura 2 - B "Reinserimento giovani 1518enni in percorsi formativi"	31.709.025,99	28.446.780,07	89,71	25.318.911,63	79,85	89,00	224*	218
Misura 2-C Assunzione e formazione	misura non attivata (nessuna assunzione impegno)							
Misura 3 "Accompagnamento al lavoro"	8.847.068,00	8.217.700,00	92,89	8.217.700,00	92,89	100,00	5.226	6.067
Misura 4 - A "Apprendistato per qualifica e diploma professionale"	misura non attivata (nessuna assunzione impegno)							
Misura 4 - B "Apprendistato professionalizzante"	misura non attivata (nessuna assunzione impegno)							
Misura 4 - C "Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca"	misura non attivata (nessuna assunzione impegno)							
Misura 5 tirocinio extracurricolare	25.815.963,48	21.541.985,12	83,44	18.902.439,12	73,22	87,75	10.202	13.406
Misura 6 Servizio civile	4.004.204,00	4.003.827,92	99,99	4.003.827,92	99,99	100,00	799	799
Misura 7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	1.276.903,49	649.448,00	50,86	649.448,00	50,86	100,00	17	17
Misura 8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale	misura non attivata (nessuna assunzione impegno)							
Misura 9 Bonus occupazionale	misura non gestita dall'OI - Regione Toscana (gestione nazionale INPS)							
Assistenza tecnica	Attività non finanziata a valere sul PON IOG							
Totale	86.233.264,00	73.835.109,42	85,62	67.058.606,07	77,76	90,82	83.908	88.110

Fonte: Regione Toscana *prot.* 4340/2023. * I progetti della misura 2B risultano inferiori a quelli del 2021 perché ridotti del numero di progetti revocati nel 2022.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento finanziario complessivo del programma, dall'inizio della programmazione al 31 dicembre 2022, gli impegni risultano pari a 73,8 milioni, corrispondenti al 85,6 per cento, in crescita rispetto al periodo precedente nel quale si fermavano al 78,1 per cento della dotazione finanziaria complessiva del programma. I pagamenti risultano 67 milioni (55,5 milioni nel 2021), pari al 77,7 per cento del programmato e al 90,8 per cento sull'impegnato (rispettivamente 64,5 per cento e 82,6 per cento nel 2021). La Regione segnala che si *"è registrato un incremento su tutte le misure ad eccezione della 2B a seguito delle revoche per mancata attivazione di alcuni progetti avvenute nel 2022"*. I dati indicano un adeguato livello di utilizzo ed efficienza realizzativa delle risorse, anche in termini di attuazione fisica. Sono stati finanziati 88.110 interventi consistenti in progetti formativi o prese in carico singole contro gli 83.908 del 2021 con un incremento annuale di 4.202 progetti (659 l'incremento tra 2021 e 2020).

Dal *report* periodico sulle adesioni a Garanzia Giovani pubblicato da Regione Toscana e aggiornato al 1° febbraio 2023¹⁶⁵ risulta che, dall'avvio del programma a febbraio 2023, le

¹⁶⁵ I *report* sono pubblicati periodicamente sul sito istituzionale della Regione Toscana, consultabili su <www.regione.toscana.it/garanzia-giovani>.

adesioni sono state 190.126. Si confermano i dati statistici sulla distribuzione dell'anno precedente, infatti la maggior parte dei giovani che hanno aderito sono di cittadinanza italiana, mentre il 12,5 per cento è straniero. I giovani compresi nella fascia di età 15-24 rappresentano la quota più alta (66 per cento) con un picco per i 19 e 20 anni, mentre quelli appartenenti alla fascia di età 25-30 hanno un'incidenza del 34 per cento. Le partecipazioni maschili (52 per cento) sono leggermente superiori a quelle femminili. I giovani residenti in altre regioni sono stabili e rappresentano il 5,1 per cento delle adesioni registrate.

La Regione Toscana ha altresì fornito i risultati definitivi al 31/12/2022 del monitoraggio sui livelli occupazionali presentati nella tabella seguente. I giovani presi in carico dai centri per l'impiego sono stati oltre 120.000 (poco più di 115.000 nel 2021) di questi 111.262 sono stati inseriti nel mercato del lavoro tramite tirocini, contratti di apprendistato, contratti a tempo determinato e indeterminato. In particolare, gli inserimenti con contratto a tempo indeterminato raggiungono il numero di 4.989 nell'anno 2022 in aumento di 245 (+5 per cento); quelli con contratto a tempo determinato salgono a 47.428, con un incremento di 3.904 unità (+9 per cento). Dalla tabella emerge una ripresa rispetto al drastico calo registrato in tutte le attività e interventi erogati 2020, tuttavia inferiore a quella registrata nel 2021.

Tab. 47 - Piano operativo Programma Garanzia Giovani 2014-2020: dati sul livello di occupazione.

Tipologia		Valori al 31/12/2021	Valori al 31/12/2022	Differenza (01/01/2022- 31/12/2022)	Variazione % 2022 - 2021
Giovani presi in carico:		115.931	120.008	4.077	3,52
<i>di cui Giovani inseriti nel mercato del lavoro</i>		103.937	111.262	7.325	7,05
Tipo di contratto*	Tirocinio	39.985	42.253	2.268	5,67
	Contratto a tempo determinato	43.524	47.428	3.904	8,97
	Contratto di apprendistato	15.684	16.592	908	5,79
	Contratto a tempo indeterminato	4.744	4.989	245	5,16

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana *prot.* n. 4340/2023.

Da ultimo, nella successiva tabella viene riportato il livello di avanzamento annuale della spesa dichiarata per priorità, nel 2021 e 2022, oltre al dato cumulato a fine 2022; la spesa certificata è invece un dato disaggregato in disponibilità della AdG, l'Organismo intermedio ha pertanto comunicato solo il dato complessivo, come riportato nella tabella che segue. La spesa dichiarata nel 2022 è pari a 7,5 milioni, portando il dato complessivo a fine 2022 a 63,6 milioni, con un incremento del 13 per cento rispetto al complessivo 2021.

Tab. 48 - Programma Garanzia Giovani: spesa dichiarata e *target* di spesa per Asse. (in euro)

Priorità	Spesa dichiarata nel 2021	Spesa dichiarata nel 2022	Totale spesa dichiarata al 31/12/2021	Totale spesa dichiarata al 31/12/2022	Target finale 2023
Misura 1- A "Accoglienza e informazioni sul programma"					
Misura 1- B "Accoglienza, presa in carico, orientamento"	0,00		1.667.258,00	1.667.258,00	1.660.000,00
Misura 1- C "Orientamento specialistico o II livello"	0,00		1.358.798,00	1.358.798,00	1.390.877,97
Misura 2 - A "Formazione mirata all'inserimento lavorativo"	2.925.812,00	937.336,00	6.054.764,74	6.992.100,74	7.546.952,00
Misura 2 - B "Reinserimento giovani 1518enni in percorsi formativi"	1.283.953,57	4.681.908,66	20.041.625,37	24.723.534,03	27.757.672,40
Misura 2 - C "Assunzione e formazione"				-	
Misura 3 "Accompagnamento al lavoro"	0,00		6.327.800,00	6.327.800,00	9.827.800,00
Misura 4 - A "Apprendistato per qualifica e diploma professionale"					
Misura 4 - B "Apprendistato professionalizzante"					
Misura 4 - C "Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca"					
Misura 5 Tirocinio extracurriculare, anche in mobilità geografica	0,00	1.884.305,00	16.023.725,00	17.908.030,00	24.773.725,00
Misura 6 Servizio civile	0,00		4.002.665,10	4.002.665,10	4.002.665,10
Misura 7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	0,00		649.448,00	649.448,00	649.448,00
Misura 8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale				-	
Misura 9 Bonus occupazionale				-	
Assistenza tecnica				-	
Totale	4.209.765,57	7.503.549,66	56.126.084,21	63.629.633,87	77.609.140,47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana, *prot.* 4477/2023.

3.2.4 Il Psr FEASR

Il programma di Sviluppo rurale 2014-2020 della Regione Toscana per l'impiego delle risorse del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (d'ora in poi, anche, FEASR) si propone di stimolare la competitività del settore agricolo, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali, nonché realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, compresi la creazione ed il mantenimento di posti di lavoro.

Il Programma è stato approvato con decisione (Ce) 26 maggio 2015, n. 3507, recepita dalla Regione Toscana con d.g.r. n. 788 del 4/8/2015. Esso si articola in sei priorità, in cui sono raggruppate varie misure e sotto misure, ciascuna correlata a una determinata categoria di interventi; a queste si aggiungono le misure discontinue, trascinamenti della programmazione 2007-2013 privi di un'omologa priorità nell'attuale programmazione.

Il programma è stato più volte soggetto rimodulazioni al fine di riallineare gli interventi per tener conto del mutare delle circostanze e di conseguire gli obiettivi di spesa¹⁶⁶. Meritevoli di segnalazione sono le modifiche al piano finanziario intervenute nel 2020 (cfr. *supra* paragrafo 3.1.3). Nel corso del 2021 è stato emendato il piano finanziario del programma a seguito dell'approvazione del Regolamento (Ue) n. 2020/2220 che ha previsto l'estensione della programmazione 2014-2020 alle annualità 2021 e 2022, con conseguente aumento della dotazione

¹⁶⁶ Il dettaglio delle modifiche apportate nel corso degli anni al Psr FEASR è riportato nelle deliberazioni n. 54/2021/PARI e n. 131/2022/PARI, adottate dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana.

finanziaria nonché l'introduzione di risorse aggiuntive EURI¹⁶⁷ del Next Generation EU (d'ora in poi, NGEU), istituito dal Regolamento (Ue) n. 2020/2094 del Consiglio; la dotazione complessiva per il periodo 2014-22 sale quindi a 1.291,6 milioni.

L'ultima versione del programma (i.e., versione 11.1) è stata approvata con decisione della Commissione europea C(2022) 6113 *final* del 22 agosto 2022, recepita dalla Regione Toscana con d.g.r. del 12 settembre 2022, n. 1022¹⁶⁸.

Si riporta, di seguito, la tabella di ripartizione annuale della dotazione complessiva del Psr FEASR, così come desumibile dall'ultima versione in vigore (i.e., 11.1) inclusiva dei richiamati incrementi, con il dettaglio delle singole quote di cui essa si compone. La quota europea ammonta a 582,6 milioni, pari al 45,1 per cento del totale; quella nazionale assomma a 709,1 milioni, di cui 496,3 milioni a carico statale (70 per cento) e 212,7 milioni quale quota regionale.

Tab. 49 - Psr FEASR Dotazione delle risorse per anno al 31.12.2022. (in euro)

Anno	Finanziamento	Quota Ue	Quota Nazionale	di cui Stato	di cui Regione Toscana
2014	0	0	0	0	0
2015	204.763.451	88.294.000	116.469.451	81.528.616	34.940.835
2016	205.512.523	88.617.000	116.895.523	81.826.866	35.068.657
2017	137.527.829	59.302.000	78.225.829	54.758.081	23.467.749
2018	133.599.258	57.608.000	75.991.258	53.193.881	22.797.377
2019	133.865.955	57.723.000	76.142.955	53.300.069	22.842.887
2020	134.151.206	57.846.000	76.305.206	53.413.644	22.891.562
2021	167.558.320	79.342.933	88.215.387	61.750.771	26.464.616
2022	174.669.042	93.843.887	80.825.155	56.577.608	24.247.547
Totale	1.291.647.584	582.576.820	709.070.764	496.349.536	212.721.230

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana *prot.* n. 4300/2023.

La dotazione finanziaria del programma viene successivamente disarticolata per priorità, sempre in base ai valori in essere alla data del 31.12.2022.

¹⁶⁷ *EUropean Recovery Investment*.

¹⁶⁸ Le modifiche sono state effettuate al fine di: velocizzare l'attuazione del Psr e la sua spesa; valorizzare la filiera castanicola da frutto; attivare la Misura 14 "Benessere animale", quale sostegno per le imprese agro-zootecniche che si impegnano al raggiungimento di standard più avanzati di benessere animale; finanziare la seconda annualità di impegno per le aziende beneficiarie del bando Misura 11 "Agricoltura biologica"; rafforzare la misura 13 "Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici"; modificare il piano finanziario anche per riallocare le economie che si sono generate a valere sui bandi chiusi; adeguare il piano degli indicatori.

Tab. 50 - Psr FEASR 2014-2022 dotazione finanziaria per priorità.

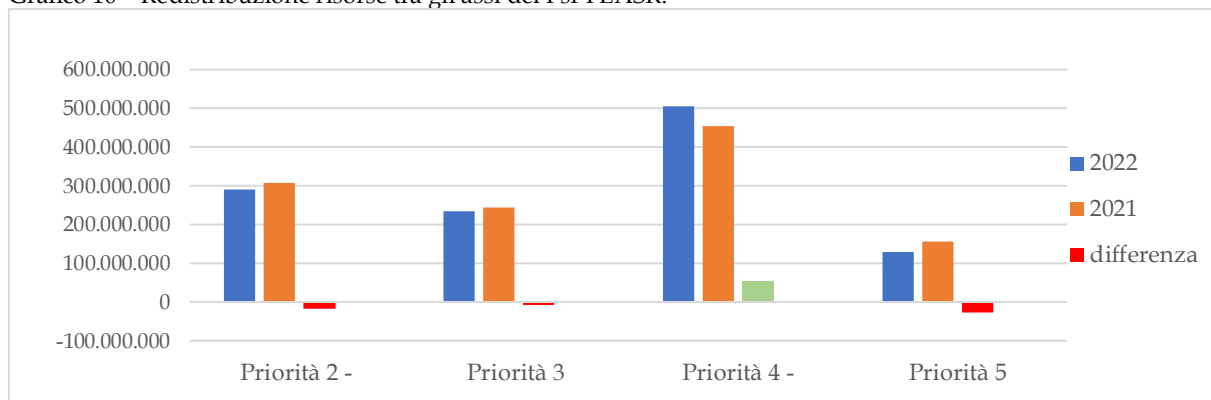
(in euro)

Priorità	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione Toscana	Totale	Riserva di efficacia di attuazione
Priorità 1 - Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali	0	0	0	0	0
Priorità 2 - Potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme, promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste	136.377.511	107.524.978	46.082.133	289.984.623	13.457.155
Priorità 3 - Accesso tecnologie informazione e comunicazione	104.744.766	91.178.609	39.076.547	234.999.922	11.007.767
Priorità 4 - Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, compresa la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo	222.449.422	198.479.842	85.062.789	505.992.054	18.435.061
Priorità 5 - Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale	61.915.727	46.451.095	19.907.612	128.274.435	8.368.569
Priorità 6 - Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali	49.201.584	45.431.593	19.470.683	114.103.859	5.943.518
Assistenza tecnica	6.656.905	6.146.830	2.634.356	15.438.091	0
Misure discontinue (trascinamenti)	1.230.904	1.136.588	487.109	2.854.601	0
Totale	582.576.820	496.349.536	212.721.230	1.291.647.584	57.212.070

Fonte: Regione Toscana - PSR 2014-22 vers. 11.1 (Delibera di Giunta regionale n. 696 del 20 giugno 2022 e delibera n. 1022 del 12 settembre 2022), prot. n. 4300/2023.

Dal confronto con la versione precedente del Psr FEASR, oggetto di esame nell'ambito del precedente giudizio di parificazione, emerge una diversa distribuzione delle risorse tra le varie priorità. In particolare, la priorità 4 "Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, compresa la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo" è stata incrementata di 52,2 milioni (+11,5 per cento rispetto al piano finanziario 2021) provenienti dalla priorità 2 per 16,4 milioni, dalla priorità 3 per 8,2 milioni e dalla priorità 5 per 27,6 milioni. È d'uopo segnalare che la rimodulazione ha comportato una riduzione del 17,7 per cento rispetto al piano finanziario 2021 sulla priorità 5, maggiormente legata al perseguimento di obiettivi climatici.

Grafico 10 – Redistribuzione risorse tra gli assi del Psr FEASR.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Nell'attuazione del Psr FEASR numerose operazioni sono svolte dall'Organismo pagatore, Artea - Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura¹⁶⁹. Più in dettaglio, Artea autorizza, controlla, esegue, contabilizza i pagamenti, pone in essere gli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria ed effettua i compiti affidateli dalla Regione in materia di fondi comunitari. Le somme di provenienza comunitaria e statale non transitano nel bilancio

¹⁶⁹ Ai sensi dell'art. 7 del Reg (Ue) 1306/2013, gli OP ricevono l'abilitazione all'operatività da parte del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, a seguito dell'accertamento di adeguate garanzie.

regionale; in particolare, la quota Ue è rimborsata all'Organismo pagatore dal Ministero dell'Economia e delle finanze, unitamente alla corrispondente quota di cofinanziamento nazionale, sulla base delle dichiarazioni di spesa trimestrali presentate alla Commissione europea che effettua i pagamenti intermedi accreditando le risorse sul Fondo di Rotazione ex l. n. 183/1987.

La quota di cofinanziamento regionale relativa al Psr (pari, come detto, a 212,7 milioni) viene gestita tramite un unico capitolo di spesa (cap. n. 52518). Tali risorse sono impegnate dall'AdG e liquidate in favore dell'Organismo pagatore che le utilizza, unitamente al finanziamento europeo e statale, per il pagamento dei progetti e dei premi.

In sede istruttoria sono stati presi in considerazione gli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria del FEASR, da parte della Regione Toscana. In tale ambito, un primo profilo di analisi si è focalizzato sulla gestione finanziaria delle sole risorse del Psr FEASR a carico del bilancio regionale nell'esercizio 2022; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2022, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale, statale e regionale.

In merito al primo aspetto, i dati forniti in sede istruttoria dalla Regione (cfr. tabella seguente), per i quali la Sezione ha accertato la coerenza con le risultanze del rendiconto presentato, mettono in luce, anche nel 2022, l'integrale impegno degli stanziamenti disponibili sul capitolo di diretta gestione da parte della Regione Toscana (cap. 52518), per 23,5 milioni, in favore dell'Organismo pagatore Artea. Nel raffronto con i dati relativi all'esercizio 2021, si registra un decremento pari a 5,2 milioni sia negli stanziamenti sia negli impegni (in entrambi i casi il dato del 2021 era pari a 28,7 milioni). Sul fronte dei pagamenti a favore dei beneficiari finali si riscontra invece un miglioramento, con un incremento di quasi 2,8 milioni delle erogazioni (da 23,9 milioni nel 2021 a 26,7¹⁷⁰).

Tab. 51 - Psr FEASR 2014-2022: monitoraggio sullo stato di avanzamento finanziario per Priorità (esercizio 2022).
(in euro)

Priorità	Stanziamenti di competenza 2022 (a)	Impegni 2022 (b)	Stanziamenti di competenza 2021 (c)	Impegni 2021 (d)	Variazione impegni 2022-2021 (b-d)	Pagamenti 2022 (e)	Pagamenti 2021 (f)	Variazione Pagamenti 2022-2021 (e-f)
Priorità 1	-	-	-	-	-	-	-	-
Priorità 2	1.317.817	1.317.817	5.335.370	5.335.370	- 4.017.553	1.498.524	4.454.770	- 2.956.246
Priorità 3	3.323.637	3.323.637	3.904.305	3.904.305	- 580.668	3.779.392	3.259.902	519.490
Priorità 4	15.910.552	15.910.552	16.281.314	16.281.314	- 370.762	18.092.296	13.594.093	4.498.203
Priorità 5	1.341.886	1.341.886	1.078.138	1.078.138	263.748	1.525.893	900.192	625.701
Priorità 6	1.390.437	1.390.437	1.734.193	1.734.193	- 343.756	1.581.101	1.447.966	133.135
Assistenza tecnica	211.020	211.020	341.065	341.065	- 30.045	239.956	284.772	- 44.816
Misure discontinue	4.652	4.652	6.153	6.153	- 1.501	5.289	5.138	151
Totale	23.500.000	23.500.000	28.680.538	28.680.538	- 5.180.538	26.722.452	23.946.833	2.775.619

Fonte: Regione Toscana su dati Artea¹⁷¹.

¹⁷⁰ Al riguardo si precisa che i pagamenti registrati nel 2022 sul capitolo 52518 del rendiconto regionale ammontano a 23.500.000 euro ed eguagliano gli impegni. Tale valore si riferisce al trasferimento di somme all'Op Artea che, a sua volta, ha effettuato erogazione nei confronti dei beneficiari finali per 26.722.452 euro come indicato in tabella.

¹⁷¹ I pagamenti si riferiscono alle risorse erogate da Artea ai beneficiari nell'annualità 2022. Il dato riferito agli stanziamenti e impegni riportato in tabella è calcolato sulla base dell'incidenza percentuale dei pagamenti per

Nella tabella seguente si riporta lo stato di avanzamento finanziario complessivo al 31/12/2022, occorre precisare che la versione 11.1 del Psr FEASR, come già richiamato, ha determinato una variazione delle dotazioni tra assi; ciò naturalmente incide sul raffronto tra i dati di avanzamento nei due anni 2021 e 2022 per i singoli assi, ma non sul complessivo delle risorse che è rimasto invariato.

Ciò premesso, i dati raccolti (sintetizzati nella tabella successiva) evidenziano un tasso di impegno alla data del 31/12/2022, pari al 96 per cento della dotazione finanziaria. Al 31/12/2021 il tasso di impegno era del 82 per cento. Il complesso delle somme impegnate, infatti, sale a 1.242,7 milioni, rispetto ai 1.064,1 milioni del 2021.

Sul fronte dei pagamenti, si registra un livello di avanzamento del 63 per cento (51 per cento nel 2021), rispetto alle disponibilità finanziarie totali, e del 66 per cento (62 per cento nel 2021), rispetto agli importi impegnati. In totale risultano erogati ai beneficiari 819,2 milioni (661,1 milioni nel 2021), a fronte di 46.837 progetti finanziati o premi erogati (43.141 nel 2021), con una progressione annuale di spesa dichiarata di 158,1 milioni (140,3 milioni nel 2021) e 3.696 ulteriori progetti.

La priorità in cui si registrano maggiori pagamenti è la 4 “*preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all’agricoltura e alla silvicoltura*”.

Tab. 52 - Psr FEASR 2014-2022: stato di attuazione per Priorità al 31/12/2022.

(in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2022	Impegni al 31/12/22	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/22	Pagamenti su programmato (%) (e)=d/a	Pagamenti su Impegni (%) (f)=d/b	Numero progetti finanziati al 31/12/21	Numero progetti finanziati al 31/12/22
	(a)	(b)	(c)=b/a	(d)	(e)=d/a	(f)=d/b		
Priorità 1	-	0	0	0	0	0	0	0
Priorità 2	289.984.623	278.691.047	96%	149.446.733	52%	54%	1.218	1.911
Priorità 3	234.999.922	221.467.247	94%	123.899.654	53%	56%	1.021	2.220
Priorità 4	505.992.054	495.945.116	98%	418.475.093	83%	84%	39.806	40.758
Priorità 5	128.274.435	124.841.143	97%	69.278.232	54%	55%	337	952
Priorità 6	114.103.859	104.428.587	92%	49.587.408	43%	47%	375	598
Assistenza tecnica	15.438.091	14.438.090	94%	7.181.848	47%	50%	254	264
Misure di-scontinue	2.854.601	2.854.600	100%	1.353.970	47%	47%	130	134
Totale	1.291.647.585	1.242.665.830	96%	819.222.939	63%	66%	43.141	46.837

Fonte: Regione Toscana prot. 4300/2023 - Impegni d.g.r. n. 1041 del 19/9/2022. Pagamenti: database Artea.

Nella successiva tabella viene riportato il livello di avanzamento annuale della spesa dichiarata per priorità, nel 2022 e 2021, oltre al dato cumulato a fine 2022 e al *target* di spesa finale; non sono state, invece, trasmesse informazioni circa la spesa certificata in quanto non disponibili. I valori indicati evidenziano che per centrare il *target* finale al 2025 occorre effettuare ancora circa un terzo dei pagamenti programmati; tuttavia, secondo quanto riferito dalla Regione, l’obiettivo di spesa al 2022 sarebbe stato conseguito e superato, con uno scarto positivo di oltre 53 milioni, al netto del prefinanziamento ricevuto¹⁷².

priorità sul totale dei pagamenti per il 2022. Gli stanziamenti e impegni si riferiscono ai dati relativi al capitolo regionale 52518 relativo al cofinanziamento regionale.

¹⁷² Ai sensi dell’art. 38 del reg. Ue 1306/2013, ai fini del conseguimento dell’obiettivo di spesa, alle spese effettivamente sostenute dall’Op può essere sommata la quota ricevuta a titolo di prefinanziamento pari, per il PSR della Regione Toscana, a 28.855.241,19 euro (corrispondente al 3 per cento dell’ammontare totale del FEASR nella prima versione del Programma). Calcolato al lordo di tale prefinanziamento, lo scarto positivo rispetto al *target* intermedio al 2022 sale a 81,9 milioni (110 per cento dell’obiettivo).

Tab. 53 - Psr FEASR 2014-2022: Spesa certificata e *target* di spesa per Asse. (in euro)

Priorità	Spesa dichiarata nel 2021	Spesa dichiarata nel 2022	Totale spesa dichiarata al 31/12/2022	Totale spesa dichiarata al 31/12/2021	Target finale 2025
Priorità 1	0	0	0	0	-
Priorità 2	26.106.249	8.781.786	149.446.733	140.664.947	289.984.623
Priorità 3	19.103.973	22.148.339	123.899.654	101.751.315	234.999.922
Priorità 4	79.665.360	107.585.213	418.475.093	310.889.881	505.992.054
Priorità 5	5.275.385	8.942.177	69.278.232	60.336.055	128.274.435
Priorità 6	8.485.498	9.265.712	49.587.408	40.321.696	114.103.859
Assistenza tecnica	1.668.849	1.406.211	7.181.848	5.775.638	15.438.091
Misure discontinue (trascinamenti)	30.107	30.998	1.353.970	1.322.973	2.854.601
Totale	140.335.422	158.160.434	819.222.939	661.062.504	1.291.647.584

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana *prot.* 4300/2023 - Data base pagamenti Artea.

Sul livello di attuazione finanziaria ha inciso l'andamento della spesa rientrante nelle priorità 6 e 3. La prima - relativa allo sviluppo economico e all'inclusione sociale delle zone rurali - ha risentito della scelta di attivare la misura n. 19 *Leader*¹⁷³ in un momento successivo rispetto alle altre. Al riguardo, la Regione precisa che nel mese di aprile sono stati pubblicati, a valere sulle nuove risorse, 8 bandi e almeno altri due 2 sono programmati a breve.

Quanto al rallentamento rilevato sulla priorità tre - relativa all'accesso alle tecnologie dell'informazione e comunicazione - la Regione ha precisato che gran parte delle risorse sono attivate con modalità di progettazione integrata, che presenta un *iter* procedimentale mediamente più complesso e più lungo rispetto ai bandi singoli¹⁷⁴.

In sede istruttoria, la Regione Toscana ha fornito elementi informativi circa lo stato di attuazione degli indicatori di *performance* Priorità per Priorità al 31/12/2022, rapportandoli al *target* 2025 e all'85 per cento dello stesso. La Regione riferisce che i pagamenti effettuati sono ad esclusivo titolo dei fondi *mainstream*¹⁷⁵. Più in dettaglio, ai sensi di quanto disposto dell'art. 6 del Reg. Ue 215/2014, per ciascuna Priorità, la percentuale di avanzamento degli indicatori finanziari è determinata rispetto al 100 per cento del *target* al 2025; diversamente, per gli indicatori fisici la percentuale di esecuzione è determinata e descritta rispetto all'85 per cento del *target* 2025. L'esame dei dati restituisce un quadro non uniforme; in alcune misure i *target* risultano superati, mentre in altre si registrano ritardi. In via generale, tuttavia, si rileva un andamento positivo, sia in termini di imprese raggiunte e operazioni finanziate, che di terreni agricoli interessati e di popolazione coperta; ciò lascia un adeguato margine di confidenza circa l'effettiva capacità di conseguire gli obiettivi finali nel 2025.

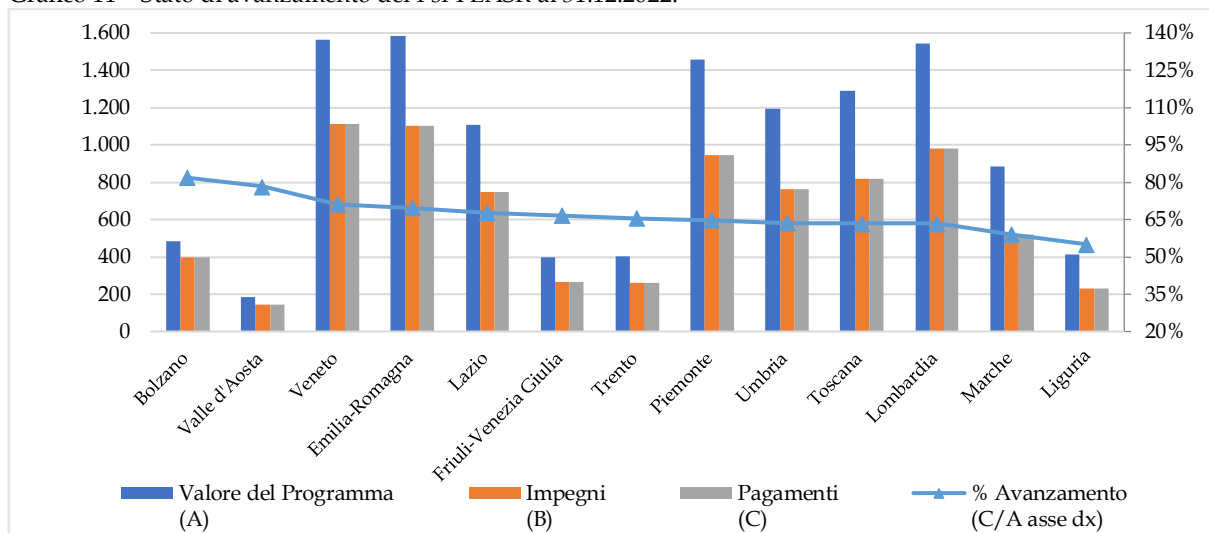
I risultati sul livello di attuazione complessiva sopra descritti collocano la Regione Toscana in una posizione di ritardo nel confronto con altre realtà regionali più sviluppate (cfr. grafico seguente).

¹⁷³ La misura *Leader* (*Liaison Entre Actions pour le Development de L'Economie Rurale*) è lo strumento per promuovere in maniera sostenibile le aree marginali dei diversi territori e favorirne lo sviluppo.

¹⁷⁴ I PIF (Progetti Integrati di Filiera) sono uno strumento che aggrega tutti gli attori di filiere agricole e agroalimentari (produttori primari, imprese di trasformazione e commercializzazione, ecc.) al fine di superare le principali criticità delle filiere stesse.

¹⁷⁵ Si precisa comunque che ai sensi regolamentari il Quadro di Efficacia (*Performance Framework*) si applica esclusivamente ai fondi *mainstream*.

Grafico 11 – Stato di avanzamento del Psr FEASR al 31.12.2022.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-IGRUE. Bollettino "Monitoraggio delle Politiche di coesione Programmazione 2014-2020 Programmazione 2021-2027. Situazione al 31/12/2022".

Più in dettaglio, il sistema nazionale di monitoraggio tenuto dall'Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) del Ministero dell'Economia e delle finanze (cfr. grafico seguente), per il gruppo di Regioni più sviluppate, restituisce un livello complessivo di avanzamento finanziario del 66,25 per cento¹⁷⁶ a fine 2022; si tratta di un dato superiore a quello fatto registrare dalla Regione Toscana (63,43 per cento) che si colloca al decimo posto nel gruppo. Si segnala, inoltre, che anche il dato integrale nazionale (66,30 per cento) si attesta ad un livello superiore a quello della Regione Toscana, che risulta indietro anche rispetto a varie regioni in transizione o meno sviluppate.

3.2.5 Il Po FEAMP

Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (d'ora in poi, anche, FEAMP) è lo strumento finanziario previsto dall'Unione europea, nell'ambito della programmazione 2014-2020, per i settori della pesca e dell'acquacoltura e prevede misure volte al conseguimento degli obiettivi della Politica comune della pesca (Pcp). Tale fondo trova specifica disciplina nel Regolamento (Ue) n. 508 del 15 maggio 2014 ed è attuato sul territorio nazionale attraverso un programma operativo nazionale approvato con decisione di esecuzione della Commissione europea C (2015) n. 8452 in data 25 novembre 2015.

Nel periodo di programmazione 2014-2020, il FEAMP viene attuato a livello nazionale mediante un Programma operativo unico per tutto il territorio. L'Autorità di gestione è la Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura del Ministero delle politiche agricole e forestali (MiPAAF)¹⁷⁷, l'Autorità di certificazione è l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) – Organismo pagatore nazionale, il quale riveste anche il ruolo di Autorità di Audit, tramite l'ufficio coordinamento dei controlli specifici¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Per quanto riguarda i Programmi FEASR, il trasferimento dei dati di attuazione al Sistema Nazionale di Monitoraggio non è ancora completo. Le informazioni risultano dal bollettino di monitoraggio di IGRUE e sono state estratte dal sito "Rete Rurale Nazionale". Il valore degli impegni è stato equiparato al valore dei pagamenti.

¹⁷⁷ Individuata con d.m. 1622 del 13 febbraio 2014.

¹⁷⁸ Individuata con d.m. 25934 del 16 dicembre 2014.

Le Regioni agiscono, invece, come Organismi intermedi, responsabili, per il territorio di riferimento, della gestione di parte delle misure previste dal Programma e dei relativi fondi ad esclusione delle priorità “raccolta dati e del controllo” e “politica marittima integrata”. I rapporti con il MiPAAF sono regolati attraverso una convenzione, efficace per tutto il periodo di programmazione,¹⁷⁹ che individua modalità, criteri e responsabilità per l’attuazione dei compiti delegati¹⁸⁰.

Con delibera n. 627/2017 la Giunta regionale ha approvato il Documento di attuazione regionale (Dar) del programma, che ricomprende, in allegato, il piano finanziario suddiviso per priorità, misure e soggetto finanziatore, oltre al sistema di gestione e controllo. Il documento e il piano finanziario sono stati successivamente modificati più volte¹⁸¹ per tener conto delle necessità emergenti; l’ultima versione, adottata con d.g.r. n. 991/2022, approva il nuovo piano finanziario, al fine di ottimizzare la spesa e raggiungere gli obiettivi di certificazione 2022, e introduce una nuova misura di compensazione in favore delle imprese danneggiate dall’aumento dei costi energetici conseguenti alla crisi russo-ucraina.

La dotazione complessiva del Po FEAMP della Regione Toscana è di 18,8 milioni. Le misure del Po FEAMP riguardano, in particolare, investimenti per l’ammodernamento delle strutture produttive e di quelle che operano nella fase di trasformazione e commercializzazione del prodotto ittico. Di una certa rilevanza (pari a un terzo del *budget*) è l’attuazione della priorità 4 relativa allo sviluppo sostenibile delle zone di pesca, attraverso la selezione dei Gruppi di azione costiera (cd. *Flags*¹⁸²) e delle relative strategie di sviluppo partecipativo ai sensi dell’art. 61 e ss. del regolamento n. 508/2014¹⁸³.

Il piano finanziario, originariamente approvato in Giunta per priorità, misura, soggetto finanziatore e annualità, non risulta allo stato articolato in senso cronologico. Si riporta, di seguito, la tabella di ripartizione delle risorse al 31 dicembre 2022. Si rileva che, rispetto all’anno precedente, è stata incrementata la priorità 2 di circa 521 milioni e sono state ridotte le priorità 1 (-274 milioni) e 5 (-247 milioni); una lieve riduzione ha interessato anche la priorità 4.

¹⁷⁹ Lo schema di convenzione è stato approvato con d.g.r. n. 1096 del 8 novembre 2016.

¹⁸⁰ La convenzione con Artea è stata approvata con decreto dirigenziale n. 12263 del 22 agosto 2017 e sottoscritta in data 1° settembre 2017.

¹⁸¹ Per il dettaglio di questi ultimi si rinvia a Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 54/2021/PARI; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 131/2022/PARI.

¹⁸² *Fishery Local Action Group*.

¹⁸³ Art. 61, Reg. n. 508/2014: “Ai fini del FEAMP, i gruppi di azione locale di cui all’articolo 32, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (Ue) n. 1303/2013 sono designati gruppi di azione locale nel settore della pesca (*Flag*). I *Flag* propongono una strategia integrata di sviluppo locale di tipo partecipativo basata almeno sugli elementi di cui all’articolo 60 del presente regolamento e sono responsabili della sua attuazione. I *Flag*: a) rispecchiano ampiamente l’asse principale della loro strategia e la composizione socioeconomica della zona tramite una rappresentazione equilibrata delle parti interessate principali, inclusi il settore privato, il settore pubblico e la società civile; b) garantiscono una rappresentazione significativa dei settori della pesca e/o dell’acquacoltura. Qualora la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo riceva il sostegno di altri fondi oltre al FEAMP, l’organismo di selezione dei *Flag* per i progetti sostenuti dal FEAMP rispetta i requisiti di cui al paragrafo 3. I *Flag* possono inoltre svolgere compiti aggiuntivi che vanno oltre le mansioni minime di cui all’articolo 34, paragrafo 3, del regolamento (Ue) n. 1303/2013, se tali compiti sono loro delegati dall’autorità di gestione”.

Tab. 54 - Po FEAMP 2014-2020: dotazione finanziaria per priorità al 2022. (in euro)

Priorità	Quota UE	Quota-Stato	Quota Regione Toscana	Totale	Riserva di efficacia di attuazione
Priorità 1 - Sviluppo sostenibile della pesca	1.597.967	1.118.577	479.390	3.195.935	387.000
Priorità 2 - Sviluppo sostenibile dell'acquacoltura	2.869.947	2.008.963	860.984	5.739.894	333.000
Priorità 4 - Sviluppo sostenibile delle zone di pesca e di acquacoltura	3.349.911	2.344.938	1.004.973	6.699.822	804.000
Priorità 5 -Misure connesse alla commercializzazione e alla trasformazione	1.174.056	821.840	352.217	2.348.113	-
Assistenza tecnica	475.542	272.933	116.971	865.447	-
Totale	9.467.424	6.567.250	2.814.536	18.849.210	1.524.000

Fonte: Regione Toscana - PO FEAMP - modifica Piano Finanziario allegato 1 Dar FEAMP - d.g.r. n. 991 del 29.8.22.

In sede istruttoria sono stati presi in considerazione gli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria del Po FEAMP, da parte della Regione Toscana. In tale ambito, un primo profilo di analisi si è focalizzato sulla gestione finanziaria nell'esercizio 2022; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2022, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale, statale e regionale.

In merito al primo aspetto, l'esame dei dati forniti dalla Regione Toscana (cfr. tabella seguente), i cui dati contabili relativi alle priorità attuative ed esclusa l'assistenza tecnica sono stati riscontrati dalla Sezione con i dati di rendiconto¹⁸⁴, evidenzia come nel 2022 siano stati registrati minori impegni (2,9 milioni a fronte di 3,9 milioni del 2021), in corrispondenza ad una riduzione anche degli stanziamenti di competenza; l'analisi dei dati mostra comunque una variazione positiva della capacità di impegno (pari al 76,9 per cento a fronte del 62,6 per cento del 2021). I pagamenti di competenza (2,5 milioni, a fronte di 2,46 milioni del 2021) determinano un tasso di realizzazione finanziaria degli impegni dell'86 per cento, in crescita rispetto al 2021 (62 per cento).

Tab. 55 - Po FEAMP stato di avanzamento finanziario nell'esercizio 2022. (in euro)

Priorità	Stanziamenti di competenza 2022 (a)**	Impegni 2022 (b)	Impegni 2021 (c)	Stanziamenti di competenza 2021 (d)	Variazione impegni 2022-2021	Pagamenti (*) 2022 (e)	Pagamenti 2021 (*) (f)	Variazione Pagamenti 2022-2021
Priorità 1 - Sviluppo sostenibile della pesca	1.470.299,75	763.291,57	175.591,40	1.800.000,00	-1.036.708,43	121.275,41	100.810,00	20.465,41
Priorità 2 - Sviluppo sostenibile dell'acquacoltura	414.782,48	412.241,46	1.810.119,76	2.110.119,76	- 697.878,30	1.061.297,90	1.305.868,00	- 244.570,10
Priorità 4 - Sviluppo sostenibile delle zone di pesca e di acquacoltura	1.715.297,70	1.593.166,20	1.825.930,58	1.905.384,40	- 312.218,20	1.086.723,80	890.023,00	196.700,80
Priorità 5 -Misure connesse alla commercializzazione e alla trasformazione	24.430,82	2.466,84	-	311.173,67	- 308.706,83	140.989,31	16.729,00	124.260,31
Assistenza tecnica **	149.234,81	130.965,20	131.742,75	176.046,84	- 45.081,64	85.965,20	147.000,00	- 61.034,80
Totale	3.774.045,56	2.902.131,27	3.943.384,49	6.302.724,67	-3.400.593,40	2.496.251,62	2.460.430,00	35.821,62

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. 4323/2023.

* I pagamenti sono quelli effettuati da ARTEA in favore dei beneficiari finali.

** Lo stanziamento è stato calcolato con quanto presente in bilancio ad eccezione dei capitoli per spese per personale assunto per progetti finalizzati FEAMP: per questa stesa è stato considerato l'importo degli impegni 2022.

¹⁸⁴ Tale verifica ha avuto ad oggetto solo gli stanziamenti di competenza e gli impegni in quanto il valore dei pagamenti comunicato - come precisato dalla Regione Toscana - si riferisce a quelli effettuati da ARTEA in favore dei beneficiari.

Per quanto concerne l'avanzamento complessivo (cfr. tabella successiva disarticolata per priorità), il programma si attesta al 93,46 per cento per cento in termini di impegnato a fronte del 79,7 per cento del 2021 con un incremento di quasi 14 punti percentuali, e al 71,59 per cento in termini di pagamenti, a fronte del 53,5 per cento del 2021, con un incremento di 18 punti percentuali. I progetti finanziati dall'avvio sono 205 (154 nel 2021). Gli incrementi maggiori in termini di impegni tra l'anno 2022 e l'anno 2021 si registrano sulle priorità 2.

Tab. 56 - Po FEAMP stato di attuazione per priorità al 31/12/2022.

(in milioni)

Priorità	Dotazione finanziaria	Impegni al 31/12/2022	Impegni su programmato	Pagamenti (*) al 31/12/2022	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati al 31/12/2021	Numero progetti finanziati al 31/12/2022
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)		
Priorità 1	3,196	2,525	78,99%	1,81	56,70%	71,78%	40	74
Priorità 2	5,740	5,652	98,47%	4,90	85,37%	86,70%	34	38
Priorità 4	6,700	6,390	95,38%	3,78	56,40%	59,13%	64**	77
Priorità 5	2,348	2,261	96,29%	2,26	96,24%	99,94%	15	15
Assistenza tecnica	0,865	0,789	91,20%	0,744	86,00%	94,30%	1***	1***
Totale	18,85	17,617	93,46%	13,494	71,59%	76,60%	154	205

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. 4323/2023. (*) I pagamenti al 31.12.2022 sono quelli effettuati da ARTEA in favore dei beneficiari finali per le Priorità 1, 2, 4 e 5. Per Assistenza Tecnica quanto pagato o trasferito ad ARTEA da Regione Toscana. (**) I progetti selezionati, corrispondenti a quelli inseriti nella procedura informatica SIPA del MASAF, sono quelli selezionati dai 4 FLAG, i 4 progetti relativi al sostegno preparatorio e le attività svolte dai flag per la gestione e animazione (gestione diretta). Non sono stati conteggiati i progetti finanziati (presenti quindi nelle graduatorie approvate) ma decaduti o ritirati dai beneficiari. (***) Per esigenze di gestione, come disposto dal DAR FEAMP è stato previsto un progetto unico che individua la Regione Toscana quale beneficiario finale.

Nel 2022, pur nelle difficoltà della contingenza, sono proseguite le attività del programma e sono state messe a bando risorse per le misure: i) n. 1.42 (relativa al valore aggiunto, qualità dei prodotti e utilizzo delle catture indesiderate) con un contributo concesso di 38.598,40 euro; ii) n. 1.33 (relativa all'arresto temporaneo attività di pesca), per il finanziamento di 38 premi per euro 93.859,40; iii) n. 2.48 (relativa ad investimenti produttivi nel settore dell'acquacoltura) con 5 domande ammesse per un contributo di 287.929 euro ; iv) nn. 4.63 e 4.64 (relative ai FLAG) cui sono stati assegnati circa 1,5 milioni; v) n. 5.69 (relativa alla trasformazione dei prodotti, compensazioni covid) il cui bando è stato pubblicato due volte, ma ha avuto un'unica domanda di partecipazione nel 2021 e la cui istruttoria è ancora in corso.

Nel complesso la Regione segnala alcune criticità generali legate alle difficoltà incontrate dagli operatori, principalmente connesse all'approvvigionamento di materiali e attrezzature, che hanno rallentato la realizzazione dei progetti da parte degli stessi, determinando la richiesta, da parte dei beneficiari finali, di proroghe per l'esecuzione e la rendicontazione.

La spesa certificata alla Commissione europea ammonta complessivamente a circa 11,7 milioni pari al 62 per cento della dotazione finanziaria. Nel 2021 la spesa certificata al 31/12 ammontava invece a 9,7 milioni, pari al 51,4 per cento della dotazione finanziaria. Nell'esercizio 2022 pertanto si è avuto un incremento della spesa certificata di circa 2 milioni, nel 2021 l'incremento era stato di 2,3 milioni rispetto al precedente. La Regione riferisce che è "stato raggiunto il target N+3 assegnato alla Regione Toscana; a fronte di euro 961.382,00 (omissis), di quota UE, è stato certificato l'importo di euro 1.002.813,42"; tuttavia, il target 2023 appare ancora lontano.

Tab. 57 - Po FEAMP spesa dichiarata e certificata 2022.

(in euro)

Priorità	Spesa dichiarata 2021	Spesa dichiarata 2022	Spesa certificata 2021	Spesa certificata 2022	Scostamenti % fra spesa certificata 2022 e 2021	Totale spesa dichiarata al 31/12/2022	Totale spesa certificata al 31/12/2022	Target finale 2023	Totale spesa certificata al 31/12/2021
Priorità 1	165.256,46	56.268,00	165.256,46	56.268,00	-108.988,46	1.697.165,68	1.697.165,68	3.195.934,59	1.640.897,68
Priorità 2	1.362.529,60	978.592,91	1.362.529,60	978.592,91	-383.936,69	4.634.524,22	4.634.524,22	5.739.894,21	3.655.931,31
Priorità 4	665.609,99	970.765,86	665.609,99	970.765,86	305.155,87	3.275.903,11	3.275.903,11	6.699.821,64	2.305.137,25
Priorità 5	151.162,41		151.162,41		-151.162,41	2.095.048,96	2.095.048,96	2.348.112,97	2.095.048,96
Assistenza	-		0	0	0,00	0,00	0,00	865.446,59	0,00
Totale	2.344.558,46	2.005.626,77	2.344.558,46	2.005.626,77	-338.931,69	11.702.641,97	11.702.641,97	18.849.210,00	9.697.015,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana prot. n. 4323/2023.

3.2.6 Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo

Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia marittimo 2014 -2020 è stato approvato dalla Commissione europea l'11/6/2015, con decisione di esecuzione C (2015) 4102 e successiva presa d'atto da parte della Regione Toscana, con d.g.r. n. 710 del 6 luglio 2015¹⁸⁵.

Il Programma è cofinanziato dal FESR, nell'ambito dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea (CTE). Esso ha l'obiettivo di promuovere e sostenere la cooperazione tra le regioni italiane e francesi dell'alto Tirreno, ossia Corsica, Sardegna, Liguria, le cinque province della costa Toscana e i dipartimenti francesi delle Alpi-Marittime e del Var situati nella Regione della Provenza-Alpi-Costa Azzurra (Paca). Il programma interessa direttamente 6,5 milioni di cittadini, ma le ripercussioni si estendono a un bacino più ampio.

La dotazione finanziaria è pari ad 199,6 milioni, di cui 169,7 milioni quale quota FESR (pari all'85 per cento della dotazione finanziaria) e 29,9 milioni provenienti da fondi di derivazione nazionale¹⁸⁶. La Regione Toscana, nella sua qualità di AdG, gestisce con il proprio bilancio le risorse FESR e le contropartite pubbliche italiane, di cui al fondo di rotazione, come previsto dall'intesa Stato-Regioni del 14 aprile 2016¹⁸⁷. Il programma si articola in quattro assi di intervento, volti alla promozione della competitività delle imprese e dell'occupazione, alla messa in sicurezza del territorio, alla tutela dell'ambiente ed alla promozione del trasporto sostenibile; a questi si aggiunge l'asse di assistenza tecnica.

Si riporta, di seguito, la tabella di ripartizione annuale della spesa pubblica totale per il Pc - Ifm e delle specifiche fonti di finanziamento di cui essa si compone, al 31 dicembre 2022, corrispondente al piano finanziario del programma; tali disponibilità non corrispondono alle risorse iscritte nel bilancio regionale, in quanto quest'ultimo non comprende le contropartite nazionali francesi e il cofinanziamento privato. Conseguentemente, nella colonna relativa al finanziamento statale è riportata la quota nazionale italiana come indicata dalla comunicazione della Agenzia di coesione. A ciò segue la tabella di ripartizione delle disponibilità

¹⁸⁵ Le modifiche sono state assunte con decisioni C (2018) n. 1490 del 7 marzo 2018 e n. 6318 del 24 settembre 2018, di cui la Giunta regionale ha preso atto con delibera n. 1182 del 29 ottobre 2018.

¹⁸⁶ Le contropartite nazionali possono essere garantite da contropartite pubbliche automatiche (fondo di rotazione nazionale - ex legge n. 183/1997 - come confermato nella delibera Cipe n. 10/2015) e/o altre contropartite nazionali pubbliche (per i beneficiari francesi e/o italiani) e/o contropartite private per i partner privati. Per la Francia il cofinanziamento è normalmente a carico del beneficiario, sia esso pubblico o privato.

¹⁸⁷ Come previsto da delibera Cipe n. 10 del 28 gennaio 2015, per la programmazione 2014-2020 il fondo di rotazione copre i soggetti pubblici o di diritto pubblico.

finanziarie per asse, precisando che nel corso del programma non sono intervenute modifiche al piano finanziario.

Tab. 58 - Pc Ifm 2014-2020: Dotazione delle risorse per anno al 31/12/2022. (in euro)

Anno	Finanziamento	Quota Ue	Quota Nazionale	di cui Stato Italia	di cui Regione Toscana
2014	-	-	-	-	-
2015	24.362.199	20.707.869	3.654.330	2.893.278	-
2016	20.648.957	17.551.613	3.097.344	2.452.290	-
2017	37.519.032	31.891.177	5.627.855	4.455.797	-
2018	38.269.412	32.529.000	5.740.412	4.544.913	-
2019	39.034.800	33.179.580	5.855.220	4.635.811	-
2020	39.815.497	33.843.172	5.972.325	4.728.526	-
Totale	199.649.897	169.702.411	29.947.486	23.710.615	-

Fonte: Regione Toscana da Decisione Ue C (2015) 4102 *final* del 11/06/2015 – comunicazione da ACT a Rgs-IGRUE prot. AICT 1484-15/02/2016.

Tab. 59 - Pc Ifm 2014-2020: Dotazione finanziaria per Priorità al 31/12/2022. (in euro)

Priorità	Quota Ue	Quota Nazionale	Quota Stato Italia	Quota Regione Toscana	Totale
Asse 1 - Promozione della competitività delle imprese nelle filiere prioritarie transfrontaliere	35.094.458	6.193.140	4.894.273	-	41.287.598
Asse 2 - Protezione e valorizzazione risorse naturali e culturali e gestione dei rischi	82.950.538	14.638.331	11.568.281	-	97.588.869
Asse 3 - Miglioramento dell'accessibilità dei territori	26.320.844	4.644.855	3.670.706	-	30.965.699
Asse 4 - Rafforzamento della coesione sociali e dell'inserimento attraverso l'attività economica	15.154.427	2.674.311	2.113.436	-	17.828.738
Asse 5 - Assistenza tecnica	10.182.144	1.796.849	1.463.919	-	11.978.993
Totale	169.702.411	29.947.486	23.710.615	-	199.649.897

Fonte: Regione Toscana- decisione Ue C(2015) 4102 *final* del 11/06/2015 – comunicazione da ACT a Rgs-IGRUE prot. AICT 1484-15/02/2016.

Nella presente analisi sono stati presi in considerazione gli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria del Pc - Ifm, da parte della Regione Toscana. In tale ambito, un primo profilo di analisi si è focalizzato sulla gestione finanziaria nell'esercizio 2022; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio alla fine del 2022, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale.

Quanto al primo aspetto, in sede istruttoria è stato richiesto alla Regione di comunicare l'elenco dei capitoli di entrata e di spesa, l'ammontare degli stanziamenti di competenza, gli impegni e i pagamenti relativi all'esercizio 2022. Con nota del 22 maggio 2023 (prot. n. 4428) la Regione ha fornito riscontro, trasmettendo i dati richiesti. La gestione del programma nel bilancio regionale avviene attraverso l'utilizzo di quattro capitoli di entrata e di 199 capitoli di spesa. La Sezione ha provveduto a riscontrare i dati ricevuti con le risultanze del rendiconto regionale, utilizzando la lista di capitoli comunicata dalla Regione; tale riscontro ha evidenziato una piena coerenza tra gli elementi informativi trasmessi e le evidenze contabili. In dettaglio, l'esame dei dati sopra riepilogati evidenzia come nel 2022 siano stati registrati impegni per complessivi 25,2 milioni, contro i 29,8 milioni dell'anno precedente (-15 per cento); anche gli stanziamenti di competenza risultano in contrazione di circa il 12 per cento. Si registra una flessione del tasso di impegno, dal 77 al 74 per cento.

Sul fronte dei pagamenti si osserva un rallentamento della spesa. I pagamenti di competenza del 2022 si attestano, infatti, sul valore di circa 13 milioni (19,8 milioni nel 2021)

riducendosi del 34 per cento. Decresce anche la capacità di pagamento delle somme impegnate, che passa dal 66,3 al 51,4 per cento. Tenendo in considerazione anche i pagamenti in conto residui, pari nel 2022 a 10,6 milioni (12,7 milioni nel 2021), il totale delle erogazioni si attesta a 23,6 milioni (32,5 milioni nel 2021). La dinamica sembra nel complesso coerente con la fase di chiusura del programma e l'avanzamento già raggiunto nel 2021.

Tab. 60 - Pc Ifm 2014-2020: monitoraggio sullo stato di avanzamento finanziario per Priorità nell'esercizio 2022. (in euro)

Priorità	Stanziamenti di competenza 2022 (a)	Impegni 2022 (b)	Stanziamenti di competenza 2021 (c)	Impegni 2021 (d)	Variazione impegni 2022-2021	Pagamenti 2022 (e)	Pagamenti 2021 (f)	Variazione Pagamenti 2022-2021
Asse 1	3.310.545	2.348.029	4.733.594	3.436.834	-32%	1.964.918	2.439.731	-19%
Asse 2	12.592.898	9.252.201	15.816.097	14.209.650	-35%	6.402.982	10.288.426	-38%
Asse 3	7.583.207	6.226.707	9.129.747	5.041.728	24%	1.595.256	2.175.482	-27%
Asse 4	8.528.888	6.342.378	6.300.802	5.246.510	21%	2.461.355	3.617.396	-32%
Asse 5 - Assistenza tecnica	2.088.378	1.059.498	2.882.635	1.879.899	-44%	537.650	1.254.754	-57%
Totale	34.103.916	25.228.814	38.862.875	29.814.622	-15%	12.962.161,31	19.775.789	-34%

Fonte: Regione Toscana prot. 4428/2023.

Per quanto concerne l'avanzamento complessivo (cfr. tabella successiva disarticolata per assi di priorità), gli impegni derivanti dalle operazioni selezionate nell'ambito di tutti gli assi del programma ammontano complessivamente a 196,6 milioni (corrispondenti al 98,5 per cento della dotazione finanziaria complessiva del programma), mostrando così un andamento stabile rispetto all'anno precedente anche in ragione della quasi totalità di realizzazione del programma; sul fronte dei pagamenti, comprensivi degli anticipi erogati, il livello di attuazione si attesta invece al 85 della dotazione (86 per cento dell'impegnato) con un sensibile incremento rispetto all'anno precedente nel quale il dato era pari al 70 per cento (71 per cento dell'impegnato). Peraltro, la buona *performance* registrata dal Pc Ifm trova conferma anche nel raffronto con gli altri programmi di cooperazione transfrontaliera con Autorità di gestione italiana. Difatti, dall'analisi dei dati pubblicati dal sistema di monitoraggio detenuto da RGS-IGRUE¹⁸⁸ emerge che il programma in discorso presenta valori, sia in termini di impegno sia di pagamento, abbondantemente sopra la media di realizzazione degli stessi (i.e., 85,56 per cento, per gli impegni e il 61,90 per cento, per i pagamenti).

Impegni e pagamenti sono relativi a un totale di 129 progetti selezionati, esclusa l'assistenza tecnica, 6 in più rispetto al 2021 e coinvolgono 893 beneficiari diretti tra capofila e *partner* di progetto. A fine 2022 risultano chiusi il 60 per cento dei progetti tra quelli finanziati e un ulteriore 6 per cento in ultimazione contro il 36,59 per cento del 2021.

¹⁸⁸ Cfr. MEF – IGRUE. Bollettino "Monitoraggio delle Politiche di coesione Programmazione 2014-2020 Programmazione 2021-2027. Situazione al 31/12/2022.

Tab. 61 - Pc Ifm 2014-2020: stato di attuazione per Priorità al 31/12/2022.

(in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2022	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2022	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati al 31/12/2021	Numero progetti finanziati al 31/12/2022
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)		
Asse 1	41.287.598	41.214.862	100%	35.687.502	86%	87%	48	49
Asse 2	97.588.869	96.333.658	99%	83.612.825	86%	87%	39	42
Asse 3	30.965.699	30.246.783	98%	26.133.215	84%	86%	18	20
Asse 4	17.828.738	16.819.278	94%	16.448.026	92%	98%	18	18
Asse 5	11.978.993	11.978.993	100%	7.674.089	64%	64%	1	1
Totale	199.649.897	196.593.574	98%	169.555.657,3	85%	86%	124	130

Fonte: Regione Toscana prot. 4428/2023.

Le spese sostenute rendicontate dai beneficiari, e verificate dai controllori, ammontano a 160,5 milioni, contro i 124,5 milioni al 31/12/2021, e rappresentano l'80,39 per cento (62,4 per cento nel 2021) della dotazione del programma. Le spese certificate (cfr. seguente tabella) incluse nelle domande di pagamento inviate alla Commissione europea ammontano a 139,5 milioni contro i 113,4 milioni del 2021, pari al 70 per cento (contro il 56,8 per cento del 2021) della dotazione del programma. La spesa certificata cumulata cresce, nel 2022, di 26 milioni (+23 per cento rispetto al periodo precedente). L'ammontare di spesa totale certificata conseguito ha consentito di raggiungere e superare il *target* finanziario per evitare il disimpegno automatico per l'annualità 2022, che era pari a 119,4 milioni (FESR+CN).

Tab. 62 - Pc Ifm 2014-2020: Spesa certificata e *target* di spesa per Asse (esercizio 2022).

(in euro)

Priorità	Spesa dichiarata 2021	Spesa dichiarata 2022	Spesa certificata 2021	Spesa certificata 2022	Scostamenti % fra spesa certificata	Totale spesa dichiarata al 31/12/2021	Totale spesa certificata al 31/12/2021	Totale spesa dichiarata al 31/12/2022	Totale spesa certificata al 31/12/2022	Target finale 2023
Asse 1	3.825.211	2.882.033	5.753.040	2.850.677	-50%	30.286.152	28.423.782	33.168.185	31.274.459	41.287.598
Asse 2	20.615.161	14.799.830	27.640.925	10.027.391	-64%	63.627.868	58.379.853	78.427.698	68.407.244	97.588.869
Asse 3	4.970.398	9.734.859	5.852.852	8.716.060	49%	15.322.381	13.724.382	25.057.240	22.440.442	30.965.699
Asse 4	4.696.217	7.101.221	4.418.575	4.468.088	1%	9.222.232	6.826.745	16.323.453	11.294.833	17.828.738
Asse 5	3.237.120	1.452.917	3.223.125	-14.441	-100%	6.064.125	6.050.129	7.517.042	6.035.688	11.978.993
Totale	37.344.107,00	35.970.860	46.888.517	26.047.775	-44%	124.522.757	113.404.891	160.493.617	139.452.666	199.649.897

Fonte: Regione Toscana prot. 4428/2023.

Per quanto riguarda le realizzazioni fisiche, il programma ha conseguito traguardi adeguati, prossimi ai *target* finali, in particolare con riferimento all'asse 1. La Regione riferisce che "Tutti gli Assi del Programma hanno evidenziato avanzamenti positivi rispetto allo scorso anno per molti indicatori di output previsti". In merito alle criticità riscontrate relativamente agli indicatori introdotti per monitorare gli interventi attivati per contenere gli effetti del covid, la Regione rappresenta, in particolare, che "a seguito di puntuali verifiche da parte dell'autorità di Gestione, è stato verificato che molte stime dei beneficiari erano state sovrastimate in periodo pandemico senza considerare la possibilità di utilizzare fondi propri e/o statali resi disponibili successivamente alla modifica degli indicatori. Al fine di evitare il doppio finanziamento i beneficiari hanno optato per i soli contributi statali senza utilizzare i contributi del Programma".

Va inoltre segnalato che, dal 2020, l'AdG ha adottato misure per favorire l'implementazione del programma, trattasi di misure di tipo amministrativo, di riprogrammazione/riconversione e di miglioramento della liquidità finanziaria per i progetti. La Regione ha stabilito inoltre, per consentire l'ottimale utilizzo delle risorse progressivamente liberate, di finanziare attività o spese coerenti di progetti già finanziati concedendo finanziamenti aggiuntivi.

4. Controlli e irregolarità

Nel quadro regolamentare che disciplina i fondi SIE, particolare attenzione è dedicata al sistema dei controlli che si compone, in via generale, di presidi di primo e di secondo livello¹⁸⁹. Per ragioni di sintesi, in merito all'architettura complessiva e alla disciplina di dettaglio del sistema dei controlli, si rinvia a quanto già esposto nelle precedenti relazioni sulla gestione, allegate ai giudizi di parificazione sui rendiconti generali della Regione Toscana (esercizio 2020 e 2021)¹⁹⁰. In questa sede, la Sezione si limita a rammentare che, a seguito delle attività di controllo e in base alla natura e alla gravità delle irregolarità riscontrate, vengono presi provvedimenti che possono andare da semplici richiami fino alla rideterminazione o alla revoca del finanziamento (parziale o totale), anche attraverso il recupero delle somme già erogate con relativi interessi. Tali provvedimenti possono essere accompagnati da comunicazioni alla Commissione Europea o all'Olaf (Ufficio europeo per la lotta antifrode), per il conseguente avvio di procedimenti giudiziari.

Nell'ambito dell'attività istruttoria è stata posta particolare attenzione agli esiti dei controlli effettuati sull'utilizzo dei Por FESR e Por FSE nonché del PC IT-FR marittimo (programmazione 2014-20) dalle strutture regionali a ciò deputate di cui si riepilogano gli esiti.

Por CReO FESR. - La Regione ha trasmesso la sintesi annuale delle relazioni finali di *audit* e dei controlli elaborata dall'Autorità di Gestione ai sensi dell'art. 125, c. 4, lett. e), del Regolamento (UE) n. 1303/2013, riferita all'anno contabile luglio 2021-giugno 2022.

Le verifiche documentali sono state effettuate sul 100 per cento delle operazioni finanziate e sul 100 per cento delle spese rendicontate; non sono stati adottati metodi di controllo semplificati. Più in dettaglio, dall'esame della documentazione versata in atti, si evince che, agli esiti delle verifiche amministrative condotte dall'AdG, sono state effettuate rettifiche della spesa totale e/o della spesa pubblica in 60 casi durante il periodo contabile (209 nel periodo precedente) e in 7 (contro 28) casi in chiusura dei conti. I controlli documentali eseguiti su progetti la cui rendicontazione è stata effettuata tramite revisori contabili sono state effettuate a campione. Gli esiti di tali controlli hanno rilevato in n. 7 casi, irregolarità con conseguente decertificazione della spesa per 54.631,64 euro.

Complessivamente, per il Por FESR 2014-2020, a seguito delle verifiche amministrative, prima della domanda finale di pagamento intermedio sono state effettuate 342 rettifiche (erano 1229 nell'anno precedente), con conseguente decertificazione della spesa totale e della spesa pubblica, per un importo rispettivamente pari a euro 2.288.657,71 (5.456.150,08 nel periodo precedente) e a euro 1.678.651,39 (3.708.633,35 nel periodo precedente) relativi a 60 progetti.

Considerato il numero elevato di casi di decertificazioni, in particolare durante l'anno contabile, l'AdG ha proceduto ad una standardizzazione dei casi, classificandoli in due categorie distinte: *i)* le irregolarità vere e proprie; *ii)* i casi di errori o fattispecie, comunque, non ascrivibili ad una responsabilità del beneficiario. Nell'ambito di questa catalogazione emerge che, con riguardo alle verifiche condotte prima della domanda finale di pagamento

¹⁸⁹ Per la distribuzione di competenze tra i diversi attori istituzionali coinvolti, cfr. artt. 125-127 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

¹⁹⁰ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 54/2021/PARI; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 131/2022/PARI.

intermedio, il 45,5 per cento degli importi decertificati è dovuto a “irregolarità” (0,7 milioni), mentre la parte più cospicua pari al 54,5 per cento corrisponde alla tipologia “errori” (0,9 milioni).

In merito a quest’ultima categoria, occorre osservare che essa include anche le revoche per rinuncia che rappresentano il 75 per cento dei casi. In particolare, le revoche totali che costituiscono i casi più gravi di rettifica in quanto comportano la perdita di progetti da parte del programma, ammontano a 385.737,48 euro per un totale di 14 progetti.

Si rileva inoltre che relativamente ad un progetto sono state operate 19 rettifiche per un importo complessivo di 114.255,48 (i.e. importo del contributo pubblico irregolare), corrispondenti a 145.162,53 euro di costo totale rilevato come irregolare (nota prot. n. 4979/2023)¹⁹¹. Nella relazione di sintesi, trasmessa dall’Autorità di gestione, è precisato: “Le rettifiche si riferiscono tutte al medesimo progetto, relativo al caso di un beneficiario che ha rilasciato dichiarazioni false in merito all’assenza di carichi pendenti, al fine di ottenere il contributo pubblico”. Tale fattispecie è segnalata anche nella RAC ed è catalogata come caso di “sospetta frode”.

Tuttavia, in sede istruttoria, è emerso che il predetto caso è codificato sul sistema IMS OLAF come “irregolarità” e non come “sospetta frode”. A fronte di specifica richiesta istruttoria (prot. n. 4925/2023), la Regione ha rappresentato: “L’AdG inserisce in IMS i dati relativi alle irregolarità sulla base di un monitoraggio trimestrale effettuato presso i soggetti Responsabili dei Controlli (RdC) del Programma. Nell’ambito dei monitoraggi trimestrali, l’AdG raccoglie i dati e le informazioni, sia sulle nuove irregolarità comunicate dagli RdC, sia sugli aggiornamenti dei casi trasmessi dagli stessi RdC, relativi a irregolarità inserite in precedenti trimestri. Nel caso di specie, nel primo trimestre 2021, l’irregolarità relativa al progetto (omissis) è stata comunicata all’AdG dal RdC come una semplice irregolarità (codice IRQ2 in IMS) e non come una Sospetta frode (Codice IRQ3). Come tale l’AdG l’ha inserita in IM. Tuttavia, successivamente alla trasmissione iniziale da parte del RdC dei dati relativi alla irregolarità del progetto di (omissis), il caso è stato oggetto di segnalazione alla procura da parte del Dirigente Responsabile di Azione per violazione degli articoli 75 e 76 del D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, e su questa base è stato, poi, qualificato dal RdC come sospetta frode al momento della decertificazione della spesa dal Programma, nell’ambito della chiusura dei conti dell’anno contabile 2021-2022. L’AdG, non avendo avuto notizia nell’ambito del monitoraggio trimestrale delle irregolarità di tale segnalazione alla Procura, non ha potuto aggiornare nella banca dati IMS lo stato del caso, da irregolarità normale (IRQ2) a sospetta Frode (IRQ3). L’AdG procederà, in ogni caso, a tale aggiornamento nel corso del prossimo trimestre” (nota prot. n. 4979/2023).

Nel 2022 i controlli *in loco* sono ripresi regolarmente; le rettifiche complessivamente effettuate ammontano a 32.150,59 euro. Sono stati altresì effettuati verifiche *in itinere* e controlli *ex post*, finalizzati al riscontro - sei mesi dopo la conclusione delle attività progettuali - del requisito della stabilità¹⁹².

¹⁹¹ Sul punto, la Regione Toscana ha precisato che “il progetto del beneficiario (omissis), prima di essere integralmente revocato, risultava finanziato per un investimento complessivo pari ad euro 145.162,53, a fronte del quale veniva riconosciuto un contributo pubblico pari a euro 114.255,48. Non vi è, quindi, contraddizione fra i due valori riportati rispettivamente nella RAC e nel documento di “Sintesi dei controlli”, in quanto il primo si riferisce al valore dell’investimento totale, mentre il secondo a quello del contributo riconosciuto al beneficiario”.

¹⁹² I controlli *in itinere* sono stati 176 di cui 4 hanno avuto esito parzialmente irregolare. I controlli *ex post* sono stati 67 (80 nel periodo precedente) tutti con esito regolare.

Per quanto concerne i presidi di II livello, è stata esaminata la Relazione Annuale di Controllo (RAC) del Por FESR 2014-2020 relativa al VIII anno contabile, periodo 1° luglio 2021 - 30 giugno 2022 trasmessa e predisposta dall'AdA¹⁹³.

In merito agli *audit* di sistema, sono state condotte due verifiche su responsabili di azione e sul relativo Organismo intermedio Sviluppo Toscana dei settori “*Sistema informativo e pianificazione del territorio*” e “*Patrimonio culturale, museale e documentario, siti Unesco, arte contemporanea*”. Entrambi i Responsabili di attività sono stati classificati in categoria 2 (“*Funziona ma sono necessari miglioramenti*”). L'AdA ha formulato alcune raccomandazioni sulle procedure negoziali e sul Si.ge.Co per la programmazione 2021-2027 che sono state accolte dall'Adg.

La seconda tipologia di controlli (*audit* delle operazioni) si è concretizzata in verifiche in modalità *desk*, senza riscontri *in loco*, salvo per una operazione infrastrutturale realizzata dal Comune di Prato. Nella popolazione dell'anno contabile 2021-2022¹⁹⁴ sono state rilevate 55 unità negative per un importo di 6,7 milioni, per cui l'AdA ha proceduto ad un controllo per verificare la natura delle rettifiche e il loro corretto trattamento. Tra le unità negative emerge una revoca totale per sospetta frode correttamente trattata. All'esito dei controlli sulle operazioni sono state riscontrate 6 irregolarità con impatto finanziario (19 nel VII anno), tutte di tipo casuale, distribuite su 3 operazioni, per un totale di spesa totale irregolare di euro 3.842,05 (85.744,96 nel VII anno); in esito a ciò sono stati detratti dai conti nella spesa totale 3.842,11 euro per arrotondamenti contabili (69.642,28 euro nel VII anno).

Considerate le risultanze dell'attività, l'Autorità di Audit ha rilasciato un parere di *audit* senza riserve, riconoscendo un alto livello di affidabilità complessiva del sistema di gestione e controllo.

Por-Ico FSE. - In merito ai controlli di I livello, la Regione ha trasmesso la sintesi annuale delle relazioni finali di *audit* elaborata dall'Autorità di Gestione riferita all'anno contabile giugno 2021-giugno 2022.

Le verifiche amministrative sono state svolte sul 100 per cento delle domande di rimborso e sui giustificativi sottostanti. Al riguardo, nel periodo 2021-2022, i controlli si sono estrinsecati prevalentemente in verifiche a conclusione dell'intervento sia entro sia dopo la presentazione della domanda di pagamento intermedio finale. Nel primo caso sono stati verificati 122 progetti, stesso numero del periodo precedente, rilevando errori per euro 325.995,51; nel secondo caso il controllo ha riguardato 8 (25 nel periodo precedente) progetti, intercettando errori per 11.706,13 euro. In esito alle verifiche documentali entro la presentazione della domanda di pagamento intermedio finale, sono state apportate modifiche per euro 325.995,51; dopo la presentazione della domanda di pagamento sono state invece effettuate rettifiche per 11.889,87.

¹⁹³ Sul piano generale del sistema di gestione e controllo, non sono intervenuti aggiornamenti al Si.Ge.Co successivi a quelli esposti nella RAC precedente. Con decreto dirigenziale n. 3684 del 4/03/2022 è stata invece aggiornata la Strategia di audit.

¹⁹⁴ I controlli si sono svolti avvalendosi dell'assistenza tecnica della società Protiviti GS s.r.l. Per la selezione delle operazioni da esaminare è stato effettuato un campionamento statistico con metodo *Monetary Unit Sampling* (MUS) standard a due stadi; in attuazione di tale procedura sono state individuate complessivamente 30 operazioni (stesso numero dell'*audit* dell'anno contabile precedente) da sottoporre a controllo, su una popolazione di 1.164 progetti. Per un unico caso è stato effettuato un sub campionamento con verifiche su 40 fatture.

Secondo quanto emerge dal riepilogo annuale delle relazioni finali di *audit* e dei controlli effettuati, seppur in misura ridotta rispetto ai periodi contabili precedenti, una casistica ancora molto ricorrente è legata alla condizionalità del finanziamento pubblico sugli esiti occupazionali. Sono state condotte anche 154 (436 nell'anno precedente) verifiche *in loco*, avvalendosi anche delle modalità da remoto introdotte in fase emergenziale, di cui 12 con esito negativo che hanno portato a rettifiche per 12.168,33 euro, fino alla presentazione della domanda finale di pagamento intermedio, e per 13.636,58 euro dopo la stessa.

In merito ai controlli di II livello, è stata presa in considerazione la Relazione Annuale di Controllo (RAC) relativa al VIII anno contabile¹⁹⁵, periodo 1° luglio 2021 - 30 giugno 2022, trasmessa dall'AdA (*prot.* 4261/2023), individuata nel settore dell'Avvocatura regionale.

Nel periodo in esame sono stati condotti due *audit* di sistema, sulla base della valutazione del rischio e della pianificazione riportate nella strategia di *audit* (i.e., "*Settore educazione e istruzione*" e "*Settore sistema informativo, servizi digitali e cyber security*", in esito all'*audit*, ad entrambi i settori è stato attribuito il giudizio di categoria 2 "Funziona. Sono necessari alcuni miglioramenti", con un livello di affidabilità di grado medio-alto.

Nello stesso arco temporale, sono stati effettuati controlli sulle operazioni, operando un campionamento secondo la metodologia già descritta con riguardo al Por FESR. Ciò ha portato all'individuazione di 30 operazioni da sottoporre a verifica su una popolazione di 6.950 progetti, con tasso di campionamento di circa lo 0,43 per cento. Sono stati sottoposti a sub campionamento 13 progetti con un campionamento di 475 fatture. Nella popolazione del VIII periodo contabile sono presenti 97 operazioni con importi negativi per un valore complessivo di euro 320.520,61. Per queste è stato effettuato il controllo sul 100% della popolazione ad eccezione delle operazioni derivanti da avvisi di formazione per le quali è stato eseguito un controllo a campione a causa della numerosità, nel complesso pertanto sono stati analizzati 37 progetti.

In esito ai controlli, sono state riscontrate 3 operazioni caratterizzate da irregolarità (2 nell'anno contabile precedente), tutte di tipo casuale, per un ammontare di spesa irregolare di 4.241,25 euro (711,60 euro nell'anno precedente), a fronte di una spesa campionata di 55.857.188,45 euro e di una spesa effettivamente controllata di 37.301.037,67 euro; sono state quindi apportate correzioni per 4.241,31 euro comprendenti anche la spesa irregolare. Ne deriva un tasso di errore pari allo 0,224 per cento (0,079 per cento nell'anno precedente) e un tasso di errore residuo pari allo 0,221 per cento, nettamente al di sotto della soglia di rilevanza del 2 per cento; ciò ha consentito all'AdA di confermare il giudizio sull'efficace funzionamento e di concludere che gli importi dichiarati nei conti sono attendibili, completi e accurati.

Nel giugno del 2022 l'AdA è stata oggetto di un *Compliance Audit* da parte della Commissione per i Por FESR e FSE che ha riguardato i requisiti chiave specifici 16 (i.e., adeguati *audit* delle operazioni) e 18 (i.e., procedure adeguate all'emissione di un parere di *audit* affidabile per la preparazione del rapporto annuale di controllo)¹⁹⁶. Con nota *prot.* 4261/2023 l'AdA

¹⁹⁵ Sul piano generale del sistema di gestione e controllo, nel corso dell'VIII anno contabile sono intervenute 2 modifiche del Si.Ge.Co con atti adottati a fine 2021. Con decreto dirigenziale n. 3684 del 4/03/2022 è stata aggiornata la Strategia di *audit*.

¹⁹⁶ Cfr. EGESIF_14-0010-final 18/12/2014. Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri.

ha comunicato che in data 17/10/2022 è stato rilasciato un *Draft Audit Report*, precisando, al contempo, che “*Per entrambi i POR, sono state formulate solo raccomandazioni di miglioramento o rafforzamento di alcune procedure di verifica ed in particolare: della assenza di conflitto di interessi, della dimensione di impresa, di misure antifrode. Inoltre, per il POR FESR, le raccomandazioni hanno riguardato le procedure di verifica della congruità del corrispettivo corrisposto all’in-house, mentre per il POR FSE le raccomandazioni hanno riguardato le metodologie di definizione delle unità di costo standard.*”. L’AdA ha altresì rappresentato che, pur non essendo ancora stato trasmesso il rapporto definitivo, “*la scrivente Autorità ha già adeguato le proprie procedure a quanto richiesto nel rapporto*”. Limitatamente alla raccomandazione rivolta al Por FSE, si segnala che nella relativa RAC è, invece, precisato che “*il rapporto provvisorio emesso dalla Commissione ad ottobre 2022 non evidenzia carenze di impatto significativo. L’audit è comunque ancora in corso di contraddittorio, per cui non si è dato seguito alle rettifiche finanziarie proposte*”.

Pc It-Fr Marittimo. - Per quanto infine riguarda il programma di cooperazione territoriale It-Fr Marittimo, la Regione, in qualità di Autorità di gestione, effettua i controlli di I livello solo sui beneficiari italiani.

L’AdG riferisce che, nel corso del 2022, sono stati sottoposti a controllo *in loco* di primo livello 50 progetti, estratti su un campione selezionato di 61. Su 333 beneficiari verificati, 327 controlli si sono conclusi senza rilievi, in 6 casi hanno evidenziato irregolarità di piccola entità per complessivi 25.602,08 euro, che non hanno richiesto comunicazioni all’OLAF.

Quanto ai controlli di II livello, l’Autorità di Audit, individuata nel settore dell’Avvocatura regionale, ha trasmesso (*prot. n. 4261/2023*) la Relazione Annuale di Controllo (RAC) relativa al VIII anno contabile. Dall’esame della documentazione emerge che l’AdA ha proceduto all’effettuazione dell’*audit* di sistema sull’Autorità di Gestione, avente ad oggetto la verifica dell’efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo relativamente ad alcuni requisiti chiave. All’AdG è stato attribuito un giudizio di categoria 2 “*Funziona. Sono necessari alcuni miglioramenti*”, con un livello di affidabilità di grado medio-alto.

Quanto agli *audit* sulle operazioni, gli stessi sono stati svolti, per il primo periodo, sulla base delle direttive impartite dall’AdA e sotto la sua sorveglianza, da BDO Italia Spa, già utilizzata nell’anno precedente, per il secondo periodo sono state curate direttamente da AdA. Il campione, individuato con metodo non statistico in più fasi per tener conto della ridotta dimensione della popolazione di beneficiari, si è composto di 4 operazioni (5 nel 2021), su una popolazione di 87 progetti, rappresentativo del 10,31 per cento della spesa certificata nel periodo contabile. All’esito delle operazioni non sono state rilevate irregolarità finanziarie. L’*audit* dei conti ha portato alla conclusione che gli importi dichiarati sono attendibili completi e accurati. Considerata l’attività svolta l’AdA ha rilasciato un parere di *audit* senza riserve, ritenendo alto il livello di affidabilità complessiva del Sistema di gestione e controllo.

Nei Regolamenti europei è previsto l’obbligo di comunicazione alla Commissione europea da parte degli stati membri delle irregolarità e frodi individuate, superiori a 10.000 euro. Con l’ausilio del sistema conoscitivo SIDIF¹⁹⁷ è possibile accedere ad una banca dati integrata

¹⁹⁷ La banca dati SIDIF viene infatti alimentata dai dati presenti sul sistema IMS-OLAF, il quale è prevalentemente un sistema statistico e di monitoraggio delle irregolarità e delle frodi che incidono sul bilancio Ue, e dai dati forniti dalle Autorità di gestione su richiesta della Corte dei conti con un focus sulle azioni di recupero.

con il sistema informativo IMS (*Irregularity Management System*) dell'Ufficio europeo per la lotta alle frodi. Grazie all'ausilio della Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali, è stata effettuata l'estrazione delle irregolarità registrate nel sistema IMS-OLAF¹⁹⁸, limitatamente ai Por FESR, Por FSE e al Psr FEASR della programmazione 2014-2020.

Di seguito si riporta una sintesi delle irregolarità registrate sul sistema per i tre fondi relativamente al ciclo di programmazione 2014-2020. Tutti i casi registrati sono catalogati come irregolarità, con una percentuale di irregolarità tra lo 0,03 e lo 0,25 per cento della dotazione finanziaria, considerando complessivamente i casi già chiusi e quelli aperti. La Regione semestralmente invia i dati di monitoraggio sullo stato delle azioni di recupero relativo alle irregolarità censite alla Sezione di controllo Affari comunitari ed internazionali.

Tab. 63 – Irregolarità programmazione 2014-2020. (in euro)

TOSCANA 2014-2020 DATI OLAF			Importo da recuperare			Importo detratto in occasione di pagamenti intermedi o finali			Importo recuperato			Saldo ancora da recuperare		
Fondo	n casi aperti	n. casi chiusi	quota EU	quota nazionale	contributo pubblico	quota EU	quota nazionale	contributo pubblico	quota EU	quota nazionale	contributo pubblico	quota EU	quota nazionale	contributo pubblico
FESR	10	26	957.857	957.857	1.915.714	673.180	673.180	1.346.361	142.041	158.363	300.404	284.676	1.330.633	1.615.309
FSE	0	9	126.658	126.658,51	253.317	126.658	126.658	253.317	87.971	108.498	196.470	0	56.846	56.846
FEASR	21	33	1.237.443	1.607.404	2.844.847	0	0	0	894.865	1.161.818	2.056.684	342.577	445.585	788.163
Totale	31	68	2.321.958	2.691.919	5.013.878	799.839	799.839	1.599.678	1.124.878	1.428.680	2.553.559	627.253	1.833.065	2.460.319

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIDIF IMF OLAF estrazione al 31.12.2022.

La Sezione ha effettuato apposita istruttoria per la verifica della corrispondenza dei dati estratti dal sistema di monitoraggio a quelli in possesso della Regione Toscana (note *prot. n. 4925*, *n. 4926* e *n. 4927* del 14 giugno 2023) nonché per acquisire informazioni sullo stato delle procedure di recupero in corso. Con riguardo al Por FSE, la Regione ha fornito quanto richiesto, segnalando che, oltre i 6 casi tra quelli iscritti per i quali il recupero era già avvenuto integralmente negli anni precedenti, per due dei casi che figurano a sistema come ancora da recuperare il recupero è stato integrale; in un unico caso, pari a 24.000 euro, il recupero non è stato possibile poiché la società beneficiaria del finanziamento è stata cancellata dal Registro delle imprese ai sensi dell'art. 2495 cc. (nota *prot. n. 4980/2023*). In merito al Por FESR, la Regione ha confermato la corrispondenza dei casi censiti, trasmettendo altresì il dettaglio per ogni singolo caso, e ha fornito le informazioni sull'andamento delle procedure in corso e su un caso di sospetta frode, come già esposto all'inizio del presente paragrafo (*prot. n. 4979/2023*). L'analisi dei predetti dati mostra una prosecuzione delle procedure di recupero; ad aprile 2023 l'importo ancora non introitato risultava pari a 1.385.994,35. Da ultimo, la Regione, anche relativamente al Psr FEASR, ha confermato i dati complessivi, inviando il dettaglio delle operazioni di recupero in atto (note *prot. n. 5041* e *n. 5042* del 22/6/2023).

Si richiama l'attenzione sulla circostanza che la decertificazione opera sul fronte dei rapporti con la Commissione europea, sottraendo il pagamento dalla certificazione già effettuata; tuttavia, trattandosi di spesa irregolare, resta fermo l'obbligo della Regione di mettere in atto tutte le azioni necessarie al recupero degli importi nei confronti dei relativi beneficiari, a tutela dell'erario pubblico.

¹⁹⁸ La nozione di irregolarità integra qualsiasi violazione di una disposizione normativa che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio UE, solo in caso vi sia un intento doloso dell'autore si è in presenza di una frode.

5. Considerazioni conclusive

Nelle tabelle seguenti si riportano le principali criticità riscontrate, rinviando per una trattazione più esaustiva ai singoli paragrafi del seguente capitolo.

Tab. 64 - Programmazione 2021-2027: principali criticità.

Criticità rilevate	Rif. capitolo	Presente anche in precedenti gestioni finanziarie	Descrizione	Effetti
Strategia regionale del Pr FESR e SDGs Agenda 2030	2.2.1.1	no	Le informazioni acquisite in sede istruttoria non hanno consentito di desumere il peso percentuale di ogni OS al conseguimento degli SDGs né tanto meno di individuare l'obiettivo prevalente.	Difficoltà di stima del contributo effettivo delle azioni del FESR al raggiungimento dei singoli obiettivi di Agenda 2030
Complementarità tra PNRR e Pr FESR/Pr FSE+	2.2.1.2 e 2.2.2.2	no	In sede di definizione della strategia regionale, secondo quanto emerso in sede istruttoria, non è stata condotta una specifica analisi sul raccordo con i singoli investimenti del PNRR. Una prima analisi è stata effettuata ex post in sede istruttoria dal Pr Fesr, mentre il Pr FSE+ ha rinviato il raccordo agli esercizi successivi. È di fondamentale importanza garantire la complementarità tra le due politiche e adottare un efficace sistema di prevenzione, monitoraggio e verifica del cd. rischio di doppio finanziamento.	Possibile mancato sfruttamento delle sinergie tra programmi; rischio di sovrapposizione delle politiche pubbliche e, soprattutto, di doppio finanziamento
Monitoraggio attività Organismi intermedi	2.2.1.3 e 2.2.2.3	no	La realizzazione del Pr FESR e del Pr Fse+ verrà affidata anche ad organismi esterni (i.e., Sviluppo Toscana S.P.A, Agenzie). Sarebbe auspicabile l'introduzione di un rigoso sistema di monitoraggio e rendicontazione delle attività degli organismi intermedi	Vigilanza sulla corretta esecuzione delle politiche di coesione
Difetto di programmazione; mancata integrazione dei Pr FESR e FSE+ con il bilancio regionale	2.2.1.4 e 2.2.2.4	no	Dall'analisi effettuata è emersa l'assenza di un raccordo tra la programmazione di bilancio e il piano finanziario.	La dinamica realizzativa futura richiede un intenso sforzo finanziario e amministrativo da parte della Regione Toscana che dovrà individuare le risorse per dare copertura al cofinanziamento assicurandone una contabilizzazione in linea con il d.lgs. n. 118/2011.
Utilizzo del fondo per le spese impreviste a copertura del cofinanziamento regionale (Pr FESR e Pr FSE+)	2.2.1.4 e 2.2.2.4	no	La Regione Toscana provvede alla copertura della quota regionale nel bilancio 2022-2024 dei programmi Pr FESR e Pr FSE+ con risorse accantonate nell'ambito del fondo di riserva spese impreviste (capitolo 74030)	Il fondo in discorso è una posta contabile finalizzata ad assicurare l'equilibrio di bilancio in una prospettiva dinamica. Esso, infatti, costituisce un accantonamento di risorse destinate a fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio. Tale funzione non appare pertanto coerente con l'impiego dello stesso per dare copertura al cofinanziamento regionale del Pr FESR e del Pr FSE+.
Ritardo nell'avvio della programmazione 2021-27 e avanzamento dei Pr	2.2.1.4 e 2.2.2.4	no	I ritardi nella approvazione dei pacchetti regolamentari e nella stipula dell'Accordo di partenariato hanno rallentato l'approvazione dei Pr toscani. Pertanto, considerato che nell'esercizio 2022 non sono state svolte attività, la realizzazione dei programmi avverrà nel periodo 2023-2029.	Ritardo nell'avanzamento fisico e finanziario dei Pr FESR e FSE+

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Tab. 65 - Programmazione 2014-2020: principali criticità.

Criticità rilevate	Rif. Capitolo	Presente anche in precedenti gestioni Finanziarie	Descrizione	Effetti
Misure correttive Por FESR (raccomandazioni SRC deliberazione n. 130/2022/VSG)	3.1.1	no	Il Pr Fesr non ha indicato ulteriori misure di accelerazione della spesa adottate nel 2022, successivamente al deposito della deliberazione n. 130/2022/VSG.	L'implementazione di meccanismi di accelerazione della spesa potrà essere di ausilio per la realizzazione del FESR 2021-2027, attesi i ritardi di avvio e il periodo più contenuto di realizzazione (art. 105 RDC)
Rinvio cronoprogramma delle azioni deprogrammate dei Por FESR e FSE 2014-2020	3.1.1 e 3.1.2	si	L'utilizzo flessibile di Por FESR e FSE 2014-2020 ha comportato la riprogrammazione di numerose azioni sul Piano di Sviluppo e Coesione che ha scadenza nel 2026	Ritardi nell'attuazione degli obiettivi della politica di coesione
Accrescere il valore della spesa certificata Por Fesr 2014-2020	3.2.1	no	Il Por Fesr registra un alto livello di avanzamento finanziario. Si rileva l'importanza di incrementare l'andamento della spesa certificata, considerato che le spese sono ammissibili per pagamenti effettuati entro il 31.12.2023	Rischio di non riuscire a certificare tutte le risorse.
Livello di avanzamento del Pr FSE 2014-2020	3.2.2	no	Nel raffronto con altre realtà regionali della medesima categoria, il Por FSE mostra valori inferiori rispetto alla media. Più in dettaglio, la Regione Toscana risulta al decimo posto, in termini di avanzamento degli impegni; una <i>performance</i> migliore, seppure contenuta, si registra con riguardo all'avanzamento dei pagamenti, in relazione ai quali la Regione si colloca al nono posto.	Ritardi nella realizzazione della spesa
Progredire le attività per la spesa certificata alla Ue Por Fse 2014-2020	3.2.2	no	Nonostante il superamento del target, è fondamentale incrementare il livello della spesa certificata alla Ue, considerato che le spese sono ammissibili per pagamenti effettuati entro il 31.12.2023	Rischio di non riuscire a certificare tutte le risorse.
Giovani presi in carico (Programma Garanzia Giovani)	3.2.3	no	Gli inserimenti con contratto a tempo indeterminato raggiungono il numero di 4.989 nell'anno 2022 in aumento di 245 (+5 per cento); quelli con contratto a tempo determinato salgono a 47.428, con un incremento di 3.904 unità (+9 per cento). Dall'analisi emerge una ripresa rispetto al drastico calo registrato in tutte le attività e interventi erogati 2020, tuttavia inferiore a quella registrata nel 2021.	Basso impatto del programma
Livello di attuazione del Psr FEASR 2014-2022	3.2.4	si	Secondo i dati di monitoraggio nazionali, con un livello di realizzazione del 63,43 per cento il Psr FEASR della Regione Toscana si colloca al decimo posto tra le regioni più sviluppate e al disotto anche di molte regioni degli altri gruppi	Rischio di mancato impiego di tutte le risorse
Livello di attuazione della spesa certificata alla Ue FEAMP	3.2.5	si	Pur essendo la certificazione complessiva in capo al Ministero competente, è stato rilevato un livello non molto soddisfacente della spesa certificata alla Ue, considerato che le spese sono ammissibili per pagamenti effettuati entro il 31.12.2023	Rischio di mancato impiego di tutte le risorse

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

CAPITOLO XII

I PROFILI ORGANIZZATIVI

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

E IL PERSONALE REGIONALE

Sommario: 1. L'organizzazione amministrativa e il personale regionale. - 1.1 L'assetto organizzativo, la dotazione organica e il personale in servizio al 31 dicembre 2022. - 1.2 Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e la programmazione del fabbisogno di personale 2022-2024. - 1.3 La capacità assunzionale 2022. Determinazione e rispetto dei limiti. - 1.4. Piano assunzionale 2022 della Giunta regionale e relativo stato di attuazione. - 1.5 Piano assunzionale 2022 del Consiglio regionale e relativo stato di attuazione. - 1.6 Le Progressioni Verticali (PV). - 1.7 Le procedure speciali per il superamento del precariato. - 1.8 La spesa di personale: il rispetto del limite ex art. 1, comma 557-*quater* l. n. 296/2006. - 1.9 La spesa di personale a tempo determinato: rispetto del limite. - 1.9.1 Approfondimenti sulle assunzioni di personale a tempo determinato. - 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. - 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. - 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. - 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. - 1.14 Considerazioni conclusive. 2. I controlli interni della Regione Toscana. - 3. Gli enti e le agenzie regionali. - 3.1 Gli enti oggetto di esame. - 3.2 I contributi finanziari erogati dalla Regione. - 3.3 I risultati di esercizio. - 3.4 La verifica dei crediti e dei debiti reciproci. - 3.5 I controlli interni sugli enti dipendenti. - 3.6 Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e la programmazione del fabbisogno di personale. - 3.7 - La dotazione organica degli enti. - 3.8. La spesa di personale degli enti dipendenti: verifica del rispetto dei limiti per l'anno 2022. - 3.9 La spesa di personale degli enti dipendenti: il quadro di indirizzi e il sistema di deroghe. - 3.9.1 Le deroghe al finanziamento delle procedure per il superamento del precariato. - 3.10 Le facoltà assunzionali degli enti. - 3.11 Approfondimenti su Arpat. - 3.12 Il personale comandato e distaccato. - 3.13 Il sistema di nomine dei direttori degli enti. - 3.14 Considerazioni conclusive.

1. L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

La struttura organizzativa regionale, come disciplinata dall'art. 16 della l.r. n. 4/2008 (*“Autonomia dell'Assemblea legislativa”*) e dall'art. 3 della l.r. n. 1/2009 (*“Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale”*), è articolata, in 3 livelli dirigenziali per il Consiglio (Segretariato generale - eventuali direzioni di area - settori e posizioni dirigenziali individuali) e in 3 livelli dirigenziali per la Giunta (Direzione generale - direzioni e Avvocatura regionale¹⁹⁹ - settori e posizioni dirigenziali individuali). Tra di essi, sul piano funzionale, sono

¹⁹⁹ Disciplinata con l.r. 2 dicembre 2005, n. 63 per la “rappresentanza e la difesa in giudizio della Regione Toscana e degli enti, aziende ed altri organismi istituiti con legge regionale per l'esercizio di funzioni amministrative della Regione ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto”.

individuare, quali strutture di vertice, le figure del segretario generale del Consiglio, del direttore generale e dei direttori della Giunta, nonché dell'avvocato generale. In particolare, il segretariato generale è la struttura di massima dimensione del Consiglio, la direzione generale della Giunta è gerarchicamente sovraordinata alle altre direzioni - a loro volta gerarchicamente sovraordinate a settori e/o posizioni dirigenziali individuali - e l'avvocatura regionale è collocata in posizione di autonomia rispetto sia a queste ultime sia alla stessa direzione generale.

Le direzioni sono istituite con atti organizzativi dell'ufficio di presidenza del Consiglio e della Giunta regionale²⁰⁰, nei quali sono definite altresì le relative competenze. L'individuazione dei settori e delle eventuali posizioni individuali è demandata invece ai rispettivi dirigenti apicali (segretario generale per il Consiglio, direttore generale e direttori per la Giunta)²⁰¹, i quali, nei relativi provvedimenti, definiscono anche le correlate graduazioni funzionali, secondo i criteri di differenziazione della complessità delle strutture determinati con deliberazioni dell'ufficio di presidenza del Consiglio e della Giunta. Le posizioni del direttore generale e del segretario generale sono considerate di *staff*, pertanto, i relativi incarichi hanno natura fiduciaria e la loro durata è correlata a quella degli organi politici. In tutti gli altri casi, la disciplina regionale riguardante il conferimento degli incarichi, che in passato prevedeva un diffuso sistema di *spoils system* per tutti i livelli dirigenziali, è stata, nel tempo, ricondotta - a seguito delle osservazioni formulate dalla Sezione in occasione dei precedenti giudizi di parifica - alle disposizioni del d.lgs. n. 165/2001 (TUPI), recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche". I suddetti incarichi²⁰², dunque, sono conferiti per una durata non inferiore a tre anni e non superiore a cinque.

Nelle precedenti relazioni è stato anche evidenziato che la spesa per il personale amministrativo, dirigenziale e non (incluso il personale in servizio presso le strutture di supporto agli organi di governo della Regione e del Consiglio) - oggetto di analisi nel presente capitolo, nel suo aggregato complessivo e nelle diverse componenti - grava unicamente sul bilancio della Regione Toscana, ancorché il Consiglio regionale sia dotato di autonomia funzionale, organizzativa e amministrativo-contabile e disponga di un proprio bilancio²⁰³ e di un proprio

²⁰⁰ In un numero massimo di due "eventuali direzioni di area" per il Consiglio ex art. 11, comma 4, lett. f) l.r. n. 4/2008 e su proposta del direttore generale, ex art. 3, comma 4, l.r. n. 1/2009 per la Giunta. In entrambe le strutture regionali sono presenti, inoltre, comitati di direzione costituiti: dal segretario generale e dai direttori di area (ove presenti) per il Consiglio (art. 16, comma 2, l.r. n. 4/2008); dal direttore generale, dai direttori e dall'avvocato generale per la Giunta (art. 5 l.r. n. 1/2009). Per quest'ultima la composizione del comitato è definita in base agli argomenti da trattare.

²⁰¹ Cfr. art. 18, comma 2, lett. g) e h) l.r. n. 4/2008 e art. 7, comma 1, lett. f) l.r. n. 1/2009.

²⁰² Cfr., in particolare: per il Consiglio, l'art. 25 della l.r. n. 4/2008, come modificato dall'art. 10 della l.r. n. 3/2019 (*"Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018"*); per i responsabili di settore della Giunta l'art. 17, comma 1, della l.r. n. 1/2009 come modificato dall'art. 9, comma 1, della l.r. n. 3/2019 citata (con efficacia *"dalla nomina del Direttore generale e dei direttori nella legislatura successiva a quella di entrata in vigore del presente comma"*, come disposto dal comma 1 bis introdotto dallo stesso art. 9) e per i direttori della Giunta l'art. 15, comma 1 bis, inserito dalla l.r. n. 22/2021.

²⁰³ Ai sensi dell'art. 6 della l.r. n. 4/2008, il Consiglio regionale *"amministra in modo autonomo le proprie risorse finanziarie"* costituite da: *"a) i trasferimenti dal bilancio della Regione; b) i proventi delle attività svolte dal Consiglio regionale, della vendita di beni mobili e di servizi, dei corrispettivi di contratti e convenzioni, dei corrispettivi della compartecipazione di soggetti pubblici e privati ad attività svolte dal Consiglio regionale, degli atti di liberalità, degli interessi attivi riconosciuti dall'istituto tesoriere e di altro introito acquisito autonomamente; c) l'eventuale avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente"*. Quale organismo strumentale ex art. 1, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 118/2011, il Consiglio regionale compone il Gruppo amministrazione pubblica della Regione Toscana (definito, per l'anno 2022, con d.g.r. n. 1399/2022) e rientra nel perimetro di consolidamento del bilancio ex art. 11-bis dello stesso d.lgs. n. 118/2011.

ruolo di personale amministrativo (cfr. art. 15, comma 1, l.r. n. 4/2008). È invece imputata al bilancio del Consiglio la spesa sostenuta per gli organi di governo della Regione e per gli organismi politici del Consiglio, inclusi i gruppi consiliari. A tal proposito, si ricorda anche che le strutture di supporto agli organi politici hanno un proprio organico, individuato con provvedimenti degli organi politici esecutivi e consiliari²⁰⁴ e distinto dall'organico del Consiglio e da quello della Giunta-Artea²⁰⁵.

Per queste ultime due dotazioni organiche, da definirsi in sede di adozione del piano triennale dei fabbisogni del personale, come previsto dall'art. 6²⁰⁶ del richiamato d.lgs. n. 165/2001, la disciplina regionale prevede la rispettiva competenza della Giunta, (art. 22 e 23 l.r. n. 1/2009) e dell'ufficio di presidenza del Consiglio, su indirizzo del Consiglio stesso (art. 11, comma 4, lett. c) e lett. d) l.r. n. 4/2008). L'art. 22 della l.r. n.1/2009 citato dispone, in particolare, che la Giunta *"su proposta del Direttore generale determina la dotazione organica della propria struttura e i posti relativi alla qualifica dirigenziale e alle singole categorie per il personale non dirigente"*.

1.1 *L'assetto organizzativo, la dotazione organica e il personale in servizio al 31 dicembre 2022*

A seguito degli atti di riordino adottati nell'attuale legislatura²⁰⁷, la struttura amministrativa regionale risultava composta, nel 2021, da 12 posizioni dirigenziali per il Consiglio - di cui una apicale (segretariato generale), una direzione di area e 10 settori - e da 110 strutture dirigenziali per la Giunta, di cui n. 16 apicali (direzione generale, n. 14 direzioni e avvocatura generale) e 94 settori (3 di essi riferiti ad Artea). Nel corso del 2022, tale assetto è stato modificato per effetto della l.r. 1° marzo 2022, n. 5²⁰⁸, che ha disposto l'incremento della dotazione organica del personale di qualifica dirigenziale della Giunta regionale e del Consiglio regionale delle n. 17 posizioni apicali ricondotte nella preesistente dotazione organica dell'ente, nel 2021, in applicazione della l.r. 13 luglio 2021, n. 22²⁰⁹.

L'intervento del legislatore regionale appare, nella specie, ultroneo rispetto alla finalità da realizzare, dato che il richiamato art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 individua nel documento di programmazione dei fabbisogni di personale la pertinente sede nella quale ciascuna amministrazione *"indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima"*. Ciononostante, si osserva che i provvedimenti

²⁰⁴ Da adottarsi entro novanta giorni dall'insediamento della legislatura, cfr. artt. 40, comma 4, e 49, comma 4, l.r. n. 1/2009).

²⁰⁵ Si ricorda che il personale assegnato ad Artea (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) è confluito nel ruolo organico della Giunta regionale a seguito delle modifiche introdotte con l.r. n. 66/2011 alla relativa legge istitutiva, l.r. n. 60/1999.

²⁰⁶ Ove si dispone, tra l'altro, che *"... In sede di definizione del piano di cui al comma 2, ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima ..."*

²⁰⁷ Deliberazione dell'Ufficio di presidenza 7 gennaio 2021, n. 7 e decreti del Segretario generale n. 46 del 27 gennaio 2021 e n. 106 del 25 febbraio 2021 per il Consiglio e d.g.r. n. 38 del 25 gennaio 2021 e d.g.r. n. 99 del 15 febbraio 2021 per la Giunta.

²⁰⁸ Recante *"Disposizioni in materia di dotazione organica e fondo per la retribuzione di posizione e di risultato per le figure apicali della Regione"*.

²⁰⁹ Recante *"Disposizioni in materia di incarichi del segretario generale del Consiglio regionale e del direttore generale e dei direttori della Giunta regionale. Modifiche alla l.r. n. 4/2008 e alla l.r. n. 1/2009"*.

attuativi della l.r. n. 5/2022, adottati, rispettivamente, con delib. dell'Ufficio di presidenza n. 51 del 13 aprile 2022 e con d.g.r. n. 726 del 27 giugno 2022, hanno riorganizzato la struttura amministrativa che, al 31 dicembre 2022, risulta, pertanto, composta da 13 posizioni dirigenziali per il Consiglio - di cui una apicale (segretariato generale), una direzione di area e 11 settori - e da 129 strutture dirigenziali per la Giunta, di cui n. 16 apicali (direzione generale, n. 14 direzioni e avvocatura generale) e 113 settori (4 di essi riferiti ad Artea). Nello specifico, si rileva che il Consiglio regionale, con la citata delib. n. 51/2022, ha adottato il Piano triennale dei fabbisogni del personale 2022-2024, rideterminando dunque, in tale contesto la propria dotazione organica e la Giunta regionale, con la d.g.r. n. 726/2022²¹⁰, ha dato atto che l'incremento dei posti dirigenziali "aggiorna altresì la rimodulazione al 31/12/2022 della dotazione organica stessa approvata con propria deliberazione n. 389 dell'11 aprile 2022" (peraltro, nel PIAO 2022-2024, approvato con la d.g.r. n. 727, adottata nella stessa seduta del 27 giugno 2022, nel quale è confluito il PTFP 2022-2024 già approvato con d.g.r. n. 389/2022, la dotazione organica dirigenziale non risulta aggiornata a detta rimodulazione) ed ha provveduto, altresì, ad adottare nuovi criteri per la graduazione delle posizioni dirigenziali regionali, oltre a dare mandato al Direttore generale di definire 15 nuove strutture dirigenziali "attenendosi agli indirizzi espressi in premessa e adottando i conseguenti atti costitutivi entro il 31 luglio 2022".

Ciò premesso, si evidenzia che, al 31 dicembre 2022, la dotazione organica regionale, composta, come detto, dalle due distinte dotazioni della Giunta regionale - Artea e del Consiglio regionale, presenta una consistenza di 3.662 posti, di cui 142 di livello dirigenziale (apicale e di settore), a fronte dei 3.496 posti, di cui 125 di livello dirigenziale (di settore), definiti al 31 dicembre 2021. Si registra, pertanto, un incremento complessivo di 166 posti, inclusi i 17 posti di cui sopra, riguardanti il ruolo dirigenziale.

La tabella che segue mostra, distintamente per le due strutture, i relativi dati, evidenziandone, per il personale del comparto, la suddivisione in categorie.

Tab. 1 - Dotazione organica regionale al 31 dicembre 2022.

Qualifiche	31 dicembre 2021 delib. della Giunta regionale n. 627/2021 e n. 997/2021 delib. Ufficio presidenza del Consiglio n. 68/2021			31 dicembre 2022 delib. della Giunta regionale n. 389/2022, n. 726/2022, n. 727/2022 e n. 1470/2022 delib. Ufficio presidenza del Consiglio n. 51/2022 e n. 80/2022		
	Giunta regionale e Artea	Consiglio regionale	Totale organico regionale	Giunta regionale e Artea	Consiglio regionale	Totale organico regionale
Dirigenti (a)	113	12	125	129	13	142
D	1.594	111	1.705	1.792	111	1.903
C	1.268	108	1.376	1.259	108	1.367
B	235	41	276	197	41	238
A	12	2	14	10	2	12
Totale comparto (b)	3.109	262	3.371	3.258	262	3.520
Totale generale (a)+(b)	3.222	274	3.496	3.387	275	3.662

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Toscana.

²¹⁰ Avente ad oggetto "Attuazione art. 1, comma 1, L.R. 1° marzo 2022, n. 5, adozione della metodologia per la graduazione delle strutture dirigenziali e indirizzi in materia di istituzione di nuovi settori".

Relativamente al personale non dirigenziale, si osserva che l'organico consiliare²¹¹ – formato, al 31 dicembre 2021, da 262 posti, non ha subito variazioni quantitative, pertanto, l'incremento complessivo di 149 posti è dovuto alle rimodulazioni e alle nuove assunzioni previste dalla Giunta regionale nel proprio PTFP 2022/2024²¹².

In merito, in sede istruttoria, l'amministrazione ha riferito che *“In aderenza alle linee di indirizzo ministeriali per la predisposizione dei piani dei fabbisogni, la Giunta regionale ha provveduto a rimodulare la propria dotazione organica di personale di categoria sulla base dei fabbisogni programmati per il triennio 2022-2024, ed ad approvare in particolare la rimodulazione relativa all'annualità 2022, autorizzatoria della relativa spesa, considerando l'entità del personale in servizio effettivo ad inizio anno e dei posti indisponibili a vario titolo e tenuto conto, ai fini della rimodulazione stessa, dei nuovi ingressi programmati di personale, ivi comprese le progressioni tra le categorie, dei fabbisogni residui non coperti delle precedenti programmazioni, delle cessazioni certe rilevate dell'anno, del personale in posizione di comando da altra amministrazione e del personale a tempo determinato, ed altresì con l'obiettivo del progressivo superamento delle professionalità a prevalente contenuto operativo (categoria B) a favore di un accrescimento delle professionalità medio-alte (categorie C e D), fermo restando l'opportunità del mantenimento di un contingente minimo per esigenze correlate al collocamento mirato (cfr. colonna “Dotazione organica – posti GR al 31/12/2022 (DO)” tabella 3.7 allegato DGR n. 389/2022, e relativo aggiornamento di cui al punto 5 della DGR n. 1470/2022)”*.

Nella tabella che segue si espone il grado di copertura della dotazione organica rilevato dai rispettivi Piani Integrati di attività ed organizzazione (PIAO), Sezione 4.3-Piani triennali dei fabbisogni di personale 2023-2025, approvati con d.g.r. n. 299 del 27 marzo 2023 e con delib. UP n. 30 del 31 marzo 2023 con riferimento al personale in servizio a tempo indeterminato e a tempo determinato (escluso, per tale ultima tipologia, il personale in servizio presso le segreterie degli organi politici non proveniente dai ruoli regionali) rispettivamente, al 1° gennaio 2023 per la Giunta e al 31 dicembre 2022 per il Consiglio, con la precisazione, per quest'ultimo, che, a fronte dei posti previsti in dotazione organica, risultano in servizio a tempo determinato due unità di personale dirigenziale. Per la Giunta, il dato relativo al personale in servizio a tempo determinato è distintamente indicato in tabella (per qualifiche).

²¹¹ Come definito con la citata deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 51 del 13 aprile 2022 e confluito nel PIAO 2022/2023 approvato con delib. UP n. 80 del 30 giugno 2022 (meglio descritto più avanti, nello specifico paragrafo).

²¹² Adottato con d.g.r. 389 dell'11 aprile 2022, confluita nel PIAO 2022/2024 approvato con d.g.r. n. 727 del 27 giugno 2022, e aggiornato con d.g.r. n. 1470 del 19 dicembre 2022 (anch'esso meglio descritto più avanti, nello specifico paragrafo).

Tab. 2 - Grado di copertura della dotazione organica regionale.

Qualifiche	Giunta regionale e Artea PIAO 2023 - PTFP 2023-2025 d.g.r. n. 299/2023					Consiglio regionale PIAO 2023 PTFP 2023-2025 - delib. UP n. 30/2023		
	Dotazione organica al 31/12/2022	Personale TI in servizio all'1/1/2023	Personale TD in servizio all'1/1/2023	Totale personale in servizio all'1/1/2023 ²¹³	Posti vacanti all'1/1/2023	Dotazione organica al 31/12/2022	Personale in servizio al 31/12/2022 ²¹⁴	Posti vacanti al 31/12/2022
Dirigenti (a)	129	84	26	110	19	13	11	2
D	1.792	1642	11	1.653	139	111	106	5
C	1.259	1080	19	1.099	160	108	89	19
B	197	174	0	174	23	41	31	10
A	10	10	0	10	0	2	2	0
Totale comparto (b)	3.258	2.906	30	2.936	322	262	228	34
Totale generale (a)+(b)	3.387	2.990	56	3.046	341	275	239	36
% personale in servizio	89,93					86,90		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Toscana.

I dati mostrano un livello di copertura che, pur attestandosi oltre l'80 per cento per entrambe le strutture e, in particolare, nell'86,90 per cento per il Consiglio (con n. 239 unità di personale, di cui 11 di livello dirigenziale) e nell'89,93 per cento per la Giunta e Artea (con n. 3.046 unità di personale, di cui 110 di qualifica dirigenziale), risulta inferiore al dato rilevato nel 2021 (del 91,97 per cento per il Consiglio e del 94,90 per cento per la Giunta), anno in cui si erano registrate consistenti assunzioni programmate a partire nel 2019 e non realizzate a tutto il 2020 a causa dell'emergenza da Covid-19. I posti vacanti in organico, in particolare, risultano pari a 36 (di cui 2 dirigenziali) per il Consiglio e a 341 (di cui 19 dirigenziali) per la Giunta. Tale flessione è dovuta essenzialmente alle dinamiche derivanti dai nuovi fabbisogni programmati e non ancora realizzati nel 2022, tenuto conto che le complessive 140 assunzioni previste nei precedenti Piani e che restavano da attuare al 31 dicembre 2021, sono state quasi interamente realizzate nel corso dell'anno in esame (in dettaglio, 116 assunzioni sulle 128 previste dalla Giunta e 8 assunzioni, di cui una di qualifica dirigenziale reclutata "mediante utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici approvate da altre Amministrazioni pubbliche dell'Area funzioni enti locali" sulle 12 che residuavano per il Consiglio). Nell'insieme, a fronte della programmazione del 2022 di complessive 372 unità (di cui 356 per la Giunta e 16 per il Consiglio), cui devono aggiungersi le rispettive 12 e 4 assunzioni previste nei precedenti Piani (non attuate e "riprogrammate" nel 2022) per un totale di 388 assunzioni, al 31 dicembre 2022 restavano da

²¹³ Come indicato nel relativo Piano, il personale in servizio include "I posti indisponibili a vario titolo si riferiscono a quelli dei dipendenti del c.d. "contingente a disposizione" (comandi/distacchi in uscita e aspettative), sia per il personale delle categorie che per quello della dirigenza; per il personale delle categorie sono altresì inclusi i 7 posti relativi al personale residuo di cui ai licenziamenti senza preavviso del settembre 2019 nonché quelli riferiti al personale dimissionario con diritto alla conservazione del posto ai sensi dell'art. 25, comma 10, del CCNL del 16/11/2022". L'amministrazione ha specificato, inoltre, in sede istruttoria, che nel "contingente a disposizione" è incluso il personale di ruolo assegnato alle segreterie politiche.

²¹⁴ Come indicato nel relativo Piano, i dati includono complessivi 8 posti (di cui uno dirigenziale) dichiarati indisponibili, tra cui quelli del personale di ruolo assegnato alle strutture di supporto degli organi politici. Inoltre, l'amministrazione consiliare ha specificato che da tale conteggio sono "escluse 4 unità di personale con data fine rapporto di lavoro 31/12/2022". Il dato è calcolato dunque secondo il criterio di redazione del conto annuale.

attuare 197 assunzioni (di cui 9 per il Consiglio). I dati includono il reclutamento di personale dirigenziale, previsto per un totale di 17 unità (di cui 2 per il Consiglio), che risulta, a tale data, sostanzialmente da attuare, stante l'avvenuta assunzione, nel 2022, di una sola unità per la Giunta a seguito di procedura di mobilità. I Piani 2023-2025 approvati dalle rispettive strutture evidenziano, per tale qualifica, procedure concorsuali attivate a partire da novembre 2022 per la copertura di 12 posti per la Giunta e di un posto per il Consiglio. Nella situazione aggiornata al 30 giugno 2023, in esito al contraddittorio, risultano realizzate ulteriori 50 assunzioni (48 per la Giunta e 2 per il Consiglio), di cui 2 unità dirigenziali (una per la Giunta e una per il Consiglio, entrambe a seguito di procedure di mobilità). A tale ultima data restano, pertanto, da assumere 140 unità, di cui 13 dirigenziali, per la Giunta e 7 unità, di cui una di qualifica dirigenziale per il Consiglio. Quest'ultimo ha inoltre comunicato l'avvenuta conclusione di 3 procedure di mobilità per il reclutamento di 6 unità di personale amministrativo, evidenziando che con la loro assunzione - che avverrà tra i mesi di luglio e settembre 2023 - "si esauriscono i resti assunzionali" dei fabbisogni programmati a tutto il 2022.

Quanto allo specifico organico delle strutture di supporto agli organi politici²¹⁵, come definito all'atto dell'insediamento dall'attuale legislatura²¹⁶, lo stesso risulta composto per gli organi di governo della Giunta da n. 89 posti, incluso il Portavoce del Presidente. Per gli organi politici del Consiglio, per i quali è prevista la possibilità di attivare rapporti part-time a fronte di una unità a tempo pieno (entro limiti definiti), la dotazione è determinata in 22 posti, di cui due riguardanti il Portavoce dell'opposizione, oltre a quella dei gruppi consiliari, individuata in termini di budget finanziario²¹⁷ per ciascun consigliere (in tutto n. 41, incluso il Presidente della giunta). Il personale in servizio nel 2022, in base ai dati forniti dall'ente in sede istruttoria²¹⁸ risulta pari a 170 unità complessive, delle quali 83 in servizio presso Giunta (49 a tempo indeterminato e 34 a tempo determinato) e 87 in servizio presso il Consiglio (3 di esse a tempo indeterminato, le restanti a tempo determinato).

Nel corso del 2022 è stata peraltro approvata la legge statutaria regionale 17 giugno 2022, n. 20²¹⁹, che ha introdotto 3 nuove figure nell'assetto istituzionale della Regione: il

²¹⁵ Regolate dalla l.r. n. 1/2009 citata, agli articoli da 40 a 47 per la Giunta, da 48 a 53 per il Consiglio e da 55 a 59 per i gruppi consiliari. Si ricorda che tali strutture - per la Giunta: Ufficio di gabinetto del presidente, segreteria del presidente, segreteria del vice presidente e segreterie dei componenti la giunta e per il Consiglio: Ufficio di presidenza (presidente, vicepresidenti e consiglieri segretari), portavoce dell'opposizione e gruppi consiliari - hanno un proprio organico, distinto da quello dei ruoli regionali e determinato con provvedimenti della Giunta regionale e del Consiglio regionale, da adottarsi entro novanta giorni dall'insediamento della legislatura.

²¹⁶ Segnatamente, con d.g.r. n. 1340 del 2 novembre 2020, modificata con d.g.r. n. 1059 del 18 ottobre 2021, e con deliberazione del Consiglio regionale n. 66 del 28 ottobre 2020.

²¹⁷ Ai sensi dell'art. 8 della l.r. 27 dicembre 2012, n. 83 (*"Disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari. Abrogazione della l.r. 60/2000 e della l.r. 45/2005. Modifiche alla l.r. 61/2012"*), il budget è determinato "nel rispetto del parametro omogeneo di cui alla deliberazione della Conferenza Stato-Regioni 235/CSR/2012" ovvero nell'importo di euro 58.571,44 ed è quantificato per il gruppo (in base al numero di consiglieri aderenti) e per ogni consigliere nel caso del gruppo misto. Con la recente deliberazione 21 febbraio 2023, n. 7 (*"Aggiornamento parametro omogeneo ai sensi dell'articolo 8, comma 1 bis, della l.r. 83/2012"*), il Consiglio regionale ha provveduto a rideterminare, a decorrere dall'anno 2022 in euro 60.305,25, il suddetto parametro a seguito del CCNL Funzioni Locali 2019-2021, sottoscritto in data 16 novembre 2022.

²¹⁸ Con nota prot. 223559 del 12 maggio 2023.

²¹⁹ Recante *"Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale"*.

sottosegretario alla presidenza per la Giunta (art. 34 bis²²⁰) e due segretari con funzioni di questori, incardinati nell'ufficio di presidenza, per il Consiglio (modifica dell'art. 14²²¹). Le disposizioni attuative di tali modifiche sono state approvate con rispettive leggi regionali del 28 marzo 2023, n. 14²²² per la Giunta e n. 15²²³ per il Consiglio, cui faranno seguito gli atti di adeguamento della dotazione organica per le rispettive segreterie da istituire a supporto delle nuove figure.

1.2 Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e la programmazione del fabbisogno di personale 2022-2024

L'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, cd. "decreto reclutamento"²²⁴, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, ha introdotto, nell'ambito della programmazione e della governance delle pubbliche amministrazioni, il cd. Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

Concepito con l'intento di semplificare l'operato delle pubbliche amministrazioni, permettendo di superare la frammentazione degli strumenti finora in uso, il PIAO è il documento unico di programmazione che sostituisce e assorbe tutti gli adempimenti connessi all'adozione dei Piani indicati all'art. 1 del d.p.r. 24 giugno 2022, n. 81, "Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione", quali: il Piano dei Fabbisogni di Personale e il Piano delle azioni concrete, il Piano per Razionalizzare l'utilizzo delle Dotazioni Strumentali, il Piano della Performance, il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, il Piano Organizzativo del Lavoro Agile e il Piano di Azioni Positive. Il PIAO risulta, dunque, suddiviso in sezioni e sottosezioni di programmazione, riferiti a specifici ambiti di attività amministrativa, secondo le modalità indicate agli artt. 3, 4 e 5 del "Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione" adottato con d.m. 30 giugno 2022, n. 132, in attuazione dell'art. 6, co. 6, del d.l. n. 80/2021.

Ai sensi dell'art. 7, comma 1, del suddetto d.m. 132/2022, entro il 31 gennaio di ogni anno²²⁵, le pubbliche amministrazioni con più di cinquanta dipendenti di cui all'art. 1, comma

²²⁰ "1. Il presidente della giunta può nominare un sottosegretario alla presidenza, scelto fra i consiglieri regionali, che partecipa alle sedute della giunta, pur non facendone parte, senza diritto di voto. 2. Il sottosegretario coadiuva il presidente della giunta nello svolgimento dei compiti inerenti al suo mandato, in particolare al fine di garantire uno stretto raccordo tra il consiglio e la giunta per la maggiore efficacia delle loro azioni, e può essere incaricato dal presidente di seguire specifiche questioni, con facoltà di riferire direttamente in merito agli incarichi ad esso attribuiti e a rappresentare la giunta, anche ai sensi degli articoli 24 e 25, nelle sedi consiliari e nelle altre sedi istituzionali."

²²¹ "1. I commi 1 e 2 dell'articolo 14 dello Statuto sono sostituiti dai seguenti: 1. L'ufficio di presidenza è composto dal presidente del consiglio, da due vicepresidenti e da quattro segretari, due dei quali con funzioni di questore. 2. I vicepresidenti, i segretari questori e i segretari sono eletti subito dopo il presidente a scrutinio segreto, con votazioni separate e con voto limitato ad un solo nominativo. Sono eletti i consiglieri che hanno ottenuto il maggior numero di voti o, a parità di voti, i più anziani di età".

²²² Recante "Disposizioni di attuazione dell'articolo 34 bis dello Statuto. Modifiche alla l.r. 1/2009".

²²³ Recante "Disposizioni di attuazione degli articoli 14 e 34 bis dello Statuto. Modifiche alla l.r. 3/2009".

²²⁴ Recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia".

²²⁵ In sede di prima applicazione, tuttavia, il termine per l'adozione del PIAO è stato differito al 30 giugno 2022 dall'art. 6, co. 6-bis, del decreto-legge n. 80/2021 (in ultimo modificato dal decreto-legge n. 36/2022) e, successivamente, dall'art. 8 del regolamento di cui al d.m. 132/2022, il quale prevede un differimento del termine di 120 giorni successivi a quello di approvazione del bilancio di previsione, costituendone quest'ultimo un necessario presupposto. In caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione dei bilanci di previsione, invece, il termine è differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci. Nella specie,

2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165²²⁶, sono tenute ad adottare il suddetto Piano (PIAO), di durata triennale e soggetto ad annuali aggiornamenti, con la sola predisposizione in formato digitale e successiva pubblicazione sui siti istituzionali delle singole amministrazioni e del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In caso di mancata adozione del PIAO - specifica l'art. 6, co. 7, del d.l. n. 80/2021 - trovano applicazione le sanzioni di cui all'articolo 10, comma 5, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150²²⁷, ferme restando quelle previste dall'articolo 19, comma 5, lettera b), del d.l. 24 giugno 2014, n. 90²²⁸, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114.

Il piano triennale di fabbisogno del personale (PTFP), dunque, previsto dagli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2001 (TUPI) e declinato, nei contenuti, dalle linee di indirizzo approvate con d.m. 8 maggio 2018 e in ultimo con d.m. 22 luglio 2022²²⁹ (approvate ai sensi del novellato art. 6-ter²³⁰ ed entrate in vigore il 14 settembre 2022), risulta oggi confluito nell'ambito del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), con le modalità di cui al regolamento approvato con d.m. 132/2022 e del Piano-tipo allegato allo stesso.

Con riferimento al contenuto specifico, il Piano triennale dei fabbisogni di personale, ai sensi dell'art. 4, lett. c) del d.m. 132/2022, indica la consistenza di personale al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di adozione del Piano ed è suddiviso per inquadramento del personale, specificando: la capacità assunzionale dell'amministrazione, calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa; la programmazione delle cessazioni dal servizio, effettuata sulla base della disciplina vigente, e la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale in relazione alle scelte in materia di reclutamento, operate sulla base della digitalizzazione dei processi, delle esternalizzazioni o internalizzazioni o dismissioni di servizi, attività o funzioni; le strategie di

la Giunta e il Consiglio della Regione Toscana hanno approvato il PIAO per l'anno 2022 - rispettivamente con delibera n. 727 del 27 giugno 2022 e delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 80 del 30 giugno 2022 - anteriormente all'adozione del regolamento di definizione del contenuto del PIAO di cui al d.m. n. 132/2022 e nel rispetto della scadenza individuata dalla normativa di riferimento.

²²⁶ Ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado delle istituzioni educative.

²²⁷ Art. 10, co. 5, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150: *"In caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), l'erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano, ai sensi del periodo precedente. In caso di ritardo nell'adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l'amministrazione comunica tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica."*

²²⁸ Art. 19, co. 5, lett. b), d.l. 24 giugno 2014, n. 90: *"In aggiunta ai compiti di cui al comma 2, l'Autorità nazionale anticorruzione:" [...] "b) salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento"*.

²²⁹ Nello specifico, le linee guida approvate con d.m. del 22 luglio 2022 integrano ed aggiornano il d.m. 8 maggio 2018 nella parte connessa alla programmazione qualitativa e all'individuazione delle competenze che investono i profili (paragrafi 5 e 6), nulla innovando in relazione agli ulteriori aspetti, in particolare finanziari e di gestione degli organici.

²³⁰ Il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, *"Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"*, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, modificativa dell'art. 6-ter, d.lgs. 165/2001 (TUPI), ha disposto (con l'art. 1, comma 2) che *"In fase di prima applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal presente articolo, le linee di indirizzo sono emanate entro il 30 giugno 2022, previo accordo in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281"*.

copertura del fabbisogno, ove individuate; le strategie di formazione del personale, evidenziando le priorità strategiche in termini di riqualificazione o potenziamento delle competenze organizzate per livello organizzativo e per filiera professionale; le situazioni di soprannumero o le eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali.

Resta peraltro confermato che tale documento, redatto annualmente - in prospettiva triennale - deve altresì indicare espressamente gli elementi richiesti dal comma 2 e dal comma 3 dell'art. 6 (TUPI), ovvero *“le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”* e *“la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima”*, fermo restando che *“la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente”* (comma 3, art. 6 cit.) e che *“in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'art. 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017, non può essere superiore ... per le amministrazioni quali le Regioni e gli enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge”* (cfr. linee guida citate).

Allo stato, tale limite è costituito dall'art. 1 comma 557-quater della l. n. 296/2006, *id est* dalla spesa media di personale sostenuta nel triennio 2011-2013, fatte salve le maggiori spese autorizzate dal legislatore, in deroga al suddetto limite, da contenere comunque entro gli specifici e diversi tetti, laddove introdotti dal legislatore stesso. Ad esso, in particolare, si affianca (ma non lo sostituisce), nella determinazione del *“potenziale limite finanziario massimo”* della dotazione organica, il nuovo limite (assunzionale) recentemente posto dal legislatore alla *“maggiore spesa di personale a tempo indeterminato”* che l'ente può sostenere, in applicazione dell'art. 33 del c.d. *“decreto crescita”* (d.l. 30 aprile 2019, n. 34²³¹) e del d.m. attuativo 3 settembre 2019, a partire dall'anno 2020, a fronte di una correlata e più ampia possibilità di disporre nuove assunzioni (rispetto al preesistente vincolo del *turn over*) e in presenza di precisi requisiti di sostenibilità finanziaria. La maggiore spesa consentita per tale aggregato, infatti, pur non rilevando ai fini del limite ex comma 557 quater, è comunque soggetta a nuovi *“tetti”* previsti dalle citate norme e costituiti, come sarà meglio specificato e verificato in dettaglio nel successivo paragrafo, da *“limiti percentuali”* di incremento annuo (almeno per il periodo 2020-2024) e dal contestuale rispetto del *“valore soglia”* massimo, indicatore della sostenibilità finanziaria della spesa complessivamente incrementata. Il valore medio del triennio 2011-2013, peraltro, è da rispettare anche a consuntivo e include, come è noto, componenti di spesa a loro volta soggette ad ulteriori limiti, tra cui le assunzioni di personale a tempo determinato.

Relativamente al contenuto del piano, le linee di indirizzo specificano, in coerenza con il quadro normativo appena descritto, che *“Il PTFP deve indicare le assunzioni a tempo indeterminato previste nel triennio, nonché ogni forma di ricorso a tipologie di lavoro flessibile nel rispetto della disciplina ordinamentale di cui agli articoli 7 e 36 del d.lgs. 165/2001, nonché delle limitazioni*

²³¹ Convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58.

di spesa previste dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 ... rimarcando sempre la necessità di rispettare i vincoli di finanza pubblica previsti di cui occorre dare ogni evidenza possibile nel PTFP".

Ciò premesso, entrambe le strutture deputate alla programmazione dei fabbisogni di personale in base alle rispettive norme di riferimento (art. 23 l.r. n. 1/2009 per la Giunta e art. 11 l.r. n. 4/2008 per il Consiglio), hanno provveduto ad approvare il PTFP 2022-2024. In particolare, la Giunta ha adottato la delibera n. 389 dell'11 aprile 2022 (confluito nel PIAO 2022, adottato con delibera n. 727 del 27 giugno 2022) e il Consiglio la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 51 del 13 aprile 2022 (confluito nel PIAO 2022, adottato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 80 del 30 giugno 2022). Sulle relative proposte è stato acquisito il parere del Collegio dei revisori dei conti "in ordine alla compatibilità dei relativi oneri con gli equilibri di finanza pubblica", il quale si è pronunciato favorevolmente, con rispettivi pareri n. 169 dell'8 aprile 2022 (PTFP) e n. 188 del 23 giugno 2022 (PIAO 2022) per la Giunta e pareri n. 170 dell'8 aprile 2022 (PTFP) e n. 189 del 29 giugno 2022 (PIAO 2022) per il Consiglio. Nel corso del 2022, inoltre, la Giunta ha aggiornato il proprio PTFP per l'annualità 2022, con delibera n. 1470 del 19 dicembre 2022, per far fronte ad ulteriori fabbisogni di personale, correlando la relativa spesa sia ai risparmi derivanti dalle cessazioni "certe", calcolate al 1° novembre 2022, sia a maggiori risorse finanziarie che l'amministrazione ha ritenuto di stanziare sul bilancio di previsione, prospettando, inoltre, correttamente, un nuovo calcolo che evidenzia il rispetto del valore soglia-limite della spesa complessiva così incrementata (parimenti specificato, in dettaglio, nel paragrafo successivo). Il Collegio si è espresso anche in questo caso favorevolmente, con parere n. 222 del 16 dicembre 2022.

Si rammenta, tuttavia, che il citato art. 33, co. 1, del d.l. n. 34/2019, in ordine alla possibilità per le regioni di ampliare la propria capacità di spesa per assunzioni a tempo indeterminato in base al criterio della sostenibilità finanziaria, tra le condizioni per l'applicazione richiama esplicitamente *"il rispetto dell'equilibrio pluriennale asseverato dall'organo di revisione"*. Come enunciato dalle SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione, con la sentenza n. 7/2022/DELC, infatti, in mancanza dell'atto di asseverazione dell'organo di revisione espressamente richiesto dal legislatore, le regioni non potrebbero incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato nella misura consentita dal suddetto parametro di calcolo, dovendo limitare la propria capacità di spesa in base alla diversa regola del *turn over* al 100%, nei termini di cui all'art. 3, co. 5 e ss. del d.l. n. 90/2014. Ciò, in quanto i giudizi espressi da tale organo - il "parere", la "relazione", la "certificazione" e l'"asseverazione" - non possono essere considerati strumenti "interscambiabili" tra loro, essendo, quest'ultima, la forma di giudizio espressamente prevista, nella specie, al fine di garantire il massimo grado di certezza dei riscontri effettuati e l'attendibilità dei fattori posti alla base del giudizio stesso. A tal proposito, alla richiesta di riferire sulle verifiche condotte in merito al "rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio" quale condizione di ammissibilità delle relative facoltà assunzionali, sia la Giunta che il Consiglio²³² hanno rappresentato che *"Il Collegio dei Revisori ha rilasciato pareri in merito alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale in ottemperanza della disposizione normativa regionale speciale di cui all'art. 4, comma 1, lett. d) della L.R. n. 40/20121, la quale, a sua volta, richiama l'art. 6 del d.lgs. 165/2001 e considerando il disposto dell'art. 33, comma 1, del d.l. 34/2019"* e che, nello specifico, i pareri sono stati resi *"in ordine alla compatibilità dei relativi oneri con gli equilibri*

²³² Con rispettive note n. 202353 del 28 aprile 2023 e n. 5492 del 29 aprile 2023.

di finanza pubblica e pertanto non è stata rilasciata asseverazione in senso tecnico (cfr. sentenza n. 7/2022/Delc - Corte dei Conti Sezione riunite in sede giurisdizionale)". In tale sede è stato, inoltre, precisato che "Il Collegio stesso, stante la sentenza sopra richiamata, ha valutato opportuno orientarsi per i propri futuri atti verso la forma della "asseverazione" piuttosto che del parere, e di considerare, quale periodo di esame per le verifiche da condurre circa il "rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio", il triennio coincidente con quello di programmazione del Piano dei fabbisogni di personale, ritenendo che un eventuale estensione al quinquennio, stante l'alea e l'incertezza connaturata a previsioni, non corroborate dalla legge di bilancio, possa dare adito a notevoli incertezze per gli anni più lontani".

Si prende atto di quanto riferito in merito alle verifiche condotte dal Collegio dei revisori sui Piani in esame, dalle quali emerge, sostanzialmente, un giudizio positivo espresso sulla compatibilità dei relativi oneri con gli equilibri di finanza pubblica. Si prende atto altresì dell'intervenuta asseverazione rilasciata sulla programmazione 2023-2025 (di cui alla sezione 4.3 dei PIAO rispettivamente approvati con d.g.r. n. 299 del 27 marzo 2023 e con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio n. 80 del 30 giugno 2022), documentata in atti, che attesta, per il triennio considerato, la sussistenza della condizione di equilibrio pluriennale di bilancio. La Sezione, ad ogni modo, si riserva di effettuare, sulla suddetta asseverazione, le opportune valutazioni in sede di relazione sul rendiconto per l'anno 2023.

Per quanto concerne il contenuto dei Piani di fabbisogno, occorre valutarne l'esaustività in relazione alle considerazioni sopra espresse, nonché ai profili di criticità evidenziati da ultimo nella relazione al giudizio di parifica sul rendiconto 2021.

La Sezione, in particolare, aveva ribadito la necessità di rappresentare compiutamente, nei piani di fabbisogno, oltre ai valori finanziari della dotazione organica anche quelli associati al personale in servizio, alle cessazioni intervenute e stimate nell'anno di riferimento e quelli relativi a tutte le nuove assunzioni programmate. Parimenti, si era posto l'accento sulla necessità di indicare, a fronte della dotazione organica iniziale e finale dell'anno di riferimento, i posti coperti, con specificazione delle modalità di copertura anche per il personale non di ruolo assunto a tempo determinato - e, per quest'ultima categoria, anche le assunzioni non correlate a posti previsti in dotazione organica - e quelli vacanti, al fine di consentire il raffronto con i rispettivi dati finanziari. Un'analoga specificazione era stata richiesta nell'esposizione dei dati riguardanti la conferma delle programmazioni precedenti e/o l'eventuale riprogrammazione delle stesse. La Sezione, da ultimo, aveva rimarcato l'esigenza di specificare, nell'ambito dei dati concernenti i nuovi fabbisogni, i seguenti elementi: la quantificazione delle risorse - nel rispetto del valore soglia di sostenibilità finanziaria nonché della capacità assunzionale dell'anno di riferimento - e unità di personale cui le stesse vengono destinate in relazione agli incrementi rilevati come fabbisogno (allo stato tali elementi sono rinvenibili in una separata relazione tecnico-finanziaria che non forma parte integrante del piano); la dimostrazione delle risorse disponibili ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 a copertura delle assunzioni di personale a tempo determinato (che, come detto, devono essere incluse nel piano); la dimostrazione delle risorse provenienti da "altri soggetti" (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) e destinate al finanziamento di tutte le assunzioni che, parimenti, devono essere illustrate nel piano anche (e soprattutto) al fine della corretta rappresentazione degli importi che, ai sensi dell'art. 57, comma 3-septies, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, potranno essere esclusi, a decorrere dal 2021, dal calcolo del valore soglia.

In tale sede, entrambe le strutture regionali avevano assunto l'impegno di "valorizzare" le suddette indicazioni a partire dalla programmazione concernente il triennio 2023-2025. Nel corso dell'istruttoria, la Giunta e il Consiglio hanno confermato, di aver integrato il contenuto del proprio PTFP 2023-2025 (nell'ambito dei PIAO approvati nel 2023) con l'inclusione delle indicazioni richieste. Si osserva, tuttavia, che, l'amministrazione avrebbe quantomeno potuto valutare l'opportunità di recepire le indicazioni concernenti la relazione tecnica in occasione dell'aggiornamento alla programmazione 2022, intervenuto con delibera n. 1470 del 19 dicembre 2022. La relazione-tecnica, infatti, pur non ponendosi come presupposto normativamente richiesto ai fini dell'approvazione del piano triennale di fabbisogno, costituisce un valido ausilio ai fini della comprensione e del confronto dei dati in esso riportati (come risultante anche dalle premesse di cui ai pareri rilasciati dal collegio dei revisori), sicché si ritiene debba costituire parte integrante dei PTFP di prossima approvazione, anche mediante allegazione, specifico richiamo nelle premesse di cui alla delibera di approvazione o trasposizione integrale del contenuto. Tra le indicazioni di specifico appannaggio della relazione tecnico-finanziaria relativa al PTFP 2022-2024 e non riproposte nello stesso, si segnalano, in particolare, il dettaglio dei costi associati alle ulteriori unità di personale cessate (e alle economie relative alle "progressioni verticali 2022") e la metodologia di quantificazione dei dati utilizzata. La Sezione, al riguardo, prende atto di quanto dichiarato dall'amministrazione in sede di contraddittorio, circa l'intenzione di rendere la relazione tecnica *"parte integrante dell'atto approvativo della Programmazione triennale dei fabbisogni di personale a partire dalla delibera di approvazione dell'aggiornamento del PTFP 2023-2025 prevista in adozione nel mese di settembre"*.

Ad ogni modo, la Giunta e il Consiglio Regionale, in sede istruttoria, hanno dichiarato di aver adottato il PIAO 2023 rispettivamente con delibera n. 299 del 27 marzo 2023 e delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 30 del 31 marzo 2023, comprensive della sottosezione "4.3 Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale 2023-2025"²³³, integrato con *"contenuti redazionali innovativi rispetto alle precedenti programmazioni, al fine di adempiere all'impegno assunto nei confronti di codesta Sezione"*. Si dà atto che sono state inserite, in particolare, le indicazioni richieste concernenti la programmazione dei fabbisogni di personale a tempo determinato, la dimostrazione delle risorse disponibili ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 a copertura delle relative assunzioni, la quantificazione delle risorse destinate ai singoli incrementi di unità di personale rilevati come fabbisogno e la dimostrazione delle risorse provenienti da "altri soggetti" (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) destinate al finanziamento di determinate assunzioni²³⁴, al fine della corretta rappresentazione degli importi che, ai sensi dell'art. 57, comma 3-septies, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, possono essere esclusi, a decorrere dal 2021, dal calcolo del valore soglia. Al riguardo, si evidenzia che l'amministrazione non ha comunque considerato le suddette risorse tra gli importi esclusi dal calcolo del valore soglia di cui all'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019, ad ulteriore conferma della sostenibilità finanziaria della spesa di personale dell'ente, della quale si tratterà più approfonditamente nel paragrafo successivo.

²³³ In entrambi i Piani, tutte le rilevazioni effettuate contengono, per il personale delle categorie, la comparazione con le nuove quattro aree professionali (A/ Area degli operatori; B/ Area degli operatori esperti; C/ Area degli istruttori D/ Area dei funzionari e dell'elevata qualificazione) introdotte, con decorrenza 1° aprile 2023, dal CCNL Funzioni Locali 2019-2021, sottoscritto in data 16 novembre 2022.

²³⁴ Il Consiglio Regionale ha specificato che *"Il personale a tempo determinato in servizio nel 2022 presso il Consiglio regionale è quasi interamente costituito dal personale assegnato alle strutture di supporto agli organi politici e alle segreterie dei gruppi consiliari. I relativi costi sono interamente a carico del bilancio regionale"*.

Nel merito degli ulteriori contenuti dei Piani, si riscontra che i medesimi espongono, distintamente, i processi di analisi per la rilevazione quantitativa e qualitativa del fabbisogno di personale, i relativi criteri di reclutamento e la conseguente ridefinizione delle rispettive dotazioni organiche.

Per il dettaglio sul rispetto dei limiti della capacità assunzionale e sullo stato di attuazione dei medesimi, si rinvia ai paragrafi successivi.

1.3 La capacità assunzionale 2022. Determinazione e rispetto dei limiti

Come illustrato ampiamente nell'ambito della relazione allegata al giudizio di parifica sul rendiconto 2020, a decorrere dall'anno 2020, le facoltà assunzionali delle regioni a statuto ordinario trovano regolamentazione nella disciplina introdotta dall'art. 33, comma 1, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34 (c.d. "decreto crescita", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58) e dal d.m. attuativo del 3 settembre 2019 (recante "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni").

La normativa, in sintesi, ha introdotto il cd. criterio della sostenibilità finanziaria, una nuova regola, da contrapporre alla previgente logica basata sul *turn over*, che consente agli enti destinatari di disporre assunzioni di personale a tempo indeterminato in virtù di uno specifico meccanismo, ossia incrementando la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato fino ad una spesa complessiva, per tutto il personale dipendente, non superiore a un determinato "valore soglia", meglio individuato all'art. 33, comma 1, del d.l. citato "... come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto di quelle la cui destinazione è vincolata, ivi incluse, per le finalità di cui al presente comma, quelle relative al servizio sanitario nazionale ed al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione". Il d.m. del 3 settembre 2019 ha dato attuazione alla suddetta disposizione, differenziando gli enti per fasce demografiche, individuando il valore soglia-limite di riferimento (art. 4, comma 1) e dettando disposizioni per il calcolo del rapporto tra la spesa di personale e la media delle entrate correnti²³⁵. Lo stesso decreto attuativo, inoltre, nel prevedere una fase di prima applicazione di durata quinquennale (2020-2024), ha introdotto la possibilità (art. 5), per le regioni che si collocano al di sotto

²³⁵ Le indicazioni operative fornite dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (Doc. 19/212/CR7/C1 del 18 dicembre 2019) hanno individuato, per il calcolo, i seguenti criteri: - per le entrate correnti, "la media degli accertamenti relativi ai Titoli I, II, e III, come rilevati negli ultimi tre rendiconti della gestione approvati, considerati al netto di quelli la cui destinazione è vincolata inerenti i fabbisogni nazionali standard ai sensi dell'art. 27 del D.Lgs n. 68/2011, ossia tutta la Tipologia 102 (Tributi destinati al finanziamento della sanità) del Titolo I delle entrate, e al Fondo Nazionale Trasporti nonché al netto dell'accantonamento obbligatorio ai medesimi titoli del fondo crediti di dubbia esigibilità relativo all'ultima annualità del triennio considerato, come risultante dal rendiconto di gestione"; - per la spesa di personale, "gli impegni di competenza di spesa per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'Irap, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato in corrispondenza del macroaggregato 1.01 "Redditi da lavoro dipendente" del piano dei conti finanziario di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 118/2011 e s.m.i. e del macroaggregato 1.03 i codici di spesa: U1.03.02.12.001; U1.03.02.12.002; U1.03.02.12.003 e U1.03.02.12.999".

Si noti che l'art. 33, comma 1 citato, individua una diversa composizione dell'aggregato "spesa di personale" rispetto a quella previsto dal legislatore del 2006, per il limite di cui all'art. 1, comma 557 *quater*, della l. n. 296, che indicava di considerare la spesa "al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali". Allo stato, peraltro, i due aggregati di spesa differiscono per la sola componente Irap poiché l'art. 3, del d.l. 30 aprile 2022, n. 36, c.d. "decreto PNRR 2", come emendato dalla legge di conversione 29 giugno 2022, n. 79, ha disposto, al comma 4-ter, anche per la spesa in argomento la stabile esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali "A decorrere dall'anno 2022, per il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al triennio 2019-2021 e per i successivi rinnovi contrattuali ...".

del valore-soglia²³⁶, di incrementare, gradualmente, la spesa di personale registrata nel 2018 *“in misura non superiore al 10% nel 2020, al 15% nel 2021, al 18% nel 2022, al 20% nel 2023 e al 25% nel 2024, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione”*, stabilendo dunque precisi limiti e disponendo, altresì, il contestuale rispetto del limite del valore-soglia anche per la spesa di personale totale, comprensiva di detti incrementi.

Tale quadro normativo, imperniato, dunque, sulla *“tenuta finanziaria”* degli enti (anche allo scopo di stimolare una maggiore cura nella riscossione delle entrate) è stato accompagnato altresì dall'introduzione di importanti deroghe ai limiti *“storici”* caratterizzanti la spesa di personale, tra le quali ricordiamo l'art. 6 del d.m. attuativo, il quale esime le maggiori spese derivanti dall'applicazione degli artt. 4 e 5 dal rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, comma 557-quater della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e lo stesso art. 33, co. 1, del cd. *“decreto-crescita”*, introduttivo della deroga al limite del trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 che può essere adeguato *“in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018”*²³⁷. Successivamente, è intervenuto l'art. 57, comma 3-septies, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104 il quale, in deroga al criterio di computo del rapporto spesa di personale/media entrate correnti, ha consentito di escludere, ai fini del calcolo del valore-soglia, tutte le assunzioni – incluse quelle di personale a tempo determinato – finanziate al di fuori del bilancio regionale, con risorse *“eterofinanziate”*, provenienti cioè da *“altri soggetti”* (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) per l'intera spesa e la correlata entrata (o la quota parte di esse). Da ultimo, l'art. 3 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (c.d. *“decreto PNRR 2”*) come emendato dalla legge di conversione 29 giugno 2022, n. 79, dispone, al comma 4-ter che *“A decorrere dall'anno 2022, per il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al triennio 2019-2021 e per i successivi rinnovi contrattuali, la spesa di personale conseguente ai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro, riferita alla corresponsione degli arretrati di competenza delle annualità precedenti all'anno di effettiva erogazione di tali emolumenti, non rileva ai fini della verifica del rispetto dei valori soglia di cui ai commi 1, 1-bis e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58”*.

In base alla fascia demografica di appartenenza, calcolata sulla popolazione residente al 1° gennaio 2021²³⁸, il valore soglia-limite, indicatore di sostenibilità finanziaria della spesa di personale per la Regione Toscana, è pari all'11,5 per cento. Il rispetto di tale valore costituisce, come detto, condizione necessaria affinché la Regione possa procedere, nel 2022, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato incrementando la relativa spesa nel limite delle misure percentuali sopra descritte.

²³⁶ In caso di superamento del valore soglia, la spesa di personale non può essere incrementata e il legislatore impone un percorso di graduale riduzione del rapporto della stessa sulla media delle entrate correnti attraverso limitazioni più o meno rigide al turn over.

²³⁷ In base al d.m. attuativo e al parere del Mef, in risposta alla nota n. 5532 del 15 luglio 2020 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, è garantita la salvaguardia del limite 2016 originario, in caso di personale in servizio, nell'anno di riferimento, in numero inferiore rispetto a quello 2018.

²³⁸ Comunicata dall'ente con nota n. 202353 del 28 aprile 2023 (3.692.865 abitanti, dati ISTAT).

L'ente ha dimostrato, in sede istruttoria, di rispettare il suddetto parametro ed ha fornito, a tal fine, i dati rilevati con riferimento all'ultimo rendiconto approvato, dai quali risulta evidente come lo stesso si collochi al di sotto del suddetto valore soglia-limite, sia in sede di adozione del PTFP 2022-2024, con un rapporto pari al 9,42 per cento, calcolato all'11 aprile 2022 sulla spesa di personale 2020 e la media delle entrate correnti 2018-2020, sia in occasione del suo aggiornamento, con un valore del 7,02 per cento, calcolato al 19 dicembre 2022 sul rapporto spesa di personale 2021/media entrate correnti 2019-2021²³⁹.

Nel dettaglio, la spesa di personale 2021 è di euro 158.265.562 e la media delle entrate correnti 2019/2021 è di euro 2.253.334.014.

Tab. 3 - Rispetto del valore soglia-limite. (in euro)

Voci	Importi
Spesa di personale 2021 (a)	158.265.562
Media entrate correnti 2019-2021 (b)	2.253.334.014
Rapporto (a) / (b)	7,02%
Valore soglia Regione Toscana	11,5%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana con nota prot. n. 202353 del 28 aprile 2023.

In applicazione degli artt. 4 e 5 del richiamato d.m. attuativo, la capacità assunzionale massima calcolata al 2022 è quantificata in euro 28.983.686, pari al 18 per cento della spesa di personale 2018. Tale importo, che assorbe gli incrementi delle annualità 2020 (10 per cento) e 2021 (15 per cento), indica l'incremento massimo della spesa di personale sostenibile dall'ente nel 2022, garantendo comunque il rispetto del valore soglia limite dell'11,5 per cento della spesa totale così incrementata.

Occorre pertanto verificare il rispetto di entrambi i suddetti limiti, ricordando che le assunzioni di personale a tempo indeterminato devono risultare coerenti *“con i piani triennali dei fabbisogni di personale”* oltre a garantire *“il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione”* (su tale ultimo punto si richiama quanto specificato nel paragrafo precedente).

A fronte del primo di essi - indice della capacità assunzionale 2022, a cui corrisponde un incremento massimo della spesa di personale, sostenibile nel 2022, pari ad euro 28.983.686 - l'amministrazione, con la d.g.r. n. 389 dell'11 aprile 2022²⁴⁰ di approvazione del PTFP 2022/2024 (confluito nel PIAO 2022, adottato con delibera n. 727 del 27 giugno 2022), ha messo

²³⁹ In particolare, i dati relativi alla spesa di personale 2020 (di euro 168.372.257) e al triennio 2018-2020 per la media delle entrate correnti (di euro 1.952.827.233) erano stati forniti con la nota n. 217418/2022, in occasione del precedente referto mentre quelli aggiornati al rendiconto 2021 per la spesa di personale e al triennio 2019-2021 per la media delle entrate correnti sono stati forniti con la nota n. 202353 sopra citata. In entrambi i casi, l'ente ha inoltrato i prospetti elaborati dalla competente Direzione Programmazione e Bilancio per la verifica dei dati comunicati dal Mef (BDAP) ai fini del calcolo della media delle entrate correnti, secondo i criteri di computo descritti nel d.m. attuativo e nelle indicazioni operative della Conferenza delle regioni e delle Province autonome.

²⁴⁰ Si ricorda che il PTFP adottato dalla Giunta contiene la quantificazione delle risorse complessive destinate dall'ente alle assunzioni, esponendo distintamente quelle indicate dal Consiglio regionale nel proprio PTFP adottato ai sensi dell'art. 11 della l.r. n. 4/2008, recante *“Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale”*. Come segnalato nelle precedenti relazioni, infatti, ancorché il Consiglio sia dotato di autonomia funzionale, organizzativa e amministrativo-contabile e disponga di un proprio ruolo di personale amministrativo (dirigenza e comparto) e di un proprio bilancio, la spesa per il personale amministrativo grava unicamente sul bilancio della Regione Toscana.

a disposizione, inizialmente, per le nuove assunzioni 2022, un budget di importo pari a euro 6.870.140. Successivamente, a fronte dei maggiori risparmi derivanti dalle cessazioni “certe”²⁴¹ e dalle economie derivanti dalle progressioni verticali²⁴², nonché delle maggiori risorse finanziarie stanziare nel bilancio di previsione con l’approvazione della “terza variazione del bilancio” (avvenuta con l.r. 28 novembre 2022, n. 41), la Giunta²⁴³ ha rideterminato tale budget nella misura definitiva di euro 11.448.587 che, sommato alle precedenti programmazioni di euro 2.797.639 del 2020 e di euro 4.244.357 del 2021, si attesta sull’importo complessivo di euro 18.490.583, rispettando, dunque, anche in fase di rimodulazione del Piano, i limiti previsti dall’art. 33 del d.l. n. 34/2019 e dall’art. 5 del d.m. attuativo.

Ciò in quanto, ai fini del rispetto del suddetto limite, pari al 18 per cento della spesa di personale sostenuta nel 2018 (euro 28.983.686), bisogna tener conto della spesa incrementale totale effettivamente programmata, dalla Giunta e dal Consiglio, a partire dall’anno 2020, inteso quale annualità di apertura della fase di prima applicazione di durata quinquennale (2020-2024), introdotta dall’art. 5 del d.m. attuativo del 3 settembre 2019 e finalizzata sostanzialmente a porre un ulteriore vincolo (finanziario annuale) alla possibile espansione della spesa di personale, da contenere comunque, al lordo degli incrementi, entro il “tetto” costituito dal valore-soglia limite²⁴⁴. Come precisato anche dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia (delib. n. 167/2021/PAR), con riferimento all’analogo meccanismo di incremento della spesa del personale previsto per i Comuni virtuosi²⁴⁵, ripetibile in questa sede, infatti, le percentuali massime annuali di incremento della spesa del personale registrata nel 2018 “*rap-presentano valori incrementali, nel senso che ciascun valore percentuale assorbe (e non si aggiunge a) quello individuato per le annualità precedenti. Conseguentemente nel periodo 2020-2024, ogni incremento annuale della spesa del personale registrata nel 2018 dovrà necessariamente tener conto e assorbire l’aumento derivante dalla percentuale eventualmente già “utilizzata” nelle annualità precedenti*”. Al riguardo, la Sezione prende atto di quanto dichiarato dalla Giunta, nel corso del contraddittorio, in ordine all’intenzione di confermare, in sede di aggiornamento del PTFP 2023-2025, la verifica del rispetto dei limiti incrementale annui di cui all’art. 5 del d.m. 3 settembre 2019, “*ricomprendendo nella spesa incrementale effettiva regionale le sole risorse programmate con riferimento ai Piani adottati dal 2020, ovvero dalla annualità di avvio della programmazione dei fabbisogni secondo il principio della sostenibilità finanziaria introdotto dall’art. 33 del DL n. 34/2019 secondo le disposizioni attuative di prima applicazione di cui al DM medesimo*”.

Nella tabella che segue, dunque, prendendo come base la spesa di personale sostenuta nel 2018, sono indicati: l’incremento cumulato teorico massimo, inteso come la somma

²⁴¹ Ovvero le cessazioni “*come ulteriormente emergenti alla data del 1° novembre 2022 rispetto a quelle rilevate al 24 gennaio 2022*” come rilevato nella d.g.r. n. 1470/2022.

²⁴² Quantificate solo nella relazione tecnica e non esposte nella delibera di aggiornamento del Piano.

²⁴³ Con d.g.r. n. 1470 del 19 dicembre 2022 di aggiornamento del Piano.

²⁴⁴ È indirizzo consolidato della magistratura contabile quello di ritenere che l’art. 33 del d.l. n. 34/2019 “*non consente all’ente di esercitare la facoltà assunzionale qualora tale scelta si traduca in un ulteriore appesantimento della spesa corrente, con conseguenti possibili ricadute sulla capacità di assicurare il rispetto dell’equilibrio di bilancio*”, tanto che “*(...) anche la sostituzione del personale cessato dal servizio in corso d’anno costituisce assunzione di personale, possibile entro i limiti della capacità assunzionale dell’ente*” (cfr. delib. n. 167/2021/PAR Sez. contr. Lombardia; cfr. anche n. 106/2021/PAR Sez. contr. Lombardia; n. 106/2021/PAR/ Sez. contr. Piemonte; n. 15/2021/PAR Sez. contr. Veneto” (cfr. da ultimo delib. n. 272/2022/PAR Sez. contr. Abruzzo).

²⁴⁵ Di cui all’art. 5 del d.m. 17 marzo 2020, attuativo della disposizione di cui all’art. 34, comma 2, d.l. n. 34/2019.

cumulata massima che l'amministrazione può teoricamente destinare annualmente alla propria capacità assunzionale; le risorse annuali effettivamente programmate, pari ai "costi annui" associati ai Piani triennali di fabbisogno del personale che Giunta e Consiglio hanno programmato a partire dai rispettivi piani 2020-2022, autorizzando peraltro la sola annualità iniziale; la spesa incrementale così programmata, derivante dalla somma delle risorse annuali effettivamente destinate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato e costituente il parametro di riferimento da considerare ai fini del rispetto del limite per l'anno 2022.

Tab. 4 – Budget assunzionale massimo 2022– Giunta regionale e Consiglio regionale – verifica del rispetto del limite.
(in euro)

Spesa personale anno 2018	161.020.480				
Capacità assunzionale annua ex art. 5 d.m. 3 settembre 2019-valori percentuali di incremento sulla spesa di personale 2018	2020 (10%)	2021 (15%)	2022 (18%)	2023 (20%)	2024 (25%)
Incremento cumulato teorico massimo	16.102.048	24.153.072	28.983.686	32.204.096	40.255.120
Risorse annuali effettivamente stanziati	2.797.639	4.244.357	11.448.587		
Spesa incrementale effettivamente stanziata	2.797.639	7.041.996	18.490.583		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Toscana.

L'incremento massimo di spesa consentito nel 2022 risulta, dunque, rispettato in fase programmatoria e, a maggior ragione, lo sarà in fase attuativa, considerato che il PTFP ha valore autorizzatorio e quindi gli importi di spesa programmati, nell'ambito di tale documento, rappresentano un limite invalicabile in fase di attuazione delle relative procedure di reclutamento.

La tabella che segue mostra invece la suddivisione della capacità assunzionale 2022 tra Giunta regionale e Consiglio regionale e la spesa incrementale effettivamente stanziata da ciascuna struttura.

Tab. 5 - Capacità assunzionale 2022 della Giunta regionale e del Consiglio regionale (in euro)

Risorse	Giunta	Consiglio
Budget assunzionale 2022 d.g.r. n. 1470 del 19 dicembre 2022	10.919.264	529.323
Totale	11.488.587	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Toscana.

Per la verifica del rispetto del contestuale limite - consistente nel valore soglia, pari all'11,5 per cento del rapporto della spesa di personale prevista per l'anno 2022 – calcolata sulla spesa di personale 2021 comprensiva degli incrementi di cui sopra e rapportata alla media delle entrate correnti 2019/2021 - si fa riferimento al calcolo prospettato nella stessa d.g.r. n. 1470/2022²⁴⁶, dal quale emerge che l'amministrazione ha tenuto conto, a tal fine, delle voci esposte in tabella.

²⁴⁶ Comunicato dall'amministrazione anche in sede istruttoria, con la citata nota n. 202353 del 28 aprile 2023 e, ad integrazione, con successiva mail del 3 luglio 2023 (acquisita al prot. n. 5215/2023).

Tab. 6 - Indice di sostenibilità finanziaria della spesa di personale presunta 2022 e verifica del rispetto del valore soglia. (in euro)

Voci	Importi
Spesa del personale – consuntivo 2021	158.265.562
Spese derivanti da PTFP anni precedenti GR	13.103.312
Spese derivanti da PTFP anni precedenti CR	364.099
Economie derivanti da cessazioni GR	- 6.399.792
Economie derivanti da cessazioni CR	- 966.463
Economie derivanti da progressioni tra categorie GR	- 2.308.607
Economie derivanti da progressioni tra categorie CR	-71.630
Costi associati al PTFP 2022-2024 GR	10.919.264
Costi associati al PTFP 2022-2024 CR	529.323
Spesa presunta per rinnovi contrattuali	1.635.076
Totale spesa personale presunta anno 2022 (a)	175.070.144
Media entrate correnti 2019/2021 (b)	2.253.334.014
Indice di sostenibilità finanziaria: rapporto (a)/(b)	7,77%
Valore soglia Regione Toscana	11,5%

Fonte: Regione Toscana: d.g.r. n. 1470/2022 e nota prot. n. 202353/2023.

La spesa complessiva di personale²⁴⁷, anno 2022, così quantificata, è pari a euro 175.070.144 e, rapportata con la media delle entrate correnti 2019-2021, pari a euro 2.253.334.014, viene stimata nella misura del 7,77 per cento, attestandosi al di sotto del valore soglia limite dell'11,5 per cento. Risultano, pertanto, rispettati entrambi i nuovi limiti individuati dall'art. 33 e dal d.m. attuativo.

Quanto alla capacità assunzionale prevista nel PTFP 2022-2024 in chiave prospettica, per gli anni 2023 e 2024 del triennio di riferimento, si osserva che entrambi gli organi competenti hanno confermato la decisione, già assunta nei PTFP 2021-2023, di autorizzare le assunzioni limitatamente al primo anno *“potendosi determinare, per le successive annualità 2023 e 2024 del medesimo, modifiche anche significative in ragione dell'andamento delle entrate e della conseguente verifica di sostenibilità finanziaria della spesa prevista”*; si dà atto, tuttavia, che la relativa stima effettuata evidenzia, anche per tali anni, il rispetto del limite di incremento annuale e del valore soglia della spesa complessiva prevista.

²⁴⁷ Con riguardo al calcolo dell'aggregato spesa di personale - da prendere a riferimento per la verifica del rispetto del valore soglia, nel rapporto con la media delle entrate correnti - si ricorda che l'orientamento giurisprudenziale contabile è quello di ritenere incompatibile la *“generalizzata trasposizione nel nuovo quadro normativo delle precedenti eccezioni ai suddetti vincoli”*, pertanto, *“La spesa per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili entro la quota di riserva non è esclusa dal computo della spesa complessiva per tutto il personale dipendente ...”* (così Sez. controllo Lombardia, delib. n. 85/2020). Più in generale è utile ricordare che, nel nuovo sistema assunzionale, *“tutti i dipendenti, in qualsiasi modo assunti (per concorso pubblico, per mobilità, per scorrimento di graduatoria) contribuiscono, con la loro spesa imputata al bilancio dell'ente, a determinare il volume della spesa del personale rilevante al fine di determinare i limiti assunzionali in rapporto con le entrate correnti”* (così Sezione controllo Toscana, delib. 34/2021/PAR). Ne consegue che le assunzioni per mobilità da parte delle regioni non possono più considerarsi *“neutrali”* e devono trovare copertura nelle risorse destinate da ciascun ente all'attuazione del PTFP. Parimenti, le progressioni verticali *“consumano”* il budget assunzionale dell'anno di riferimento. Il giudice contabile ha affermato, in tal caso, che *“laddove l'amministrazione intenda procedere a progressioni verticali, la stessa consumi il budget assunzionale per quell'esercizio finanziario. Mentre la spesa annuale per il personale risulterà incrementata solo per l'importo differenziale fra la categoria di provenienza e quella di destinazione, il budget assunzionale deve ritenersi eroso per l'integrale importo della retribuzione.”* (così Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 38/2019).

1.4 Piano assunzionale 2022 della Giunta regionale e relativo stato di attuazione

Nel PTFP 2022-2024, adottato con d.g.r. n. 389 dell'11 aprile 2022 e confluito nel PIAO 2022-2024 approvato con d.g.r. n. 727 del 27 giugno 2022, la Giunta regionale ha definito il proprio fabbisogno di personale programmando, per il triennio, nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato nella misura complessiva di 576 unità. Di esse, 16 unità - di cui 6 previste per il 2022 - riguardano la qualifica dirigenziale²⁴⁸ e 560 unità - di cui 200 previste per il 2022 e riferite, in particolare, alle categorie D (122 unità), C (76 unità) e B (2 unità)²⁴⁹. - sono destinate al personale amministrativo. In tale fase, dunque, la Giunta ha programmato di assumere, per l'anno 2022, un totale di 206 unità di personale²⁵⁰.

Con la successiva d.g.r. n. 1470 del 19 dicembre 2022, di aggiornamento della sola annualità 2022 del precedente Piano, l'ente ha rilevato ulteriori fabbisogni per complessive 150 unità di personale amministrativo (113 per la categoria D, 35 per la categoria C e 2 per la categoria B), determinando una programmazione finale di 356 nuove assunzioni, di cui 6 di personale dirigenziale.

Si espongono di seguito i dati relativi al fabbisogno complessivo rilevato per l'anno 2022, con indicazione delle modalità di reclutamento previste nonché delle risorse finanziarie stanziare a copertura della relativa spesa, quantificata nell'importo totale di euro 10.909.219,32²⁵¹.

Tab. 7 - PTFP 2022-2024 della Giunta regionale. Nuove assunzioni programmate per l'anno 2022, criteri di reclutamento e risorse finanziarie destinate. (in euro)

Criteri di reclutamento Risorse finanziarie destinate	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Totale comparto	Dirigenza
Reclutamento ordinario (concorso/scorrimiento graduatorie) - Mobilità esterna	4	80	166	250	6
Reclutamento speciale superamento precariato		12		12	
Progressioni tra categorie		19	69	88	
Totale unità	4	111	235	350	6
Risorse finanziarie destinate	102.083,63	3.171.141,39	7.289.568,22	10.562.793,24	346.426,08
Totale nuove assunzioni programmate anno 2022				356	
Totale risorse finanziarie destinate				10.909.219,32	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rilevati dalle delibere della Giunta regionale n. 389 dell'11 aprile 2022, n. 727 del 27 giugno 2022 e n. 1470 del 19 dicembre 2022.

²⁴⁸ L'amministrazione ha precisato, in merito, che "le relative assunzioni rimangono correlate, come nei precedenti Piani, fondamentalmente ad esigenze di copertura di strutture organizzative che si rendono vacanti per cessazione del rapporto di lavoro dei relativi responsabili; rimane confermata altresì la necessità di copertura di strutture ad oggi non attribuite con incarico di prima responsabilità dirigenziale".

²⁴⁹ Si è già evidenziato che le scelte organizzative della Giunta tendono al "progressivo superamento delle professionalità a prevalente contenuto operativo (categoria B) a favore di un accrescimento delle professionalità medio-alte (categorie C e D)", fermo restando l'opportunità del mantenimento di un contingente minimo per esigenze correlate al collocamento mirato".

²⁵⁰ Si ricorda che nei provvedimenti citati si dispone valenza autorizzatoria per il solo anno 2022.

²⁵¹ A fronte del budget assunzionale teorico del 2022, di euro 10.919.263,88, come illustrato nel paragrafo precedente, la giunta ha utilizzato il massimo importo possibile, in considerazione del fabbisogno effettivo rilevato e calcolato sulla base del costo dei profili professionali da assumere, declinati nelle corrispondenti categorie contrattuali.

Negli atti approvativi della programmazione iniziale (delibere n. 389/2022 e n. 727/2022), peraltro, l'amministrazione ha dato atto che *"i precedenti Piani dei fabbisogni relativamente agli anni dal 2019 al 2021, sono da confermarsi per quanto rispettivamente previsto e non ancora attuato alla data del 1 gennaio 2022"* e nella successiva fase di aggiornamento del Piano, di cui alla richiamata d.g.r. n. 1470, adottata il 19 dicembre 2022, dà atto, altresì, *"dell'avvenuta copertura dei fabbisogni residui relativamente agli anni dal 2019 al 2021"*. Peraltro, le 128 assunzioni che restavano da attuare al 31 dicembre 2021 devono ritenersi realizzate, fatta eccezione per 12 di esse (di cui 9 di qualifica dirigenziale). Nel Piano 2022-2024 allegato alle d.g.r. n. 389 e n. 727 del 2022, infatti, è stato evidenziato, per la dirigenza, che *"Le assunzioni complessivamente attivabili nel 2022 ammontano, tenuto conto dei 9 posti da coprire con i concorsi individuati in sede di precedente programmazione 2021-2023 (rispettivamente per 6 posti di area amministrativa e 3 posti di area tecnica) in complessive 15 unità"*. In concreto, dunque, per tali 9 posti, sono state riprogrammate le modalità di attuazione del Piano 2021-2023, a valere sulle capacità assunzionali ivi quantificate, portando le "assunzioni attivabili" nel 2022 a 215 unità complessive, a fronte delle 206 inizialmente programmate e finanziariamente coperte nel Piano 2022-2024. Inoltre, nella successiva fase di aggiornamento del Piano (cfr. quadro di sintesi del relativo stato di attuazione 1° novembre 2022, esposto, in parte motiva, nella d.g.r. n. 1470/2022) e altresì nei dati forniti dall'ente in sede istruttoria²⁵², è emerso un ulteriore incremento, in tal caso non motivato, delle suddette "assunzioni attivabili" nel 2022, da 215 a 218 unità. Al riguardo, con comunicazione mail del 16 giugno 2023 (acquisita al prot. n. 5055) è stato chiarito che *"con il decreto n. 9949/2022 attuativo della DGR n. 389/2022 (cfr. punto 6 del dispositivo) sono state disposte modifiche alla modalità di copertura di 3 posti del PTFP 2021-2023 ... il piano assunzioni 2022 è stato pertanto complessivamente definito per nr. 218 unità: 2 B, 78 C (76 unità ex DGR 389/2022+ 2 unità PTFP 2021 riprogrammate nella copertura), 123 D (122 unità ex DGR 389/2022+ 1 unità PTFP 2021 riprogrammata nella copertura), 15 DIRIGENTI"*. Nel prendere atto di quanto specificato, si ribadisce quanto già osservato nella precedente relazione in merito alla necessità che simili circostanze, derivanti da mere dinamiche di attuazione dei piani e non da rivalutazioni dei fabbisogni e delle correlate risorse finanziarie, trovino distinta e compiuta illustrazione negli atti di redazione e/o di aggiornamento del PTFP, ai fini della trasparenza.

Quanto alle assunzioni da effettuarsi concretamente per il 2022 - nel numero complessivo di 368, di cui 6 di qualifica dirigenziale e 12 riprogrammate che includono 9 posizioni dirigenziali - i dati acquisiti con la citata nota istruttoria evidenziano che al 31 dicembre 2022 restavano da attuare 188 assunzioni (n. 14 relative al personale dirigenziale), tutte da realizzarsi con modalità di reclutamento dall'esterno (concorsi/scorrimento di graduatorie/mobilità). Le procedure di stabilizzazione del personale precario (programmate per 12 posti) e le progressioni verticali tra categorie (programmate per 88 posti, di cui 19 di cat. C e 69 di cat. D) sono state invece concluse con l'assunzione di complessive 91 unità (di cui 5 di personale precario). Come evidenziato in dettaglio nei successivi paragrafi, per la copertura delle restanti 9 posizioni programmate (7 destinate alle stabilizzazioni e 2 alle progressioni verticali) l'amministrazione ha disposto di ricorrere al reclutamento dall'esterno. Nella situazione segnalata al 30 giugno 2023, in esito al contraddittorio, risultano, infine, realizzate ulteriori 48 assunzioni, di cui una di personale dirigenziale, reclutata a seguito di procedura di mobilità. A tale data

²⁵² Con nota n. 202353 del 28 aprile 2022.

restano pertanto da attuare n. 140 assunzioni (di cui 13 per la qualifica dirigenziale) a valere sui fabbisogni programmati (e “riprogrammati”) per l’anno 2022²⁵³.

1.5 Piano assunzionale 2022 del Consiglio regionale e relativo stato di attuazione

Nel PTFP 2022-2024, adottato con deliberazione dell’Ufficio di presidenza n. 51 del 13 aprile 2022 e confluito nel PIAO 2022-2024 approvato con deliberazione dell’ufficio di presidenza n. 80 del 30 giugno 2022, il Consiglio regionale ha definito il proprio fabbisogno di personale programmando, per il triennio, nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato nella misura complessiva di 26 unità. Di esse, 4 unità - di cui 2 previste per il 2022 - riguardano la qualifica dirigenziale e 22 unità - di cui 14 previste per il 2022 e riferite, in particolare, alle categorie D (6 unità) e C (8 unità)²⁵⁴. - sono destinate al personale amministrativo. In tale fase, dunque, il Consiglio ha programmato di assumere, per l’anno 2022, un totale di 16 unità di personale²⁵⁵. Trattasi della programmazione definitiva poiché in sede di aggiornamento dei fabbisogni per l’annualità 2022, effettuato dalla Giunta con la d.g.r. n. 1470 del 19 dicembre 2022 sopra illustrata, non sono intervenute modifiche al descritto piano assunzionale del Consiglio.

Si espongono di seguito i relativi dati, con indicazione delle modalità di reclutamento previste nonché delle risorse finanziarie stanziare a copertura della relativa spesa, quantificata nell’importo totale di euro 529.322,89²⁵⁶.

Tab. 8 - PTFP 2022-2024 del Consiglio regionale. Nuove assunzioni programmate per l’anno 2022, criteri di reclutamento e risorse finanziarie destinate. (in euro)

Criteri di reclutamento Risorse finanziarie destinate	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Totale comparto	Dirigenza
Reclutamento ordinario (concorso/scorrimiento graduatorie) - Mobilità esterna	-	8	5	14	2
Progressioni tra categorie	-		1		
Totale unità	-	8	6	14	2
Risorse finanziarie destinate	-	228.169,44	185.678,09	413.847,53	115.475,36
Totale nuove assunzioni programmate per l’anno 2022				16	
Totale risorse finanziarie destinate				529.322,89	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rilevati dal Piano approvato con deliberazioni UP del Consiglio regionale n. 51 del 13 aprile 2022 e n. 80 del 30 giugno 2022.

²⁵³ Nel PTFP 2023-2025, di cui alla Sezione 4.3 del PIAO 2023-2025 approvato con d.g.r. n. 299 del 27 marzo 2023, l’amministrazione ha dato atto di aver attivato, a partire dagli ultimi mesi del 2022, procedure concorsuali per complessive n. 43 unità di personale, di cui n. 12 di qualifica dirigenziale. Per la restante unità dirigenziale è previsto il reclutamento tramite mobilità.

²⁵⁴ Il Consiglio ha valutato, in particolare, di voler “di proseguire il processo di transizione al digitale per il personale e i consiglieri del Consiglio Regionale della Toscana e la digitalizzazione dei rapporti con i cittadini, attraverso interventi strutturali alle sale consiliari e altri rilevanti interventi di razionalizzazione dei processi gestionali e di sviluppo del sistema informativo” e di voler reclutare figure professionali “tendenzialmente con competenze giuridiche, finanziarie, informatiche e di comunicazione per consentire uno sviluppo dei processi al momento in fase di studio e progettazione”.

²⁵⁵ Si ricorda che nei provvedimenti citati si dispone valenza autorizzatoria per il solo anno 2022.

²⁵⁶ Coincidente con il budget assunzionale teorico del 2022, risultante anche nel Piano 2022-2024 di cui all’Allegato A alle delibere della Giunta regionale nn. 389 dell’11 aprile 2022, n. 727 del 27 giugno 2022 e n. 1470 del 19 dicembre 2022 e, da ultimo, nella d.g.r. n. 1407 del 19 dicembre 2022, di aggiornamento delle assunzioni programmate per l’anno 2022.

Quanto all'attuazione del Piano in esame, che conferma *“per quanto rispettivamente previsto e non ancora attuato”* anche i Piani precedenti 2020-2022 e 2021-2023, i dati acquisiti in sede istruttoria²⁵⁷ evidenziano che a fronte di 28 assunzioni complessivamente previste e ancora da realizzare, di cui 12 quali residui dei precedenti piani (n. 2 del PTFP 2020-2022 e n. 10 del PTFP 2021/2023), al 31 dicembre 2022 restavano da attuare n. 9 assunzioni (tra le quali le 2 dirigenziali programmate nel 2022). Tra quelle realizzate vi è, peraltro, l'assunzione di due unità di personale amministrativo (di cat. D) a seguito di progressioni verticali tre le Aree (di cui una programmata nel PTFP 2021-2023). Nella situazione aggiornata al 30 giugno 2023, in esito al contraddittorio, risultano realizzate ulteriori 2 assunzioni, di cui una di qualifica dirigenziale (reclutata attraverso la mobilità). A fronte della residua programmazione di 7 unità di personale è stata altresì rappresentata l'avvenuta conclusione di 3 procedure di mobilità destinate a 6 unità di personale amministrativo, evidenziando che con la loro assunzione – che avverrà tra i mesi di luglio e settembre 2023 – *“si esauriscono i resti assunzionali”* per tale categoria di personale. Rispetto all'unità dirigenziale ancora da assumere è tuttora in corso la procedura concorsuale attivata a novembre 2022 (per un posto di *“dirigente di area giuridico-legislativa”*) evidenziata (come ricordato nei precedenti paragrafi) nel PTFP 2023-2025 approvato dal Consiglio con delib. dell'Ufficio di Presidenza n. 30/2023.

1.6 Le Progressioni verticali (PV)

Nel corso del 2022 l'amministrazione ha programmato le progressioni verticali (PV) del personale di ruolo nella misura complessiva di 90 posti (19 di cat. C e 71 di cat. D), di cui 2 (cat. D) posti riguardanti il Consiglio regionale, in applicazione della procedura di cui all'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017.

In particolare, la citata disposizione prevede la possibilità di attivare le PV nel triennio 2020-2022 per un numero di posti non superiore al 30 per cento di quelli previsti nei correlati piani dei fabbisogni come nuove assunzioni per la relativa categoria. Come da orientamento consolidato della giurisprudenza contabile, infatti, *“il limite del 30 per cento da osservare deve intendersi riferito al solo numero di posti previsti per i concorsi di pari categoria, e non al numero assoluto dei posti previsti per qualsiasi categoria o area”* (cfr., da ultimo, Sez. reg. contr. Toscana n. 34/2021/PAR). Inoltre, l'eventuale attivazione *“determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001”*.

In sede di giudizio di parifica sui rendiconti 2020 e 2021, la Sezione aveva già riscontrato il rispetto del suddetto limite: nel 2020 per complessivi 45 posti (16 di cat. C e 29 di cat. D), risultanti dalle progressioni verticali programmate per le annualità 2019 e 2020 e nel 2021 per i complessivi ulteriori 19 posti (8 di cat. C e 11 di cat. D), di cui 1 posto (cat. D) riguardante il Consiglio regionale.

L'istruttoria condotta per l'anno 2022 ha evidenziato il rispetto del limite del 30 per cento anche sui complessivi 90 posti autorizzati nel 2022, come risultante dalle note istruttorie e dalle indicazioni contenute nei rispettivi Piani di fabbisogno di personale 2022-2024, confluiti nei

²⁵⁷ Con nota prot. n. 6007 del 12 maggio 2023.

correlati PIAO 2022. In particolare, la Giunta regionale, con nota prot. n. 202353 del 28 aprile 2023, ha comunicato di aver programmato complessivi 88 posti²⁵⁸, precisando che la relativa copertura è stata operata prioritariamente mediante attingimento dalle graduatorie di merito definitive, approvate per la copertura delle progressioni delle medesime aree programmate con i piani dei fabbisogni dal 2019 a 2021²⁵⁹ e aventi scadenza al 31 dicembre 2022. Per il completamento delle progressioni verticali dei posti di categoria C, di “area amministrativa”, la stessa ha altresì segnalato di aver attivato una *“nuova specifica procedura selettiva (il processo relativo alla copertura dei posti di categoria C destinati a PV si è concluso con l’inquadramento di 17 unità a fronte di 19 posti complessivamente programmati; la copertura dei 2 fabbisogni residui è stata pertanto convertita in reclutamento dall’esterno)”*. Il Consiglio regionale, invece, con nota prot. n. 5492 del 29 aprile 2023, ha chiarito che il reclutamento mediante progressione verticale delle due unità di personale di cat. D programmate, di cui una autorizzata per l’annualità 2022 (pari al 16,66 per cento) ed una originariamente prevista nel PTFP 2021-2023²⁶⁰ (e confermata nel PTFP 2022-2024), pari al 25 per cento, è avvenuto mediante procedura selettiva indetta dall’Amministrazione regionale.

Quanto all’ulteriore condizione derivante dall’attivazione delle progressioni verticali ex art. 22, c. 15, d.lgs. 75/2017, ossia *“[...] la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all’articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001”*, l’amministrazione, in esito al contraddittorio, ha dichiarato che *“sin dalla prima annualità di programmazione delle progressioni verticali (PV) ai sensi dell’art. 22, comma 15, del D.Lgs. n. 75/2017 non è mai stata prevista nelle procedure concorsuali indette dalla Giunta regionale l’applicazione della percentuale di riserva di posti destinati al personale interno di cui all’art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001, avendo preferito realizzare procedure selettive interne ad hoc come consentito dallo stesso art. 22”*.

1.7 Le procedure speciali per il superamento del precariato

L’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75/2017, prevede la possibilità per le amministrazioni di procedere, fino al 31 dicembre 2023²⁶¹, alla stabilizzazione del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, al fine di valorizzarne le professionalità acquisite, superare il precariato e ridurre il ricorso ai contratti a termine. A tal fine, l’amministrazione ha avviato procedure di stabilizzazione sin dal 2018, regolandone l’attuazione con l.r. 29 giugno 2018, n. 32, in ultimo modificata dalla l.r. 5 agosto 2022, n. 29, cui ha fatto seguito la d.g.r. n. 919/2018 che ha definito, oltre al piano di assunzioni, le concrete modalità operative. Il personale finora immesso in ruolo, portando a conclusione le procedure di stabilizzazione avviate dal 2018 e fino al

²⁵⁸ Nel dettaglio:

- 55 posti programmati in sede di approvazione del PTFP 2022-2024 (delibera n. 389/2022): 19 di cat. C pari al 29,69 per cento dei 64 posti su cui definire le PV (n. 76 assunzioni complessivamente autorizzate, detratti i 12 posti da destinare alle procedure speciali di reclutamento per il superamento del precariato); 36 di cat. D pari al 29,51 per cento delle n. 122 assunzioni autorizzate;

- 33 posti di cat. D, pari al 29,20 per cento delle n. 133 ulteriori assunzioni autorizzate in sede di aggiornamento del piano stesso (delibera n. 1470/2022).

²⁵⁹ Approvati con delibere della Giunta regionale n. 466 dell’8 aprile 2019, n. 795 del 29 giugno 2020 e n. 627 del 7 giugno 2021.

²⁶⁰ Approvato con deliberazione dell’Ufficio di presidenza n. 68 del 1° luglio 2021.

²⁶¹ In applicazione dell’art. 1, comma 3-bis, del d.l. 30 dicembre 2021, n. 228, c.d. Milleproroghe, convertito, con modificazioni, dalla L. 25 febbraio 2022, n. 15.

completamento di quelle relative al 2021, è pari a n. 67 unità complessive, in parte finanziate a valere sulle risorse disponibili per le assunzioni a tempo determinato, soggette al limite ex art. 9, comma 28, d.l. 78/2010, decurtate stabilmente dell'importo utilizzato (di euro 832.275), come previsto dall' art. 20, d.lgs. 75/2017 e dall'art. 3, comma 3, l.r. 32/2018.

Nel PTFP 2022-2024, adottato dalla Giunta con d.g.r. n. 389/2022, confluito nel PIAO 2022 di cui alla delibera n. 727/2022, risulta in programma l'attivazione di un ulteriore processo di superamento del precariato a valere sui posti programmati per l'annualità 2022 - con utilizzo di una quota della capacità assunzionale 2022 - ai fini della valorizzazione delle professionalità di personale a tempo determinato che abbia maturato *“un'esperienza di almeno tre anni negli ultimi otto alla data del 31/12/2022 presso la Giunta o l'Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura (ARTEA)”*. Tale procedura, *“sulla base di apposita ricognizione compiuta dall'Amministrazione, riguarda potenzialmente per il corrente anno un numero complessivo di 12 unità di categoria C, risultanti in possesso dei requisiti previsti dalla legge, esaurendosi in tal guisa l'applicabilità della normativa per il 2023 ... e, ove non dovessero essere coperti integralmente i posti individuati, la copertura dei posti residui avverrà tramite il reclutamento ordinario”*.

Alla richiesta di aggiornare, alla data attuale, lo stato delle suddette procedure, l'amministrazione ha riferito²⁶² che la suddetta procedura risulta essersi conclusa con l'inquadramento a ruolo di 5 unità, convertendo la modalità di copertura dei 7 fabbisogni residui in reclutamento dall'esterno.

Nel Piano era indicato peraltro che *“l'attivazione del processo in esame è subordinata all'approvazione delle modifiche alla legge regionale n. 32 del 29 giugno 2018 introdotte con la proposta di legge c.d. “di manutenzione generale dell'ordinamento regionale” dell'anno 2022”*. In merito alla suddetta modifica, si osserva che l'art. 61 della l.r. 5 agosto 2022, n. 29 (*“Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale dell'anno 2022”*) ha soppresso la locuzione *“stanziare ai sensi del comma 1”* dall'art. 3, comma 3, della l.r. n. 32/2018, che, prima della modifica, così recitava: *“Le risorse di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, stanziare ai sensi del comma 1, sono stabilmente ridotte in misura corrispondente alla quota destinata al finanziamento della spesa per il reclutamento speciale di personale a tempo determinato”*. La documentazione acquisita, in merito, in sede istruttoria ha evidenziato una recente interlocuzione tra Amministrazione regionale, Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; quest'ultimo, in particolare, osservava²⁶³ che *“la soppressione delle parole in argomento renderebbe inesistente la correlazione tra le risorse di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, citate al comma 3 oggetto di modifica, e le finalità e le modalità di utilizzo delle stesse, indicate al comma 1 dello stesso articolo 3 della legge regionale n. 32/2018, determinando peraltro la sopravvivenza di un riferimento generico alla norma nazionale e la sua conseguente astrazione dal contesto della norma regionale”* e richiedeva all'ente idonei chiarimenti. L'Amministrazione regionale, con nota n. 378133 del 5 ottobre 2022, ha chiarito che l'art. 61 *“risponde all'unica finalità di “svincolare” i limiti per le assunzioni a tempo determinato di cui all'articolo 9, comma 28 dal riferimento alle fonti di finanziamento per le procedure speciali di reclutamento di cui alla l.r. 32/2018 nella quota parte rappresentate dal budget per le assunzioni a tempo determinato di cui allo stesso comma 28”*. Resta fermo dunque che, a mente della normativa nazionale e del medesimo articolo 3, commi 1 e 3, della l.r. 32/2018, l'utilizzo

²⁶² Con nota prot. n. 202353 del 28 aprile 2022.

²⁶³ Con nota prot. n. 233051 del 03/10/2022 U.

di tali risorse per le procedure speciali di reclutamento determina una stabile riduzione delle risorse utilizzate (rectius: stanziare) per tali finalità, e che l'eliminazione dell'inciso ha il solo obiettivo di consentire alla Scrivente la riesplorazione del budget utilizzabile per le assunzioni a tempo determinato, nei limiti previsti dalla più recente formulazione del citato articolo 9, comma 28 (leggasi, per tali finalità, 100% del budget dell'anno 2009 ... budget comunque già decurtato delle risorse utilizzate per le stabilizzazioni realizzate ai sensi della l.r. 32/2018".

1.8 La spesa di personale: il rispetto del limite ex art. 1, comma 557-quater l. n. 296/2006

Ribadita la natura cogente delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557 e ss., della l. n. 296/2006, quali principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, come da consolidato orientamento giurisprudenziale (ripercorso, da ultimo, con delib. n. 81/2023, Sezione regionale controllo Veneto), permane, per le regioni, l'obbligo di contenere la spesa di personale entro il limite "storico" di cui al comma 557-quater del citato articolo, costituito dal valore della spesa media sostenuta nel triennio 2011-2013. La valenza precettiva di questa ultima norma è confermata, a ben vedere, anche dalle deroghe al limite stesso, espressamente previste dal legislatore, nel tempo, per talune tipologie di spesa²⁶⁴. Tra di esse rileva, in particolare, la "maggiore spesa" derivante dalle assunzioni di personale a tempo indeterminato disposte a valere sulla capacità assunzionale quantificata in base al criterio di sostenibilità finanziaria della spesa stessa (ex art. 33 del d.l. n. 34/2019 e art. 6 del d.m. attuativo del 3 settembre 2019, descritti nei precedenti paragrafi), la quale, peraltro, come già evidenziato, è a sua volta assoggettata a precisi limiti di incremento annuale (almeno nel quinquennio di prima applicazione delle richiamate disposizioni ovvero nel periodo 2020-2024) e, nel suo complesso, deve rispettare il valore soglia-limite, indice della sostenibilità finanziaria della stessa, come indicato dall'art. 33 citato.

Per la Regione Toscana, la spesa media sostenuta nel triennio 2011-2013 è pari a 161.57 milioni. Con riguardo alle modalità di calcolo, si ricorda che il comma 557 dell'art. 1 citato dispone di considerare la spesa, come peraltro declinata nel successivo comma 557 bis²⁶⁵, "*al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali*".

I dati forniti dall'ente in sede istruttoria²⁶⁶ per la verifica del limite in argomento, si riferiscono, "*in termini di impegni, all'intera spesa afferente al macroaggregato 1.01 e alla correlata componente Irap, come rilevate dal pre-consuntivo 2022*", nonché al macroaggregato 1.03, valorizzato

²⁶⁴ Si citano, ad esempio, la spesa per il personale delle Province ricollocato nei ruoli regionali e la spesa c.d. "eterofinanziata", che trova copertura nei finanziamenti statali e/o privati e nei fondi comunitari strutturali e di investimento europei. Su tale ultimo punto, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha più volte affermato che occorre seguire "*una linea ermeneutica di stretta interpretazione*", limitando le esclusioni alle sole ipotesi tassativamente previste dal legislatore (cfr. deliberazioni n. 21/2014, n. 2/2015 e n. 14/2016).

²⁶⁵ "*Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente*".

²⁶⁶ Con nota n. 202353 del 28 aprile 2022, integrata con successive comunicazioni mail del 5, dell'8 e del 21 giugno 2023, acquisite, rispettivamente, ai prot. nn. 4775, 4835 e 5054.

limitatamente alla spesa per “tirocini formativi”, rientrante tra le voci previste dal richiamato comma 557 bis²⁶⁷.

Così rilevata, la spesa di personale impegnata nel 2022, è pari a 182,48 milioni, di cui 171,45 milioni per spesa di personale e 11,03 milioni per Irap.

Per il suo raffronto con la spesa media del triennio 2011-2013, pari, come detto, a 161,57 milioni, l'amministrazione ha correttamente considerato l'influenza del Fondo pluriennale vincolato²⁶⁸, sottraendo alla spesa - come sopra quantificata di 182,48 milioni - il FPV in entrata, pari a 16,87 milioni (a copertura della spesa di salario accessorio esigibile nell'esercizio 2022 e impegnata nell'esercizio 2021) e sommando il FPV iscritto in uscita per l'importo di 31,78 milioni (per analoghe obbligazioni sorte nel 2022 ed esigibili nell'esercizio 2023).

All'importo così ottenuto, di 197,39 milioni, sono state detratte le voci di spesa relative agli “arretrati contrattuali” (euro 7,62 milioni) e alla “L.R. n. 22/2015” (euro 36,64 milioni, quale spesa sostenuta per il personale provinciale) - entrambe non rilevanti, per espressa previsione legislativa, ai fini del limite in argomento - quantificate, rispettivamente, in termini di impegni “determinati nelle misure ed alle decorrenze stabilite dall'allegato D CCNL 2019-2021 comparto funzioni locali. Tabella richiamata dall'art. 76 del medesimo contratto” e in termini di “pagamenti per competenza 2022”²⁶⁹. Oltre a tali importi, è stata detratta l'ulteriore voce “art. 6 del decreto 3 settembre 2019”, riferibile, come chiarito dalla stessa amministrazione, alla maggiore spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato di cui ai “piani occupazionali già deliberati dalla GR” per gli anni 2020 e 2021, a partire dal PTFP 2019-2021. Il relativo importo è stato rilevato, dunque, in termini di “spesa incrementale effettiva” programmata e deliberata nei suddetti Piani ed è stato, da ultimo, quantificato in complessivi 21,96²⁷⁰ milioni, dei quali circa 3,48 milioni, risultano provenire dalla programmazione per gli anni 2020 e 2021 nell'ambito del PTFP 2019-2021. Si osserva, tuttavia che tale documento autorizzava, con valenza per l'intero triennio, nuove assunzioni finanziate a valere su facoltà assunzionali rispondenti alla precedente regola del “turn over” e, pertanto, la relativa spesa (programmata per l'importo di circa 3,48 milioni) non può rientrare nella fattispecie derogatoria introdotta dal richiamato art. 6 del d.m. 3 settembre 2019, come sopra specificata e non può essere, in ogni caso, cumulata come valore incrementale di quella programmata a partire dall'anno 2020 nell'ambito del PTFP 2020-2022.

Inoltre, pur considerando che la spesa programmata possa sostanzialmente presentare valori molto vicini a quelli che saranno poi oggetto di impegno, ad assunzioni avvenute, la

²⁶⁷ Tali voci sono individuate nelle spese per “acquisto beni e servizi”, limitatamente ai seguenti codici: U1.03.02.12.001, U1.03.02.12.002, U1.03.02.12.003 U1.03.02.12.999.

²⁶⁸ In conformità al principio contabile di cui all'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.2, lett. a), che disciplina le modalità di imputazione contabile delle spese di personale. Il principio prevede, tra l'altro, che “la spesa riguardante il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo”. Come è noto, infatti, il FPV è un saldo finanziario costituito da risorse già accertate, destinate a finanziarie obbligazioni passive già perfezionate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

²⁶⁹ Si ricorda che l'ente, nei calcoli prospettati finora, non ha valorizzato ulteriori componenti di spesa, tra cui quella “eterofinanziata” sopra specificata in nota, ritenendole ininfluenti sul risultato finale, dato il loro modesto ammontare”.

²⁷⁰ Il dato è stato fornito dall'amministrazione con la comunicazione mail dell'8 giugno 2022 citata nella precedente nota, a rettifica di quello precedentemente indicato con nota n 202353 del 28 aprile 2022.

Sezione ritiene che la “maggiore spesa”, di cui al citato art. 6, ai fini di una corretta applicazione della deroga ivi prevista, sia da quantificarsi, nel suo valore incrementale, in termini di spesa annua effettivamente impegnata per assunzioni di personale a tempo indeterminato programmate e approvate, con valore autorizzatorio, a partire dai PTFP 2020-2022. A ciò consegue che anche il restante importo di 18,49 milioni (rispetto a quello segnalato dall’amministrazione per complessivi 21,96 milioni) non sarà valutato al fine che qui interessa poiché, essendo rilevato in termini non omogenei, non presenta perciò la necessaria coerenza con gli altri dati posti a raffronto per la verifica del rispetto del limite anzidetto. In ragione di quanto esposto, anche la spesa riguardante il personale provinciale dovrà opportunamente essere ricondotta, in futuro, ad una rilevazione in termini di impegni.

Conclusivamente, la spesa di personale sostenuta dall’ente nel 2022, depurata delle sole voci relative agli arretrati contrattuali e al personale ex provinciale, è quantificata nell’importo di euro 153,13 milioni e rispetta, dunque, come si evince dalla tabella che segue, il limite ex art. 1, comma 557 quater, della l. n. 296/2006 di 161,57 milioni, attestandosi su un valore inferiore di oltre 8 milioni alla spesa media del triennio 2011-2013.

Tab. 9 - Spesa di personale anno 2022: rispetto del limite ex art. 1, comma 557-*quater*, l. n. 296/2006. (in euro)

Voci	Impegni
Spesa di personale 2022-Macroaggregato 1.01	171.449.202,76
Borse di studio e tirocini formativi	8.303,75
Irap	11.026.984,10
Totale	182.484.490,61
FPVU	31.780.166,95
FPVE (da sottrarre)	-16.873.456,70
Arretrati contrattuali (da sottrarre)	-7.616.005,32
Spesa personale provinciale (da sottrarre)	-36.636.389,92
Totale spesa di personale 2022 al lordo Irap (a)	153.138.805,62
Spesa media triennio 2011-2013 (b)	161.572.864,48
Differenziale (a)-(b)	-8.434.058,86

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Toscana.

L’ente ha, peraltro, lamentato, in sede di controdeduzioni finali, la mancata valorizzazione, nella suesposta tabella, della “*decurtazione della maggiore spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 del D.M. 3 settembre 2019 ... che, per espressa previsione dell’art. 6 del medesimo, non rileva ai fini del rispetto del limite in esame*”. Al riguardo, la Sezione non può che ribadire quanto ampiamente (sopra) dedotto sulla corretta applicazione della deroga prevista dall’art. 6 del d.m. 3 settembre 2019 citato, invitando l’ente ad attenersi, in futuro, alle indicazioni ivi fornite, onde consentire la verifica del limite in argomento sulla spesa annua effettivamente sostenuta e rilevata con criteri omogenei rispetto alle altre voci di spesa da includere nel relativo calcolo.

Nell’andamento del triennio 2020-2022, come esposto di seguito, la stessa presenta un incremento rispetto all’anno 2021, pari in valore assoluto a 7,92 milioni, e mostra altresì un *trend* crescente (da 136,30 milioni rilevati nel 2020 a 145,21 quantificati nel 2021).

Tab. 10 - Spesa di personale 2022. Raffronto con il valore medio 2011-2013 e andamento nel triennio 2020-2022.
(in milioni)

Spesa di personale - Impegni	Valore medio nel triennio 2011-2013	2020	2021	2022
Totale spesa di personale al lordo Irap	161,57	136,30	145,21	153,13

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Toscana.

1.9 La spesa di personale a tempo determinato: rispetto del limite

Le assunzioni di personale a tempo determinato, oltre a rientrare nell'aggregato di spesa assoggettato al limite dell'art. 1, comma 557 quater, sopra illustrato, devono essere contenute entro l'ulteriore limite previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, allo stato costituito dall'ammontare della spesa sostenuta ad analogo titolo nel 2009²⁷¹. Detta a spesa è stata, da ultimo, quantificata dalla Regione Toscana nell'importo di euro 15.741.022, al netto della quota di euro 832.275,06 utilizzata per finanziare le assunzioni di personale precario - attuate negli anni 2018 e 2019 - e stabilmente decurtata.

Per il 2022, i dati forniti dall'amministrazione in sede istruttoria, in termini di impegni e di "spesa complessiva maggiorata di oneri previdenziali ed Irap" evidenziano un importo complessivo, per tale voce, di euro 9.274.609.

Il dato si presenta in diminuzione rispetto ad entrambi i precedenti esercizi 2021 e 2020, in cui era apparso in progressivo leggero aumento (da euro 9.645.480 nel 2020 a euro 9.989.030 nel 2021) e si conferma su un valore nettamente inferiore al relativo limite (di euro 15.741.022). L'amministrazione ha specificato²⁷², al riguardo, che "il calo della spesa per il personale a tempo determinato è dovuto esclusivamente all'applicazione della l.r. n. 5/2022". Si osserva, in particolare, una diminuzione dei rapporti di lavoro a tempo determinato nella dirigenza apicale, a seguito della ricollocazione delle complessive 17 posizioni (16 per la Giunta e una per il Consiglio) nelle dotazioni organiche delle rispettive strutture. A tal proposito, è stato altresì specificato che "Nel 2022 le direzioni sono state coperte per nr 8 unità da dirigenti a tempo indeterminato e 7 unità di personale a tempo determinato (che gravano sul budget di cui all'art. 9, comma 28, del DL 78/2010). Il posto di Segretario Generale del CR è ricoperto da una unità di personale collocato fuori ruolo dalla magistratura amministrativa, il cui costo è imputato al budget di cui all'art. 9, comma 28, del DL 78/2010".

La tabella che segue mostra l'andamento della spesa complessiva nel triennio 2020-2022, con evidenza delle voci che compongono l'aggregato, suddivise tra Giunta regionale e Consiglio regionale e distinte per rispettivi organi politici e strutture amministrative. È possibile rilevare come oltre il 60 per cento del totale di spesa, segnatamente 5.819.410 euro, sia destinato alle strutture di supporto agli organi politici.

²⁷¹ Come previsto dallo stesso comma 28, infatti, l'obbligo di contenere tale spesa entro il 50 per cento di quella sostenuta nel 2009 non si applica "... alle regioni e agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

²⁷² Con nota n. 202353 del 28 aprile 2022, integrata con successiva comunicazione dell'8 giugno 2023.

I dati mostrano, inoltre, che sul totale di spesa della Giunta regionale (di euro 5.615.960) oltre il 50 per cento è riferito alle strutture amministrative (euro 3.175.157) e riguarda principalmente i dirigenti e i direttori (euro 2.606.206). Per il Consiglio regionale, invece, la quasi totalità della spesa indicata (euro 3.378.607 su un importo totale di euro 3.650.346) è riferita alle strutture di supporto agli organi politici, tra cui rientrano anche le segreterie dei gruppi consiliari.

Tab. 11 - Spesa di personale a tempo determinato. Triennio 2020-2022.

(in euro)

Verifica limite di spesa art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010						
	2009	Art. 20 d.lgs. 75/2017	Nuovo limite post stabilizzazioni	2020	2021	2022
Consiglio regionale						
Comparto	297.523	60.194	237.329		27.625	45.589
Dirigenza	137.623		137.623		143.731	161.794
Direttori	233.090		233.090	211.012	131.908	64.356
Totale strutture amministrative	668.236		608.042	211.012	303.264	271.739
Organi politici	5.392.892		5.392.892	2.995.134	3.267.557	3.378.607
Totale Consiglio	6.061.128		6.000.934	3.206.146	3.570.821	3.650.346
Giunta regionale						
Comparto	1.720.668	772.081	948.587	391.459	678.702	568.951
Dirigenza (inclusi Direttori)	2.796.605		2.796.605	1.308.783	1.381.455	2.606.206
Direttori	1.784.289		1.784.289	2.640.163	1.933.674	-
Totale strutture amministrative	6.301.562		5.529.481	4.340.405	3.993.831	3.175.157
Organi politici	3.264.593		3.264.593	2.098.929	2.424.378	2.440.803
Totale Giunta	9.566.155		8.794.074	6.439.334	6.418.209	5.615.960
Totale spesa personale a tempo determinato	15.627.283		14.795.008	9.645.480	9.989.030	9.266.306
Giunta - co.co.co. - tirocini formativi	886.047		886.047			8.303,75
Consiglio - altre forme	59.967		59.967			-
Totale spesa personale a tempo determinato e co.co.co.	16.573.297	832.275	15.741.022	9.645.480	9.989.030	9.274.609

Fonte: Regione Toscana (nota prot. n. 202303 del 28 aprile 2023).

1.9.1 Approfondimenti sulle assunzioni di personale a tempo determinato

Maggiori elementi informativi sulla tipologia di spesa in esame, riguardanti in particolare le unità di personale in servizio al 31 dicembre 2022, la programmazione dei fabbisogni 2023 e le dinamiche che governano il finanziamento della correlata spesa, si rinvencono peraltro nei PTFP 2023-2025 (di cui alla sezione 4.3 dei rispettivi PIAO 2023) già descritti nei precedenti paragrafi, che sono stati in tal senso integrati, come richiesto dalla Sezione, da ultimo e più specificatamente, in occasione del giudizio di parifica sul rendiconto 2021. Inoltre, con specifiche istruttorie²⁷³, avviate per l'anno in esame, è stato richiesto sia al Consiglio sia alla Giunta di riferire sulle procedure di reclutamento di personale a tempo determinato concluse o ancora in corso al 31 dicembre 2022 - e alla data della richiesta - con riferimento altresì alle assunzioni escluse dal limite di spesa dell'art. 9 co. 28 del d.l. n. 78/2010, indicando, per tutte,

²⁷³ Cfr. richieste prot. n. 3618 e n. 3623 del 14 aprile 2023.

la fonte di finanziamento, l'ammontare delle risorse destinate e/o utilizzate e i relativi provvedimenti attuativi.

I dati nell'insieme forniti dalla struttura consiliare²⁷⁴, confermano che *“Il personale a tempo determinato in servizio nel 2022 presso il Consiglio regionale è quasi interamente costituito dal personale assegnato alle strutture di supporto agli organi politici e alle segreterie dei gruppi consiliari. I relativi costi sono interamente a carico del bilancio regionale”*. A fronte della spesa sopra indicata per le strutture amministrative (di euro 271.739), inoltre, è stato chiarito che la stessa si riferisce a 4 unità di personale in servizio presso il Segretariato generale, al 31 dicembre 2022, riguardanti, in particolare: due unità amministrative (di categoria D) *“non correlate a posti previsti in dotazione organica”* e reclutate tramite concorso (detto personale è tuttora in servizio a seguito di rinnovo dei contratti) e due unità dirigenziali *“che coprono posti ascrivibili alla dotazione organica”*, di cui una con incarico di natura fiduciaria relativa al Segretario generale e l'altra *“con incarico di responsabilità del Settore “Assistenza giuridica e legislativa”, affidato a funzionario a tempo indeterminato del Consiglio regionale, appositamente collocato in aspettativa ... con scadenza prevista per il 31 gennaio 2024 o, se precedente, all'atto della presa di servizio del candidato vincitore del concorso pubblico per la copertura a tempo indeterminato (a valere sulla programmazione di cui al piano triennale dei fabbisogni 2022-2024, annualità 2022)”*. Al riguardo, è stato altresì specificato che *“Il costo di tutte le figure professionali sopra descritte è finanziato con risorse a carico del bilancio regionale, senza ricorso a risorse provenienti da “altri soggetti” (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) e rientra nei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010”*.

La Giunta regionale, in esito alla richiesta istruttoria²⁷⁵, ha preliminarmente rappresentato *“come non vi sia alcuna procedura selettiva/concorsuale attivata o conclusa nell'anno 2022, come nell'anno 2023 – sino alla data del 14 aprile 2023”*, specificando che *“Per l'attivazione di contratti a tempo determinato nei periodi di riferimento la Giunta regionale ha proceduto con lo scorrimento di graduatorie di altri enti/amministrazioni”*. Ha, inoltre, fornito tabelle di dettaglio suddivise per fonte di finanziamento relativamente al personale del comparto (con distinta evidenza, a tutto il 2022 e alla data del 12 maggio 2023, delle unità in servizio e dei contratti attivi, intendendo per tali *“sia i contratti attivati in annualità precedenti e proseguiti nelle annualità di riferimento, che le proroghe di contratti stipulati in annualità precedenti”*) e per tipologia di incarico con riguardo alla dirigenza apicale e di settore, specificando, per ciascun incarico, il provvedimento di nomina, la durata e il riferimento normativo. Ha, infine, evidenziato la spesa complessiva per l'anno 2022, suddivisa anch'essa per fonte di finanziamento. Si espongono, in particolare, i dati relativi all'anno 2022, rielaborati nella seguente tabella:

²⁷⁴ PTFP 2023-2025 citato e nota n. 6007 del 12 maggio 2023.

²⁷⁵ Con nota prot. 223559 del 12 maggio 2023.

Tab. 12 - Giunta regionale – personale a tempo determinato in servizio al 31/12/2022: numero unità e fonte di finanziamento (in euro)

Giunta regionale - personale TD	Fonte di finanziamento	Limite art. 9, comma 28 d.l. 78/2010	Unità in servizio - contratti attivi/incarichi	Posto in dotazione organica	Spesa complessiva
Direttori	Risorse regionali	incluse	8		2.606.206
Dirigenza			12		
Comparto	Fondi regionali l. 145/2018	incluse	20		568.951
Comparto	l.178/2020 art. 1, commi 701-704	escluse	13		177.995
Comparto	Fondi UE-Stato d.g.r. 979/2022	escluse	17		544.663

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

I dati mostrano che la spesa complessiva sostenuta per le strutture amministrative della Giunta, a valere sulle risorse stanziare per il personale a tempo determinato, soggette al limite in argomento, già indicata nell'importo di euro 3.175.157, si riferisce a n. 20 unità di personale del comparto (euro 568.951) e a complessive 20 unità di personale dirigenziale (è escluso un incarico "TD PNRR" in quanto conferito nel 2023), di cui 8 direttori e 12 dirigenti di settore (complessivi euro 2.606.206). In sede di contraddittorio, l'ente ha fornito gli ulteriori dati richiesti dalla Sezione relativamente alla correlazione di tali posti con quelli previsti nella dotazione organica ed agli scostamenti rilevati rispetto al personale in servizio a tempo determinato al 1° gennaio 2023 indicato nella la tab. 2 del PTFP 2023-2025 approvato con d.g.r. n. 299/2023, evidenziato anche, in tabella, nel paragrafo iniziale del presente capitolo. Al riguardo, si osserva che, diversamente da quanto sostenuto dall'ente, i contratti indicati nella suesposta tabella riguardano anche quelli già attivi nel corso del 2022, come risulta dal raffronto degli stessi con i dati delle tabelle nn. 1, 4 e 5 forniti nel corso dell'istruttoria (con nota n. 223559 del 12 maggio 2023) e come è giusto che sia, considerato che la spesa indicata ai fini della verifica del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 deve riferirsi a tutti i contratti in essere nell'anno 2022. Sulle ulteriori informazioni fornite la Sezione, nel prendere atto di quanto asserito in merito alla circostanza che *"le unità di personale di qualifica dirigenziale e di categoria assunte nel corso del 2022 sono tutte a valere sui posti della dotazione organica della Giunta regionale (anche quelle che trovano copertura in risorse extra bilancio regionale – c.d. "eterofinanziate")"* e del dettaglio dei dati all'uopo forniti²⁷⁶, deve tuttavia confermare le incongruenze rilevate nei dati riferiti sia sul personale dirigenziale (26 unità di personale in servizio a copertura di altrettanti posti in dotazione organica a fronte dei n. 20 incarichi in corso nel 2022 e a tutto il 1° gennaio 2023 segnalati nelle citate tab. nn. 4 e 5 della nota n. 223559/2023) sia sul personale amministrativo, con specifico riferimento alle 8 unità assunte ai sensi della l. n. 178/2020, come indicato nel corso dell'istruttoria.

Nello specifico della tipologia di incarico attribuita al personale dirigenziale (apicale e non) e dei diversi, correlati, limiti al numero di incarichi conferibili, si distinguono:

²⁷⁶ Le 30 unità di personale amministrativo in servizio a tempo determinato all'1/1/2023 sono così composte: - 8 unità di categoria (3 D e 5 C) assunte ai sensi della L. 148/2018; - 7 unità di categoria (4 D e 3 C) assunte ai sensi della L. 178/2020; - 5 unità di categoria (3 D e 2 C) assunte per progetti finalizzati; - 10 unità di categoria (1 D e 9 C) assunte ai sensi della d.g.r. n. 979/2022.

- n. 13 incarichi, di cui 5 apicali, rientranti nella fattispecie di cui all'art. 13 della l.r. n. 1/2009 e, conferiti entro il limite del 10 per cento previsto dal legislatore nazionale (art. 19, comma 6 TUIPI) e recepito dalla norma regionale;
- n. 5 incarichi, di cui 3 apicali, rientranti nella fattispecie di cui all'art. 18 bis della l.r. n. 1/2009 per la quale non sono più vigenti limiti percentuali (cfr. art. 19, comma 5 bis TUIPI);
- n. 2 incarichi conferiti ai sensi dell'art. 6 della l.r. n. 14/2022, che recepisce l'art. 1, comma 15, del d.l. 80/2021 e consente il conferimento di incarichi in deroga al limite del 10 per cento di cui all'art. 13 citato.

Dalla verifica sopra effettuata, emerge che il numero di incarichi conferiti ai sensi dell'art. 13, comma 1, della l.r. n. 1/2009 parrebbe rientrare nel limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti ivi previsto. Si osserva, tuttavia, che tale disposizione regionale non appare conforme al disposto dell'art. 19, co. 6, del TUIPI, che prevede due diverse percentuali (10 per cento e 8 per cento) in rapporto alle diverse figure dirigenziali. Inoltre, ai sensi dell'art. 14, commi 4 e 4 bis, della l.r. n. 1/2009, l'art. 13 non si applica agli incarichi di direttore conferiti a soggetti esterni al ruolo dirigenziale regionale, provenienti dal settore pubblico. Nel corso del contraddittorio finale, l'ente non ha fornito, come richiesto, ulteriori chiarimenti in merito alle modalità applicative delle richiamate disposizioni e, soprattutto, alla esclusione da tale limite degli incarichi conferiti a soggetti esterni provenienti da settori diversi da quello pubblico, limitandosi a descrivere il quadro normativo vigente, peraltro ben noto a questa Sezione. Atteso il potenziale effetto elusivo delle suindicate disposizioni, rispetto ai limiti massimi di incarichi regolati dal TUIPI, la Sezione si riserva di svolgere approfondimenti istruttori in occasione dell'esame del prossimo rendiconto regionale sull'esercizio 2023.

Relativamente, infine, alla programmazione della spesa di personale in argomento, si rileva la necessità di fornire un quadro organico - anche attraverso tabelle di correlazione delle risorse disponibili, delle unità di personale coinvolte e dei correlati costi associati - rispetto alle informazioni discorsivamente inserite nell'ultima parte del PTFP 2023-2025, con riferimento ai diversi fabbisogni ivi indicati, inclusa la spesa eterofinanziata, come regolata da ultimo con la d.g.r. n. 997/2022, al fine di una ricostruzione sistematica e chiara dei posti in dotazione organica e non, del personale in servizio e delle risorse stanziare e programmate. Si dà atto che l'ente ha fornito già con le controdeduzioni finali il quadro organico richiesto, che la Sezione si riserva di esaminare nel corso del giudizio di parifica sull'esercizio 2023.

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

Il personale giornalista, al quale in precedenza era stato applicato il Contratto Collettivo Nazionale dei giornalisti privati (CNLG), per effetto della l.r. n. 69/2020 è stato inquadrato nei ruoli regionali e ricondotto nell'ambito del CCNL funzioni locali (artt. 1 e 2). La stessa legge regionale, in attuazione dell'art. 1, comma 160, della legge n. 160/2019 ha previsto, peraltro, l'attribuzione - a detto personale - di un assegno ad personam riassorbibile, volto a colmare le differenze retributive conseguenti al nuovo inquadramento (art. 1 l.r. n. 69/2020 e art. 1,

comma 160, della legge n. 160/2019²⁷⁷). È utile ricordare che il nuovo inquadramento dei giornalisti è stato disposto, a decorrere dal 2020, a seguito dei rilievi formulati da questa Sezione in merito all'incremento ingiustificato della spesa registrato, sul bilancio regionale, per effetto delle leggi regionali n. 43/2006 e n. 9/2011 che, disciplinando il trattamento giuridico ed economico del personale giornalista dipendente della Regione Toscana, avevano previsto l'applicazione del contratto collettivo nazionale dei giornalisti privati (CNLG) in luogo di quello, meno oneroso, del comparto Funzioni Locali.

Il legislatore regionale, nelle more dell'adozione della sequenza contrattuale prevista dalla dichiarazione congiunta n. 8 del CCNL 21 maggio 2018 - alla quale è stata demandata la specifica regolazione del nuovo inquadramento e l'applicazione dell'art. 18 bis del medesimo CCNL nei confronti del personale al quale, in forza di specifiche norme di legge regionale, era stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale - ha dettato, in via transitoria, disposizioni inerenti l'inquadramento del personale giornalista della Regione Toscana, in servizio presso l'Agenzia di informazione della Giunta regionale e in servizio presso il Consiglio regionale, nell'ambito del CCNL funzioni locali, definendone, in via transitoria, il relativo trattamento giuridico ed economico, con la modifica e parziale abrogazione delle disposizioni di cui alle l.r. n. 43/2006 e n. 9/2011. L'art. 1, comma 5, della legge regionale in argomento, ha previsto una clausola c.d. di "cedevolezza" del disposto normativo regionale a fronte del successivo intervento regolativo di fonte contrattuale previsto dall'art. 18 bis del CCNL 2018 e, pertanto, a partire dall'8 aprile 2022, data di entrata in vigore dell' *"Accordo per la specifica regolazione di raccordo del personale profilo di informazione"*, hanno perso efficacia le previsioni di cui all'articolo 1, commi 1 e 2 della citata l.r. n. 69/2020 e la relativa delibera di Giunta regionale attuativa (d.g.r. n. 1348 del 02 novembre 2020 recante *"Inquadramento personale giornalista della Regione Toscana nell'ambito del CCNL Comparto Funzioni Locali. Modalità attuative di cui all'art. 1 della L. R. 69/2020"*).

L'Accordo, sottoscritto il 7 aprile 2022 tra Aran, Confederazioni rappresentative nei comparti di contrattazione e FNSI, ha completato il percorso contrattuale delineato, nell'art 18 bis e nella dichiarazione congiunta n. 8 del CCNL funzioni locali 2016-2018, per l'individuazione di specifici profili professionali per i giornalisti dipendenti pubblici e il definitivo loro reinquadramento nella dotazione organica dell'ente e nelle categorie di riferimento, individuando, ai fini dell'inquadramento del personale, le confluenze nelle categorie di riferimento sulla base dei profili professionali - tenendo conto delle qualifiche del "CCNL giornalistico" e delle aree o categorie del "CCNL di riferimento" - e prevedendo il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro, mediante attribuzione, per la differenza, di un assegno *ad personam* riassorbibile, secondo quanto previsto dall'art. 1 co. 160 legge n. 160/2019.

L'accordo dispone, peraltro, che nell'ambito dell'Area o Categoria di inquadramento, l'attribuzione della posizione economica venga effettuata in modo tale da minimizzare l'importo dell'assegno *ad personam* attribuito (art. 3 co. 3) in applicazione dell'art. 1, co. 160, della

²⁷⁷ La legge di bilancio 2020 (l. n. 160/2019), in attesa della definizione della specifica sequenza contrattuale, prevista nel CCNL 2018 ha aggiunto il comma 5-bis all'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150, di *"Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"*, consentendo il mantenimento del trattamento economico più favorevole in godimento mediante attribuzione di un assegno *ad personam* riassorbibile.

l. n. 160/2019. All'attuazione del citato Accordo, l'Amministrazione ha provveduto, innanzitutto, con la deliberazione della Giunta regionale n. 845 del 25.07.2022, che ha formulato indirizzi alle competenti strutture della Direzione Organizzazione e Personale finalizzati a disporre il reinquadramento del personale giornalista della Regione Toscana nell'ambito del CCNL Funzioni Locali, nei termini indicati nell'Accordo nazionale citato. Con successivo decreto dirigenziale n. 15921 del 09.08.2022, poi, in attuazione di tali indirizzi, è stato disposto il reinquadramento del personale giornalista della Regione Toscana sia sotto il profilo dell'inquadramento giuridico, per la determinazione della posizione economica di inquadramento del personale giornalista cui si applicava il CNLG, sia sotto il profilo del trattamento economico, per la ridefinizione delle voci stipendiali accessorie che possono essere portate in riassorbimento nell'assegno *ad personam* di cui all'articolo 1, comma 160, della legge n. 160/2019. Tutto il personale giornalista è stato inquadrato, per effetto del decreto n. 15921 del 9 agosto 2022, nella posizione economica apicale della categoria D del Sistema di classificazione del personale di cui al CCNL 31.3.1999 (posizione economica D7) e, conseguentemente, è stato ricalcolato l'importo dell'assegno *ad personam* riassorbibile in godimento, che oscilla tra un minimo di euro 12.276,99 e un massimo di euro 30.247,11. Tali importi, dopo la cessazione dal servizio dei relativi beneficiari, confluiranno nella parte stabile del fondo (art. 67 co. 2 lett. d) CCNL 18 maggio 2018) per alimentarne la consistenza. Successivamente all'entrata in vigore della l.r. n. 69/2020, tuttavia, non sono ancora intervenute cessazioni dal servizio dei giornalisti dipendenti e, pertanto, fino al 31/12/2022 sul fondo del comparto non si è prodotto alcun effetto incrementale, in conseguenza del riassorbimento dell'assegno *ad personam* previsto dall'art. 1 co. 160 legge n. 160/2019.

Più in generale, l'andamento della spesa del personale giornalista, nel periodo 2018-2022, è evidenziato nella tabella seguente, ove si apprezza la riduzione - nel tempo - del costo medio pro-capite dello stesso:

Tab. 13 - Personale giornalista. Unità e relativa spesa annualità 2018-2022. (in euro)

Struttura	2018		2019		2020		2021		2022	
	importo	unità	importo	unità	importo	unità	importo	unità	importo	unità
Consiglio	524.893,60	7	522.754,16	8	557.547,04	8	484.552,52	7	489.408,82	8
Giunta	1.072.961,62	12	982.937,76	12	964.568,82	13	854.996,56	12	940.879,49	16
Totale	1.597.855,22	19	1.505.691,92	20	1.522.115,86	21	1.339.549,08	19	1.430.288,31	24

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana con nota n. 202353 del 28 aprile 2023, ove si specifica, altresì, che "la spesa è rappresentata al lordo degli oneri previdenziali e Irap".

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

Anche per l'esercizio 2022, la Sezione, in sede di verifica dei capitoli di spesa relativi alle retribuzioni del personale dipendente, ha sottoposto ad attento esame le questioni attinenti al trattamento accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto degli organi politici (Giunta e Consiglio), che avevano costituito oggetto di un intenso contraddittorio nel precedente esercizio. Si ricorda, infatti, che nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto

generale della Regione Toscana per l'esercizio 2021, questa Sezione di controllo aveva rilevato alcune irregolarità attinenti al trattamento economico accessorio del personale in questione²⁷⁸, che risultava beneficiario di emolumenti accessori istituiti – assente ogni previsione nella legge statale e nella contrattazione collettiva nazionale – dalla legge regionale Toscana n. 1/2009. Le criticità riscontrate, che avevano determinato – ad avviso della Sezione – un incremento ingiustificato di spesa a carico del bilancio regionale, riguardavano due aspetti: da un lato, l'istituzione e la disciplina – con legge regionale – di trattamenti economici accessori difformi da quelli previsti dal CCNL a favore di tale categoria di personale²⁷⁹ e dall'altro, l'erronea imputazione al bilancio, anziché al Fondo del salario accessorio, di tali emolumenti. Ciò avrebbe determinato, ad avviso di questa Sezione, un incremento ingiustificato della spesa di personale – quantificato nella misura di euro 1.937.755,91 – posto a carico del bilancio, ma non autorizzato dal CCNL e dalle norme statali, uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. l), Cost.

I dubbi sollevati dalla Sezione riguardavano la legittimazione della fonte legislativa regionale a regolamentare la corresponsione degli emolumenti in oggetto. Difatti, di regola, la materia retributiva – in quanto riconducibile all'"ordinamento civile" – spetta alla legislazione statale ai sensi dell'art. 117 della Cost., secondo comma, lett. l). Competenza che trova esplicitazione a livello di disciplina statale nel d.lgs. n. 165/2001 (TUPI), recante "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*" che, agli artt. 2 e 45, prevede una delega a favore della contrattazione collettiva nazionale, stabilendo che il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti pubblici sia definito "esclusivamente" dai contratti collettivi. Peraltro, l'imputazione al bilancio della relativa spesa costituiva un evidente *vulnus* agli equilibri finanziari, aprendo così la strada ad una potenziale questione di legittimità costituzionale "per ridondanza".

In considerazione dei profili di criticità riscontrati, la Sezione decise di sospendere il giudizio di parifica limitatamente ai capitoli relativi al trattamento economico accessorio del personale di staff, al fine di attivare il necessario contraddittorio con la Regione, per consentirle di esporre le proprie deduzioni sulla prospettata questione di legittimità costituzionale (delibera n. 131/2022/PARI). Nelle more della sospensione del giudizio, l'Amministrazione regionale adottava due diverse misure conformative ritenute, poi, idonee a superare le criticità segnalate da questa Sezione, che decideva pertanto di parificare i capitoli del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2021 relativi al trattamento economico accessorio del personale di staff degli organi politici (deliberazione n. 243/2022/PARI).

La prima misura riguardava gli effetti prodotti dalla l.r. n. 1/2009 sul bilancio 2021 ed è stata adottata dall'Amministrazione regionale, con il decreto dirigenziale n. 24784 del 14 dicembre 2022. In attuazione degli indirizzi formulati dalla Giunta regionale con la decisione 7 dicembre 2022, n. 27, e previa dimostrazione che, in applicazione degli istituti ordinari del CCNL, gli importi avrebbero potuto essere comunque corrisposti al personale in questione, tale decreto ha imputato al Fondo salario accessorio 2021 l'importo di euro 1.937.755,91

²⁷⁸ Sia i responsabili che il personale assegnato agli uffici.

²⁷⁹ Si trattava di 172 unità di personale assegnati agli uffici di supporto della giunta, del consiglio e alle segreterie dei gruppi consiliari, così suddivisi: n. 50 assunti a tempo indeterminato e n. 122 assunti a tempo determinato.

precedentemente posto, invece, direttamente a carico del bilancio. Per effetto di questa diversa imputazione (al Fondo anziché al bilancio) il decreto dirigenziale n. 24784/2022 in argomento ha effettuato anche la rideterminazione, in riduzione, delle economie provenienti dal Fondo 2021 – che nel frattempo, attraverso l’FPV, erano state rinviate al Fondo 2022 per alimentarne la consistenza – che sono così passate così da euro 8.564.238,00 a euro 6.626.482,09. La quantificazione, in sede preventiva, del Fondo 2022 è stata, conseguentemente, modificata in riduzione²⁸⁰ passando da euro 34.582.221,00 (come definita, in precedenza, con il decreto n. 15203 del 26 luglio 2022) a euro 32.644.465,09. Il differenziale, pari a euro 1.937.755,91, è andato a beneficio del bilancio che è stato, così, “ristorato” della corrispondente spesa sostenuta per la corresponsione del trattamento economico accessorio 2021 e tale “reintegrazione” ha prodotto un miglioramento dei saldi di bilancio, determinando – conseguentemente – il venir meno della rilevanza della questione di legittimità prospettata.

La seconda misura adottata dalla Regione Toscana al fine di superare - *pro futuro* - le censure prospettate in merito alla non corretta imputazione dei trattamenti accessori in argomento, è stata di tipo legislativo (proposta di legge n. 160/2022 approvata dalla Prima Commissione in sede referente, nella seduta del 13 dicembre 2022) ed è confluita nella legge regionale 7 gennaio 2023 n. 2, che ha abrogato le precedenti disposizioni della legge regionale n. 1/2009 relative al trattamento economico accessorio del personale di supporto degli organi politici regionali, riconducendo correttamente il trattamento giuridico ed economico del personale di staff degli organi politici nell’ambito del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) Funzioni locali (artt. 1 e 2) e disponendo che, a decorrere dall’anno 2022, il trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto di Giunta e Consiglio regionale venisse imputato al Fondo salario accessorio del personale del comparto (art. 3) - anziché al bilancio regionale - ad invarianza della consistenza delle risorse allocate sul medesimo Fondo.

Le Rappresentanze sindacali hanno manifestato forte dissenso nei confronti dell’azione amministrativa e legislativa intrapresa dalla Regione, per gli effetti riduttivi che la stessa era destinata a produrre sul Fondo salario accessorio del personale del comparto, ventilando l’impugnativa in sede giurisdizionale – poi effettivamente intervenuta²⁸¹ – dei provvedimenti assunti dall’Amministrazione regionale (decreto n. 24784/2022 e decisione Giunta regionale n. 27/2022).

Nel frattempo, il legislatore nazionale, intervenendo sulla materia con una disposizione innovativa (art. 3 co. 1 d.l. 22 aprile 2023 n. 44, convertito in legge 21 giugno 2023 n. 74), ha stabilito che “*Le regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l’articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all’articolo 27 del medesimo decreto legislativo (...)*”, con ciò ristabilendo una parità di trattamento rispetto al personale di staff delle amministrazioni centrali e locali, che da tempo fruiscono del medesimo beneficio. Per effetto di tale modifica, a decorrere dall’entrata in vigore della nuova norma (23 aprile 2023), il trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto di Giunta e Consiglio regionale potrà ormai consistere in un trattamento omnicomprensivo ed essere imputato direttamente al bilancio, anziché al Fondo salario accessorio del personale del comparto. L’intervento legislativo statale,

²⁸⁰ Con decreto dirigenziale n. 24784 del 14 dicembre 2022.

²⁸¹ Ricorso tar R.G. n. 110/2023 e 120/2023.

volto a consentire una deroga, *pro futuro*²⁸², alla regola generale dell'imputazione del trattamento accessorio dei dipendenti a carico del Fondo, conferma indirettamente, con tutta evidenza, il difetto di legittimazione del legislatore regionale a disciplinare la materia e la necessità di rispettare la regola generale dell'imputazione al Fondo, per il periodo antecedente all'entrata in vigore del d.l. 44/2023. Tale necessità era stata già recepita dalla legge regionale n. 2/2023 che - a seguito dei rilievi formulati da questa Sezione in sede di giudizio di parifica del rendiconto del precedente esercizio - disponeva: *"a decorrere dall'anno 2022, l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale di cui agli articoli 1 e 2 viene imputato al fondo del salario accessorio del personale del comparto"* (art. 3, già citato).

Senonché, dopo l'entrata in vigore del d.l. 44/2023, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente su tale aspetto con la recente l.r. 19 maggio 2023 n. 23, che, oltre ad abrogare la l.r. n. 2/2023 - allineandosi così alle previsioni del d.l. 44/2023 che consentono di imputare, *pro futuro*, il trattamento accessorio del personale di staff direttamente al bilancio dell'ente - ha dettato una disciplina specifica relativamente al Fondo 2022. La nuova legge regionale, nello specifico, da un lato ha confermato, per l'anno 2022, l'imputazione al Fondo salario accessorio della spesa per gli emolumenti accessori del personale delle strutture di supporto della Giunta e del Consiglio regionale²⁸³ (art. 4) ma dall'altro, a differenza di quanto previsto dalla precedente legge regionale n. 2 - contestualmente abrogata - ha disposto, per il 2022, l'incremento del Fondo stesso in misura *"corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione, sostenuta per tale finalità nell'anno 2016"* (art. 4), introducendo così due elementi di potenziale criticità. Il primo è costituito dalla previsione di un incremento del fondo apparentemente sganciato dalle possibili voci di alimentazione del fondo previste, tassativamente, dal CCNL e dalla legge statale e dunque non rispettoso del riparto di competenze tra legge nazionale e legge regionale. Il secondo aspetto di potenziale criticità, che potrebbe ingenerare dubbi sulla compatibilità della legge regionale con le norme statali di finanza pubblica, è correlato alla previsione adombrata nel preambolo della legge di una rideterminazione in aumento del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2015, laddove, con una formulazione criptica, viene precisato che *"(...) si rende necessario, per l'anno 2022, provvedere all'incremento del fondo del salario accessorio del personale non dirigenziale (...). L'incremento del fondo avviene a parità di spesa complessiva relativa all'anno 2016, concorrendo alla determinazione del limite di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017 (punto n. 5 del preambolo)"*.

La Sezione evidenzia, a tal proposito, che l'incremento del Fondo del salario accessorio e l'eventuale rimodulazione del tetto di cui all'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 sono aspetti diversi che, seppur tra loro correlati, sono governati da regole differenti, dettate dal CCNL e dalle norme statali, cui è riservata la competenza legislativa in materia e l'Amministrazione è tenuta ad evidenziarne il rispetto, nella motivazione degli atti amministrativi con i quali dispone l'eventuale incremento di uno di essi o di entrambi. Per effetto di tale riserva costituzionale

²⁸² La norma statale che autorizza l'imputazione di tali indennità al bilancio (anziché al fondo) è intervenuta nel 2023 (art. 3 co. 1 d.l. 44/2023 conv. in legge 21 giugno 2023 n. 74 e conformemente al generale principio di irretroattività della legge (art. 11 preleggi) dispone solo per l'avvenire.

²⁸³ Il trattamento accessorio del personale di supporto continua a gravare sul Fondo anche per una parte dell'esercizio 2023 dato che l'art. 3 co.1 del d.l. 44/2023, conformemente al generale principio di irretroattività della legge (art. 11 preleggi), dispone solo per l'avvenire.

(art. 117 co.2 lett. l) e co. 3 Cost.) le regole di incremento del fondo e quelle di rimodulazione del tetto dell'art. 23. co. 2 non sono derogabili dal legislatore regionale.

La possibilità di incrementare il Fondo del salario accessorio, destinato a finanziare gli istituti contrattuali applicati in sede di contrattazione decentrata, soggiace, in base all'art. 2 del d.lgs. n. 165/2001 e all'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, ad un doppio limite. Il primo - di carattere preliminare - è costituito dall'obbligo di rispettare i vincoli del CCNL (per il comparto v. art. 67 CCNL siglato in data 18 maggio 2018) e delle leggi statali che prevedono specifiche voci di alimentazione e incremento del fondo e indicano, per alcune di esse, anche il limite massimo di incremento consentito. Il secondo vincolo, che si aggiunge al primo, condizionando la possibilità e la misura dell'incremento del Fondo stesso, è costituito dall'obbligo di rispettare il tetto 2016, previsto dall'art. 23 co. 2 citato.

È utile rammentare, a tal proposito, che il tetto dell'art. 23, co. 2, citato costituisce un limite invalicabile per il trattamento accessorio del personale ed è determinato nella misura dell'ammontare complessivo delle risorse destinate dall'ente, nel 2016, al trattamento accessorio del personale e allocate nel fondo o direttamente sul bilancio, *secondo le previsioni delle fonti normative costituzionalmente previste, cioè legge statale e contratti collettivi di comparto*²⁸⁴. Il tetto in argomento - a prescindere da una previsione autorizzatoria di legge regionale, che non è necessaria - potrà essere rimodulato in aumento dall'amministrazione, qualora emerga che nel calcolo iniziale del tetto-base 2016 siano state erroneamente omesse voci di salario accessorio legittimamente corrisposte ai dipendenti, in quell'esercizio, sulla base delle leggi statali e dei contratti collettivi di comparto, ai quali l'art. 117 co. 2 lett. l) Cost. riserva la disciplina del trattamento economico dei dipendenti. La correzione dell'errore e, quindi, la rimodulazione del tetto dell'art. 23 co. 2 inizialmente sottostimato, sarà consentita a prescindere dal fatto che l'imputazione delle risorse - omesse nel calcolo iniziale - fosse prevista a carico del fondo o direttamente a carico del bilancio, purché, in quest'ultimo caso, l'imputazione al bilancio fosse espressamente prevista dal CCNL o dalla legge statale che, si sottolinea una volta di più, sono le uniche fonti legittimate dall'art. 117 co. 2 lett. l) Cost a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti. Sull'ente graverà l'onere di provare esattamente l'errore di calcolo - nella determinazione delle risorse stabili del fondo 2016 o delle altre risorse che, seppur imputate al bilancio, sono state destinate al trattamento accessorio, in quell'esercizio, da norme di legge statale o di CCNL - che ha causato una sottostima del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 (in tal senso cfr. anche deliberazione n. 163/2022/PAR della Sezione regionale di controllo della Puglia). Qualora, invece, una parte delle risorse destinate al trattamento accessorio, nel 2016, sia stata posta a carico del bilancio in assenza di copertura di una legge statale o di norme di CCNL - uniche fonti legittimate dall'art. 117 Cost. a disciplinare il trattamento economico - come è avvenuto per le indennità corrisposte al personale di supporto degli organi politici della Regione Toscana, prima di procedere all'incremento del tetto del 2016, includendovi tali risorse, occorre verificare se l'importo imputato, nel 2016, dall'amministrazione - sulla base della legge regionale n. 1/2009 - a carico del bilancio, per il pagamento delle indennità accessorie (euro 2.077.138,64), avrebbe potuto "alimentare" il fondo 2016, ove le indennità in

²⁸⁴ Si rammenta, a tal proposito, che la Corte costituzionale ha chiarito a più riprese che l'art. 23, co 2, d.lgs. n. 75/2017 contiene un principio di coordinamento della finanza pubblica e quindi un'eventuale legge regionale che prevedesse incrementi del fondo in deroga al limite dell'art. 23, co. 2, sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, co. 3, Cost. (cfr. *ex multis* sentenze Corte cost. n. 212/2021, n. 20/2021 e n. 191/2017).

argomento dovevano essere correttamente imputate, secondo le regole previste dal CCNL vigente a quel tempo e tenendo conto dei vincoli di finanza pubblica previsti dalle norme statali alla stessa data.

Fatte queste premesse la Sezione chiarisce che gli incrementi del fondo e la rimodulazione del tetto dell'art. 23, co. 2 sono consentiti esclusivamente nel rispetto delle regole predette e quindi un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale n. 23 in argomento – che tenga conto dei vincoli di finanza pubblica e del corretto riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, secondo il quale la disciplina relativa al trattamento economico dei pubblici dipendenti è materia rimessa alla potestà legislativa esclusiva statale – impone di subordinare l'incremento del Fondo 2022, previsto dall'art. 4, al rispetto delle specifiche voci di alimentazione previste dalle norme di CCNL e di legge statale. La norma regionale, quindi, laddove prevede che per l'anno 2022 il fondo *“è incrementato 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”* deve essere interpretata nel senso che tale misura di incremento non è aggiuntiva, cioè ulteriore e diversa rispetto alle voci di alimentazione del fondo già previste tassativamente dal CCNL (art. 67) e dalle leggi statali ed è consentita solo nell'ambito degli spazi di incremento della parte stabile del fondo previsti da questi ultimi (CCNL e legge statale), non ancora utilizzati dall'amministrazione e comunque, l'incremento sarà ammissibile entro i limiti quantitativi di tali spazi, qualora fossero di capienza inferiore. 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, violando altrimenti l'art. 117, co. 2 lett. 1) Cost., come più volte precisato dalla Corte costituzionale, secondo la quale *“la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse”*, pertanto, *«entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata»* (sentenza Corte cost. n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto); solo la contrattazione collettiva nazionale di comparto, infatti, può individuare puntualmente le risorse aggiuntive 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 dovrà rispettare anche il limite dell'art. 23 co. 2, cioè il tetto 2016 al trattamento accessorio del personale del comparto, pari a euro 28.689.267,00, oppure quello eventualmente rimodulato in aumento dall'Amministrazione, nei limiti in cui riesca a dimostrare 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.

Alla luce di tali coordinate interpretative e a fronte della formulazione poco chiara della l.r. n. 23/2023 - che all'art. 4 si limita a prevedere l'incremento del Fondo 2022 di un importo corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi politici sostenuta, a carico del bilancio, nell'anno 2016, *“nel limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 al fine di garantire l'invarianza della spesa”* - l'unica interpretazione costituzionalmente

orientata della norma - coerente con le disposizioni statali che disciplinano le modalità di costituzione e incremento dei fondi e con i vincoli di finanza pubblica - è quella che subordina l'incremento del fondo 2022 e l'eventuale rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 alle verifiche preliminari sopra indicate. Ciò consente di superare *a priori* ogni potenziale criticità sul piano della costituzionalità della norma, salvo verificare poi in concreto le modalità con le quali l'ente ha effettuato - in sede amministrativa - tali incrementi in conformità ai vincoli di finanza pubblica e alle regole di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione.

L'esame va quindi spostato sull'atto amministrativo con cui è stata data esecuzione alla previsione legislativa in parola. Si tratta del decreto n. 12137 del 7 giugno 2023, che ha disposto l'incremento del fondo del personale del comparto, per il 2022, nella misura di euro 2.077.138,64. L'importo dell'incremento è stato quantificato in base alla legge regionale n. 1/2009 che la stessa Regione aveva ritenuto illegittima (nella parte in cui disciplinava il trattamento economico del personale di supporto degli organi politici in difformità dal CCNL e dalla legge statale) disponendone la parziale abrogazione con legge regionale n. 2/2023 (art.7). Tale importo, per effetto del decreto n.12137/2023 citato, è destinato allo stesso tempo a incrementare il Fondo trattamento accessorio del 2022 e ad innalzare il limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. 75/2017.

Esso non pare però in alcun modo correlato alle verifiche di compatibilità anzidette, delle quali non v'è traccia nel testo del decreto. Come già detto, prima di disporre l'incremento del fondo 2022 nell'importo definito in sede di decreto, l'amministrazione avrebbe dovuto verificare da un lato, se sussistessero margini sufficienti di incremento previsti dalle singole voci del CCNL e delle leggi statali e, dall'altro, se fosse possibile rimodulare il tetto dell'art. 23 co. 2, tenendo conto dell'importo teorico di incremento del fondo consentito nel 2016, sulla base della normativa vincolistica e di CCNL vigente a quel tempo. Ciò perché questa Sezione ritiene che l'"invarianza della spesa" correlata all'incremento del fondo 2022 non debba essere garantita rispetto all'importo complessivo "erogato in concreto" nel 2016 al personale dipendente, a titolo di trattamento accessorio, a carico del bilancio e del fondo - sulla base della legge regionale già abrogata dalla legge n. 2/2023 - bensì rispetto all'importo teorico "correttamente erogabile" a carico del bilancio e del fondo, nel 2016, sulla base della legge statale e del CCNL (ai quali l'art. 117 Cost. ha riservato la disciplina della materia) a quel tempo vigenti, cioè, tenendo conto dei limiti di incremento massimo consentiti da questi ultimi. Tale verifica - si ribadisce - condiziona la possibilità di incrementare il fondo 2022 e costituisce il presupposto necessario per procedere alla correzione dell'errore rilevato nella quantificazione del tetto base del 2016. Occorre in altre parole verificare se l'importo imputato, nel 2016, dall'amministrazione - sulla base della legge regionale n. 1/2009 - a carico del bilancio, per il pagamento delle indennità accessorie (euro 2.077.138,64), avrebbe potuto "alimentare" il fondo 2016, ove le indennità in argomento dovevano essere correttamente imputate, secondo le regole previste dal CCNL vigente a quel tempo e tenendo conto dei vincoli di finanza pubblica previsti dalle norme statali alla stessa data. Ciò perché nel 2016, le indennità accessorie del personale di staff - in assenza di una norma statale che ne autorizzasse l'imputazione al bilancio - dovevano necessariamente gravare sul Fondo del salario accessorio. Solo l'esito positivo di tale verifica potrebbe consentire all'ente di considerare l'importo ipotizzato (euro 2.077.138,64), in tutto o in parte, ai fini della rideterminazione del tetto base 2016 dell'art. 23 co. 2. In assenza di tale verifica

preliminare l'eventuale rimodulazione del tetto dell'art. 23 co. 2 sarebbe, invece, illegittima poiché disposta in violazione delle norme di finanza pubblica e del corretto riparto di competenze legislative tra Stato e Regione. Ciò perché la rimodulazione del tetto dell'art. 23 co. 2, effettuata a legislazione vigente – a maggior ragione dopo l'entrata in vigore del d.l. 44/2023 che ha indirettamente confermato la competenza legislativa esclusiva del legislatore statale in materia di trattamento economico - non può non tener conto dell'erronea imputazione del trattamento accessorio a carico del bilancio e dell'incremento ingiustificato della spesa di personale che da tale imputazione era derivata, per effetto di norme regionali (l.r. n. 1/2009) adottate in assenza di competenza legislativa in materia. L'erroneità dell'imputazione, posta in rilievo dalla Sezione nel corso del precedente giudizio di parifica, era stata condivisa anche dall'amministrazione che, nell'intento di adeguarsi, aveva adottato il decreto dirigenziale n. 24784 del 14 dicembre 2022 e approvato la l.r. n. 2/2023 con i quali, correttamente, aveva ricondotto tali emolumenti alla disciplina del CCNL, ponendoli a carico del Fondo, a decorrere dal 2022. Tali rilievi, fondati sulla considerazione che *“la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse”* (sent. Corte Cost. n. 196/2018) impediscono di utilizzare legittimamente - quale componente del tetto base 2016 dell'art. 23 co. 2 - l'importo erogato *“in concreto”* sulla base della legge regionale n. 1/2009 - fonte priva di legittimazione costituzionale nella materia del trattamento economico - e impongono di prendere in considerazione, a tal fine, l'importo *“legittimamente erogabile”* sulla base delle uniche fonti costituzionalmente autorizzate, cioè il CCNL e le leggi statali. Ammettere una diversa soluzione, che utilizzi quale parametro di riferimento gli importi quantificati ed erogati sulla base della legge regionale, significherebbe ripristinare, limitatamente all'esercizio 2022, una situazione di illegittimità che la Sezione aveva già rilevato in relazione all'esercizio 2021 e per rimuovere la quale l'Amministrazione - in sede di giudizio di parifica del precedente esercizio - aveva adottato le due misure correttive precedentemente descritte.

L'esame del decreto n. 12137 del 7 giugno 2023 citato evidenzia, invece, che l'amministrazione, omettendo le verifiche preliminari sopra indicate ha disposto l'incremento del fondo del personale del comparto, per il 2022 (quantificandolo, in via definitiva nell'importo di euro 35.561.916,06) dell'importo di euro 2.077.138,64 e la rideterminazione in aumento del limite 2016, previsto dall'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, nella stessa misura, innalzandolo da euro 28.689.267,00 a euro 30.766.405,64, come evidenziato nelle seguenti tabelle:

Tab. 14 - Rideterminazione del limite anno 2016 ex art. 23, co. 2, d.lgs. 75/2017 al trattamento accessorio personale non dirigente. (in euro)

Descrizione	Importo
Valore limite anno 2016 art. 23 co 2 D.lgs 75/2017 – lr 23/2023 per l'anno 2022	
Valore limite anno 2016 ex art. 23 d.lgs. 75/2017 ante l.r. 23/2023	28.689.267,00
Incremento ex legge 23/2023	2.077.138,64
Valore limite anno 2016 ex art. 23 d.lgs. 75/2017 post l.r. 23/2023	30.766.405,64

Fonte: Regione Toscana: decreto n. 12137 del 7 giugno 2023.

Tab. 15 - Quantificazione in sede consuntiva del Fondo delle risorse decentrate del personale non dirigente - anno 2022.
(in euro)

Descrizione	Importo
RISORSE STABILI	
Unico importo consolidato art. 67, comma 1, CCNL 2016-2018	31.216.999,00
l.r. 23/2023	2.077.138,64
a detrarre: importo destinato alle posizioni organizzative (art. 67, comma 1, CCNL 2016-2018)	-7.590.064
a detrarre: importo destinato alle posizioni organizzative - CCNL 2016-2018, art. 7 c.4, lett. u)	-217.900
Ulteriori risorse destinate alle pos. organizzative (art. 7, c.4, lett. u) CCNL 2016-2018 (dal 2020)	-129.600
ulteriori risorse destinate alle posizioni organizzative (art. 7, c.4, lett. u) CCNL 2016-2018	-397.500
CCNL 2016-2018, art. 67, comma 2, lett. a)	204.672
CCNL 2016-2018, art. 67, comma 2, lett. c)	177.727
CCNL 2016-2018, art. 67, comma 2, lett. e) (risorse art. 1, c.800. l. 205/2017 - "riequilibrio")	5.173.989
Totale risorse stabili	30.566.349,71
ONERI A CARICO DEL BILANCIO DELLA REGIONE	
Quota finanziamento progressioni economiche	285.119,00
Finanziamento indennità di comparto quota art.33, c.4 lett. a) CCNL 22.01.2004	173.180,21
Totale oneri a carico del bilancio regionale	458.299,21
RISORSE VARIABILI	
CCNL 2016-2018 art. 67, comma 3	1.133.433,13
CCNL 2016-2018 art. 67, comma 4	490.472,00
Somme non utilizzate provenienti dall'anno precedente	6.626.482,09
Totale risorse variabili	8.250.387,22
DECURTAZIONI DEL FONDO / parte fissa	
Riduzioni del fondo (l.r. 27/07, delibera G.R. 766/2008)	-204.273 ,00
Riduzione del fondo CCDI 11.09.2008	-328.230,00
riduzioni del fondo (accordo 20.07.2016)	-213.737,00
Decurtazioni art. 9 comma 2 bis d.l. 78/2010 anni 2011-2014	-1.200.54800
Decurtazioni del fondo/parte fissa - limite 2016 (art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017)	-1.726.981,71
Totale decurtazioni del fondo / parte fissa	-3.673.769,71
Decurtazione in autotutela - art. 40 comma 3 quinquies d.lgs. 165/2001	-39.350,37
Totale decurtazioni	3.713.120,08
TOTALE RISORSE PER LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA	35.561.916,06

Fonte: Regione Toscana: decreto n. 12137 del 7 giugno 2023.

La Sezione osserva, a tal proposito, che consentire l'incremento del fondo 2022 e del limite dell'art. 23 co. 2 e del fondo 2022 in assenza delle suddette verifiche preliminari significherebbe ammettere, in via di fatto, la possibilità di una sanatoria ex post - non prevista da alcuna norma di legge - di irregolarità commesse (oltreché in difformità delle regole sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regione) in violazione di norme statali di finanza pubblica, volte ad assicurare il contenimento delle spese di personale e la salvaguardia degli equilibri di bilancio. L'incremento del fondo 2022, se effettuato in assenza di margini di incremento previsti dal CCNL, peraltro, graverebbe il bilancio di tale esercizio di una spesa ingiustificata e non autorizzata da fonte statale e l'incremento del tetto dell'art. 23 co. 2, se effettuato in assenza delle predette verifiche, esporrebbe il bilancio al rischio di ulteriori incrementi di spesa di personale, anche negli esercizi successivi, visti i margini di importo aggiuntivi derivanti dal nuovo tetto, come rideterminato dall'amministrazione, con il decreto n. 12137 del 7 giugno 2023. La dimostrazione degli esiti delle verifiche in argomento rappresenta invece - ad avviso di questa Sezione - una condizione imprescindibile in assenza della quale, ferma restando l'imputazione della spesa destinata al trattamento economico accessorio del personale di supporto degli organi politici al fondo 2022, non è consentito l'incremento del fondo suddetto né, a maggior ragione, la rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017. Parimenti non sarà possibile incrementare il Fondo 2022, né il tetto dell'art. 23 co. 2, qualora gli esiti delle

verifiche in argomento – da condurre sulla base delle norme di CCNL relative alle modalità di costituzione e incremento del fondo e delle norme di finanza pubblica - evidenziassero l'assenza di margini di incremento del fondo 2022 e del fondo 2016. L'importanza del rispetto del limite in argomento è stata, peraltro, più volte, ribadita dalla Corte costituzionale, anche a fronte di precedenti tentativi di superamento dello stesso da parte della Regione Toscana. Si richiama, a tal proposito, la sentenza della Corte costituzionale n. 212/2021 che, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. n. 69/2020 (relativa al reinquadramento dei giornalisti dipendenti della regione Toscana) ha ribadito che l'art. 23 co. 2 *“pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico”* e ha affermato che i risparmi derivanti *“dal riassorbimento degli assegni erogati agli addetti agli uffici stampa istituzionali, se possono legittimamente incrementare il fondo del trattamento accessorio, non possono però superare il limite stabilito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, violando altrimenti l'art. 117, terzo comma, Cost.”*. La disposizione impugnata dal Governo, in sostanza, è stata ritenuta illegittima perché anziché limitarsi a prevedere l'incremento del fondo del trattamento accessorio, ha previsto anche il superamento del limite dell'art. 23, co. 2, violando, così, il principio di coordinamento della finanza pubblica, espresso dalla norma in argomento, dato che il superamento del limite ivi indicato incide su un rilevante aggregato della spesa corrente, quale la retribuzione dei pubblici dipendenti²⁸⁵. Sulla base delle suesposte motivazioni, in esito all'istruttoria è stata posta in dubbio la legittimità degli incrementi del Fondo 2022 e del tetto dell'art. 23 co. 2 disposti, con il decreto n. 12137 del 7 giugno 2023, in assenza delle imprescindibili verifiche sopra indicate ed effettuato - in modo semplicistico e automatico - sulla base della sola quantificazione dell'importo corrisposto per le indennità in argomento, nel 2016 - a carico del bilancio - in applicazione della legge regionale n. 1/2009, fonte non autorizzata dall'art. 117 Cost. a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti. Entrambi gli incrementi sono apparsi non fondati su criteri certi e affidabili, conformi alle regole del CCNL e della legge statale, oltre che forieri di rischi di duplicazione di risorse a carico del fondo del comparto, anche per gli esercizi futuri. Ciò non è consentito dalle norme statali di coordinamento di finanza pubblica né giustificato dai vincoli di contenimento delle spese di personale. In sede di contraddittorio finale²⁸⁶, l'amministrazione ha replicato alle osservazioni del M.I. affermando che la legge regionale n. 23/2023 *“ha un significato letterale univoco”* e fornisce all'interprete *“un sicuro percorso di comprensione”* che non rende *“necessario né possibile procedere ad ulteriori attività interpretative”* poiché *“il rispetto del fondamentale principio secondo cui “in claris non fit interpretatio” opera anche nei confronti della Magistratura contabile e (...) neppure alla Corte dei Conti, in sede di parifica, è consentito fornire interpretazioni costituzionalmente orientate al fine di inibire l'efficacia di una legge, dal significato letterale chiaro ed inequivocabile. Tale modalità di azione non parrebbe infatti conforme alla regola per cui la Corte dei conti, in sede del giudizio di parifica, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria. Applicando tali principi al caso di specie, è certo nelle facoltà di codesta Sezione promuovere questione di legittimità costituzionale avverso la l.r. 23/2023, laddove la diretta “aggressione” del decreto dirigenziale*

²⁸⁵ Analoghi precedenti sono contenuti delle sentenze Corte cost. n. 20/2021 - mass. 43602; n. 191/2017 - mass. 41913; n. 218/2015 - mass. 38586; n. 215/2012 - mass. 36596.

²⁸⁶ Nota prot. 336397 in data 11 luglio 2023.

meramente attuativo della normativa pare non coerente con i principi di cui sopra". Ancora sul tema della chiarezza ed univocità di significato del testo normativo regionale de qua, l'amministrazione ha precisato "come, nell'ordinamento della Regione Toscana, il preambolo della legge abbia esso stesso contenuto normativo e precettivo" e che nel caso di specie "la disposizione dell'articolo 4 della l.r. 23/2023, deve essere letta alla luce di quanto descritto e motivato ai punti 3, 4 e 5 del preambolo alla medesima legge regionale". La Sezione rammenta che l'interpretazione costituzionalmente orientata della l.r. n. 23/2023 si è resa necessaria proprio a causa dell'ambiguità generata dalla lettura del combinato disposto dell'art. 4 e dei punti 3, 4, e 5 del preambolo, poiché che la norma in argomento si limita a prevedere che "Per l'anno 2022 il fondo del salario accessorio del personale del comparto è incrementato 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, e, in ogni caso, nel limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, al fine di garantire l'invarianza della spesa" e il preambolo, con una formulazione criptica, aggiunge che "L'incremento del fondo avviene a parità di spesa complessiva relativa all'anno 2016, concorrendo alla determinazione del limite di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017". La lettura combinata dell'articolato normativo e del preambolo non consente, tuttavia, di comprendere se l'incremento del fondo previsto dal legislatore regionale è da intendersi quale "aggiuntivo", cioè ulteriore e diverso rispetto a quello consentito dall'art. 67 del CCNL 21 maggio 2018 e dalle leggi statali, oppure se resta confinato nell'ambito degli spazi di incremento del fondo previsti da questi ultimi (CCNL e legge statale) e non ancora utilizzati dall'amministrazione. La prima lettura della norma (previsione di incremento del fondo 2022 diverso e ulteriore rispetto a quello consentito dalle voci di alimentazione del Fondo indicate dall'art. 67 CCNL) renderebbe quest'ultima non conforme a Costituzione, perché volta a dettare una disciplina "innovativa" dell'ordinamento in materia di trattamento economico dei dipendenti pubblici, materia che - com'è noto - è riservata al legislatore statale. Per eliminare tali dubbi e incertezze di lettura la Sezione conferma la necessità di adottare, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di scegliere, fra più soluzioni astrattamente possibili, quella che rende la disposizione conforme a Costituzione. Prima di sollevare questione di legittimità costituzionale il giudice deve ricercare, quindi, tra le varie interpretazioni possibili della norma, quella conforme a Costituzione e può (deve) sollevare la questione di legittimità costituzionale solo quando è impossibile dare un'interpretazione costituzionale della norma stessa. Per questo motivo, tra le varie letture possibili dell'art. 4 della l.r. n. 23/2023 deve essere privilegiata, in via interpretativa, quella coerente con il riparto di competenze legislative tra Stato e Regione delineato dall'art. 117 co. 2 lett. l) Cost. che impone di leggere la norma, laddove prevede di incrementare il Fondo 2022, nel senso di consentire tale incremento in conformità e nei limiti delle previsioni del CCNL (art. 67) e, laddove prevede la rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2, di subordinarla al rispetto dei limiti di incremento del fondo consentito nel 2016, sulla base della normativa vincolistica e di CCNL vigente a quel tempo, secondo quanto sopra indicato. Il decreto n. 12137 del 7 giugno 2023 che - in applicazione dell'art. 4 l.r. n. 23/2023 - ha incrementato il fondo 2022 dell'importo di euro 2.077.138,64, non fa alcun cenno, tuttavia, a questo tipo di verifiche preliminari, limitandosi a dichiarare che l'incremento del Fondo e la rideterminazione del tetto dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 sono effettuati "in attuazione della

l.r. 23/2023". L'amministrazione, in sede di contraddittorio²⁸⁷, dopo aver confermato che nel citato "decreto non sono rappresentate le verifiche di compatibilità con il dettato normativo e contrattuale nazionale" ha provato - seguendo la ricostruzione condotta da questa Sezione in tema di verifica di compatibilità dell'operazione di incremento del fondo e di rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 - a dimostrare la correttezza degli incrementi disposti con il decreto stesso, in quanto legittimati anche dalle norme del CCNL. L'incremento del fondo 2022, nello specifico, troverebbe giustificazione - secondo la ricostruzione prospettata dall'amministrazione²⁸⁸ - 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 secondo cui "In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del D.Lgs. 29/93, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio" legittimerebbe, invece - ad avviso dell'amministrazione - la rideeterminazione 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". La Sezione ritiene che la prospettazione dell'Amministrazione non sia accoglibile perché nel 2022, così come negli esercizi precedenti, non è stato riscontrato 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 riorganizzazioni 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 2016. Il personale di supporto degli organi politici, peraltro, non svolge attività gestionale né è assegnatario di obiettivi di performance e, quindi, non può essere invocata neanche l'applicabilità dell'art. 67 co. 5 lett. b) del CCNL vigente nel 2022. Conclusivamente tali motivazioni inducono a ritenere che l'incremento del Fondo 2022 - di importo pari a euro 2.077.138,64 - disposto con il decreto n. 12137/2023, non possa trovare giustificazione nelle norme richiamate dall'ente (art. 67, comma 5 lett. a) e b) del CCNL del 21 maggio 2018), dovendosi, pertanto, ritenere illegittimo in quanto finanziato con risorse aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle consentite dal CCNL e che anche la rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, disposta con il medesimo decreto, è da ritenersi non corretta poiché effettuata in assenza dei presupposti previsti dall'art. 15, comma 5, del CCNL

²⁸⁷ Nota prot. 336397 in data 11 luglio 2023 e nota prot. 340107 in data 13 luglio 2023.

²⁸⁸ Nota prot. 340107 in data 13 luglio 2023.

siglato in data 1° aprile 1999. Ciò rileva in sede di parifica perché le risorse utilizzate per finanziare l'incremento del fondo sono state prelevate dal Bilancio gravandolo di una spesa ingiustificata; la Sezione pertanto ritiene non parificabili 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".

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

Questa Sezione di controllo, anche per l'anno 2022, ha approfondito alcuni aspetti attinenti al trattamento economico accessorio della dirigenza apicale, in correlazione alla costituzione del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente e tenendo conto delle misure correttive adottate dall'Amministrazione per adeguarsi ai rilievi prospettati nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2020.

In quella sede la Sezione aveva censurato l'incremento ingiustificato della spesa registrato, sul bilancio regionale 2020 e precedenti, per effetto delle leggi regionali n. 1/2009 e n. 4/2008 che, collocando la dirigenza apicale al di fuori dell'organico regionale e autorizzando un trattamento retributivo difforme da quello previsto dal CCNL della dirigenza, facevano gravare il relativo trattamento economico direttamente, e per intero, sul bilancio regionale anziché in parte su quest'ultimo e in parte, per la quota relativa al trattamento accessorio (indennità di posizione e indennità di risultato), sul Fondo della dirigenza regionale.

L'Amministrazione, al fine di rimuovere le criticità rilevate, aveva adottato la l.r. 13 luglio 2021, n. 22 che, abrogando parzialmente e modificando le due leggi regionali citate, aveva disposto l'inquadramento della dirigenza apicale regionale nella dotazione organica dell'ente e la riconduzione del relativo trattamento economico nell'ambito del CCNL Area dirigenza, Funzioni locali.

A seguito di tale intervento correttivo, la struttura stipendiale della dirigenza apicale è stata modificata e, a decorrere dal 1° ottobre 2021, il nuovo trattamento economico ha sostituito - per le figure apicali - la retribuzione omnicomprensiva (che, in precedenza, gravava interamente sul bilancio dell'ente) e la spesa relativa alle retribuzioni è stata imputata in parte sul bilancio (per la quota relativa al trattamento fondamentale) e in parte sul "Fondo della retribuzione di posizione e di risultato" del personale con qualifica dirigenziale (per la quota relativa al trattamento accessorio).

La riconduzione della dirigenza apicale nella dotazione organica dell'ente è stata effettuata, per effetto della l.r. n. 22/2021 citata, in assenza di modifiche alla dotazione organica - data l'esistenza di posti vacanti utilizzati per il reinquadramento - e senza disporre incrementi del fondo delle risorse decentrate.

Il finanziamento del trattamento accessorio (retribuzione di posizione e retribuzione di risultato) dei dirigenti apicali è stato disposto, conseguentemente, a partire dal 1° ottobre

2021²⁸⁹, mediante utilizzo di risorse già presenti nel fondo delle risorse decentrate²⁹⁰ ove, peraltro, ogni anno – a partire dal 2015 – erano state registrate consistenti economie di risorse, correlate a posti dirigenziali esistenti in dotazione organica ma non coperti.

L'assetto descritto è stato contestato dalle Organizzazioni sindacali rappresentative della dirigenza di ruolo della Regione Toscana che, dopo aver dichiarato lo stato di agitazione sindacale, hanno impugnato i provvedimenti attuativi²⁹¹ della legge regionale n. 22/2021 davanti al Tar²⁹² (R.G. 1526/2021) e al giudice del lavoro (R.G. 410/2022 e R.G. 890/2022).

Nel frattempo, è intervenuta la l.r. 1° marzo 2022 n. 5 che, modificando il precedente indirizzo, ha previsto l'incremento della dotazione organica dirigenziale di n. 17 unità e, in relazione al trattamento economico, ha disposto l'incremento del fondo per il salario accessorio del personale dirigente, a partire dal 1° ottobre 2021, subordinandolo *“al rispetto del tetto di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017”*. Tale disposizione, com'è noto, fissa un limite massimo alla consistenza delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, che non può superare l'importo-base del 2016.

L'amministrazione, con successivi atti amministrativi, ha dato attuazione alla citata l.r. n. 5/2022 su un duplice versante. Uno degli interventi previsti, relativo alle modifiche organizzative programmate, si è concretizzato con l'adozione delle deliberazioni di Giunta e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale che hanno istituito, complessivamente, n. 17 nuovi posti nelle relative dotazioni organiche dirigenziali²⁹³.

L'altro intervento, relativo al finanziamento del trattamento accessorio della dirigenza apicale, è stato attuato con il decreto dirigenziale n. 11639 del 14 giugno 2022 che, a decorrere dal 1° ottobre 2021, ha incrementato la parte stabile del Fondo dei dirigenti. L'importo dell'incremento annuale, a partire dal 2022, è stato quantificato nella misura di euro 1.404.799,91²⁹⁴ e contestualmente è stato rideterminato – incrementandolo dello stesso importo – il tetto 2016

²⁸⁹ Data di decorrenza del nuovo inquadramento della dirigenza apicale nella D.O. dell'ente.

²⁹⁰ Tale finanziamento è riconducibile al decreto dirigenziale n. 16835 del 28 settembre 2021 e si evince anche nell'Accordo decentrato del personale dirigente 2022 siglato, in via preventiva, in data 14 dicembre 2021.

²⁹¹ Il primo ricorso (volto ad ottenere l'annullamento del decreto dirigenziale n. 16835/2021 e la decisione della Giunta regionale n. 7/2021) lamentava il mancato incremento della dotazione organica dei dirigenti oltreché del Fondo per il finanziamento del relativo trattamento accessorio, da cui deriverebbe – ad avviso dei ricorrenti – un'eccessiva penalizzazione del trattamento economico della dirigenza ordinaria, poiché l'immissione in ruolo della dirigenza regionale c.d. *“apicale”* determinerebbe – secondo i ricorrenti – l'automatica diminuzione delle risorse destinate al finanziamento delle retribuzioni di posizione e di risultato di tutta la rimanente dirigenza regionale. Allo stato, il giudizio è ancora pendente. Il secondo contenzioso, instaurato davanti al giudice del lavoro con l'impugnativa della d.g.r. n. 895 del 6 settembre 2021 e della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 90 del 9 settembre 2021, rispetto alle quali è stata denunciata l'antisindacalità della condotta posta in essere dalla Regione Toscana, per il mancato avvio del confronto con le Organizzazioni sindacali, prima dell'adozione dei citati provvedimenti attuativi della l.r. n. 22/2021, si è concluso di recente a favore dell'amministrazione (sentenza 7 luglio 2023 ad esito del giudizio R.G.890/2022).

²⁹² L'Amministrazione ha comunicato, con nota prot. n. 202353 del 28 aprile 2023, di essere in attesa della fissazione dell'udienza di trattazione.

²⁹³ Deliberazioni dell'Ufficio di presidenza del C.R. n. 51 del 13 aprile 2022 e della Giunta regionale n. 726 del 27 giugno 2022 che hanno aumentato, rispettivamente, di 1 posto e di 16 posti (per un totale di 17 unità) le relative dotazioni organiche dirigenziali.

²⁹⁴ Tale importo corrisponde all'equivalente della retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza apicale erogata ai dirigenti apicali, a carico del bilancio, nell'anno l'anno 2016. Il decreto in argomento ha disposto anche l'incremento del fondo 2021, per l'importo di euro 351.200,00 pari a 3/12.

del trattamento accessorio previsto dall'art. 23 co. 2 citato che, per il personale dirigente, è passato da euro 8.014.561,00 a euro 9.419.360,91.

L'esame della legge regionale n. 5/2022 – che all'art. 1 co. 2 subordina l'incremento del fondo “*al rispetto del limite dell'art. 23 co. 2*” - e dei relativi provvedimenti attuativi che, invece, dispongono sia l'incremento del Fondo 2022 che la rideterminazione in aumento del tetto del 2016, previsto dall'art. 23 co. 2 citato, ha fatto emergere dubbi sulla reale assenza di effetti espansivi della spesa di personale correlati alle rideterminazioni ivi previste e, pertanto, con nota prot. n. 3618 del 14 aprile 2023 sono stati chiesti chiarimenti, all'amministrazione, circa i criteri e le modalità di incremento del fondo 2022 e di rideterminazione del limite di cui all'articolo 23, co. 2, del d.lgs. 75/2017, applicati con il decreto n. 11639 del 14 giugno 2022.

È stato chiesto, inoltre, di relazionare in merito alle verifiche effettuate dall'Amministrazione, preliminarmente all'adozione del decreto dirigenziale n. 11639 del 14 giugno 2022, per assicurare la coerenza dell'incremento del fondo e della rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 citato con i vincoli di finanza pubblica, che impongono di evitare ingiustificati aumenti di spesa a carico del bilancio regionale (cfr. sentenza Corte cost. n. 212/2021). L'amministrazione, con nota prot. n. 223559 del 12 maggio 2023, ha rappresentato che il fondo della dirigenza, parte stabile, è stato incrementato – con il decreto n. 11639/2022 citato - a decorrere dal 2022, nella misura corrispondente all'equivalente della retribuzione di posizione e di risultato erogata ai dirigenti apicali, a carico del bilancio, nell'anno 2016 (pari a euro 1.404.799,91) e che la rideterminazione del limite di cui all'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017 è stata effettuata in aumento, nella stessa misura, in quanto consentito – secondo la ricostruzione prospettata dall'ente - dal principio enunciato dalla giurisprudenza della Corte dei conti, nella deliberazione n. 150/2019/PAR della Sezione regionale di controllo della Lombardia, secondo la quale nel computo del tetto di spesa previsto dal citato articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, rientrano tutte le risorse destinate dall'ente, nel 2016, al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'allocazione delle medesime direttamente sul bilancio dell'Ente anziché nel Fondo delle risorse decentrate. L'Amministrazione, quindi, ha deciso di rideterminare il tetto del 2016, previsto dall'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, facendovi confluire all'interno anche l'importo impegnato - sulla base delle leggi regionali n. 1/2009 e n. 4/2008 - a carico del bilancio, nel 2016, per gli emolumenti sostitutivi delle indennità accessorie dei dirigenti apicali, inizialmente omessi dal calcolo dell'importo base del 2016 e - senza effettuare ulteriori verifiche - l'ha incrementato nella stessa misura (euro 1.404.799,91) innalzandolo da euro 8.014.561,00 a euro 9.419.360,91. In parallelo ha disposto l'incremento del fondo, parte stabile, a decorrere dal 2022²⁹⁵, nella stessa misura (e per 3/12 quello del 2021). Per effetto di tali incrementi ha quantificato, poi, il fondo 2022 in sede preventiva²⁹⁶, nella misura complessiva di euro 9.794.473,91, facendo emergere dubbi sulla legittimità di entrambe le operazioni di rideterminazione poiché, analogamente a quanto già illustrato in relazione al fondo e al tetto del comparto nel precedente paragrafo, sembrerebbero non autorizzate da quelle norme del CCNL che prevedono voci tassative di incremento del fondo e dalle norme statali che disciplinano i vincoli di finanza pubblica.

²⁹⁵ Con decreto n. 11639 in data 14 giugno 2022.

²⁹⁶ Con decreto n. 9625 in data 8 maggio 2023.

La Sezione ritiene utile rammentare, a tal proposito, che l'incremento del Fondo del salario accessorio e l'eventuale rimodulazione del tetto previsto dall'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 sono aspetti diversi che, seppur tra loro correlati, sono governati da regole differenti, dettate dal CCNL e dalle norme statali, cui è riservata la competenza legislativa in materia e l'Amministrazione è tenuta ad evidenziarne il rispetto, nella motivazione degli atti amministrativi con i quali dispone l'eventuale incremento di uno di essi o di entrambi. Per effetto di tale riserva costituzionale (art. 117 co.2 lett. l) e co. 3) Cost.) le regole di incremento del fondo e quelle di rimodulazione del tetto dell'art. 23. co. 2 non sono derogabili dal legislatore regionale.

La possibilità di incrementare il Fondo del salario accessorio soggiace, come già chiarito nel precedente paragrafo, ad un doppio limite. Il primo - di carattere preliminare - è costituito dall'obbligo di rispettare i vincoli del CCNL (per la dirigenza v. art. 57 CCNL siglato in data 17 dicembre 2020) e delle leggi statali che prevedono specifiche voci di alimentazione e incremento del fondo. Il secondo è costituito dall'obbligo di rispettare il tetto 2016, previsto dall'art. 23 co. 2 citato.

Quest'ultimo, com'è noto, costituisce un limite invalicabile per il trattamento accessorio del personale ed è determinato nella misura dell'ammontare complessivo delle risorse destinate dall'ente, nel 2016, al trattamento accessorio del personale e allocate nel fondo o direttamente sul bilancio, *secondo le previsioni delle fonti normative costituzionalmente previste, cioè legge statale e contratti collettivi di comparto*²⁹⁷. Il tetto in argomento - a prescindere da una previsione autorizzatoria di legge regionale, che non è necessaria - potrà essere rimodulato in aumento dall'amministrazione, qualora emerga che nel calcolo iniziale del tetto-base 2016 siano state erroneamente omesse voci di salario accessorio legittimamente corrisposte ai dipendenti, in quell'esercizio, sulla base delle leggi statali e dei contratti collettivi di comparto, ai quali l'art. 117 co. 2 lett. l) Cost. riserva la disciplina del trattamento economico dei dipendenti. La correzione dell'errore e, quindi, la rimodulazione del tetto dell'art. 23 co. 2 inizialmente sottostimato, sarà consentita a prescindere dal fatto che l'imputazione delle risorse - omesse nel calcolo iniziale - fosse prevista a carico del fondo o direttamente a carico del bilancio, purché, in quest'ultimo caso, l'imputazione al bilancio fosse espressamente prevista dal CCNL o dalla legge statale che, si sottolinea una volta di più, sono le uniche fonti legittimate dall'art. 117 co. 2 lett. l) Cost a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti. Sull'ente graverà l'onere di provare esattamente l'errore di calcolo - nella determinazione delle risorse stabili del fondo 2016 o delle altre risorse che, seppur imputate al bilancio, sono state destinate al trattamento accessorio, in quell'esercizio, da norme di legge statale o di CCNL - che ha causato una sotto-stima del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 (in tal senso cfr. anche deliberazione n. 163/2022/PAR della Sezione regionale di controllo della Puglia). Qualora, invece, una parte delle risorse destinate al trattamento accessorio, nel 2016, sia stata posta a carico del bilancio in assenza della copertura delle uniche fonti legittimate dall'art. 117 Cost. a disciplinare il trattamento economico, cioè la legge statale e il CCNL (come è avvenuto per gli importi corrisposti in sostituzione dei trattamenti accessori alla dirigenza apicale), prima di procedere all'incremento del tetto del 2016 sarà necessario verificare se l'importo erroneamente imputato, nel

²⁹⁷ Si rammenta, a tal proposito, che la Corte costituzionale ha chiarito a più riprese che l'art. 23, co 2, d.lgs. n. 75/2017 contiene un principio di coordinamento della finanza pubblica e quindi un'eventuale legge regionale che prevedesse incrementi del fondo in deroga al limite dell'art. 23, co. 2, sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, co. 3, Cost. (cfr. *ex multis* sentenze Corte cost. n. 212/2021, n. 20/2021 e n. 191/2017).

2016, dall'amministrazione – sulla base delle leggi regionali n. 1/2009 e n. 4/2008 - a carico del bilancio (euro 1.404.799,91) avrebbe potuto "alimentare" il fondo 2016, ove le indennità dovevano essere correttamente imputate, secondo le regole previste dal CCNL vigente a quel tempo, tenendo conto dei vincoli di finanza pubblica previsti dalle norme statali alla stessa data. Ciò perché nel 2016, le indennità accessorie del personale dirigente - in assenza di una norma statale che ne autorizzasse l'imputazione al bilancio – dovevano necessariamente gravare sul Fondo del salario accessorio. Solo l'esito positivo di tale verifica potrebbe consentire all'ente di considerare l'importo ipotizzato (euro 1.404.799,91), in tutto o in parte, ai fini della rideterminazione del tetto - base 2016 dell'art. 23 co. 2. In assenza di tale verifica preliminare l'eventuale rimodulazione del tetto dell'art. 23 co. 2 sarebbe, invece, illegittima poiché disposta in violazione delle norme di finanza pubblica e del corretto riparto di competenze legislative tra Stato e Regione

Fatte queste premesse la Sezione chiarisce che gli incrementi del fondo e la rimodulazione del tetto dell'art. 23, co. 2 sono consentiti esclusivamente nel rispetto delle regole predette e quindi un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale n. 5 in argomento – che tenga conto dei vincoli di finanza pubblica e del corretto riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, secondo il quale la disciplina relativa al trattamento economico dei pubblici dipendenti è materia rimessa alla potestà legislativa esclusiva statale – impone di subordinare l'incremento del Fondo 2022, previsto dall'art. 1 co. 2, al rispetto delle specifiche voci di alimentazione previste delle norme di CCNL e di legge statale. La norma regionale, quindi, laddove prevede che *"la retribuzione di posizione e di risultato delle figure dirigenziali apicali di cui al comma 1 viene imputata al fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale di qualifica dirigenziale e ne incrementa l'importo, ferma restando la spesa complessiva sostenuta per tale finalità nell'anno 2016, e in ogni caso nel limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75"* deve essere interpretata nel senso che tale misura di incremento non è aggiuntiva, cioè ulteriore e diversa rispetto alle voci di alimentazione del fondo già previste tassativamente dal CCNL (art. 57) e dalle leggi statali ed è consentita solo nell'ambito degli spazi di incremento della parte stabile del fondo previsti da questi ultimi (CCNL e legge statale), non ancora utilizzati dall'amministrazione e comunque, l'incremento sarà ammissibile entro i limiti quantitativi di tali spazi, qualora fossero di capienza inferiore. 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, violando altrimenti l'art. 117, co. 2 lett. l) Cost., come più volte precisato dalla Corte costituzionale, secondo la quale *"la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse"*, pertanto, *«entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata»* (sentenza Corte cost. n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto); solo la contrattazione collettiva nazionale di comparto, infatti, può individuare puntualmente le risorse aggiuntive 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 dovrà rispettare anche il limite dell'art. 23 co. 2, cioè il tetto 2016 al trattamento accessorio del personale del comparto, pari a euro 8.014.561,00, oppure quello eventualmente rimodulato in aumento dall'Amministrazione, nei limiti in cui riesca a dimostrare che gli importi relativi ai trattamenti accessori erogati nel 2016 a carico del bilancio (euro 1.404.799,91), in base alle leggi regionali n. 1/2009 e n. 4/2008, 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.

Alla luce di tali coordinate interpretative e a fronte della formulazione poco chiara della l.r. n. 5/2022 - che all'art. 1 co. 2 si limita a prevedere che *"a decorrere dall'anno 2021 la retribuzione di posizione e di risultato delle figure dirigenziali apicali di cui al comma 1 viene imputata al fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale di qualifica dirigenziale e ne incrementa l'importo, ferma restando la spesa complessiva sostenuta per tale finalità nell'anno 2016, e in ogni caso nel limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75"* - l'unica interpretazione costituzionalmente orientata della norma, coerente con le disposizioni statali che disciplinano le modalità di costituzione e incremento dei fondi e con i vincoli di finanza pubblica, è quella che subordina l'incremento del fondo 2022 e l'eventuale rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 alle verifiche preliminari sopra indicate.

Ciò consente di superare *a priori* ogni potenziale criticità sul piano della costituzionalità della norma, salvo verificare poi in concreto le modalità con le quali l'ente ha effettuato - in sede amministrativa - tali incrementi in conformità ai vincoli di finanza pubblica e alle regole di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione. La rimodulazione del tetto dell'art. 23 co. 2, effettuata a legislazione vigente, infatti, non può non tener conto dell'erronea imputazione del trattamento accessorio della dirigenza apicale a carico del bilancio e dell'incremento ingiustificato della spesa di personale che da tale imputazione era derivata, per effetto di leggi regionali adottate in assenza di competenza legislativa in materia. Tali rilievi, peraltro, erano stati recepiti anche dall'amministrazione che, nell'intento di adeguarsi agli stessi, aveva adottato la legge regionale n. 22/2021 con la quale riconduceva la dirigenza apicale nell'ambito di applicazione della disciplina del CCNL e, a decorrere dal 2021, imputava al Fondo il relativo trattamento accessorio.

Tali osservazioni, formulate sulla base della considerazione che *"la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse"* (sent. Corte Cost. n. 196/2018) impediscono di utilizzare legittimamente - quale componente del tetto base 2016 dell'art. 23 co. 2 - l'importo erogato *"in concreto"* sulla base della legge regionale n. 1/2009 e della l.r. n. 4/2009 - fonti prive di legittimazione costituzionale nella materia del trattamento economico e abrogate dallo stesso legislatore regionale, nel 2021, per adeguarsi ai rilievi di questa Sezione - e impongono di prendere in considerazione, a tal fine, l'importo *"legittimamente erogabile"* sulla base delle uniche fonti costituzionalmente autorizzate, cioè il CCNL e le leggi statali.

Passando all'esame dell'atto amministrativo con cui è stata data esecuzione alla previsione legislativa in parola, si osserva che il decreto n. 11639 del 14 giugno 2022 ha disposto l'incremento del fondo della dirigenza, a partire dal 2022, nella misura di euro 1.404.799,91 e ha rideterminato il limite dell'art. 23 co. 2, aumentandolo dello stesso importo, in assenza delle verifiche sopra descritte. La stessa amministrazione ha confermato, in sede di contraddittorio e, oralmente, in sede di udienza di preparifica, che gli incrementi sono stati disposti tenendo conto unicamente degli importi corrisposti, nel 2016, in applicazione delle leggi regionali n. 1/2009 e n. 4/2008. La Sezione osserva, a tal proposito, che l'amministrazione - prima di procedere in tal senso - avrebbe dovuto effettuare una verifica imprescindibile relativa, da un lato, alla quantificazione dell'aumento del fondo 2022 consentito, tenendo conto dei margini di

incremento previsti dalle singole voci del CCNL e dalle leggi statali e, dall'altro, all'entità della possibile rimodulazione del tetto dell'art. 23 co. 2, tenendo conto dell'importo teorico di incremento del fondo consentito nel 2016, sulla base della normativa vincolistica e di CCNL vigente a quel tempo²⁹⁸. L'amministrazione regionale, invece, omettendo tali verifiche preliminari ha disposto l'incremento del fondo della dirigenza, per il 2022, dell'importo di euro 1.404.799,91 e la rideterminazione in aumento del limite 2016, previsto dall'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, nella stessa misura (v. tabella seguente) innalzandolo da euro 8.014.561,00 a euro 9.419.360,91.

Tab. 16 - Rideterminazione del limite art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 al trattamento accessorio della dirigenza. (in euro)

Descrizione	Importo
Valore limite anno 2016 art. 23 co 2 d.lgs. 75/2017 - l.r. 5/2022	
Valore limite anno 2016 ex art. 23 d.lgs. 75/2017 ante l.r. 5/2022	8.014.561
Incremento ex l.r. 5/2022	1.404.799,91
Valore limite anno 2016 ex art. 23 d.lgs. 75/2017 post l.r. 5/2022	9.419.360,91

Fonte: Regione Toscana: decreto n. 11639 del 14 giugno 2022.

La Sezione ribadisce, al riguardo, che l'aumento del fondo 2022, se effettuato in assenza di margini di incremento previsti dal CCNL, graverebbe il bilancio - per i motivi ampiamente illustrati in premessa e nel precedente paragrafo - di una spesa ingiustificata e non autorizzata da fonte statale e l'incremento del tetto dell'art. 23 co. 2, se effettuato in assenza delle predette verifiche, esporrebbe il bilancio al rischio di ulteriori incrementi di spesa di personale, anche negli esercizi successivi, visti i margini di importo aggiuntivi derivanti dal nuovo tetto, come rideterminato dall'amministrazione, con il decreto n. 11639 del 14 giugno 2022. La dimostrazione degli esiti delle verifiche in argomento rappresenta invece - ad avviso di questa Sezione - una condizione imprescindibile in assenza della quale non è consentito l'incremento del fondo suddetto né, a maggior ragione, la rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 d. lgs n. 75/2017²⁹⁹.

A fronte di tali rilievi l'amministrazione, in sede di contraddittorio³⁰⁰, ha preliminarmente manifestato contrarietà rispetto all'utilizzo del canone ermeneutico adottato dalla Sezione per la lettura costituzionalmente orientata della legge n. 5/2022, affermando che "*ulteriori attività ermeneutiche di interpretazione siano spendibili solo ove la formulazione letterale della norma sia di difficile comprensione e - agli esiti delle preliminari attività di interpretazione letterale,*

²⁹⁸ Ciò perché questa Sezione ritiene che l'invarianza della spesa correlata all'incremento del fondo 2022 non debba essere garantita rispetto all'importo complessivo "erogato in concreto" nel 2016 al personale dirigente, a titolo di trattamento accessorio, a carico del bilancio e del fondo - sulla base di due leggi regionali già messe in discussione in sede di giudizio di parifica dell'esercizio 2020 - bensì rispetto all'importo teorico "correttamente erogabile" a carico del bilancio e del fondo, nel 2016, sulla base della legge statale e del CCNL (ai quali l'art. 117 Cost. ha riservato la disciplina della materia) a quel tempo vigenti, cioè, tenendo conto dei limiti di incremento massimo consentiti da questi ultimi. Tale verifica - si ribadisce - condiziona la possibilità di incrementare il fondo 2022 e costituisce il presupposto necessario per procedere alla correzione dell'errore rilevato nella quantificazione del tetto base del 2016.

²⁹⁹ Parimenti non sarà possibile incrementare il Fondo 2022 né il tetto dell'art. 23 co. 2 qualora gli esiti delle verifiche in argomento - da condurre sulla base delle norme di CCNL relative alle modalità di costituzione e incremento del fondo e delle norme di finanza pubblica - evidenziassero l'assenza di margini di incremento del fondo 2022 e del fondo 2016.

³⁰⁰ Nota prot. 336397 in data 11 luglio 2023.

logica, teleologica - il contenuto e la ratio della legge in esame rimangano ambigui. Diversamente, ove il significato proprio delle parole, nella loro connessione sintattica e logica, abbia un contenuto inequivocabile, fornendo all'interprete, come nel caso di specie, un sicuro percorso di comprensione, non è necessario né possibile procedere ad ulteriori attività interpretative". La Sezione rammenta, a tal proposito, come la lettura dell'art. 1 co. 2 della l.r. n. 5/2022, in combinato disposto con il relativo preambolo, abbia posto gli stessi dubbi interpretativi già emersi in relazione alla l.r. n. 23/2023, per superare i quali la Sezione ha interpretato la norma di dubbio contenuto (art. 1 co. 2) in modo conforme a Costituzione, sulla base delle considerazioni indicate nel precedente paragrafo al quale si rinvia per una trattazione più approfondita. Dopo aver illustrato le proprie argomentazioni a sostegno della chiara formulazione letterale della l.r. n. 5/2022 - che la Sezione ritiene di non accogliere per le motivazioni indicate in premessa - l'amministrazione ha dimostrato, da un lato, la correttezza dell'incremento del fondo 2022 disposto con il decreto n. 11639/2022 - in quanto coerente con i margini di incremento previsti dal CCNL - e, dall'altro, l'ammissibilità della rimodulazione del tetto dell'art. 23 co. 2, in quanto effettuata, con il decreto n. 11639 in argomento, entro i limiti di incremento teorico del fondo consentito nel 2016, sulla base della normativa vincolistica e di CCNL vigente a quel tempo. Sono stati superati così i dubbi emersi, in sede istruttoria, sull'ammissibilità dei citati incrementi e sulla correttezza della relativa quantificazione. Le norme richiamate dall'Amministrazione, a supporto della verifica di compatibilità degli incrementi del Fondo 2022 e del tetto 2016, con i limiti del CCNL e con i vincoli di finanza pubblica, sono gli artt. 26 e 27 del CCNL Regioni-Autonomie Locali, Area dirigenza 1998/2001 del 23/12/1999 e l'art. 57 del CCNL Funzioni Locali, Area dirigenza, 2016/2018 del 17 dicembre 2020. In particolare, l'articolo 57, comma 2, lett. e) del CCNL 2016/2018, secondo cui il fondo è costituito, tra le altre, con le "e) risorse autonomamente stanziare dagli enti per adeguare il fondo alle proprie scelte organizzative e gestionali, in base alla propria capacità di bilancio, ed entro i limiti di cui al comma 1 oltretutto nel rispetto delle disposizioni derivanti dai rispettivi ordinamenti finanziari e contabili", dimostra la legittimazione dell'Ente all'incremento del Fondo salario accessorio della dirigenza, anche nell'anno 2022, sulla base della normativa contrattuale vigente. L'articolo 26, comma 3, del CCNL 1998/2001 e l'articolo 27, comma 6, del medesimo CCNL, invece, fondano la legittimazione dell'amministrazione alla rideterminazione del limite di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, in quanto comprovanti il relativo titolo ad operare, con riferimento all'anno 2016, l'alimentazione del fondo con le risorse per il trattamento accessorio della dirigenza apicale al tempo imputate a bilancio, in ragione della riorganizzazione allora operata tramite la riforma della l.r. n. 1/2009 per la dirigenza apicale. L'articolo 26, comma 3 del CCNL del personale dirigente, in vigore nel 2016, consentiva di incrementare il fondo " In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza ovvero un incremento stabile delle relative dotazioni organiche (...) per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato. Tale disposizione correla l'incremento della dotazione organica e la nuova graduazione delle funzioni dirigenziali alla possibilità di incremento del fondo, fermo restando la copertura entro le capacità di bilancio. Viene in rilievo anche l'art 27, comma 6 del medesimo

CCNL che consentiva alle Regioni di determinare valori della retribuzione di posizione delle funzioni dirigenziali di massima responsabilità previste dai propri ordinamenti, superiori a quello massimo indicato al comma 2 dello stesso art. 27. In base alla lettura coordinata delle sopracitate disposizioni contrattuali l'Amministrazione ben avrebbe potuto, al tempo, incrementare la dotazione organica (anticipando la scelta organizzativa poi effettuata a seguito dell'entrata in vigore della l.r. n. 5/2022) e superare il massimo contrattualmente definito della retribuzione di posizione e di risultato, proprio per funzioni di massima responsabilità. Conclusivamente, l'esito positivo delle verifiche effettuate dall'amministrazione induce la Sezione a ritenere superati i dubbi relativi alla correttezza dell'incremento del fondo 2022 e della rideeterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 disposti con il decreto n. 11639 del 14 giugno 2022.

1.13 La quantificazione del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente e la rideeterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017

Il Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, anno 2022, è stato quantificato, in via preventiva, con decreto dirigenziale n. 19187 del 27 settembre 2022. La spesa relativa al finanziamento del Fondo ammonta a complessivi euro 9.794.473,91, cui si sommano oneri riflessi ed Irap a carico dell'amministrazione per euro 3.413.752,93, per un totale di euro 13.208.226,84 al lordo oneri.

Tali importi, certificati dal Collegio dei revisori nel parere n. 202 espresso in data 23 settembre 2022, hanno trovato copertura nel bilancio di previsione 2022-2024 e, per la parte di risorse 2022 da corrispondere nel 2023, nello stanziamento dei capitoli di Fondo Pluriennale vincolato del bilancio di previsione 2022-2024, in applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 ed in particolare di quanto previsto nell'allegato 4/2.

Tab. 17 - Quantificazione, in via preventiva, del Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente – anno 2022. (in euro)

Descrizione	Importo
Risorse fisse aventi carattere di certezza e stabilità	
Risorse fisse certe e stabili di cui all'art. 57, comma 2, del CCNL 2016-2018	14.385.509,88
Decurtazioni del fondo parte fissa	
Riduzioni del Fondo - risoluzione consensuale (ante d.l. 78/2010)	-1.238.129
Decurtazioni d.l. 78/2010 art. 9 comma 2 bis anni 2011-2014	-1.865.374
decurtazioni del fondo/parte fissa - limite 2016 (art. 23 comma 2 d.lgs. 75/2017)	-1.487.532,97
Totale	-4.591.035,97
Totale complessivo	9.794.473,91

Fonte: Regione Toscana: decreto n. 19187 del 27 settembre 2022.

L'importo del Fondo 2022 tiene conto, come risulta dalla seguente tabella, dell'incremento annuale di euro 1.404.799,91 disposto - sulla parte stabile - dal decreto dirigenziale n. 11639 del 14 giugno 2022, illustrato nel precedente paragrafo.

Tab. 18 - Quantificazione, in via preventiva, del Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente – anno 2022. (in euro)

Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente anno 2022 – quantificazione preventiva	
Risorse certe e stabili di cui all'art. 57, comma 2, del CCNL 2016-2018	
Descrizione	Importo
Risorse soggette al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017	
Unico importo annuale risorse certe e stabili 2020(art. 57, comma 2, lett.a) CCNL2016-2018	12.601.038,00
R.I.A. del personale cessato nel 2021 (art. 57, c.2, lett. c) CCNL 2016-2018)	4.558,97
Applicazione l.r. 5/2022	1.404.799,91
Totale	14.010.396,88
Risorse non soggette al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017	
Risorse art. 1, c. 800, l. 205/2017	198.236,00
Risorse art. 56, c. 1, CCNL 2016-2018	176.877,00
Totale	375.113,00
Totale complessivo	14.385.509,88

Fonte: Regione Toscana: decreto n. 19187 del 27 settembre 2022.

Il decreto dirigenziale n. 11639/2022 citato, adottato in attuazione dell'art. 1 co. 2 l.r. n. 5/2022, oltre a disporre l'incremento della parte stabile del fondo 2022 della dirigenza, per un importo di euro 1.404.799,91, ha rideterminato in aumento - nella stessa misura - il tetto 2016 previsto dall'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, innalzandolo da euro 8.014.561,00 a euro 9.419.360,91, come evidenziato nella seguente tabella:

Tab. 19 - Rideterminazione del limite art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017. (in euro)

Descrizione	Importo
Valore limite anno 2016 art. 23 co 2 D.lgs 75/2017 – l.r. 5/2022	
Valore limite anno 2016 ex art. 23 d.lgs. 75/2017 ante l.r. 5/2022	8.014.561
Incremento ex l.r. 5/2022	1.404.799,91
Valore limite anno 2016 ex art. 23 d.lgs. 75/2017 post l.r. 5/2022	9.419.360,91

Fonte: Regione Toscana: decreto n. 11639 del 14 giugno 2022.

Le modalità di determinazione degli incrementi del fondo e del tetto dell'art. 23 co. 2 e gli esiti delle verifiche di compatibilità con le previsioni del CCNL e con i vincoli di finanza pubblica sono state ampiamente descritte nel paragrafo precedente, al quale si rinvia per una disamina più approfondita.

Si evidenzia, peraltro, che le risorse destinate al trattamento accessorio dei dirigenti, soggette al limite dell'art. 23 co. 2 citato, sono state quantificate dall'amministrazione, per l'anno 2022, nell'importo di euro 10.906.893,88 così dettagliate:

Tab. 20 - Quantificazione, in via preventiva, del Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente – anno 2022. (in euro)

Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente anno 2022 – quantificazione preventiva	
Risorse soggette al limite di cui all'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017	
Descrizione	Importo
Risorse certe e stabili di cui all'art. 57, comma 2 del CCNL 2016-2018	14.010.396,88
Decurtazioni d.l. 78/2010 art. 9 comma 2 bis anni 2011-2014	-1.865.374,00
Riduzioni del Fondo - risoluzione consensuale (ante d.l. 78/2010)	-1.238.129,00
Totale	10.906.893,88

Fonte: Regione Toscana: decreto n. 19187 del 27 settembre 2022.

Confrontando tale importo con il valore “limite” dell’anno 2016 – come rideterminato in aumento, con il decreto n. 11639 del 14 giugno 2022, da euro 8.014.561,00 a euro 9.419.360,91 – si osserva che, al fine di assicurarne il rispetto, l’amministrazione ha effettuato una decurtazione del fondo delle risorse decentrate 2022 della dirigenza, di importo pari ad euro 1.487.532,97.

Per ragioni di completezza si evidenzia che l’amministrazione, con il decreto n. 11639/2022, di costituzione preventiva del fondo della dirigenza 2022, ha verificato l’inesistenza, a quella data, delle condizioni per disporre - sulla base dei dati relativi al personale in servizio³⁰¹ - ulteriori incrementi del limite dell’art. 23 co. 2, in applicazione dell’art. 33 del d.lgs. n. 34/2019 (c.d. decreto crescita) convertito in l. n. 58/2019. Tale norma, al co. 2, ultimo periodo, com’è noto, consente di adeguare, anche in aumento, il limite al trattamento accessorio del personale di cui all’art. 23, co. 2 d.lgs. n. 75/2017, per garantire l’invarianza del valore medio pro capite del fondo, registrato dall’ente nell’anno 2018, prendendo a riferimento - come base di calcolo - il personale in servizio al 31 dicembre 2018. L’amministrazione, quindi, sulla base dei dati relativi al personale in servizio, ha confermato per l’anno 2022, in via preventiva, il valore di cui all’art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 come rideterminato - con il decreto n. 11639 del 14 giugno 2022 - nella misura di euro 9.419.360,91 riservandosi di procedere all’adeguamento in sede consuntiva al ricorrere dei presupposti di cui all’art. 34 d.l. n. 33/2019. Nonostante la previsione di un eventuale successivo adeguamento del limite dell’art. 23 co. 2, alla data del 31/12/2022, l’ipotizzato ulteriore incremento - nei limiti consentiti dall’art. 33 del d.lgs. n. 34/2019 - non era stato attivato dall’amministrazione e, in sede di Accordo decentrato per la destinazione in via preventiva del Fondo della dirigenza 2022, siglato in data 19 dicembre 2022, le parti hanno dato atto che l’applicazione dell’art. 33 citato “è stata rinviata alla sede consuntiva, allorché saranno noti i dati del personale in servizio nell’anno 2022”.

1.14 Considerazioni conclusive

Al 31 dicembre 2022, la dotazione organica regionale, composta dalle due distinte dotazioni della Giunta regionale-Artea e del Consiglio regionale, consta di 3.662 posti, di cui 142 di livello dirigenziale. Nel dettaglio, si distinguono 275 posti (di cui 13 di livello dirigenziale) per il Consiglio e 3.387 posti (di cui 129 di livello dirigenziale) per la Giunta. Nel raffronto con la situazione al 31 dicembre 2021, si registra un incremento complessivo di 166 posti, di cui 17 posizioni dirigenziali derivanti, in particolare, dalla l.r. 1° marzo 2022, n. 5, che ha disposto l’incremento della dotazione organica regionale delle 17 figure dirigenziali apicali (16 per la Giunta regionale e una per il Consiglio regionale), ricondotte nella preesistente dotazione organica dell’ente, nel 2021, in applicazione della l.r. 13 luglio 2021, n. 22.

Relativamente al personale non dirigenziale, si osserva che l’organico consiliare - formato, al 31 dicembre 2021, da 262 posti - non ha subito variazioni quantitative, pertanto, l’incremento di 149 posti è dovuto alle rimodulazioni e alle nuove assunzioni previste dall’organo esecutivo in sede di programmazione del proprio fabbisogno di personale. In tale ambito, per

³⁰¹ Ai fini del calcolo dell’adeguamento del limite di cui all’art. 23, comma 2 del D. Lgs. 75/2017, i dipendenti a tempo indeterminato in servizio al 31.12.2018 che accedevano alle risorse per il trattamento economico accessorio erano pari a 101, a fronte i dipendenti in servizio nell’anno 2022 che accedono alle risorse per il trattamento economico accessorio calcolati come sopra specificato sono stimati in 98,57 unità.

il triennio 2022-2024, sia la Giunta regionale sia il Consiglio regionale hanno adottato il Piano di fabbisogno di personale (PTFP) previsto dagli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2001 e dalle Linee Guida approvate con d.m. 8 maggio 2018 e d.m. 22 luglio 2022, confluito, ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 80/2021 e con le modalità di cui al d.m. attuativo n. 132/2022, nell'ambito del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), il documento unico di programmazione introdotto al fine di sostituire e assorbire tutti gli adempimenti connessi ai piani indicati all'art. 1, del d.p.r. n. 81/2022. Nel dettaglio, la Giunta ha adottato la delibera n. 389 dell'11 aprile 2022 (confluito nel PIAO 2022, adottato con delibera n. 727 del 27 giugno 2022) e il Consiglio la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 51 del 13 aprile 2022 (confluito nel PIAO 2022, adottato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 80 del 30 giugno 2022), entrambi previa acquisizione del parere favorevole del Collegio dei revisori. Tuttavia, come deciso anche dalle SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione con la sent. n. 7/2022/DECL, il giudizio espresso dall'organo di revisione, attestante il "rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio" dei suddetti piani ex art. 33, co. 1, del d.l. n. 34/2019, anche al fine di consentire alle regioni di poter incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato nella misura consentita dal suddetto articolo (e non limitata in base alla diversa regola del turn over), si ritiene debba rivestire la forma dell'asseverazione in luogo del parere. Questa Sezione, pertanto, nell'appurare il sostanziale giudizio positivo espresso dal Collegio dei revisori in ordine al rispetto degli equilibri di finanza pubblica dei PTFP 2022-2024 in esame, prende atto dell'intervenuta "asseverazione" rilasciata sulla programmazione 2023-2025, riservandosi di effettuare le opportune valutazioni in sede di relazione sul rendiconto per l'anno 2023.

La consistenza del personale in servizio, a fine anno, mostra un livello di copertura della dotazione organica che, pur attestandosi oltre l'80 per cento per entrambe le strutture e, in particolare, nell'86,90 per cento per il Consiglio (con n. 239 unità di personale, di cui 11 di livello dirigenziale) e nell'89,93 per cento per la Giunta e Artea (con n. 3.046 unità di personale, di cui 110 di qualifica dirigenziale), risulta inferiore al dato rilevato nel 2021 (del 91,97 per cento per il Consiglio e del 94,90 per cento per la Giunta), anno in cui si erano registrate consistenti assunzioni programmate a partire nel 2019 e non realizzate a tutto il 2020 a causa dell'emergenza da Covid-19. Tale flessione è dovuta essenzialmente alle dinamiche derivanti dai nuovi fabbisogni programmati e non ancora realizzati nel 2022. Nell'insieme, a fronte della programmazione del 2022 di complessive 372 unità (di cui 356 per la Giunta e 16 per il Consiglio), cui devono aggiungersi le rispettive 12 e 4 assunzioni previste nei precedenti Piani (non attuate e "riprogrammate" nel 2022) per un totale di 388 assunzioni, al 31 dicembre 2022 restavano da attuare 197 assunzioni (di cui 9 per il Consiglio). I dati includono il reclutamento di personale dirigenziale, previsto per un totale di 17 unità (di cui 2 per il Consiglio), che risulta, a tale data, sostanzialmente da attuare, stante l'avvenuta assunzione, nel 2022, di una sola unità per la Giunta a seguito di procedura di mobilità. I Piani 2023-2025 approvati dalle rispettive strutture evidenziano, per tale qualifica, procedure concorsuali attivate a partire da novembre 2022 per la copertura di 12 posti per la Giunta e di un posto per il Consiglio. Nella situazione aggiornata al 30 giugno 2023, in esito al contraddittorio, risultano realizzate ulteriori 50 assunzioni (48 per la Giunta e 2 per il Consiglio), di cui 2 unità dirigenziali (una per la Giunta e una per il Consiglio, entrambe a seguito di procedure di mobilità).

Tra le assunzioni realizzate al 31 dicembre 2022 vi sono anche 5 stabilizzazioni di personale precario (che si aggiungono alle 67 unità complessive di personale sinora stabilizzato a partire dall'anno 2018), conseguenti alle relative procedure speciali attivate nel 2022 per complessivi 12 posti, oltre a 88 assunzioni complessive di personale amministrativo, delle quali 86 per la Giunta (17 di cat. C e 69 di cat. D) e 2 per il Consiglio (entrambe di cat. D), a fronte dei 90 posti riservati dall'amministrazione alle progressioni di area attivate in applicazione e nel rispetto della disciplina di cui all'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017, il quale consentiva di attivare le suddette progressioni, nel triennio 2020-2022, per un numero di posti non superiore al 30 per cento di quelli previsti nei correlati piani dei fabbisogni come nuove assunzioni per la relativa categoria. Per la copertura delle restanti 9 posizioni programmate (7 destinate alle stabilizzazioni e 2 alle progressioni verticali) l'amministrazione ha indicato di aver disposto il ricorso al reclutamento dall'esterno.

Per quanto concerne il rispetto dei limiti assunzionali ex art. 33 del d.l. n. 34/2019 ("decreto crescita") e del d.m. attuativo del 3 settembre 2019, la Regione, in ossequio al criterio della sostenibilità finanziaria, ha dimostrato che il rapporto tra spesa di personale 2021 e la media delle entrate correnti 2019-2021, pari all'7,02 per cento, è inferiore al valore soglia-limite di sostenibilità finanziaria, pari - per la Regione Toscana - all'11,5 per cento, provvedendo a destinare, ai fini delle assunzioni programmate nel 2022, risorse per complessivi euro 11.448.587, di cui euro 10.919.264 relativi alla Giunta regionale ed euro 529.323 riguardanti il Consiglio regionale. La Sezione osserva che tali complessive risorse, assorbite nella spesa incrementale totale di euro 18.490.583 effettivamente programmata, dalla Giunta e dal Consiglio, a partire dall'anno 2020 - intesa quale annualità di apertura della fase di prima applicazione di durata quinquennale (2020-2024), ex art. 5 del d.m. attuativo del 3 settembre 2019, prevista per la programmazione dei fabbisogni secondo il principio della sostenibilità finanziaria - rispettano il tetto massimo di spesa sostenibile per le nuove assunzioni di cui allo stesso d.m. attuativo, pari, per l'anno 2022, al 18 per cento della spesa complessivamente sostenuta nel 2018, quantificato nell'importo di euro 28.983.686. Rispetto alla modalità di calcolo della spesa incrementale effettiva l'ente, in sede di contraddittorio, ha convenuto con questa Sezione sulla necessità di valutare, a tal fine, unicamente le sole risorse programmate con riferimento ai piani adottati a partire dal 2020 e non anche quelle residue relative ad assunzioni programmate negli anni precedenti e realizzatesi nel 2020 (risorse che in una prima fase erano invece state incluse).

Relativamente al contenuto dei Piani triennali di fabbisogno del personale, entrambe le strutture regionali, Giunta e Consiglio, in esito al contraddittorio al giudizio di parifica sul rendiconto 2021, avevano assunto l'impegno di valorizzare nei Piani taluni elementi informativi la cui carenza, a giudizio della Sezione, impediva una corretta valutazione delle singole componenti della spesa (valori finanziari associati alla dotazione organica e al personale in servizio, previsioni di spesa associata alle diverse componenti della spesa di personale prevista, assunzioni programmate per il personale a tempo determinato e correlati elementi dimostrativi del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, valorizzazione delle risorse provenienti da "altri soggetti", quali UE, Stato e/o altri soggetti pubblici o privati, oltre ad ulteriori elementi di dettaglio rinvenibili in una separata relazione tecnico-finanziaria che non formava parte integrante del piano). Questa Sezione, pertanto, attesa l'invarianza del contenuto dei PTFP

2022-2024 rispetto alle suddette indicazioni, ha verificato l'effettivo assolvimento dell'impegno assunto, appurando sia per la Giunta sia per il Consiglio la corretta integrazione del PTFP 2023-2025 con i contenuti precedentemente specificati. Positivo è anche il giudizio sull'intento manifestato dalla Giunta, in esito al contraddittorio, di rendere la relazione-tecnico finanziaria – ritenuta dalla Sezione di indubbio ausilio ai fini della comprensione e del confronto dei dati in essi riportati - parte integrante dell'atto approvativo della Programmazione triennale dei fabbisogni di personale, già a partire dalla delibera di approvazione dell'aggiornamento del PTFP 2023-2025.

Sul rispetto del limite storico dell'aggregato di spesa in esame, di cui all'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006, si conferma anche per il 2022 il giudizio positivo espresso dalla Sezione sulla spesa di personale complessiva, che è risultata inferiore di oltre 8 milioni rispetto al relativo parametro, costituito dal valore medio del triennio 2011-2013. Nella specie, l'impegno totale è stato di euro 153,13 milioni, a fronte del suddetto valore medio che per la Regione Toscana è di 161,57 milioni. A tal fine, peraltro, la Sezione ha ritenuto di non valutare la maggiore spesa di personale a tempo indeterminato derivante dalle nuove assunzioni programmate ai sensi dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 e del correlato decreto attuativo (d.m. 3 settembre 2019), la quale, per espressa previsione legislativa, non rileva ai fini del rispetto del limite in argomento, poiché l'amministrazione non ha fornito l'ammontare della effettiva spesa finora sostenuta (a partire dalle assunzioni programmate nel PTFP 2020/2023), rilevato in termini di impegni, limitandosi ad indicare, nel relativo calcolo, la relativa spesa incrementale programmata nei Piani finora adottati (quantificata in 21,96 milioni tenendo conto anche della spesa programmata per il 2020 e 2021 nel PTFP 2019-2020, per l'importo di 3,48 milioni, che tuttavia la Sezione ha ritenuto non rientranti nella fattispecie derogatoria citata). Su tale punto la Sezione ribadisce la necessità che l'ente fornisca, in futuro, l'ammontare di tale spesa correttamente rilevata con criteri omogenei rispetto alle altre voci di spesa da includere nel relativo calcolo (*id est* in termini di impegni).

Parimenti positivo è il giudizio sul rispetto del limite previsto per la spesa di personale a tempo determinato, costituito dall'ammontare dell'analoga spesa sostenuta dalla Regione nel 2009 e pari a 15.741.022 milioni. I dati forniti dall'amministrazione evidenziano, infatti, una spesa complessiva, sostenuta nel 2022, a tale titolo, di euro 9.274.609, nettamente inferiore, dunque, al suddetto limite. La Sezione, tuttavia, pur prendendo atto del quadro organico della programmazione dei fabbisogni 2023-2025 e della relativa spesa del personale in argomento – fornito in sede di contraddittorio – che sarà oggetto di verifica nel successivo giudizio di parifica, ha rilevato la necessità di operare una ricostruzione sistematica su tale tipologia di spesa, anche al fine di superare talune incongruenze emerse nella situazione segnalata per i contratti in essere a tutto il 2022 rispetto ai dati del personale in servizio a tempo determinato rilevati dalla stessa amministrazione, al 1° gennaio 2023, nel PTFP di cui alla Sez. 4.3 del PIAO approvato con d.g.r. n. 299/2023. La Sezione, inoltre, ritiene necessario avviare approfondimenti sul conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione, ritenendo potenzialmente elusivi dei criteri indicati dal d.lgs. n. 165/2001 (art. 19, comma 6) gli articoli 13, comma 1, e 14, commi 4 e 4 bis, della l.r. n. 1/2009.

La Sezione ha, inoltre, monitorato gli effetti del definitivo inquadramento del personale giornalista nei profili professionali individuati per i dipendenti pubblici dal recente " *Accordo*

per la specifica regolazione di raccordo del personale profili di informazione” siglato, in data 7 aprile 2022, tra ARAN, Confederazioni rappresentative nei comparti di contrattazione e FNSI, riscontrando – nel periodo 2018-2022 - la riduzione del costo medio pro-capite dello stesso. La Sezione ha constatato altresì che non sono intervenute cessazioni dal servizio di tale categoria di personale successivamente all’entrata in vigore della l.r. n. 69/2020 (che ne aveva disposto l’inquadramento nell’ambito del CCNL Funzioni locali in luogo del precedente inquadramento nel CNL dei giornalisti privati), pertanto, sul fondo del comparto non si è prodotto alcun effetto incrementale, in conseguenza del riassorbimento dell’assegno *ad personam* corrisposto al suddetto personale in applicazione dell’art. 1, co. 160, della l. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020).

Alcune criticità sono emerse in relazione alla quantificazione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti nonché del fondo del personale non dirigente e delle correlate rideterminazioni del tetto previsto dall’art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017, che l’amministrazione ha disposto, rispettivamente, con i decreti dirigenziali n. 11639 del 14 giugno 2022 e n. 12137 del 7 giugno 2023. I chiarimenti e gli ulteriori elementi forniti in sede di contraddittorio hanno consentito di superare i rilievi formulati in merito agli incrementi del fondo 2022 della dirigenza e del tetto 2016, disposti con il decreto n. 11639 citato - in attuazione dell’art. 1 co. 2 della l.r. n. 5/2022 - avendone l’Amministrazione dimostrato la coerenza con le norme del CCNL (art. 57 del CCNL Funzioni Locali, Area dirigenza, 2016/2018 del 17 dicembre 2020 e artt. 26 e 27 del CCNL Regioni-Autonomie Locali, Area dirigenza 1998/2001 del 23/12/1999). L’importo dell’incremento annuale del fondo della dirigenza, a partire dal 2022, è stato quantificato nella misura di euro 1.404.799,91 e contestualmente è stato rideterminato – incrementandolo dello stesso importo – il tetto 2016 del trattamento accessorio previsto dall’art. 23 co. 2 citato, che è passato da euro 8.014.561,00 a euro 9.419.360,91.

Permangono invece - per le ragioni di seguito indicate - le criticità evidenziate rispetto all’operazione di incremento del fondo 2022 del salario accessorio del personale del comparto e di rideterminazione del relativo limite 2016, previsto dall’art. 23, co. 2 citato.

È utile rammentare, a tal proposito, che la l.r. 19 maggio 2023 n. 23 ha dettato una disciplina specifica relativamente al Fondo 2022 del personale del comparto confermando, da un lato, l’imputazione al Fondo della spesa per gli emolumenti accessori del personale delle strutture di supporto della Giunta e del Consiglio regionale e prevedendo, dall’altro - per il 2022 - l’incremento del Fondo stesso in misura “*corrispondente alla spesa (...) sostenuta per tale finalità nell'anno 2016*” (art. 4). Le potenziali criticità introdotte dalla normativa in argomento riguardano due diversi aspetti. Il primo attiene alla previsione di un incremento del fondo 2022 apparentemente sganciato dalle possibili voci di alimentazione previste dal CCNL e dalla legge statale (art. 4) e, dunque, non rispettoso del riparto di competenze tra legge nazionale e legge regionale delineato dall’art. 117, co. 2 lett. l) Cost. Il secondo riguarda, invece, la previsione di una rideterminazione del limite dell’art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2015 (art. 4 da leggere in combinato disposto con i punti n. 3, 4 e 5 del preambolo della legge) che ha ingenerato dubbi sulla compatibilità della legge regionale con le norme statali di finanza pubblica. La Sezione, a fronte della formulazione poco chiara della l.r. n. 23/2023, ha privilegiato un’interpretazione costituzionalmente orientata della stessa ritenendo, così, superate le potenziali criticità sul piano della costituzionalità della norma (art.4) e spostando la verifica di compatibilità sull’atto

amministrativo con cui è stata data esecuzione alla previsione legislativa in parola (decreto dirigenziale n. 12137 del 7 giugno 2023). La norma regionale, quindi, laddove prevede che per l'anno 2022 il fondo *“è incrementato 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”* deve essere interpretata nel senso che tale incremento non è aggiuntivo, cioè ulteriore e diverso rispetto alle voci di alimentazione del fondo già previste, tassativamente, dal CCNL (art. 67) 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. 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 individuare risorse aggiuntive 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 dovrà rispettare anche il limite dell'art. 23 co. 2, cioè il tetto 2016 al trattamento accessorio del personale del comparto, pari a euro 28.689.267,00, oppure quello eventualmente rimodulato in aumento dall'Amministrazione, nei limiti in cui fosse dimostrato 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. Passando all'esame del decreto dirigenziale n. 12137 del 7 giugno 2023, con cui è stato disposto l'incremento del fondo del personale del comparto, per il 2022, nella misura di euro 2.077.138,64 e, contestualmente, è stato rideterminato il limite dell'art. 23 co. 2, del d.lgs. n. 75/2017, la Sezione ha rilevato - quale elemento di criticità - che entrambi gli incrementi sono stati quantificati applicando quale unico parametro, quello relativo all'importo complessivo *“erogato in concreto”* nel 2016 al personale di supporto degli organi politici, in base alla legge regionale n. 1/2009, in assenza di specifiche verifiche di compatibilità con i limiti previsti dal CCNL; senza verificare cioè, 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, 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. 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. L'incremento del fondo 2022, nello specifico, troverebbe giustificazione - secondo la ricostruzione prospettata dall'amministrazione nell'udienza di preparifica - 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. n. 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”. La Sezione ritiene che la prospettazione dell’Amministrazione non possa essere accolta perché 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 risultando, quindi, preclusa la possibilità di invocare l’applicazione dell’art. 67 co. 5 lett. b) del CCNL vigente nel 2022. Conclusivamente 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 trovi giustificazione nelle norme contrattuali richiamate dall’ente (art. 67, comma 5 lett. a) e b) del CCNL del 21 maggio 2018) e deve, pertanto, ritenersi illegittimo in quanto finanziato con risorse aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle consentite dal CCNL. La Sezione rileva, inoltre, che 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 - sia da ritenersi anch’essa non corretta, poiché effettuata in assenza dei presupposti previsti dall’art. 15, comma 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999. Ciò rileva in sede di parifica perché 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”.

A conclusione del capitolo viene proposta una tabella riassuntiva delle principali criticità sopra evidenziate.

L'organizzazione amministrativa e il personale regionale - esercizio 2022				
Criticità rilevate	Riferimento nel capitolo	Presente anche in precedenti gestioni finanziarie	Descrizione	Effetti
Irregolarità nella costituzione del Fondo salario accessorio comparto	1.11	NO	Incremento non previsto dal CCNL e dalle leggi statali (decreto n. 12137 del 7 giugno 2023)	Spesa non giustificata a carico del bilancio regionale per l'importo di euro 2.077.138,64
Quantificazione erronea del tetto dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 relativo al trattamento accessorio del personale del comparto	1.11	NO	Incremento del tetto art. 23 co. 2 salario accessorio dipendenti comparto in assenza di margini di spesa "teorica sostenibile", nel 2016, a carico del fondo per indennità personale di supporto degli organi politici. È stato applicato un criterio di quantificazione dell'incremento, del tetto base 2016, di tipo automatico che non tiene conto del fatto che, nel 2016, le indennità di tale personale, dovevano gravare - in assenza di una norma statale che autorizzasse una deroga- sul fondo del comparto anziché sul bilancio	Mancato rispetto di vincoli di finanza pubblica e incremento non giustificato, anche per i successivi esercizi, della spesa di personale

2. I controlli interni della Regione Toscana

La novella legislativa di cui al d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012, ha disposto l'adozione, da parte del Presidente della Regione, di una relazione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati, che si basa su linee guida approvate annualmente dalla Sezione delle Autonomie.

Le linee guida relative ai controlli effettuati nel 2022 non sono, tuttavia, state approvate dalla Sezione delle Autonomie in tempo utile per poterne tener conto nell'ambito della presente relazione e, dunque, si è ritenuto, in sede istruttoria, di richiedere ai competenti uffici regionali un aggiornamento, all'anno 2022, dei dati risultanti dal questionario relativo al 2021, approvato con deliberazione della Sezione delle Autonomie 4 novembre 2022, n. 15.

Pertanto, le considerazioni svolte vengono rese alla luce delle risultanze del questionario trasmesso a questa Sezione in data 9 giugno 2023.

La presente analisi si sofferma, in particolare, sui controlli svolti nell'ambito dell'amministrazione regionale (Giunta e Consiglio).

Il sistema dei controlli interni della Regione è disciplinato dall'art. 2, comma 2, lett. g) della l.r. 8 gennaio 2009, n. 1, che assegna alla competenza dell'organo politico la disciplina del sistema di verifica degli atti amministrativi regionali, e dalla deliberazione di giunta n. 1315 del 15 dicembre 2003, modificata, da ultimo, con delibera di Giunta regionale 14 giugno 2016, n. 553. La delibera di giunta si sofferma con maggior dettaglio sul controllo amministrativo contabile dettando, invece, solo alcuni principi informativi riguardo all'attività di controllo di gestione e strategico. Con la novella del 2016, in vigore dal 1° luglio dello stesso anno, sono state riviste le tipologie di atto da sottoporre a controllo di legittimità ed è stato previsto che su tutti gli atti, in sede di certificazione, venga comunque effettuata una verifica in merito alla correttezza degli adempimenti di trasparenza e di pubblicità.

Con riferimento al controllo strategico svolto dalla Direzione programmazione e bilancio, in raccordo con la Direzione generale della Giunta, si esprime un giudizio positivo: i report prodotti³⁰² - che assumono come riferimento il quadro degli obiettivi definito dal Programma regionale di sviluppo e, più in particolare, dai Documenti annuali di programmazione, e presentano lo stato di attuazione delle politiche regionali di intervento, con l'indicazione delle principali realizzazioni e delle risorse previste ed utilizzate - sono completi sotto tutti i profili.

Sin dal referto del 2006, la Corte ha sempre insistito affinché la Regione investisse anche sul controllo di gestione, rimasto fino al 2009 in buona parte inattuato. L'Ente, pertanto, ha sviluppato un sistema di riclassificazione ed analisi finanziaria relativo ai fattori produttivi, integrato con la contabilità, che consente una lettura ed una rappresentazione dei risultati conseguiti per singoli centri di costo, corrispondenti alle strutture dirigenziali. L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale, sulla base del d.lgs. n. 118/2011 è, d'altra parte, obbligatoria fin dal 2014. Quello attivato dalla Regione è, dunque, un sistema extracontabile di

³⁰² Rapporto di monitoraggio strategico relativo al DEFR 2021, approvato con decisione di Giunta 10 maggio 2022, n. 2 e Rapporto di monitoraggio strategico relativo al DEFR 2022, allegato alla deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 2022, n. 110, di approvazione della Nota di aggiornamento al DEFR 2023, che rappresenta un *report* intermedio dello stato di attuazione degli obiettivi previsti per l'anno in corso.

rilevazione dei centri di costo, con particolare riferimento alle spese di funzionamento. Si ricorda che nel 2019, come già evidenziato nei precedenti referti di questa Sezione, la Regione ha effettuato, inoltre, un controllo sistematico della spesa di investimento, sia diretta che indiretta, che ha reso possibile il monitoraggio dell'andamento della suddetta spesa, nonché la verifica del raggiungimento degli obiettivi previsti dalla l. n. 232/2016, comma 495-ter e dalla l. n. 145/2018, il cui conseguimento è stato certificato in sede di presentazione dei prospetti sul pareggio di bilancio 2019.

L'attività di controllo di gestione fa capo ad uno specifico Settore regionale, denominato "Settore controllo strategico e di gestione". L'attività di controllo di gestione svolta dal suddetto Settore nel corso del 2022, finalizzata a fornire al *management* le informazioni di sintesi utili per poter valutare l'eventuale insorgere di criticità e assumere decisioni sulle conseguenti azioni correttive, ha dato, in particolare, i seguenti risultati:

- n. 4 *report* periodici di monitoraggio finanziario sull'andamento della gestione delle risorse del bilancio regionale attribuite ai vari centri di responsabilità (efficienza dei processi di spesa, esiti dei processi di riprogrammazione delle risorse, capacità di smaltimento dei residui, etc.). I destinatari di tali *report* sono stati i componenti della Giunta ed i vertici della struttura operativa;
- n. 12 *report* sull'andamento della gestione finanziaria, ai fini della verifica *in itinere* della ottimale gestione degli spazi di spesa nel rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio. In questo caso, i destinatari dei *report* sono stati i soli vertici della struttura operativa;
- 12 *report* per il monitoraggio degli investimenti aggiuntivi *ex* articolo 1, comma 833 e seguenti, della l. n. 145/2018, destinati, anch'essi, ai vertici della struttura operativa;
- 9 *report* per il monitoraggio degli interventi *ex* art. 1, commi 134 e seguenti, della l. n. 145/2018, destinati, anche in questo caso, ai vertici della struttura operativa;
- 22 *report* di monitoraggio finanziario sul bilancio regionale delle risorse PNRR;
- un *report*, aggiornato in corso d'anno, relativo alla mappatura dei bandi volti a far acquisire risorse PNRR/PNC sia alla Regione Toscana che agli enti del territorio toscano;
- ulteriori *report ad hoc* sui fatti gestionali, a fronte di richieste specifiche della Giunta o della struttura operativa;
- n. 4 *report* di monitoraggio trimestrali degli obiettivi contenuti nel Programma regionale per la qualità della prestazione organizzativa, destinati ai vertici della struttura operativa, al Comitato di direzione e ai membri dell'organismo di valutazione dei dirigenti regionali;
- n. 4 *report* di monitoraggio trimestrali delle spese di funzionamento *ex* art. 6 l. n. 122/2010, destinati ai vertici della struttura operativa;
- n. 10 *report* mensili sull'avanzamento finanziario dei programmi comunitari 2014/2020, relativamente alla spesa a carico del bilancio regionale, destinati, anch'essi, ai vertici della struttura operativa.

Nessuno dei *report* sopra elencati ha fatto rilevare l'insorgere di gravi criticità: tali *report* hanno, in particolare, supportato i vertici della struttura operativa nell'individuazione delle linee di attività che presentavano criticità nell'avanzamento della spesa.

Da quanto sopra riferito, si notano ulteriori progressi nell'implementazione del controllo di gestione che, dalla sola spesa di funzionamento, è stato esteso, già a partire dal 2016, anche ad un settore della spesa per trasferimenti, ossia quello relativo ai programmi comunitari: tra questi, una particolare attenzione è stata rivolta, nel 2022, al PNRR e al PNC. Già dal 2019, inoltre, il controllo di gestione è stato esteso, in maniera sistematica, anche alla spesa di investimento. La Sezione valuta positivamente i progressi sopra descritti che hanno risentito, peraltro, delle difficoltà derivanti dal prolungarsi del contesto epidemiologico da Covid-19 e raccomanda all'Amministrazione regionale di continuare a progredire adottando un sistema di controllo di gestione e di valutazione dell'efficacia della spesa ancora più esteso e puntuale, che rivolga una sempre maggiore attenzione alla spesa indirizzata verso altre amministrazioni, siano esse ASL o altri enti pubblici o privati. Per quanto riguarda, in particolare, la spesa sanitaria, si segnala che presso la Direzione Sanità, welfare e coesione sociale è stato costituito, nel 2022, il settore "Controllo economico di gestione del S.S.R.", con la funzione, fra le altre, di garantire il coordinamento dell'attività delle strutture organizzative preposte al controllo di gestione delle aziende del S.S.R., a conferma della volontà dell'Amministrazione di valorizzare la funzione di tale tipologia di controllo interno.

Sono state, poi, potenziate alcune funzioni. In particolare, vengono effettuati controlli preventivi di regolarità amministrativa e contabile sulle proposte di legge e di regolamento, sulle proposte deliberative e di altri provvedimenti (decreti e ordinanze del Presidente, ordinanze commissariali), oltre che sulle proposte di decreto dirigenziale. I controlli sulla regolarità degli atti sotto il profilo giuridico fanno capo alla Direzione Avvocatura Regionale, Affari Legislativi e Giuridici, che cura il complesso dei controlli di regolarità amministrativa, mentre i controlli sotto il profilo economico finanziario fanno capo alla Direzione Programmazione e Bilancio, la quale effettua il controllo delle proposte di legge, di regolamento e di deliberazione (Settore Controllo Finanziario e Rendiconto), oltre al controllo di regolarità contabile delle ordinanze e dei decreti dirigenziali (Settore Contabilità). Il controllo, se svolto con esito positivo, comporta l'apposizione del visto di regolarità amministrativa e/o del visto di regolarità contabile e, conseguentemente, la registrazione dell'accertamento in entrata o dell'impegno di spesa eventualmente previsti dall'atto e la certificazione dell'atto stesso, che si perfeziona con l'apposizione di numero e data. In caso di esito negativo del controllo, i rilievi sono comunicati al dirigente che ha proposto l'atto.

Con riferimento ai soli rilievi formulati in sede di controllo di regolarità amministrativa, il dirigente che ritenga di non adeguarvisi comunica al Direttore e alla struttura di controllo amministrativo la propria decisione di conferma. Nel 2022, solo 7 atti relativi a proposte di legge o di deliberazione, pari a poco più dello 0,4 per cento del totale, ossia a 1.714 atti, sono stati approvati in presenza di rilievi, mentre nessun atto risulta confermato dal dirigente competente in presenza di osservazioni: pertanto, tutti i decreti sono stati adeguati alle osservazioni formulate in istruttoria ed alla conclusione dell'*iter* hanno ricevuto un parere di legittimità positivo oppure sono stati ritirati. I risultati di questo controllo si pongono in linea con quelli registrati negli anni precedenti.

Nello stesso anno sono stati assoggettati a controllo preventivo di legittimità amministrativa 1.763 decreti dirigenziali su 26.099, pari al 6,8 per cento degli atti adottati. Sono stati, invece, soggetti al solo controllo contabile 2.656 atti, mentre 1.786 atti sono stati soggetti a

controllo congiunto di legittimità amministrativa e contabile. Diminuisce, dunque, sia il numero degli atti controllati a preventivo (erano 2.037 nel 2021) che la percentuale di quelli sottoposti a verifica rispetto agli atti adottati (23,8 per cento, contro il 27 per cento del 2021). Ciò, a causa, principalmente, del trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. "legge Delrio"), che ha comportato un aumento esponenziale del numero complessivo dei decreti adottati, passati dai 6.573 del 2015 ai 15.058 del 2016, per arrivare fino ai 21.861 del 2019, ai 22.044 del 2020, ai 23.557 del 2021 ed ai 26.099 del 2022).

Il controllo successivo di regolarità amministrativa, effettuato su di un campione di 211 decreti dirigenziali, di cui 99 atti perfezionati e 112 proposte non andate a buon fine³⁰³, su un totale di 19.894 non soggetti a controllo, ha fatto emergere il consolidamento del processo, già avviato a partire dal 2016, di omogeneizzazione della forma e dei contenuti delle diverse tipologie dei decreti dirigenziali concernenti le materie divenute di competenza regionale a seguito della già citata l. n. 56/2014; peraltro, il numero dei decreti adottati è, come già accennato, significativamente aumentato rispetto a quello rilevato nelle annualità precedenti. Ulteriori livelli di omogeneizzazione, in un'ottica di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa, potranno essere raggiunti, in sinergia con le strutture territoriali e le rispettive direzioni, sulla base di utili indicazioni emerse sia nell'attività di certificazione dei decreti non soggetti a controllo, sia a seguito della verifica a campione effettuata.

Come di consueto, infine, la Struttura di controllo amministrativo ha trasmesso alla Sezione, in data 5 maggio 2023, la relazione annuale sull'attività svolta nell'ambito del controllo di regolarità amministrativo-contabile dei decreti dirigenziali. La relazione è corredata di 11 tabelle riassuntive, che espongono i dati di dettaglio dell'attività di controllo svolta dalla stessa Struttura. Nella relazione si legge che "l'attività si è svolta regolarmente per quanto riguarda sia il controllo che l'attività di consulenza giuridica e di presidio dell'attività di verifica. L'attività amministrativa ha registrato un incremento ulteriore rispetto al 2021 come attestato dal numero dei decreti adottati, pari a complessivi 26.099 contro i 23.557 dell'anno precedente (+10,79 per cento)."

Da quanto sopra riferito si evince, dunque, una buona funzionalità dei controlli di regolarità amministrativo-contabile, dato che i rilievi formulati in sede di controllo sono recepiti in misura integrale dalle strutture amministrative controllate.

Per quanto riguarda la valutazione del personale con incarico dirigenziale, l'OIV (Organismo Indipendente di Valutazione)³⁰⁴ ha proposto, con riferimento al 2021, le valutazioni del Direttore Generale della Giunta Regionale, dell'Avvocato Generale, dei vertici amministrativi degli enti dipendenti e del Segretario Generale del Consiglio Regionale: le proposte per il 2021 sono state adottate definitivamente dall'Organismo nei mesi di ottobre³⁰⁵ e novembre 2021³⁰⁶.

³⁰³ A decorrere dal 2021 è stata introdotta una sostanziale novità alla luce dell'esperienza maturata nei controlli eseguiti nel quinquennio 2016-2020, includendo nel campione, oltre ai decreti adottati, anche le proposte non andate a buon fine.

³⁰⁴ Costituito con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 244 del 29 dicembre 2011 e, successivamente alla sua scadenza avvenuta in data 31 luglio 2015, ricostituito con Decreto n. 15 del 10 febbraio 2016 e confermato con Decreto n. 48 del 15 aprile 2019.

³⁰⁵ Con riferimento al Direttore generale della Giunta regionale e all'Avvocato generale.

³⁰⁶ Con riferimento ai vertici amministrativi degli enti dipendenti.

I Dirigenti sono stati, invece, valutati dai rispettivi Direttori generali, ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 8 gennaio 2009, n. 1. In sede di contrattazione con le rappresentanze sindacali sono state individuate quattro fasce di merito per il personale del comparto e sette per il personale dirigente, ai sensi della delibera di Giunta regionale 5 agosto 2013, n. 689. La previsione di un numero maggiore di fasce di merito per i dirigenti (sette, contro le quattro previste in precedenza) è da valutare positivamente poiché introduce una maggiore differenziazione delle valutazioni in conformità a quanto indicato nelle più recenti normative di riforma del pubblico impiego. Per il 2021, il 58,82 per cento dei dirigenti è stato inserito, in sede di valutazione, in prima fascia di merito, il 36,47 per cento in seconda, il 3,53 per cento in terza e l'1,18 per cento in quarta fascia. Va, inoltre, positivamente segnalato che nel 2022 è stato rilevato per il settimo anno consecutivo attraverso un apposito questionario, su indicazione dell'OIV, il giudizio qualitativo del personale coordinato circa le capacità di indirizzo e coordinamento della dirigenza (c.d. valutazione "dal basso"). L'indagine ha investito tutto il personale dirigenziale della Giunta, del Consiglio e di alcuni enti dipendenti.

Si ricorda che già dal 2012 è stato reso operativo il Collegio dei revisori, regolamentato con la l.r. 23 luglio 2012, n. 40; il Collegio ha svolto le attività previste dagli articoli 3 e 4 della legge citata (pareri obbligatori sulle proposte di legge di bilancio, di assestamento, di variazione del bilancio, di rendiconto generale, verifiche di cassa), collaborando attivamente con questa Sezione, anche attraverso l'invio dei verbali relativi alla propria attività, che ha riguardato anche la gestione del Consiglio regionale.

Sulla base della delibera di giunta 24 luglio 1995, n. 3862, viene effettuato annualmente il controllo sugli agenti della riscossione i cui conti, una volta approvati, sono inviati alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. A partire dall'anno 2015, non sono state più attivate aperture di credito a favore di funzionari delegati in quanto tale figura non è contemplata dal d.lgs n. 118/2011 e dai principi contabili ad esso allegati. Il rendiconto delle gestioni economiche viene verificato e approvato, con decreto dirigenziale, da un settore della Direzione Programmazione e bilancio distinto rispetto al settore di appartenenza dell'Economo. La gestione delle casse economiche, coordinata a livello centrale dal Settore Contabilità in sede di gestione, è soggetta ad un controllo conclusivo dell'intera gestione annuale con approvazione di formale decreto di riconoscimento delle spese sostenute.

La gestione del Centro direzionale è soggetta all'approvazione del settore Controllo finanziario e rendiconto essendo l'economo, nel caso specifico, responsabile del settore Contabilità. Va evidenziato, infine, che dal 2013 le verifiche di cassa trimestrali sono effettuate anche dal Collegio dei revisori al quale è, altresì, attribuito dal 1° gennaio 2019, il ruolo di organo di controllo interno per la relazione sui conti giudiziali degli agenti contabili della Regione, ai sensi del novellato art. 4, comma 1, lett. d-bis) della l.r. n. 40/2012. Va segnalato, in proposito, che la Giunta regionale, con deliberazione n. 1563 del 16 dicembre 2019, ha approvato una ricognizione degli agenti contabili ed individuato le strutture competenti all'approvazione dei conti giudiziali e alla loro trasmissione alla Corte dei conti. La suddetta deliberazione è stata di recente sostituita dalla deliberazione n. 130 del 20 febbraio 2023.

La verifica è effettuata a cadenza annuale o infrannuale, in caso di cessazione del rapporto e si esplica sugli agenti contabili individuati con le suddette deliberazioni di Giunta. Si evidenzia che nel 2022, con decreto dirigenziale n. 25419 del 22 dicembre 2022, è stata sospesa

la parifica del conto giudiziale del consegnatario del magazzino beni informatici dell'anno 2020, in attesa di controdeduzioni da parte dell'agente contabile. L'agente contabile ha trasmesso un nuovo conto giudiziale in data 28 aprile 2023, per il quale non è ancora stato adottato il relativo decreto.

Nella relazione del Presidente della Regione trasmessa alla Sezione lo scorso 9 giugno 2023 viene, altresì, precisato che l'Ente rispetta tutti gli obblighi di trasparenza e di pubblicità, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013. Le verifiche sul tempestivo e corretto esercizio degli adempimenti richiesti in tema di pubblicità e trasparenza sono effettuate, a cadenza mensile, dalla struttura del Responsabile prevenzione della corruzione e della trasparenza che, in caso di mancata e/o carente pubblicazione, provvede a sollecitare la struttura responsabile della pubblicazione dei dati fissando un termine, affinché l'adempimento sia posto in essere con sollecitudine.

Il sistema dei controlli ha riguardato anche il Consiglio Regionale che, in base alla l.r. n. 4/2008, è dotato di piena autonomia anche se il suo bilancio ha carattere meramente gestionale e fa riferimento a due soli capitoli di spesa del bilancio regionale. In particolare, i decreti dirigenziali sono sottoposti ad un sistema di controlli interni di legittimità e regolarità contabile la cui disciplina è contenuta nella delibera dell'Ufficio di presidenza n. 38/2015 (*"Testo unico delle procedure di competenza dell'Ufficio di presidenza"*), agli articoli da 98 a 109³⁰⁷.

Il Consiglio regionale è dotato anche di un sistema di controllo di gestione introdotto in via sperimentale a partire dal 1999 e messo a regime dal 2001, sulla base delle determinazioni dell'Ufficio di Presidenza che, con decisione n. 2 del 29 gennaio 2001, ne ha definito gli ambiti di attività e le linee di indirizzo. In tale contesto, l'attività del controllo di gestione si è configurata come supporto metodologico e informativo al vertice sia politico che burocratico, in relazione all'utilizzo degli elementi di riscontro durante l'intero ciclo della programmazione, della gestione, del controllo e della successiva programmazione.

L'attività di controllo è stata rivolta alla raccolta ed elaborazione dei dati sui costi di personale provenienti dagli uffici di Giunta regionale competenti per la redazione delle buste paga, attraverso la produzione di *report* finalizzati a soddisfare esigenze informative del vertice amministrativo, della Corte dei conti e per la pubblicazione sul sito del Consiglio, nella apposita sezione "Amministrazione trasparente". Le criticità segnalate nel referto sul rendiconto 2017 erano relative, principalmente, alla scarsità, sul piano quantitativo, del personale dedicato a tale attività, che è passato dalle quattro unità del 2014 alle due del 2017. Era stato

³⁰⁷ L'articolo 99 del TU stabilisce, infatti, che sono soggetti al controllo di legittimità soltanto "i decreti ed i relativi allegati, compresi gli atti di modifica e integrazione, aventi ad oggetto: procedure aperte, ristrette, negoziate ed in economia per affidamento di forniture, servizi e lavori; procedure per il conferimento di incarichi; concessione di contributi finanziari anche in forma di compartecipazione; provvedimenti a sanatoria che comportano oneri finanziari a carico del bilancio del Consiglio". L'articolo 100 del TU assoggetta al controllo contabile - da parte del Settore bilancio e finanze - gli atti che impegnano spese o accertano entrate sul bilancio del Consiglio. Il controllo contabile, che ha carattere preventivo, comporta la verifica della sufficiente disponibilità finanziaria, della corretta imputazione della spesa, della corretta applicazione della normativa fiscale e delle disposizioni contabili del regolamento interno di amministrazione e contabilità. Solo dopo il positivo esito del controllo contabile, gli atti ricompresi nelle categorie indicate all'articolo 99 pervengono al controllo di legittimità, che può avere esiti diversi: nel caso in cui sull'atto non ci siano osservazioni di legittimità, si ha la firma del controllo "senza rilievi"; nel caso in cui sull'atto vengano formulate osservazioni, lo stesso viene rinviato al dirigente che lo ha adottato: se le osservazioni sono accolte si ha la firma del controllo "a seguito di controdeduzioni". Se il dirigente non ritiene di adeguarsi alle osservazioni può confermare l'atto sotto la sua esclusiva responsabilità; se, invece, ritiene di accogliere le osservazioni, procede al ritiro dello stesso.

suggerito, pertanto, un potenziamento della struttura dedicata al controllo di gestione, stante la rilevanza della funzione. Al riguardo, si ricorda che nella “Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell’anno 2018” era stato precisato che il Consiglio regionale “ha preso in considerazione le osservazioni formulate sull’adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Tale processo ha registrato tuttavia un rallentamento a causa del blocco delle assunzioni dovuto alla dichiarazione di esubero del personale regionale, che ha comportato il blocco del *turn over*. Da ciò ne è conseguita un ingente diminuzione e depotenziamento delle risorse umane di tutti i settori. Non è stato quindi possibile nell’anno 2018 incrementare le risorse per i controlli interni. Si segnala che è in corso la riorganizzazione del medesimo settore.”

Nella “Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell’anno 2019” era stato, invece, posto in evidenza che il Consiglio regionale “ha attivato nell’anno 2019 una mobilità da altro Ente. Vi è stata, però, nello stesso anno la cessazione di una unità di personale. La dotazione precedente, pertanto, è rimasta invariata. È in atto l’espletamento di un concorso regionale che porterà al potenziamento delle strutture, ma al momento si registra uno slittamento della procedura concorsuale determinata dall’emergenza epidemiologica da Covid-19.”

Nella relazione 2020 è stato precisato che “per l’annualità 2020, a causa del perdurare dell’emergenza epidemiologica da Covid-19, i concorsi messi a bando dalla Regione hanno subito un importante ritardo, infatti, a tutt’oggi sono in fase di espletamento. A conclusione del procedimento selettivo, il Consiglio regionale si auspica di poter incrementare la dotazione di personale dedicata al controllo di gestione, anche per dare attuazione a quanto osservato in sede di giudizio di parifica dalla Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti.”

Nella relazione 2021 è stato precisato che “per l’annualità 2021, a causa del perdurare dell’emergenza sanitaria da Covid-19, i concorsi avviati nelle precedenti annualità si sono conclusi a dicembre 2021 e tenuto conto dei particolari requisiti richiesti per potenziare detto controllo, non ha individuato idonee professionalità. Il Consiglio, pertanto, intende procedere ad un’ulteriore selezione nel corso dell’annualità 2022 nell’ambito del processo di riorganizzazione delle strutture del Consiglio regionale”.

Nella relazione 2022, infine, è stato precisato che nel corso del suddetto anno, nell’ambito delle risorse di personale assunte in Consiglio regionale per scorrimento di graduatoria di categoria C (istruttore), è stata individuata una unità di personale, alle dirette dipendenze del Segretario generale, da destinare all’attività di Controllo di gestione per l’implementazione di tale funzione.

Nel prendere atto, pertanto, dell’implementazione della struttura amministrativa consiliare dedicata al controllo di gestione, si invita il Consiglio regionale a proseguire nell’opera di rafforzamento della suddetta funzione di controllo, continuando a rendere edotta questa Sezione, nell’ambito delle prossime relazioni, degli ulteriori progressi eventualmente conseguiti, nonché dei risultati comunque raggiunti nel corso dell’attività di controllo.

3. Gli enti e le agenzie regionali

Per lo svolgimento delle funzioni amministrative ad essa riservate, le Regione si avvale, ai sensi dell'art. 50³⁰⁸ dello Statuto, di un corollario di organismi - c.d. "enti dipendenti" o enti strumentali - istituiti e ordinati con legge regionale. Ad essi vengono trasferite annualmente risorse (destinate al loro funzionamento e all'attuazione delle politiche regionali) di notevole impatto sul bilancio regionale. Nel 2022, agli enti monitorati nel presente paragrafo, circoscritti a quelli di seguito elencati, sono stati erogati 102,85 milioni per il loro funzionamento, circa 40 milioni per l'attuazione dei programmi (sui quali incidono in maniera significativa quelli erogati ad Arpat per le politiche ambientali, ad Arti per le politiche del lavoro e ad Ardsu per il sistema universitario) e 2,53 milioni per programmi di investimento.

Attesa la rilevanza delle risorse trasferite, la Sezione ritiene di proseguire nelle verifiche sui risultati di esercizio e sui loro assetti organizzativi, soffermandosi, in particolare su taluni profili di criticità, in parte già evidenziati nelle relazioni allegate ai precedenti giudizi di parifica, riguardanti la programmazione dei fabbisogni di personale, le misure di contenimento della relativa spesa, l'utilizzo di personale regionale distaccato presso taluni enti e il sistema di nomine dei rispettivi direttori, oltre al loro inquadramento giuridico ed economico.

3.1 Gli enti oggetto di esame

Nell'ambito del presente capitolo formano oggetto di esame gli "enti strumentali" regionali "controllati", istituiti ai sensi dell'art. 50 dello Statuto e facenti parte del "Gruppo Amministrazione Pubblica" della Regione Toscana³⁰⁹, limitatamente a quelli di cui al seguente elenco³¹⁰:

- Ardsu - Azienda regionale per il diritto allo studio universitario della Toscana;
- Arpat - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana;
- Artea - Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura (tale ente è escluso dall'analisi della spesa di personale e della dotazione organica in quanto il personale in servizio presso l'ente è transitato nei ruoli della Regione);
- Arti - Agenzia regionale toscana per l'impiego;
- Autorità portuale regionale;

³⁰⁸ In base al quale "Le funzioni amministrative riservate alla Regione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, possono essere esercitate anche tramite enti, aziende, agenzie e altri organismi pubblici dipendenti, istituiti e ordinati con legge regionale. Le nomine regionali negli organi di amministrazione degli enti ed organismi dipendenti sono di competenza degli organi di governo e sono soggette a forme di controllo anche preventivo del consiglio".

³⁰⁹ Ai sensi dell'art. 11-ter, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, come individuati con la d.g.r. n. 1399 del 12 dicembre 2022, allegato A.

³¹⁰ Sono esclusi dalla trattazione in questa sede: l'Agenzia regionale di sanità (Ars), in quanto vigilata in ambito sanitario (su tale ente, tuttavia, la Sezione si riserva ulteriori approfondimenti al fine di valutarne, in futuro, la trattazione nel presente ambito) e l'Ente acque umbro toscano, ente pubblico economico in controllo congiunto con Regione Umbria, che non riceve contributi, né ordinari né straordinari, dalla Regione Toscana. Tra gli altri soggetti rientranti nel GAP sono altresì esclusi: le Fondazioni (Fondazione Orchestra regionale della Toscana, Fondazione Sistema Toscana - in house, Fondazione Toscana Spettacolo e FAF Toscana Fondazione Alinari per la fotografia), l'Istituto degli Innocenti A.S.P. e il Consorzio Zona Industriale Apuana (Consorzio Z.I.A.).

- Consorzio Lamma - Laboratorio di Monitoraggio e Modellistica Ambientale per lo sviluppo sostenibile;
- Ente Parco regionale delle Alpi Apuane;
- Ente Parco regionale della Maremma;
- Ente Parco regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli;
- Ente Terre regionali toscane;
- Irpet - Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana;
- Toscana Promozione Turistica (ex Apet).

3.2 I contributi finanziari erogati dalla Regione

Al fine di rappresentare la complessiva entità finanziaria dei contributi erogati dalla Regione ai propri enti strumentali, le risorse ad essi trasferite sono esposte in termini di impegni e sono suddivise tra contributi di parte corrente (nei quali rientrano quelli erogati per il funzionamento e per l'attuazione di programmi di attività) e contributi di parte capitale, destinati agli investimenti.

Per la modalità di contabilizzazione dei contributi nei bilanci degli enti e, più in generale, per gli indirizzi in materia di bilanci e di redazione dei documenti contabili, è confermata, anche per l'esercizio 2022, la d.g.r. n. 496 del 16 aprile 2019³¹¹ che ha recepito i principi contabili emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) a seguito del d.lgs. n. 139/2015³¹² ed ha dettato specifiche direttive, per effetto delle quali, nell'ambito dei contributi di parte corrente, i contributi di funzionamento trovano distinta rappresentazione in bilancio rispetto a quelli assegnati per programmi di attività, consentendo dunque la corretta esposizione di dati aventi natura e finalità diverse. In particolare, come già chiarito nelle precedenti istruttorie, a partire dal 2020, i contributi correnti hanno un distinto *"trattamento contabile"* in base al quale *"mentre i contributi di funzionamento non possono essere rinviati da un esercizio ad un altro e devono sempre essere contabilizzati nel Bilancio dell'ente, per intero nell'anno di assegnazione, come un ricavo di competenza, nel caso dei contributi per piani e programmi è possibile che essi siano rinviati, nel bilancio dell'ente, in tutto o in parte agli esercizi successivi secondo le tempistiche di svolgimento/attuazione dell'attività programmata"* (cfr., al riguardo, il principio 12 dell'Allegato 1 alla suddetta d.g.r. n. 496/2019). Contestualmente, sulla modalità di determinazione del contributo di funzionamento, l'amministrazione aveva evidenziato che lo stesso *"è determinato tendenzialmente con riferimento ai costi fissi di struttura"* (tra i quali, come è noto, principalmente rileva la spesa di personale, per sua natura rigida) ovvero *"il livello minimo dei costi che l'ente deve comunque sostenere per essere in grado di funzionare, qual che sia il livello di attività/servizio richiesto"*. Tale contributo include anche le *"attività istituzionali obbligatorie"* che l'ente deve necessariamente svolgere. Le risorse correnti trasferite per programmi di attività sono destinate, invece, a finanziare

³¹¹ Recante *"Direttive agli enti dipendenti in materia di documenti obbligatori che costituiscono l'informativa di bilancio, principi contabili, modalità di redazione e criteri di valutazione"* e applicabile dal bilancio di esercizio 2019 e preventivo 2020.

³¹² Il quale, al Capo II *"disposizioni in materia di bilancio di esercizio e consolidato"*, ha introdotto significative modifiche al Codice civile, in attuazione della Direttiva europea 2013/34/UE.

le “attività istituzionali non obbligatorie”, come, eventualmente, individuate nel Piano annuale di attività dell’ente stesso³¹³.

Ciò ha consentito, dunque, di acquisire - ai fini di quanto interessa in questa sede - elementi di valutazione più precisi circa la natura delle risorse trasferite dalla Regione ai propri enti. Nell’ambito di tali trasferimenti, l’amministrazione “*nell’ottica di concentrare le analisi sulle risorse effettivamente gestite dagli enti*” ha ritenuto di evidenziare, a partire dal 2021, quelli destinati all’erogazione di benefici a terzi (anche provenienti da altri soggetti quali Stato, UE ecc.) che, in particolare per taluni enti (Artea, c.d. organismo pagatore, Arti e Ardsu) risultano di importo considerevole rispetto al totale delle risorse trasferite. Dette erogazioni sono dunque confluite nella voce “Altri trasferimenti”, per la quale, tuttavia, nella precedente relazione, era stato indicato all’amministrazione di “*valutare attentamente le risorse imputate ... evitando, per il futuro, talune commistioni di cui si è riscontrata la presenza*”.

Per l’anno in esame, è stato fornito, in sede istruttoria³¹⁴, un elenco dettagliato delle poste rilevate nella suddetta voce, con specifica descrizione dei singoli impegni a fondamento della relativa assegnazione. L’amministrazione ha precisato, a tal proposito, che “*Il dato relativo ad altri trasferimenti di ARTEA si riferisce per la quasi totalità, sia per la spesa in conto capitale che per quella corrente, a trasferimenti per l’erogazione di benefici a terzi effettuati dall’agenzia in veste di ente pagatore*” ed ha, inoltre, evidenziato che “*All’interno di altri trasferimenti di ARTI esiste un trasferimento/impegno con questa descrizione “Trasferimento risorse potenziamento personale ARTI” per un importo di € 3.398.018,6 che si riferisce a risorse ministeriali per piano di potenziamento e rafforzamento del personale di ARTI. Questa somma assegnata dal Ministero sarebbe più propriamente da classificare come contributo per il funzionamento dell’agenzia, preso atto che è destinato a sostenere la spesa per il personale*”. Si osserva, in merito, che tale importo (escludendo qualsiasi valutazione sulla corretta contabilizzazione dello stesso nel bilancio dell’ente, che non è oggetto di esame in questa sede), appare “eterofinanziato” e, dunque, al fine che qui interessa (di rappresentare l’entità delle risorse impegnate dalla Regione per il funzionamento dei propri enti) è anche correttamente inserito in tale voce.

Al contrario, da un esame delle singole poste descritte, emergono dubbi sulla corretta classificazione di taluni impegni di fondi regionali per spese di funzionamento degli enti, tra i quali si segnalano, in particolare, quelli riguardanti: il “rimborso di somme, agli enti di provenienza, per competenze accessorie spettanti al personale comandato” presso gli uffici della Giunta (per Arpat e Arti); una “assegnazione straordinaria” al Consorzio Lamma per “attività di monitoraggio costa 2022” erogato come trasferimento di parte corrente (di euro 150.000); contributi per spese di “promozione 2022” ai tre Enti Parco (Parco della Maremma, Parco Migliarino San Rossore e Parco delle Alpi Apuane); “impegni e anticipazioni” per progetti di

³¹³ In tale sede era stato chiarito, altresì che la verifica degli uffici regionali sul rispetto del vincolo di destinazione dei contributi di funzionamento “*viene effettuato in sede di istruttoria al Bilancio (...) e che tale vincolo è assicurato “in quanto se si registra un risultato positivo questo verrà restituito alla Regione in sede approvazione del Bilancio e di destinazione dell’utile”*”; sui contributi per piani e programmi di attività, la verifica “*avviene, a cura degli uffici che hanno erogato le risorse, con la rendicontazione dell’attività svolta da parte dell’ente generalmente contenuta nella Relazione sulla gestione al bilancio e se prevista nella legge istitutiva dell’ente è prodotta anche una apposita Relazione conclusiva*” e sui contributi per investimenti “*gli uffici che erogano le risorse effettuano varie verifiche sul rispetto del vincolo di destinazione, che possono intervenire nelle diverse fasi delle rendicontazioni previste e sulla documentazione prodotta (stati di avanzamento lavori, fatturazioni, certificati di regolare esecuzione, certificati di collaudo)*”.

³¹⁴ Con nota n. 270539 del 9 giugno 2023.

investimento 2020-2021 a favore dell'ente Parco regionale della Maremma e dell'Ente Parco regionale delle Alpi Apuane; un impegno per "manutenzione straordinaria e investimenti nelle Tenute di San Rossore" (di euro 500.000) e un impegno per "investimenti 2019 del piano investimenti 2019/2021" ad Ardsu (di euro 43.054). " Nel contraddittorio finale³¹⁵, l'ente ha fornito, come richiesto, ulteriori precisazioni rappresentando, in particolare, che *"Non si rilevano errori di classificazione in riferimento per le due seguenti voci rilevanti:- impegno per "manutenzione straordinaria e investimenti nelle Tenute di San Rossore" (di euro 500.000) è correttamente classificato come spesa in conto capitale ; - impegno per "investimenti 2019 del piano investimenti 2019/2021" ad Ardsu (di euro 43.054) è correttamente classificato come spesa in conto capitale"*. Si osserva, tuttavia, che la Sezione intendeva evidenziare, per tali impegni, la non corretta inclusione degli stessi nella voce "altri trasferimenti" anziché in quella relativa ai "contributi per programmi di investimento" (sempre nell'ambito degli impegni di parte capitale) ove tali poste avrebbero trovato più corretta collocazione al fine che interessa in questa sede, di esporre l'entità complessiva delle risorse regionali trasferite agli enti, distinguendole in base ai criteri sopra descritti. Ad ogni buon conto si prende atto di quanto, da ultimo, dichiarato evidenziando che "tale aspetto sarà tuttavia attenzionato maggiormente in futuro".

Si espongono, dunque, nelle tabelle che seguono, i dati forniti dall'amministrazione (come detto in termini di impegni) - distinguendo tra contributi di funzionamento, programmi di attività e "altri trasferimenti", per la parte corrente e dando conto, altresì, anche per la parte capitale, di quelli erogati per programmi e per "altri trasferimenti" - con evidenza del totale impegnato sul bilancio regionale, per ciascun ente, relativamente agli anni 2021 e 2022, per un raffronto del dato nel suo andamento temporale. Si segnala, in merito, che l'importo totale esposto di seguito risulta coincidente (per entrambi gli esercizi) con l'onere complessivo di spesa gravante sul bilancio regionale, indicato dalla stessa Regione, per ciascun ente, sul proprio sito istituzionale (al link "amministrazione trasparente>enti controllati").

³¹⁵ Nota n. 336397 dell'11 luglio 2023.

Tab. 21 - Contributi erogati agli enti nell'esercizio 2021. Impegni.

(in euro)

ENTI	Impegni 2021 di parte corrente				Impegni 2021 in conto capitale			
	Contributo ordinario di funzionamento	Contributi programmi di attività	Altri trasferimenti	Totale impegnato per spese correnti	Contributi programma investimenti	Altri trasferimenti	Totale impegnato per spese in conto capitale	Onere complessivo in termini di impegni
Ardsu	14.300.000,00	28.648.546,00	1.788.988,55	44.737.534,55		2.968,26	2.968,26	44.740.502,81
Arpat	44.575.000,00	3.008.001,23	70.327,83	47.653.329,06				47.653.329,06
Artea	1.148.400,00	962.780,34	6.572.639,30	8.683.819,64	192.929,93	64.249.111,21	64.442.041,14	73.125.860,78
Arti	26.881.427,79	18.686,98	27.050.949,39	53.951.064,16				53.951.064,16
Autorità portuale regionale	600.000,00	1.435.000,00		2.035.000,00	805.444,07	463.829,80	1.269.273,87	3.304.273,87
Consorzio LaMMA	2.000.000,00		153.014,52	2.153.014,52	103.338,05		103.338,05	2.256.352,57
Ente Parco delle Alpi apuane	1.154.000,00		14.540,00	1.168.540,00		15.000,00	15.000,00	1.183.540,00
Ente Parco della Maremma	1.154.000,00		27.996,72	1.181.996,72		33.952,66	33.952,66	1.215.949,38
Ente Parco Migliarino, San Rossore	1.492.272,20		45.248,51	1.537.520,71				1.537.520,71
Ente Terre regionali toscane	500.000,00	682.197,45	8.000,00	1.190.197,45		780.000,00	780.000,00	1.970.197,45
Irpet	2.750.000,00	394.121,43	100.000,00	3.244.121,43				3.244.121,43
Toscana Promozione Turistica	1.500.000,00	3.834.394,90	410.227,28	5.744.622,18				5.744.622,18
Totali	98.055.099,99	33.983.728,33	36.241.932,10	173.280.760,42	1.101.712,05	65.544.861,93	66.646.573,98	239.927.334,40

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana – Direzione Programmazione e bilancio – Settore Società partecipate-Enti dipendenti.

Tab. 22 - Contributi erogati agli enti nell'esercizio 2022. Impegni.

(in euro)

ENTI	Impegni 2022 di parte corrente				Impegni 2022 in conto capitale			
	Contributo ordinario di funzionamento	Contributi programmi di attività	Altri trasferimenti	Totale impegnato per spese correnti	Contributi programma investimenti	Altri trasferimenti	Totale impegnato per spese in conto capitale	Onere complessivo in termini di impegni
Ardsu	18.252.000,00	23.523.000,00	1.634.020,87	43.409.020,87		43.054,00	43.054,00	43.452.074,87
Arpat	44.575.000,00	3.557.221,00	150.376,70	48.282.597,70	1.600.000,00		1.600.000,00	49.882.597,70
Artea	1.248.400,00	1.941.190,07	30.590.389,17	33.779.979,24	80.000,00	74.844.532,21	74.924.532,21	108.704.511,45
Arti	26.621.427,79	4.000.000,00	22.605.871,93	53.227.299,72			0,00	53.227.299,72
Autorità portuale regionale	575.000,00	1.385.000,00		1.960.000,00	570.947,20	0,00	570.947,20	2.530.947,20
Consorzio LaMMA	2.000.000,00	76.000,00	346.534,55	2.422.534,55	137.765,76	399.999,99	537.765,75	2.960.300,30
Ente Parco delle Alpi apuane	1.433.333,34		12.437,74	1.445.771,08		15.000,00	15.000,00	1.460.771,08
Ente Parco della Maremma	1.433.333,33		31.936,50	1.465.269,83		14.524,00	14.524,00	1.479.793,83
Ente Parco Migliarino, San Rossore	1.833.333,33	40.000,00	69.140,59	1.942.473,92		629.848,91	629.848,91	2.572.322,83
Ente Terre regionali toscane	630.000,00	682.384,11	20.433,33	1.332.817,44	150.000,00		150.000,00	1.482.817,44
Irpet	2.750.000,00	411.234,73		3.161.234,73			0,00	3.161.234,73
Toscana Promozione Turistica	1.500.000,00	4.045.033,13	7.380,28	5.552.413,41			0,00	5.552.413,41
Totali	102.851.827,79	39.661.063,04	55.468.521,66	197.981.412,49	2.538.712,96	75.946.959,11	78.485.672,07	276.467.084,56

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana – Direzione Programmazione e bilancio – Settore Società partecipate-Enti dipendenti.

Nell'anno 2022 e per gli enti oggetto di esame, le risorse complessivamente impegnate dalla Regione per il contributo ordinario di funzionamento ammontano a 102,85 milioni (erano 98,05 milioni nel 2021), a fronte di un totale impegnato per contributi correnti di 197,98 (erano 173,28 milioni nel 2021) che include, come già precisato, le risorse rilevate nella voce "altri trasferimenti", tra le quali sono presenti quelle provenienti anche da altri soggetti (quali Stato, UE ecc.) vincolate alla erogazione di benefici a terzi, per un importo complessivo di 55,47 milioni, di cui 54,79 milioni riguardano impegni a favore di Ardsu (1,6 milioni), Artea (30,59 milioni) e Arti (22,60 milioni).

L'incremento, rispetto al 2021, di 4,8 milioni del contributo di funzionamento è riferibile per 3,9 milioni ad Ardsu e per la restante parte ai tre enti-parco (341.000 euro per San Rossore e 279.000 euro ciascuno, per gli altri due), ad Artea (100.000 euro) e all'Ente terre regionali toscane (130.000 euro). Considerato che gli indirizzi formulati nel DEFR - per il concorso degli enti al mantenimento degli equilibri generali - prevedono *"il Tendentiale mantenimento del contributo di funzionamento agli enti e alle agenzie allo stesso livello dell'esercizio 2021"* da realizzarsi attraverso *"il contenimento dei costi di funzionamento della struttura finalizzato al contenimento dell'onere a carico del bilancio regionale"*. A fronte della richiesta della Sezione di fornire, in sede di contraddittorio, le relative motivazioni e i successivi intendimenti anche in vista della futura programmazione l'amministrazione ha segnalato che *"Gli incrementi dei contributi di funzionamento non riguardano tutti gli enti. L'indirizzo contenuto nel DEFR esprime infatti un tendenziale mantenimento del contributo di funzionamento, lasciando però aperta la possibilità di valutare, per singole fattispecie da motivare, una variazione dello stesso. In concreto l'incremento dei contributi per gli enti indicati è stato disposto a seguito di istruttoria nella quale sono state evidenziate le esigenze peculiari di ciascun ente. Tali incrementi sono riconducibili essenzialmente all'impatto che l'aumento dei costi energetici ha avuto sui costi di funzionamento degli enti. In particolare, per l'Ardsu questo impatto è stato considerevole in considerazione dell'esigenza di condizionamento delle residenze universitarie e per il funzionamento delle mense aziendali. In tale caso la decisione di aumentare il contributo di funzionamento è stata assunta nel mese di ottobre 2022 a seguito dell'esame del pre-consuntivo redatto dall'ente da cui emergeva un probabile squilibrio gestionale"*. Nel prendere atto di quanto chiarito, si segnala la necessità di esplicitare, in futuro, tali elementi in presenza di analoghe circostanze.

Anche sui contributi di funzionamento (che, si ricorda, finanziano le "attività istituzionali obbligatorie" oltre ai costi fissi della struttura) incidono, parimenti, in maniera significativa, quelli erogati ad Arpat (44,57 milioni, come nel 2021), ad Arti (26,62 milioni, erano 26,88 nel 2021) nonché ad Ardsu (18,25 milioni, erano 14,30 nel 2021) che, al 31 dicembre 2022, risultano avere una consistenza di personale in servizio di 1.729 unità, di cui 54 di livello dirigenziale (rispettivamente, 620 unità - di cui 43 di qualifica dirigenziale - per Arpat, 800 unità - di cui 8 di qualifica dirigenziale - per Arti e 309 incluse 3 posizioni dirigenziali per Ardsu) sulle complessive 1.922 unità, di cui n. 64 di livello dirigenziale, pari ad oltre il 58 per cento del personale in servizio nel 2022 presso la Regione, rilevate alla stessa data sul complesso degli enti esaminati (tali dati devono considerarsi provvisori, non essendo ancora concluso l'iter di approvazione dei bilanci di esercizio 2022 da parte delle competenti strutture regionali).

Le risorse destinate a "programmi di attività" e relative alle "attività istituzionali non obbligatorie", previste nei Piani di attività degli enti, ammontano, per la parte corrente, a 39,66

milioni, in gran parte erogate ad Ardsu (23,52 milioni), ad Arpat (3,58 milioni), ad Arti (4,00 milioni) e a Toscana Promozione turistica (4,04 milioni).

Quanto ai contributi di parte capitale, le risorse per investimenti sono quantificate in 2,53 milioni e gli “altri trasferimenti” ammontano a 75,95 milioni di euro, di cui 74,84 milioni assegnati ad Artea quale organismo pagatore.

Nel biennio 2021-2022, i dati mostrano un incremento di oltre 36 milioni dell’onere complessivamente impegnato dalla Regione, che, a fine 2022, si attesta sull’importo di oltre 276 milioni, a fronte dei circa 240 milioni del 2021. Il dato è influenzato, tuttavia, da circa 30 milioni di incremento della voce “altri trasferimenti”.

3.3 I risultati di esercizio

In occasione del precedente giudizio di parifica, la Sezione, nel ribadire la necessità – segnalata nelle precedenti relazioni – di vigilare tempestivamente sulle procedure di adozione dei bilanci degli enti, da concludersi entro il termine del 30 aprile, anche al fine di disporre di dati definitivi sui risultati di esercizio per lo stesso anno di riferimento del rendiconto generale della Regione Toscana, aveva tuttavia preso atto delle difficoltà rappresentate dall’amministrazione *“in considerazione dei tempi necessari per l’iter approvativo dei bilanci da parte delle competenti strutture regionali (iter che viene avviato dopo il termine suddetto del 30 aprile, previsto per la relativa adozione da parte degli enti)”*.

Nello specifico, alla data di chiusura del contraddittorio (11 luglio 2022), non risultavano ancora adottati i bilanci di esercizio di n. 4 enti (Autorità portuale regionale, Ente parco regionale della Alpi Apuane, Ente parco regionale della Maremma ed Ente parco regionale Migliarino San Rossore) ed erano ancora in corso le procedure per l’approvazione dei bilanci di esercizio 2020 per l’Autorità portuale regionale e per l’Ente Parco Migliarino, San Rossore Massaciuccoli.

Per l’anno in esame, in esito alla specifica istruttoria condotta, l’ente ha fornito³¹⁶, come richiesto, sia i dati definitivi dei risultati di esercizio 2021, segnalando anche la data di approvazione dei relativi bilanci da parte del Consiglio regionale, sia quelli relativi all’esercizio 2022 che, allo stato, per gli enti che hanno provveduto all’adozione del documento, sono da considerarsi provvisori, essendo stato appena avviato il relativo iter. Dagli elementi forniti, esposti in dettaglio nelle tabelle che seguono, risulta, in particolare, che l’Autorità portuale regionale non ha ancora provveduto all’adozione di entrambi i bilanci 2021 e 2022 e che, alla data di inoltro della documentazione, 9 giugno 2023, dovevano ancora adottare il bilancio di esercizio 2022 l’Ente Parco regionale delle Alpi Apuane e l’Ente Parco regionale Migliarino San Rossore e Massaciuccoli.

Quanto ai risultati di esercizio degli enti che hanno approvato il bilancio, nel 2022 si rilevano, per detti enti, risultati positivi. Anche la rilevazione definitiva fornita per il 2021 evidenzia la presenza di utili per tutti gli enti, fatta eccezione per Artea che conferma il dato

³¹⁶ Con nota n. 270539 del 9 giugno 2023.

negativo di euro 22.780. Tale criticità³¹⁷ sembrerebbe tuttavia superata poiché anche tale ente, nel 2022, presenta un utile di esercizio (di euro 4.846).

Relativamente al 2021, è possibile rilevare, inoltre, che i tempi medi per la conclusione dell'iter di approvazione dei bilanci da parte delle competenti strutture regionali, considerando quale data di avvio quella di adozione del documento da parte dell'ente, sono di circa 6 mesi. Altresì, è possibile riscontrare, per entrambi gli esercizi 2021 e 2022, che la maggior parte degli enti ha provveduto all'adempimento oltre il termine previsto del 30 aprile (ancorché, per il 2022, il ritardo sia stato di pochi giorni e comunque non si sia protratto oltre il mese di maggio 2023). Nel biennio considerato, peraltro, soltanto due enti, Arti e Irpet, hanno rispettato il suddetto termine del 30 aprile. La tabella relativa al 2021 mostra anche la destinazione dell'utile per ciascun ente. Infine, per l'esercizio 2022, si espongono i dati aggiornati alla data dell'11 luglio 2023, comunicati dall'amministrazione in esito al contraddittorio, con evidenza delle istruttorie concluse e del relativo parere reso.

³¹⁷ L'amministrazione, al riguardo, aveva specificato che *"l'ente già nel corso del 2021 aveva evidenziato che il contributo di funzionamento assegnato dalla Regione non risultava più idoneo e sufficiente a coprire tutti i costi di funzionamento sia per le maggiori attività che l'ente deve svolgere sia per la dinamica di alcuni costi, dovuti anche alla pandemia. Nel mese di settembre 2021, in occasione della presentazione del Pre-consuntivo, era emerso una previsione di risultato negativo di esercizio di circa 83.000 euro. Quindi la perdita registrata effettivamente a consuntivo è stata ridotta"*.

Tab. 23 - Enti dipendenti. Iter di approvazione dei bilanci di esercizio 2021. Risultati definitivi. (in euro)

ENTE	Iter approvazione bilancio esercizio			Risultato	Provvedimento di adozione e destinazione dell'utile
	Adottato	Istruttoria RT	Approvazione CR	Anno 2021	
Ardsu	SI	conclusa	DCR n. 91 del 9.11.2022	2.073.859	delib. Cda n. 19/22 del 2 maggio 2022 Utile: accantonamento a riserva legale (20 per cento); riserva fondo per investimenti, pari a euro 1.659.086,81, per la realizzazione degli interventi indicati nella Relazione di gestione
Arpat	SI	conclusa	DCR n. 3 del 18.1.2023	3.415.694	decreto direttore generale n. 83 del 25 maggio 2022 Utile: restituzione alla RT, al netto del 20 per cento pari a euro 683.138,80 da destinarsi a riserva legale per la copertura di eventuali perdite future
Artea	SI	conclusa	DCR n. 107 del 1.12.2022	- 22.780	decreto n. 38 del 28 aprile 2022 copertura del disavanzo pari ad euro - 22.780,00 attingendo alle risorse accantonate nel fondo altre riserve
Arti	SI	conclusa	DCR n. 87 del 8.11.2022	1.162.575	decreto n. 317 del 17 aprile 2022 Utile: copertura di perdite future; per euro 22.345,00 a riserva indisponibile su partecipazioni acquisite; per euro 907.715,00 in restituzione alla RT
Autorità portuale regionale	NO	in corso			
Consorzio LaMMA	SI	conclusa	DCR n. 89 del 9.11.2022	26.967	decreto amministratore unico n. 52 del 4 maggio 2022 Utile: 20 per cento a riserva legale; 80 per cento a riserva straordinaria destinata ad investimenti in attrezzatura tecnologica e scientifica per le attività del Consorzio.
Ente Parco delle Alpi apuane	SI	conclusa	DCR n. 33 del 4.4.2023	33.601	delib. consiglio direttivo n. 24 del 24 ottobre 2022 Utile: 20 per cento a fondo di riserva legale; 80 per cento da destinarsi al fondo riserva investimenti
Ente Parco della Maremma	SI	conclusa	DCR n. 97 del 22.11.2022	154.516	delib. consiglio direttivo n. 26 del 1° agosto 2022 Utile: 20 per cento a fondo di riserva legale; 80 per cento da destinarsi al fondo riserva investimenti
Ente Parco Migliarino, San Rossore	SI	conclusa	DCR n. 34 del 4.4.2023	48.331	delib. consiglio direttivo n. 60 del 17 ottobre 2022 Utile: 20 per cento a fondo di riserva legale; 80 per cento ad un fondo riserva per interventi di riqualificazione ed investimento e messa in sicurezza degli ambienti e mezzi di lavoro
Ente terre regionali toscane	SI	conclusa	DCR n. 86 del 8.11.2022	632.769	decreto n. 37 del 30 aprile 2022 Utile: 20 per cento a fondo di riserva legale; 80 per cento, da destinarsi al fondo riserva investimenti ed altre attività.
Irpel	SI	conclusa	DCR n. 48 del 28.07.2022	500.060	decreto del direttore n. 9 del 28 aprile 2021 Utile: 20 per cento a fondo di riserva, 80 per cento restituzione alla RT
Toscana Promozione Turistica	SI	conclusa	DCR n. 77 del 4.10.2022	42.870	decreto n. 29 del 29 aprile 2022 Utile: 20 per cento a riserva legale per la copertura di eventuali future perdite e 80 per cento da restituire alla RT

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana - Direzione Programmazione e bilancio - Settore Società partecipate-Enti dipendenti.

Tab. 24 - Enti dipendenti. Iter di approvazione dei bilanci di esercizio 2022. Risultati provvisori. (in euro)

Ente	Iter approvazione bilancio esercizio			Risultato	Provvedimento di adozione/Note
	Adottato	Istruttoria RT	Approvazione CR	Anno 2022	
Ardsu	SI	in corso	N.D.	1.071.511,92	deliberazione Consiglio di amministrazione n. 17 dell'8 maggio 2023
Arpat	SI	in corso	N.D.	3.995.065,00	decreto direttore generale n. 94 del 17 maggio 2023
Artea	SI	in corso	N.D.	4.846,00	decreto direttore n. 53 del 2 maggio 2023
Arti	SI	conclusa (parere emesso)	N.D.	14.396.460,00	decreto direttore n. 280 del 26 aprile 2023
Autorità portuale regionale	NO	N.D.	N.D.	N.P.	
Consorzio LaMMA	SI	conclusa (parere emesso)	N.D.	162,00	decreto amministratore unico n. 26 dell'11 maggio 2023
Ente Parco delle Alpi apuane	NO	N.D.	N.D.	N.P.	
Ente Parco della Maremma	SI	conclusa (parere emesso)	N.D.	283.734,78	delibera consiglio direttivo n. 24 del 29 maggio 2023
Ente Parco Migliarino, San Rossore	NO	N.D.	N.D.	N.P.	
Ente terre regionali toscane	SI	in corso	N.D.	598.252,00	decreto direttore n. 39 del 22 maggio 2023
Irpel	SI	Conclusa (parere emesso)	N.D.	477.282,00	determinazione direttore n. 16 del 26 aprile 2023
Toscana Promozione Turistica	SI	conclusa (parere emesso)	N.D.	142,00	decreto direttore n. 58 del 2 maggio 2023

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana – Direzione Programmazione e bilancio – Settore Società partecipate-Enti dipendenti.

In merito alle cause del ritardo nell'adozione dei bilanci da parte degli enti suindicati, l'amministrazione, con la nota di risposta già citata del 9 giugno 2023, ha inoltrato alcune mail informali "aventi ad oggetto richieste di informazione e/o sollecito", tutte riguardanti l'Autorità portuale regionale³¹⁸, dalle quali si può intuire la particolare situazione dell'ente che, da ultimo (30 maggio 2023) è stato sollecitato a trasmettere comunque, nelle more della conclusione delle procedure per l'adozione dei bilanci 2021 e 2022, i dati necessari a riscontrare la richiesta di questa Sezione. Inoltre, l'amministrazione ha trasmesso un formale sollecito all'adozione dei suddetti bilanci (e del bilancio preventivo economico 2023-2025) inviato in data 8 giugno 2023 alla Direzione Mobilità e al Settore competente per i porti regionali, a fronte del quale, con nota del 19 giugno 2023³¹⁹ detta struttura "da informazioni acquisite presso la stessa Autorità" ha

³¹⁸ Si ricorda che l'ente, alla data di chiusura del contraddittorio attivato sul precedente giudizio di parifica (11 luglio 2022) non aveva ancora approvato il bilancio di esercizio 2020 che, a tale data risultava essere "all'esame dei Comitati portuali per il relativo parere". Il ritardo, in quel caso, era dipeso dal parere negativo espresso in merito dalla competente direzione regionale, con nota del 27 settembre 2021, a seguito del quale erano intervenute "diverse interlocuzioni con l'Ente finalizzate al superamento delle criticità evidenziate, in particolare è stato necessario verificare la corretta rappresentazione e quantificazione dei contributi in c/capitale indicati nella voce Risconti passivi dello Stato patrimoniale. Le incoerenze rilevate sono state superate e questo dovrebbe comportare anche una lieve variazione del risultato di esercizio che è stato rideterminato in 445.635".

³¹⁹ Trasmessa, ad integrazione dei documenti già inviati, con pec del 29 giugno 2023 e acquisita, in pari data, al prot. n. 5151.

rappresentato - sul bilancio di esercizio 2021 - che “il Collegio dei Revisori dei Conti ha completato la verifica e sta predisponendo la relazione finale, la cui consegna è prevista nella seconda metà del mese corrente. Sul ritardo nella predisposizione della proposta del bilancio la documentazione hanno influito alcuni fattori, tra i quali: - la lunga gestione commissariale dell’Autorità Portuale Regionale, seguita alla scadenza del mandato di Segretario Generale (02/05/2021), protrattasi fino alla nomina del nuovo Segretario (22/05/2022) e limitata al compimento dell’attività di ordinaria amministrazione; -il ritardo nell’approvazione del consuntivo 2020 (Deliberazione del Consiglio Regionale n. 8 del 21/02/2023), dovuto anche a un precedente parere negativo, espresso il 27/09/2021 dall’allora Settore competente Programmazione Finanziaria e Finanza Locale, che ha comportato il passaggio del bilancio riadottato nei 4 Comitati portuali e nel Collegio dei Revisori dei Conti, con notevole allungamento dei tempi; - il rientro in Regione dal 01/02/2023 del responsabile della contabilità dell’Ente, in comando presso la APR, che ha comportato l’attivazione di un incarico esterno previa individuazione di un tecnico dotato di adeguata professionalità. Dopo l’acquisizione dei pareri dei Comitati portuali, prevista per la fine del corrente mese, l’invio agli uffici regionali del bilancio di esercizio 2021 dovrebbe avvenire entro la metà del prossimo mese per l’approvazione”. Relativamente al bilancio di esercizio 2022, nella suddetta nota del 9 giugno 2023, si riferisce che lo stesso “è in fase redazionale e sono stati avviati i primi riscontri contabili. È previsto di porre all’attenzione del Collegio dei Revisori dei Conti un documento pre-consuntivo 2022 prima della scadenza della nomina dei componenti che avverrà il prossimo 27 giugno. Si prevede che il bilancio di esercizio 2022 possa essere trasmesso ai Comitati Portuali entro il mese di ottobre 2023”. Dalla nota si evince, inoltre che, “In relazione ai dati da trasmettere alla Corte dei Conti ai fini dell’istruttoria per il giudizio di parifica sul Rendiconto del bilancio regionale 2022, il Commissario dell’Autorità Portuale Regionale, arch. Alessandro Rosselli, nominato con DPGR n. 86 del 26/05/2023, con mandato che scadrà il 09/07/2023, ha inviato a codesto Settore una nota di riscontro con prot. n. 0268705 del 08/06/2023” e che “nel Comitato di Direzione del 01/06/23, è stata avanzata una proposta di legge finalizzata anche a superare le criticità in materia di organizzazione dell’ente che è sottoposta alla valutazione della Giunta”. Nel d.p.g.r. n. 86/2023, citato, risulta che il Commissario arch. Rosselli era stato nominato Segretario generale dell’Autorità dal 22 maggio 2022 e che è cessato da tale carica a seguito della sentenza n. 510/2023 del TAR Toscana, che ha annullato il relativo decreto di nomina.

La Sezione prende atto delle circostanze evidenziate, dalle quali emergono criticità organizzative dell’ente, sulle quali peraltro l’amministrazione regionale non ha fornito gli aggiornamenti richiesti in sede di contraddittorio, anche con riferimento alla proposta di legge in discussione, riservandosi in futuro ulteriori approfondimenti.

Relativamente al Parco delle Alpi Apuane, l’amministrazione si è limitata a fornire chiarimenti sul bilancio 2021 segnalando cause legate “al lungo iter di approvazione e a problemi organizzativi riconducibili “all’aggiornamento del modulo di contabilità” (peraltro già note alla Sezione quali cause di ritardo anche nell’approvazione del bilancio di esercizio 2020) ed evidenziando che il documento “è stato adottato dall’Ente in data 24 ottobre 2022, e la comunità del Parco ha espresso il proprio parere positivo alla sua approvazione in data 28 dicembre 2022”. Nella tabella di aggiornamento dei dati definitivi per il 2021, tra l’altro, la stessa amministrazione ha indicato che il bilancio dell’ente è stato approvato con DCR n. 33 del 4 aprile 2023.

Non è stato possibile rinvenire informazioni, invece, sulle cause del ritardo nell’adozione dei bilanci di esercizio 2022 da parte di tale ente così come da parte dell’Ente Parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli. Per tali enti, in esito al contraddittorio, l’amministrazione si è

limitata a segnalare che *“Da comunicazioni informali risulta inoltre che due Enti parchi (Apuane e San Rossore) sono in attesa di ricevere i pareri sui bilanci di esercizio 2022 da parte del Collegio dei revisori e pertanto procederanno in tempi brevi all’adozione dei documenti”*.

In ragione di quanto finora esposto, anche al fine di evitare (o ridurre il più possibile) ritardi nella adozione dei documenti contabili da parte degli enti dipendenti, la Sezione evidenzia la necessità di un rafforzamento delle funzioni di controllo e di vigilanza, proprie della Regione in materia, eventualmente implementando le verifiche intermedie sui pre-consuntivi, allo stato previste una sola volta nell’anno (nei mesi di settembre/ottobre), nell’ambito delle funzioni di monitoraggio assegnate alla struttura competente con Decisione della Giunta regionale n. 7/2017 che, per quanto risulta, è tuttora vigente.

Parimenti, si rende necessario adottare le misure ritenute idonee al fine di migliorare la tempistica di approvazione dei bilanci adottati dagli enti, da parte delle strutture regionali coinvolte nelle relative procedure, adeguandola quantomeno agli specifici termini previsti dalle rispettive leggi istitutive ³²⁰ che, mediamente, prevedono un termine di 4 mesi per la conclusione dell’iter approvativo dei bilanci. In ogni caso, si ribadisce la necessità di poter disporre in tempo utile, prima del giudizio di parifica, almeno del parere conclusivo della fase istruttoria curata dalla Giunta per lo stesso esercizio di riferimento del rendiconto generale della Regione Toscana.

3.4 La verifica dei crediti e dei debiti reciproci

L’art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, dispone che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve illustrare, tra i fatti e le informazioni di rilievo, *“gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l’ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell’esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie”*.

In merito, nella relazione al rendiconto 2022, allegata alla proposta di legge della Giunta regionale n. 50 del 15 maggio 2023 avente ad oggetto *“Rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2022”*, la Regione illustra tali esiti, dando conto delle motivazioni delle discordanze rilevate e segnalando i provvedimenti adottati ai fini della riconciliazione delle reciproche partite contabili.

L’amministrazione, in sede istruttoria, ha riferito, sul punto, inoltrando le asseverazioni dei rispettivi collegi dei revisori dei singoli enti. Anche il Collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana, in data 28 aprile 2023, ha rilasciato, con giudizio positivo, la propria asseverazione (Asseverazione n. 2). Di tale circostanza è dato atto anche nel parere n. 20 del 14 giugno 2023, reso dal Collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana sulla suddetta proposta di

³²⁰ I termini per l’adozione ed approvazione dei bilanci sono previsti dalle rispettive leggi istitutive: Toscana Promozione Turistica, art. 12 della l.r. n. 22/2016; Ardsu, art. 21 *duodecies* della l.r. n. 32/2002; Arpat, art. 31 della l.r. n. 30/2009; Artea, art. 15 della l.r. n. 60/1999; Arti, art. 13 della l.r. n. 28/2018; Autorità portuale regionale, art. 18 della l.r. n. 23/2012; Consorzio Lamma, art. 14 della l.r. n. 39/2009; gli Enti parco, art. 35 della l.r. n. 30/2015; Ente Terre regionali toscane, art. 11 della l.r. n. 80/2012; Irpet, art. 19 della l.r. n. 59/1996.

legge n. 50 del 15 maggio 2023, nel quale si specifica altresì che, alla data di rilascio del parere, “sono pervenute tutte le asseverazioni da parte degli enti strumentali”.

Si espongono, di seguito, in tabella, i relativi dati, unitamente alle informazioni fornite dall’ente nella relazione sulla gestione (coincidenti con quanto all’uopo specificato dal Collegio dei revisori nel parere n. 20/2023 sopra citato), riservandosi di curare approfondimenti, in futuro, sui soggetti che gestiscono fondi in qualità di organismi intermedi per le erogazioni a terzi beneficiari anche in relazione alle modalità di contabilizzazione delle risorse (Ardsu, Artea e Arti).

Tab. 25 - Enti dipendenti. Verifica crediti e debiti reciproci. Esercizio 2022 (in euro)

ENTI	Credito della Regione vs. ente	Debito dell’ente vs. Regione	Debito della Regione vs. l’ente	Credito dell’ente vs. Regione	Proposta di legge di rendiconto Rendiconto generale della Regione Toscana 2022 n. 50 del 15 maggio 2023 Relazione - Esiti della verifica ex art. 11 comma 6 lett j) d.lgs. 118/2011 Parere sulla p.d.l. n. 50/2023 del Collegio dei revisori della Regione Toscana n. 20 del 14 giugno 2023
Provvedimento del collegio dei revisori	Residui attivi	Contabilità ente	Residui passivi	Contabilità ente	
Ardsu Certificazione Cdr del 6 aprile 2023	661.729,71	1.970.598,00	3.831.651,63	3.169.921,92	L’Ente ha comunicato crediti nei confronti di Regione Toscana per euro 3.169.921,92. Regione Toscana ha residui passivi verso l’Ente per euro 3.831.651,63. La differenza sui residui passivi di euro 661.729,71, pari all’importo dei residui attivi di Regione Toscana, è stata regolarizzata nell’esercizio 2023 con commutazione in quietanza d’entrata fra l’accertamento 6636/2022 e l’impegno 14722/2022 in data 1° febbraio 2023, reversale n. 492/2023, mandato n. 2984/2023. L’Ente, inoltre, ha comunicato debiti nei confronti di Regione Toscana per euro 1.970.598,00 che risultano essere relativi alla tassa sul diritto allo studio universitario periodo settembre/dicembre anno 2022, in fase di accertamento da parte di Regione Toscana sull’esercizio 2023 e pertanto non presenti fra i residui attivi della Regione
Arpat Asseverazione Cdr del 16 marzo 2023	0,00	0,00	897.914,06	878.329,07	L’Ente ha comunicato crediti verso Regione Toscana per euro 878.329,07. Regione Toscana ha residui passivi per euro 897.914,06. La differenza di euro 19.584,99 è relativa a residui per impegno perente di euro 20.000,00 che sarà economizzato nell’esercizio 2023 e ad un rimborso di euro 415,01 a credito dell’Ente per il quale sarà assunto impegno nell’esercizio 2023. Non risultano debiti di Arpat verso Regione Toscana e, viceversa, residui attivi di Regione Toscana verso Arpat.
Artea Asseverazione Cdr del 29 marzo 2023	2.133.927,87	0,00	512.983,75	512.983,75	Attività di funzionamento dell’ente. Artea ha comunicato crediti nei confronti di Regione Toscana per euro 512.983,75 e nessun debito. Regione Toscana presenta residui passivi per il medesimo importo e residui attivi per euro 2.133.927,87 relativi a contributi a valere su misure di propria competenza del Piano di Sviluppo Rurale. Tali somme saranno corrisposte nell’ambito delle risorse Feasr che Artea gestisce con contabilità separata (di sola cassa in regime di tesoreria unica) in qualità di Organismo Pagatore ai sensi dell’art. 7 del Reg (UE) 1306/2013.
	0,00	68.953.807,51	52.001.315,88	0,00	Attività di corresponsione di aiuti a carico dei fondi comunitari, statali o regionali di cui all’art. 16, comma 2 della l.r. 60/1999. Artea ha comunicato un debito nei confronti della Regione di euro 68.953.807,51; tale debito è determinato da fondi già trasferiti dalla Regione ad ARTEA per essere erogati a terzi beneficiari. Trattandosi di fondi in attesa di essere erogati a terzi, nella contabilità finanziaria della Regione non è assunto alcun accertamento corrispondente a tale debito; tuttavia, a seguito della

ENTI Provvedimento del collegio dei revisori	Credito della Regione vs. ente	Debito dell'ente vs. Regione	Debito della Regione vs. l'ente	Credito dell'ente vs. Regione	Proposta di legge di rendiconto Rendiconto generale della Regione Toscana 2022 n. 50 del 15 maggio 2023 Relazione - Esiti della verifica ex art. 11 comma 6 lett j) d.lgs. 118/2011 Parere sulla p.d.l. n. 50/2023 del Collegio dei revisori della Regione Toscana n. 20 del 14 giugno 2023
	Residui attivi	Contabilità ente	Residui passivi	Contabilità ente	
					comunicazione da parte di ARTEA dei fondi giacenti presso di essa in attesa di essere erogati a terzi beneficiari e della corrispondente certificazione da parte dei settori regionali competenti per materia (attestante la correttezza del saldo comunicato dall'Ente), è stato registrato il corrispondente credito in contabilità economico-patrimoniale. Regione Toscana presenta inoltre residui passivi per euro 52.001.315,88 da erogare ai beneficiari finali per il tramite di ARTEA in qualità di organismo intermedio o pagatore. Artea non contabilizza nel proprio bilancio il corrispondente credito al momento dell'assunzione dell'impegno di spesa sul bilancio regionale ma registra i trasferimenti regionali per fondi da erogare a terzi beneficiari al momento del relativo incasso. Per tale motivo ARTEA non ha comunicato crediti verso la Regione al 31/12/2022 in tale ambito. Si veda il paragrafo relativo ai "Crediti" nel capitolo 9 "Criteri di valutazione" della nota integrativa in merito alle modalità di contabilizzazione dei fondi in gestione
Arti Asseverazione del Collegio dei revisori del 31 marzo 2023	0,00	0,00	11.647.384,84	11.648.901,73	L'Ente ha comunicato crediti verso la Regione per euro 11.648.901,73. Regione Toscana presenta residui passivi per euro 11.647.384,84. La differenza di euro 1.516,89 è relativa a debiti verso Arti per competenze relative al personale comandato presso la Regione regolarizzata con decreto n. 4963 del 14/03/2023.
	0,00	2.381.814,00	0,00	0,00	Attività di organismo intermedio pagatore. ARTI, nel ruolo di organismo pagatore, comunica un debito di euro 2.381.814,00 relativo a fondi trasferiti dalla Regione per essere erogati a terzi beneficiari nell'ambito del programma GOL. Tali somme, in quanto destinate ad essere erogate a terzi, non comportano un parallelo accertamento sul bilancio finanziario della Regione. Tuttavia, a seguito della comunicazione da parte di ARTI dei fondi giacenti presso di essa in attesa di essere erogati a terzi beneficiari e della corrispondente certificazione da parte dei settori regionali competenti per materia (attestante la correttezza del saldo comunicato dall'Ente), è stato registrato il corrispondente credito in contabilità economico-patrimoniale (si veda l'apposito paragrafo della nota integrativa in merito alle modalità di contabilizzazione dei fondi in gestione).
Autorità portuale regionale Asseverazione Cdr del 18 aprile 2023	70.965,78	70.966,74	90.000,00	90.000,00	L'Ente ha comunicato debiti verso Regione Toscana per euro 70.966,74. Regione Toscana ha residui attivi per euro 70.965,78. La differenza di euro 0,96 è stata contabilizzata con una maggiore entrata al momento dell'incasso sull'accertamento n. 6915/2022 in data 4 aprile 2023.
Consorzio LaMMA Asseverazione Cdr del 6 aprile 2023	0,00	0,00	70.000	70.000	Il Consorzio ha comunicato crediti verso Regione Toscana per euro 70.000,00. Regione Toscana ha residui passivi verso il Consorzio per la stessa somma.
Ente Parco delle Alpi apuane Asseverazione Cdr del 30 marzo 2023	0,00	0,00	19.437,74	19.437,74	L'Ente ha comunicato crediti verso Regione Toscana per euro 19.437,74. Regione Toscana ha residui passivi verso l'Ente per il medesimo importo
Ente Parco della Maremma	0,00	0,00	21.966,30	21.966,30	L'Ente ha comunicato di avere crediti verso Regione Toscana per euro 21.966,30. Regione Toscana ha residui passivi verso l'Ente per il medesimo importo. Inoltre, l'Ente ha comunicato un
	0,00	0,00	0,00	139.505,60	

ENTI	Credito della Regione vs. ente	Debito dell'ente vs. Regione	Debito della Regione vs. l'ente	Credito dell'ente vs. Regione	Proposta di legge di rendiconto Rendiconto generale della Regione Toscana 2022 n. 50 del 15 maggio 2023 Relazione - Esiti della verifica ex art. 11 comma 6 lett j) d.lgs. 118/2011
Provvedimento del collegio dei revisori	Residui attivi	Contabilità ente	Residui passivi	Contabilità ente	Parere sulla p.d.l. n. 50/2023 del Collegio dei revisori della Regione Toscana n. 20 del 14 giugno 2023
Asseverazione Cdr del 30 marzo 2023					credito inserito nel bilancio al 31.12.2022 di euro 139.595,60 (per la quota spesa negli esercizi 2020, 2021 e 2022, a fronte di un contributo in conto capitale di euro 150.000,00 assegnato con D.D. 14290/2017 e pagato al soggetto gestore Artea il quale provvederà al pagamento a favore del beneficiario subordinatamente all'istruttoria e verifica della rendicontazione presentata dall'Ente.
Ente Parco Migliarino, San Rossore Asseverazione Cdr del 30 marzo 2023	0,00	0,00	48.240,59	48.240,59	L'Ente ha comunicato crediti verso Regione Toscana per euro 48.240,59. Regione Toscana ha residui passivi verso l'Ente per il medesimo importo.
Ente terre regionali toscane Asseverazione Cdr del 23 marzo 2023	10.944,53	23.720,95	0,00	0,00	L'Ente ha comunicato debiti per euro 23.720,95, mentre Regione Toscana ha residui attivi per euro 10.944,53. La differenza di euro 12.776,42, relativa alla fattura n. 3 del 7/02/2023 emessa per la gestione di servizi informatici, telematici e di fonia anno 2022, è stata accertata a valere sull'esercizio 2023, acc.to n. 335/2023
Irpet Asseverazione Cdr del 5 aprile 2023	0,00	0,00	386.234,73	386.234,73	L'Ente ha comunicato crediti verso Regione Toscana per euro 386.234,73. Regione Toscana ha residui passivi per il medesimo importo.
Toscana Promozione Turistica Asseverazione Cdr del 20 aprile 2023	30.720	30.720	0,00	5.053.991,58	Regione Toscana non presenta residui passivi essendo tale credito riferito a risorse per contributi giacenti presso Sviluppo Toscana Spa in qualità di organismo intermedio la cui erogazione è subordinata all'esito dell'istruttoria da parte di quest'ultima sulla rendicontazione presentata dall'Ente.

Fonte: Relazione allegata al Rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022 approvato con p.d.l. n. 50 del 15 maggio 2023 e Parere del Collegio dei revisori n. 20 del 14 giugno 2023

3.5 I controlli interni sugli enti dipendenti

La relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni dell'ente, prevista dall'art. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è redatta in conformità alle linee guida approvate annualmente dalla Sezione delle Autonomie. Al momento della stesura della presente relazione, tuttavia, le nuove linee guida non sono ancora state approvate, pertanto, si è ritenuto, in sede istruttoria, di richiedere ai competenti uffici regionali un aggiornamento, all'anno 2022, dei dati risultanti dal questionario relativo al 2021, approvato con deliberazione della Sezione delle Autonomie 4 novembre 2022, n. 15. Il questionario così aggiornato è stato trasmesso a questa Sezione in data 9 giugno 2023.

Nella Sezione della relazione dedicata, in particolare, agli organismi partecipati ed enti dipendenti è indicato, quale presidio organizzativo deputato al relativo controllo, il Settore "Società partecipate - Enti dipendenti" incardinato nella Direzione "Programmazione e Bilancio", ove è stato impiegato, per l'anno 2022, un numero medio di personale di 5 addetti oltre al dirigente.

Quanto alla effettiva attività svolta, nella relazione si rappresenta che "... In relazione agli enti strumentali e alle società in house sono stati redatti n. 52 pareri ... A ciò si aggiunge l'analisi dei

preconsuntivi 2022 elaborata nel mese di settembre 2022 sulla base dei dati forniti dagli enti al 31/08/2022".

In particolare, in risposta al quesito 3.16, si dà atto che la Regione ha definito gli indirizzi strategici e operativi, nei confronti degli enti strumentali, con deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 2021, n. 113, Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2022.

Con riguardo, infine, alle altre tipologie di controllo interno e, in particolare al controllo di regolarità amministrativa e contabile, in risposta allo specifico quesito (2.1.9) nel quale si chiedono informazioni in merito all'eventuale esercizio del *"controllo di regolarità amministrativa e contabile nei confronti di enti o gestioni autonome regionali"* l'amministrazione ha confermato, anche per l'anno 2022, che *"non si effettuano controlli di legittimità su singoli atti, ma si svolge un controllo dell'andamento gestionale (che si estrinseca, talvolta, attraverso l'espressione di un parere) sui documenti di sintesi, quali bilancio preventivo e bilancio d'esercizio"*³²¹.

3.6 Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e la programmazione del fabbisogno di personale

Analogamente a quanto illustrato in relazione al personale regionale, anche gli enti strumentali, ai sensi degli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2001 (TUPI), sono tenuti ad adottare il Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP), lo strumento di pianificazione finalizzato a ottimizzare l'impiego di risorse pubbliche destinate all'organizzazione del personale e declinato, nei contenuti, dalle linee di indirizzo approvate con d.m. 8 maggio 2018 e in ultimo con d.m. 22 luglio 2022³²² (approvate ai sensi del novellato art. 6-ter³²³ ed entrate in vigore il 14 settembre 2022).

A partire dall'anno 2022, il Piano triennale dei fabbisogni è confluito nel cd. Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), il documento unico di programmazione, di durata triennale e soggetto ad annuali aggiornamenti, introdotto dall'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, cd. *"decreto reclutamento"* e regolato nei contenuti dal d.p.r. 24 giugno 2022, n. 81 e dal d.m. 30 giugno 2022, n. 132, rispettivamente attuativi dei commi 5 e 6 del richiamato art. 6.

³²¹ Si ricorda, al riguardo, che, con nota prot. n. 231465 del 6 giugno 2022, l'ente ha riscontrato le osservazioni formulate dalla Sezione in merito alla necessità di un più incisivo esercizio dei controlli sul piano dell'azione amministrativa e della economicità delle relative gestioni indicando che *"non sono state poste in essere ulteriori azioni oltre a quelle già implementate. In particolare, per quanto riguarda i controlli esercitati sul piano della economicità della gestione, si precisa che, oltre all'esame sull'andamento gestionale che viene effettuato sui bilanci preventivi (controllo ex-ante) e sui bilanci di esercizio (controllo ex-post), nel mese di settembre gli Enti producono un Pre-consuntivo che ha la finalità di verificare l'andamento gestionale (controllo in itinere) ma, soprattutto, di evidenziare se a tale data si prefigurano dei possibili risultati gestionali negativi. ..."*.

³²² Nello specifico, le linee guida approvate con d.m. del 22 luglio 2022 integrano ed aggiornano il d.m. 8 maggio 2018 nella parte connessa alla programmazione qualitativa e all'individuazione delle competenze che investono i profili (paragrafi 5 e 6), nulla innovando in relazione agli ulteriori aspetti, in particolare finanziari e di gestione degli organici.

³²³ Il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, *"Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"*, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, modificativa dell'art. 6-ter, d.lgs. 165/2001 (TUPI), ha disposto (con l'art. 1, comma 2) che *"In fase di prima applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal presente articolo, le linee di indirizzo sono emanate entro il 30 giugno 2022, previo accordo in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281"*.

Tale strumento, in particolare, nasce con l'intento di semplificare l'operato delle pubbliche amministrazioni, permettendo di superare la frammentazione degli strumenti di programmazione precedentemente in uso e assorbendo, a tal fine, tutti gli adempimenti connessi all'adozione dei Piani indicati all'art. 1 del d.p.r. 24 giugno 2022, n. 81, quali: il Piano dei Fabbisogni di Personale e il Piano delle azioni concrete, il Piano per Razionalizzare l'utilizzo delle Dotazioni Strumentali, il Piano della Performance, il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, il Piano Organizzativo del Lavoro Agile e il Piano di Azioni Positive. Ai sensi dell'art. 7, comma 1, del suddetto d.m. n. 132/2022, le pubbliche amministrazioni, entro il 31 gennaio di ogni anno³²⁴, adottano il PIAO secondo le modalità redazionali indicate nel decreto e definite dal piano-tipo allegato allo stesso, il quale, oltre a rappresentare compiutamente le modalità semplificate di adozione del PIAO da parte delle amministrazioni con meno di 50 dipendenti³²⁵ e definite dall'art. 6 del decreto, illustra, in applicazione dell'art. 4, lett. c) del d.m. 132/2022, il contenuto specifico del Piano triennale dei fabbisogni di personale. Quest'ultimo, infatti, deve indicare, oltre la consistenza di personale al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di adozione del Piano, suddiviso per inquadramento del personale, anche: la capacità assunzionale dell'amministrazione, calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa; la programmazione delle cessazioni dal servizio, effettuata sulla base della disciplina vigente, e la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale in relazione alle scelte in materia di reclutamento, operate sulla base della digitalizzazione dei processi, delle esternalizzazioni o internalizzazioni o dismissioni di servizi, attività o funzioni; le strategie di copertura del fabbisogno, ove individuate; le strategie di formazione del personale, evidenziando le priorità strategiche in termini di riqualificazione o potenziamento delle competenze organizzate per livello organizzativo e per filiera professionale; le situazioni di soprannumero o le eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali.

Resta peraltro confermato che tale documento deve espressamente indicare, altresì, gli elementi richiesti dal comma 2 e dal comma 3 dell'art. 6 (TUPI), ovvero *“le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”* e *“la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima”*, fermo restando che *“la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente”* (comma 3, art. 6 cit.) e che *“in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'art. 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017, non può essere superiore ... per*

³²⁴ In sede di prima applicazione, tuttavia, il termine per l'adozione del PIAO è stato differito al 30 giugno 2022 dall'art. 6, co. 6-bis, del decreto-legge n. 80/2021 (in ultimo modificato dal decreto-legge n. 36/2022) e, successivamente, dall'art. 8 del regolamento di cui al d.m. 132/2022, il quale prevede un differimento del termine di 120 giorni successivi a quello di approvazione del bilancio di previsione, costituendone quest'ultimo un necessario presupposto. In caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione dei bilanci di previsione, invece, il termine è differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci.

³²⁵ Si specifica, tuttavia, che il d.m. 132/2022 e il piano-tipo allegato allo stesso non hanno previsto alcuna modalità semplificata di redazione della sezione III del PIAO *“Organizzazione e capitale umano”*, comprensiva della sottosezione *“Piano triennale dei fabbisogni di personale”*, sicché, relativamente a tale contesto, le amministrazioni con meno di 50 dipendenti sono soggette alle medesime prescrizioni valevoli per le amministrazioni con più di 50 dipendenti.

le amministrazioni quali le Regioni e gli enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge” (cfr. linee guida citate).

Allo stato, anche per gli enti dipendenti, tale limite è costituito dall’art. 1 comma 557-*quater* della l. n. 296/2006, *id est* dalla spesa media di personale sostenuta nel triennio 2011-2013, fatte salve le maggiori spese autorizzate dal legislatore, in deroga al suddetto limite, da contenere comunque entro gli specifici e diversi tetti, laddove introdotti dal legislatore stesso. Il valore medio del triennio 2011-2013, peraltro, è da rispettare anche a consuntivo e include, come è noto, componenti di spesa a loro volta soggette ad ulteriori limiti, tra cui le assunzioni di personale a tempo determinato. Nell’ambito del suddetto limite, inderogabile, gli enti sono tenuti altresì al rispetto del limite della spesa di personale sostenuta nel 2016, previsto dalla Regione tra le misure di contenimento dettate ai propri organismi strumentali per assicurarne il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e meglio descritto più avanti.

Le linee di indirizzo, inoltre, specificano, in coerenza con il quadro normativo appena descritto, che *“Il PTFP deve indicare le assunzioni a tempo indeterminato previste nel triennio, nonché ogni forma di ricorso a tipologie di lavoro flessibile nel rispetto della disciplina ordinamentale di cui agli articoli 7 e 36 del d.lgs. 165/2001, nonché delle limitazioni di spesa previste dall’art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 ... rimarcando sempre la necessità di rispettare i vincoli di finanza pubblica previsti di cui occorre dare ogni evidenza possibile nel PTFP”*.

Ciò premesso, in sede istruttoria è stato richiesto di riferire sulle iniziative assunte dall’amministrazione *“al fine di indirizzare gli enti al superamento delle carenze informative riscontrate nei piani di fabbisogno di personale 2021-2023 - segnalate da questa Sezione nel par. 3.6 del cap. XIV della Relazione sul rendiconto 2021 ed evidenziate anche in apposita tabella riassuntiva”*, nonché sulle misure adottate dagli enti stessi in esito alle criticità segnalate riportata in calce al par. 3 del suddetto capitolo. È stato, altresì, richiesto di *“trasmettere i provvedimenti di programmazione del fabbisogno di personale 2022-2024 adottati da ciascuna struttura e le correlate variazioni intervenute nelle dotazioni organiche a tutto il 31 dicembre 2022 e alla data attuale, con indicazione dei pareri acquisiti nonché degli atti regionali di approvazione, come previsti dalle rispettive leggi regionali istitutive”*.

Innanzitutto, in ordine alle iniziative assunte dall’amministrazione al fine di indirizzare gli enti al superamento delle carenze riscontrate, la Sezione, prende atto di quanto dichiarato dalla stessa in sede istruttoria³²⁶ circa l’impossibilità di fornire elementi utili *“a supporto della replica da inoltrare all’organo di controllo in quanto non ha competenza specifica di indirizzo e coordinamento in materia di programmazione dei fabbisogni di personale di enti e agenzie regionali né esercita alcuna forma di monitoraggio e controllo sul reclutamento disposto dai medesimi in attuazione dei piani adottati né tantomeno sulla spesa di personale e sul rispetto dei limiti previsti. È opportuno, inoltre, ricordare che con legge regionale 5 agosto 2021, n.29 è stato abrogato l’articolo 22 bis della legge regionale n. 1/2009 e, pertanto, la Giunta non effettua più alcun controllo formale sulla capacità assunzionale degli enti in esame”*. Tuttavia, stante la rilevanza di tali documenti ai fini del rispetto dei limiti assunzionali e di quelle relativi alla spesa di personale da parte degli enti in esame, la Sezione, rappresenta nuovamente la necessità di attivare sui medesimi i necessari interventi di

³²⁶ Nota prot. n. 267058 del 7 giugno 2023.

indirizzo e di controllo anche, eventualmente, nell'ambito delle funzioni di monitoraggio dei documenti contabili, attesi i loro riflessi finanziari sui bilanci.

Quanto alle risposte fornite dagli enti in sede istruttoria, dalla documentazione prodotta risultano modalità procedurali nella redazione dei documenti e contenuti dei piani stessi non sempre rispondenti al quadro normativo sopra descritto: mancata adozione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), mancata adozione annuale dei PTFP, mancata indicazione degli atti di approvazione da parte dei competenti organi come previsti dalle leggi istitutive, mancata specifica indicazione delle facoltà assunzionali destinate all'attuazione del piano ed altre diffuse carenze nei contenuti. Nello specifico, in ordine agli strumenti di programmazione, dalla documentazione trasmessa e dalle ricerche effettuate nella sezione "amministrazione trasparente" dei siti istituzionali degli enti, risultano le seguenti carenze: l'Ente Terre regionali toscane ha omesso di adottare sia il PTFP 2022-2024 che il PIAO 2022; l'Ente Parco regionale della Maremma ha omesso di adottare il PIAO 2022, limitandosi ad approvare separatamente il PTFP 2022-2024; l'Ente Parco regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli ha approvato il PIAO 2022, ma nello stesso è richiamato il contenuto dell'ultimo PTFP, approvato nel 2021-2023; Toscana promozione turistica ha adottato il PIAO 2022, ma lo stesso, nella sottosezione destinata alla programmazione dei fabbisogni di personale, opera un mero richiamo al decreto n. 19 del 31/03/2022, con il quale l'ente adotta il PTFP 2022-2024. A tal proposito, l'amministrazione in sede di contraddittorio, in risposta alle osservazioni formulate da questa Sezione, ha precisato che da una ricognizione appositamente effettuata il PIAO risulta essere stato adottato da tutti gli enti, ad eccezione dell'Ente Parco regionale delle Alpi Apuane, omettendo, tuttavia, di allegare adeguata documentazione a sostegno delle suddette considerazioni. Diversamente da quanto sostenuto dall'amministrazione, inoltre, l'Ente Parco regionale delle Alpi Apuane risulta adempiente rispetto all'obbligo di adottare il PIAO per l'anno 2022, sicché questa Sezione, anche a seguito di ulteriori verifiche effettuate in tal senso, conferma i profili di criticità registrati, per taluni enti, in ordine alle omissioni e alle carenze concernenti l'adozione e il contenuto dei Piani integrati di attività e organizzazione per il 2022 e, di riflesso, del Piani triennali dei fabbisogni di personale per il triennio 2022-2024.

Si segnala, pertanto, la necessità che tutti gli enti si adeguino alle disposizioni di cui all'art. 6 del d.l. 80/2021 in materia di Piano integrato di attività e organizzazione, avendo cura di redigere lo stesso secondo le indicazioni contenute nello schema-tipo elaborato ai sensi del d.m. n. 132/2022, anche al fine di non incorrere nel regime sanzionatorio previsto per legge.

Con particolare riferimento, inoltre, alle criticità segnalate da questa Sezione nel par. 3.6 del cap. XIV della Relazione sul rendiconto 2021 ed evidenziate anche in apposita tabella riassuntiva, permane la necessità di rappresentare compiutamente nei PTFP quanto indicato, al fine di garantire, nell'esposizione dei dati riguardanti i nuovi fabbisogni, l'immediata leggibilità degli ulteriori elementi posti a fondamento delle assunzioni, quali la quantificazione delle risorse - nel rispetto delle facoltà assunzionali consentite - e unità di personale cui le stesse vengono destinate, la dimostrazione delle risorse disponibili ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 a copertura delle assunzioni di personale a tempo determinato (che, come detto, devono essere incluse nel piano³²⁷) e la dimostrazione delle risorse provenienti da "altri soggetti"

³²⁷ Alcuni enti ne hanno dato conto nella risposta istruttoria.

(UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) e destinate al finanziamento di tutte le assunzioni che, parimenti, devono essere illustrate nel piano anche (e soprattutto) al fine della corretta rappresentazione degli importi previsti in deroga ai suddetti limiti.

Conclusivamente, si ritengono necessarie misure di rafforzamento della governance regionale anche attraverso la formulazione di indirizzi in merito all'adozione e al contenuto degli atti di programmazione in argomento, autorizzatori di un rilevante aggregato della spesa di parte corrente cui gli enti fanno fronte con il contributo ordinario di funzionamento.

3.7 La dotazione organica degli enti

In sede istruttoria è stato richiesto agli enti di fornire, oltre ai PTFP 2022-2024, specifiche relazioni di aggiornamento dei dati riguardanti le dotazioni organiche rimodulate al 31 dicembre 2022 e il correlato valore finanziario. Si espongono di seguito i dati forniti, posti a raffronto, per ciascun ente, con gli analoghi dati rilevati al 31 dicembre 2021. È esclusa da tale rilevazione Artea, il cui personale, come più volte evidenziato, è transitato nel ruolo della Giunta regionale. Si ricorda che, allo stato, non risultano ancora approvati (e per 3 enti neanche adottati, cfr. paragrafo sui risultati di esercizio) i bilanci di esercizio 2022.

A fronte di un organico complessivo di n. 2.322 posti, di cui n. 74 di livello dirigenziale, risultano in servizio n. 1.922 unità di personale, di cui n. 64 dirigenti, in gran parte riferiti ai tre enti di maggiori dimensioni Ardsu, Arpat e Arti (n. 1.729 unità di personale in servizio, di cui 54 posizioni dirigenziali, in gran parte riferite ad Arpat che ne conta 43). Rispetto al 2021, si registra un incremento di personale amministrativo e un lieve decremento di quello dirigenziale sia per gli organici (da 2.111 a 2.322 unità di personale amministrativo e da 90 a 74 unità di personale dirigenziale) sia per il personale in servizio (da 1.809 a 1.922 unità di personale amministrativo e da 67 a 64 unità di personale dirigenziale) dovuto essenzialmente per il personale amministrativo ad Arti e per quello dirigenziale ad Arpat.

Tab. 26 - Enti e agenzie: dotazione organica e personale in servizio al 31 dicembre 2022.

Enti	Dotazione organica 31 dicembre 2021 di cui (dirigenti)	Personale in servizio 31 dicembre 2021 di cui (dirigenti)	Dotazione organica 31 dicembre 2022 di cui (dirigenti)	Personale in servizio 31 dicembre 2022 di cui (dirigenti)	Valore finanziario dotazione organica 2022 (in euro)
Ardsu	354 (5)	324 (2)	354 (5)	309 (3)	7.184.683,11
Arpat	661 (65)	621 (50)	647 (49)	620 (43)	32.552.896,00
Arti	841 (10)	650 (7)	1.068 (10)	800 (8)	34.471.123,46
Autorità portuale regionale	18 (1)	12 (0)	18 (1)	9 (1)	539.448,79
Consorzio LaMMA	24 (0)	24 (0)	24 (0)	24 (0)	1.195.502,00
Ente Parco delle Alpi apuane	25 (1)	20 (1)	25 (1)	22 (1)	1.030.000,00
Ente Parco della Maremma	33 (1)	21 (1)	33 (1)	17 (1)	891.337,96
Ente Parco Migliarino S.Rossore	51 (1)	41 (1)	51 (1)	40 (1)	1.742.977,16
Ente Terre regionali toscane	47 (1)	45 (1)	47 (1)	30 (2)	ND
Irpel	38 (6)	32 (4)	34 (5)	30 (4)	1.895.656
Toscana Promozione Turistica	19 (0)	19 (0)	21(0)	21 (0)	ND
Totali	2.111 (90)	1.809 (67)	2.322 (74)	1.922 (64)	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli enti.

Ancorché richiesti in fase istruttoria e nel corso del contraddittorio finale, né gli enti interessati (Ente Terre regionali e Toscana Promozione Turistica) né l'amministrazione regionale hanno fornito i dati relativi al valore finanziario della dotazione organica mancanti in tabella.

3.8 La spesa di personale degli enti dipendenti: verifica del rispetto dei limiti per l'anno 2022

Si premette che nel periodo di vigenza dell'art. 22-bis della l.r. n. 1/2009, istitutivo della *"capacità assunzionale della Regione e degli enti dipendenti"*³²⁸, (ora abrogato per effetto dell'art. 21 della l.r. n. 29 del 5 agosto 2021, che la Sezione valuta positivamente, avendo espressamente ritenuto la norma - sin dalla sua adozione - potenzialmente elusiva dei vincoli alla spesa di personale previsti dal legislatore nazionale) l'amministrazione aveva ricostruito il valore medio della spesa di personale di ciascun ente nel periodo 2011-2013, anche tenendo conto di quanto a suo tempo segnalato dalla Sezione sia in merito alla necessità di individuarne l'ammontare sia relativamente alle voci da considerare incluse/escluse ai fini di una sua corretta ricostruzione. Tale valore costituisce, come noto, il limite di spesa dettato dall'art. 1, comma 557 *quater* della l. n. 296/2006, tuttora posto a presidio del contenimento della spesa di personale, quale inderogabile vincolo di finanza pubblica.

In materia di contenimento della spesa di personale, il sistema regionale prevede, tuttavia, oltre all'applicazione del limite inderogabile fissato dal legislatore nazionale (spesa media del triennio 2011-2013, ex art. 1, comma 557-*quater* citato), anche un limite individuato dalla Regione negli indirizzi dettati agli enti con la Nota di aggiornamento al DEFR 2022, costituito dalla spesa sostenuta da ciascun ente nel 2016. Quest'ultimo limite, è derogabile, secondo gli indirizzi regionali, dagli enti che per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi sono esplicitamente autorizzati con provvedimento della Giunta. Il quadro di indirizzi e di deroghe sarà specificatamente illustrato nel punto seguente.

In sede istruttoria è stato, dunque, richiesto all'ente di riferire sulla spesa di personale accertata dagli enti in esame "a seguito dell'approvazione dei bilanci di esercizio 2021, ponendola a raffronto con quella risultante dai bilanci di esercizio 2022", al fine di verificare il rispetto dei suddetti limiti.

Si espongono i relativi dati nella tabella seguente, che evidenzia il rispetto di entrambi i limiti da parte di tutti gli enti ad eccezione del Consorzio Lamma, che supera il limite posto dal legislatore nazionale, come meglio specificato nel punto successivo.

Non è possibile allo stato pronunciarsi sull'Autorità portuale regionale, sull'Ente Parco delle Alpi Apuane e sull'Ente Parco Migliarino San Rossore che non hanno ancora adottato il bilancio di esercizio 2022 (e il 2021 per la sola Autorità portuale regionale). L'ente ha comunque fornito, come richiesto nel corso del contraddittorio, la spesa risultante dai dati anche presunti di cui allo stato può disporre, segnalando per gli enti parco i *"valori indicati nel Bilancio preventivo 2022 e determinato secondo la circolare MEF n. 9/2006"* e per l'Autorità portuale

³²⁸ In base al quale *"La Giunta regionale definisce annualmente, con deliberazione, la capacità assunzionale propria e degli enti dipendenti, nel rispetto della normativa vigente e degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza contabile. La capacità assunzionale complessiva è ripartita in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente, garantendo comunque per ciascuno di essi il rispetto dei limiti posti allo stesso dall'applicazione dell'articolo 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007")"*.

regionale il valore “ripreso dal conto economico del Bilancio preventivo 2022 alla voce B9 che tuttavia non sembrerebbe determinato con i criteri della Circolare MEF n. 9/2006”, che peraltro, risulta superiore al limite di spesa 2016. In merito la Sezione si riserva ulteriori valutazioni a seguito della definitiva approvazione dei bilanci 2021 e 2022 da parte dell’ente.

Dalla stessa, è possibile rilevare, inoltre, come per la maggior parte degli enti il limite di spesa del 2016 sia inferiore a quello del valore medio del triennio 2011-2013.

Tab. 27 - Enti dipendenti. Spesa di personale 2022 – rispetto dei limiti – spesa anno 2016-NADEFR e spesa media del triennio 2011-2013. (in euro)

Enti dipendenti	Spesa personale 2016	Spesa media del triennio 2011-2013	Spesa di personale 2021	Spesa di personale 2022
Ardsu	13.431.476,44	14.716.144,37	12.718.980,16	12.180.175,41
Arpat	34.907.287,00	39.127.974,01	33.192.428,00	31.783.698,00
Arti	N.D.		21.524.683,00	31.259.900,00
Autorità portuale regionale	377.604,12	non definibile	ND	514.972,00
Consorzio Lamma	1.002.241,14	971.138,06	1.208.350,00	1.194.080,00
Ente parco delle Alpi Apuane	981.425,89	1.047.349,14	945.409,00	976.734,03
Ente parco della Maremma	943.370,87	940.241,74	893.322,45	891.998,98
Ente parco Migliarino San Rossore	1.900.943,45	1.952.127,37	1.593.080,73	1.718.913,76
Ente Terre regionali toscane	1.130.960,00	1.330.488,33	1.122.226,00	1.272.379,00
Irpel	1.745.906,00	1.912.566,67	1.601.279,00	1.461.753,79
Toscana promozione turistica	1.155.605,00	2.139.430,67	869.854,00	895.742,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rilevati dalla d.g.r. n. 341 del 6 aprile 2021 e su dati forniti dalla Regione Toscana con nota n. 270539 del 9 giugno 2023.

3.9 La spesa di personale degli enti dipendenti: il quadro di indirizzi e il sistema di deroghe

Nell’ambito del quadro di indirizzi e direttive che la Regione impartisce ai propri organismi strumentali, per assicurarne il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, come definito nel Documento di Economia e Finanza regionale (DEFR), in attuazione del “Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio” declinato nell’allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, la Nota di aggiornamento al DEFR 2022, approvata con deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 2021, n. 113 conferma, per gli enti dipendenti, il concorso alla realizzazione degli obiettivi generali attraverso: “a) il contenimento dei costi di funzionamento della struttura, finalizzato al contenimento dell’onere a carico del bilancio regionale”; b) il raggiungimento del pareggio di bilancio; c) l’assicurazione di un tendenziale mantenimento della stessa tipologia e livello dei servizi”.

In particolare, il raggiungimento del primo obiettivo, di contenimento dei costi di funzionamento della struttura, è assicurato, per il triennio 2022-2024, oltre che dalle misure relative ad eventuali variazioni del budget annuale e del Piano degli investimenti, anche dal “tendenziale mantenimento del contributo di funzionamento agli enti e alle agenzie allo stesso livello dell’esercizio 2021” e per quanto di specifico interesse in questa sede, dal “mantenimento al livello dell’esercizio 2016 della spesa per il personale. In particolare, a tale regola possono derogare quei soggetti che per motivi organizzativi o per l’attivazione di nuovi servizi o attività, sono esplicitamente autorizzati con provvedimento della Giunta regionale. A tale proposito si conferma che sono ancora vigenti i

tetti di spesa del personale disposti dal legislatore nazionale, secondo cui l'indicatore di spesa massima resta quello costituito dal valore medio della spesa del personale sostenuta nel triennio 2011-2013, ex art.1, comma 557 e ss. della L.n.296/2006". Nell'ipotesi di superamento del limite di spesa indicato "e in assenza di una specifica autorizzazione da parte della Giunta" le disposizioni impartite prevedono, inoltre, che "il risparmio che non è stato conseguito dovrà essere assicurato attraverso la riduzione dei costi totali di produzione di cui alla lettera B del conto economico dell'articolo 2425 del codice civile, come dettagliato con apposita delibera di Giunta regionale (...)" e specificano, altresì, che "Il risparmio dovrà essere determinato confrontando il costo totale di produzione dell'esercizio in corso con quello dell'esercizio n-1, al netto degli ammortamenti, delle svalutazioni e delle voci di cui ai punti 1 e 2. Inoltre, al fine di eliminare l'incidenza di costi di natura eccezionali di cui all'art. 2427, comma 1 n. 13 cod. civ., anche questi devono essere sottratti dal computo del calcolo dei costi totali di produzione".

Indirizzi identici sono stati dettati anche per l'anno 2023, nella Nota di aggiornamento al DEFR 2023 approvata con deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 2022, n. 110. Deve constatarsi, pertanto, l'attuale vigenza di un sistema derogatorio sul quale la Sezione, anche nelle precedenti relazioni allegate al giudizio di parifica, aveva espresso riserve, estendendo le perplessità alla disposizione attuativa di tale sistema, non espressamente richiamata nel DEFR, adottata con d.g.r. n. 751/2019, che ha previsto di escludere "dal computo del costo del personale rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa, l'aumento del costo sostenuto per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività, esplicitamente autorizzati dalla Giunta regionale con proprio atto negli anni successivi al 2016".

Pur osservando che nei suddetti Indirizzi l'amministrazione ha inserito, dal 2020, un esplicito richiamo ai tetti di spesa previsti dal legislatore nazionale (art. 1, comma 557-*quater*, l. n. 296/2006), restano ferme le perplessità della Sezione in ordine a modalità di calcolo della spesa di personale che, di fatto, comportano una ulteriore forma di deroga, con particolare, riferimento ai limiti assunzionali degli enti, che, allo stato, sono regolati dall'art. 3, commi 5 e 5-*sexies*, del d.l. n. 24 giugno 2014, n. 90³²⁹, come modificato e integrato dall'art. 14-*bis* del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4³³⁰ e rispondono alla logica del *turn over*.

Si ricorda, a tal fine, che, a fronte delle autorizzazioni effettivamente concesse in deroga nel periodo 2019-2021 (comunicate con nota prot. n. 231465 del 6 giugno 2022, a seguito di specifica richiesta istruttoria), l'amministrazione aveva evidenziato che nessuno dei tre enti segnalati (Consorzio Lamma, Ente terre regionali toscane e Irpet) "ha superato il limite di spesa autorizzato", specificando che tali autorizzazioni "non operano in riferimento al tetto di spesa stabilito dal legislatore nazionale ex art. 1, comma 557 e ss. della l. n. 296/2006. In effetti tale limite è rispettato da tutti gli Enti con l'unica eccezione per il Consorzio Lamma. Su tale Ente si ha consapevolezza del superamento del limite imposto dal legislatore nazionale che non è stato determinato da autorizzazioni in deroga concesse dalla Giunta ai sensi della DRG n. 751/2019". La Sezione aveva rilevato, in merito, che "la situazione di criticità in cui, peraltro, versa tuttora il Consorzio Lamma è stata determinata dalle stesse ragioni che successivamente, con la d.g.r. n. 751/2019, hanno condotto all'applicazione del sistema di deroghe (aumento della spesa di personale motivato da fattori organizzativi o

³²⁹ Recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 11 agosto 2014, n. 114.

³³⁰ Recante "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni", convertito, con modificazioni, dalla L. 28 marzo 2019, n. 26.

dall'attivazione di nuovi servizi o attività). Inoltre, il superamento del tetto di spesa nazionale (criticità che si ripete da diversi esercizi) non ha precluso la concessione di una deroga – a favore del Consorzio Lamma – anche nel 2021. Dalle informazioni fornite dall'amministrazione (peraltro, non è stato possibile reperire sul sito la d.g.r. n. 509/2021 citata, in quanto trattasi di atto di indirizzo non soggetto a pubblicazione) sembrava, invece, che l'autorizzazione in deroga fosse stata concessa entro il limite imposto dal legislatore nazionale (spesa media triennio 2011-2013). Si segnala, al riguardo, che l'inderogabilità del limite di spesa imposto dall'art. 1 co. 557 citato – derivando da un vincolo di finanza pubblica – non ammette eccezioni autorizzabili con provvedimenti regionali". Nelle controdeduzioni finali l'amministrazione ha confermato la vigenza della d.g.r. n. 751/2019 evidenziando al contempo che negli ultimi due esercizi esaminati (2020 e 2021) la stessa non ha trovato applicazione.

Si espongono di seguito, in tabella, i dati forniti per il 2022 relativi a "tutte le autorizzazioni concesse in deroga ai limiti di spesa di personale ad oggi vigenti e riferiti al triennio 2021-2023", accompagnati dalla seguente relazione: "... si evince che nessun Ente autorizzato a derogare il limite di spesa ha superato tale tetto. Con riferimento agli impatti finanziari derivanti da queste deroghe, si precisa che per tutti gli Enti interessati i risultati di esercizio, sia per l'anno 2021 che per il 2022, sono sempre positivi, come si desume dalla tabella indicata al punto 14. Inoltre, si osserva che, con riferimento al Consorzio Lamma e Irpet, il contributo della Regione per il funzionamento dell'Ente è rimasto invariato nel biennio 2021 – 2022. Per quanto riguarda invece Ente Terre il contributo di funzionamento è aumentato di euro 130.000, a fronte di un ulteriore spesa autorizzata per il personale pari a euro 178.200. In sintesi, si può affermare che le deroghe autorizzate hanno avuto impatti finanziari limitati sui bilanci degli Enti e comunque tali da non compromettere l'equilibrio economico degli stessi".

Risulta evidente che il Consorzio Lamma, per effetto del descritto sistema di deroghe, supera anche nel 2022 il limite dell'art. 1, comma 557 *quater*, della l. n. 296/2006. Come noto, tale limite costituisce un vincolo di finanza pubblica che non ammette eccezioni autorizzabili con provvedimenti regionali.

Tab. 28 - Enti dipendenti. Autorizzazioni in deroga alla spesa di personale. Limite 2016-NaDEFR (in euro)

Ente	Spesa anno 2016	Valore medio del triennio 2011-2013	d.g.r. di autorizzazione	Limite di spesa disposto/autorizzato	ANNI	Spesa di personale 2021	Spesa di personale 2022
Consorzio LaMMa	1.002.241,00	971.138,06	d.g.r. n. 509/2021	238.131,00/ 1.240.372,00	2021-2023	1.208.350,00	1.194.080,00
Ente Terre regionali toscane	1.130.960,00	1.330.488,33	d.g.r. n. 1256/2021	178.200,00/ 1.309.160,00	2021-2023	1.112.226,00	1.272.379,00
Irpet	1.745.906,00	1.912.566,67	d.g.r. n. 1399/2018 d.g.r. n. 993/2021	77.052,00/ 1.822.958,00	2021-2023	1.602.872,00	1.461.753,79

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana – Direzione Programmazione e bilancio – Settore Società partecipate-Enti dipendenti.

3.9.1 Le deroghe al finanziamento delle procedure per il superamento del precariato

Con riferimento alle procedure finalizzate al superamento del precariato, la maggior parte degli enti esaminati ha dichiarato, in sede istruttoria, di non aver attivato alcuna procedura finalizzata alla stabilizzazione del personale precario. Dalla documentazione trasmessa,

inoltre, non risultano, anche per l'anno 2022, ipotesi di applicazione dell'art. 4, comma 3, della l.r. n. 32/2018 da parte degli enti esaminati. Tale disposizione, già oggetto di accurati controlli condotti da questa Sezione ed esplicitati nelle relazioni allegate ai giudizi di parifica degli anni 2020 e 2021, costituisce una ulteriore ipotesi derogatoria che il legislatore regionale ha introdotto sui limiti di spesa fissati dal legislatore nazionale, riguardanti, in questo caso, la spesa di personale a tempo determinato.

L'art. 4, comma 3, della l.r. n. 32/2018, in particolare, prevede la possibilità, per gli enti dipendenti della Regione di cui all'art. 50 dello Statuto, i quali nel triennio 2015-2017 non hanno iscritto in bilancio le risorse di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, di *"procedere al finanziamento del reclutamento speciale riducendo stabilmente e in misura corrispondente le risorse destinate a collaborazioni e prestazioni esterne di natura intellettuale, calcolate con riferimento alla media degli stanziamenti del triennio 2015-2017"*. La Sezione, già nel corso del giudizio di parifica per l'esercizio 2020, aveva sollevato dei rilievi sui possibili effetti elusivi della norma citata, inducendo l'amministrazione a dedurre, in contraddittorio, che la stessa *"ha avuto una limitata applicazione e non è destinata ad avere ulteriore applicazione, tanto che l'Amministrazione si riserva di valutare un'eventuale abrogazione"*. Allo stato, tuttavia, la disposizione risulta ancora in vigore. La Sezione, pertanto, conferma i dubbi sulla portata elusiva della norma e continuerà in futuro, a monitorare gli effetti della sua eventuale applicazione.

3.10 Le facoltà assunzionali degli enti

Come ricordato, le facoltà assunzionali degli enti in esame, sono regolate dall'art. 3, commi 5 e 5-sexies³³¹, del d.l. n. 90/2014, come modificato e integrato dall'art. 14-bis del d.l. n. 4/2019, che, a decorrere dall'anno 2019, consente di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nella misura del 100 per cento della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, fermo restando il rispetto delle disponibilità di bilancio oltreché dei limiti di spesa sopra richiamati, costituiti dalla spesa media del triennio 2011-2013 ex art. 1, comma 557-quater della l. n. 296/2006 e dalla spesa sostenuta nel 2016, come previsto dalle direttive impartite dalla Regione. Inoltre, ai sensi del comma 5 *"è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al quinquennio precedente"*. Il comma 5-sexies, altresì, prevede la possibilità di utilizzare *"sia le cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno precedente, sia quelle programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over"*.

Resta fermo, dunque, per tali enti, il sistema assunzionale basato criterio del *turn over*, non risultando applicabile agli stessi la nuova disciplina introdotta, in materia, dall'art. 33 del d.l. n. 34/2019, che consente (a regioni e a enti locali) di incrementare le assunzioni di personale a tempo indeterminato in presenza di condizioni di sostenibilità finanziaria della maggiore spesa.

³³¹ Da ultimo modificato dall'art. 13, comma 5-ter, del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2022, n. 25.

Si ricorda anche che, con l'abrogazione dell'art. 22-bis della l.r. n. 1/2009, istitutivo della *"capacità assunzionale della Regione e degli enti dipendenti"*³³², intervenuta nel 2021 ad opera dell'art. 21 della l.r. n. 29 del 5 agosto 2021 (che la Sezione valuta positivamente, avendo espressamente ritenuto la norma - sin dalla sua adozione - potenzialmente elusiva dei vincoli alla spesa di personale previsti dal legislatore nazionale), per la definizione annuale delle facoltà assunzionali di ciascun ente non è più previsto l'intervento della Giunta regionale attraverso l'adozione di una specifica delibera.

Su tale punto, nella precedente relazione la Sezione aveva in ogni caso ribadito che *"l'amministrazione dovrà comunque procedere, in futuro, alle necessarie verifiche sulla corretta determinazione delle stesse, contestualmente alle verifiche sulla spesa di personale e sul rispetto dei limiti, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza che le sono proprie"*. Conseguentemente, per l'esercizio in esame, è stato richiesto di fornire un aggiornamento dei dati esposti nella specifica tabella inserita nella precedente relazione e relativa all'anno 2021. Alla richiesta non è stato fornito riscontro, pertanto la Sezione attiverà sul punto una specifica istruttoria, evidenziando sin da ora che l'amministrazione dovrà comunque adottare le misure ritenute idonee per provvedere alle suddette verifiche, nell'ambito delle funzioni di direzione e coordinamento che le sono proprie.

3.11 Approfondimenti su Arpat

In occasione dei precedenti giudizi di parifica, la Sezione si era riservata di curare approfondimenti sull'ARPA Toscana (ARPAT), ente attualmente disciplinato dalla l.r. 22 giugno 2009, n. 30 *"Nuova disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (Arpat)"*, in ragione dell'asserita configurazione giuridica di organismo non rientrante tra gli *"enti dipendenti"* istituiti dalla Regione ai sensi dell'art. 50 dello Statuto. La questione era stata trattata (e risolta), nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2021, anche a seguito dei chiarimenti forniti dalla competente Direzione Ambiente ed energia (nota prot. n. 231161 del 6 giugno 2022) e degli approfondimenti elaborati *"dal legislativo in occasione della presentazione degli emendamenti alla legge regionale n. 68/2019 che ha modificato la legge regionale n. 30/2019"* che avevano evidenziato come l'autonomia giuridica, tecnico-scientifica, amministrativa e contabile riconosciute all'Arpat non determinino il venir meno della relativa natura *"strumentale"* né la qualificazione in termini di *"ente dipendente"*, ai sensi dell'art. 50 dello Statuto. La natura di ente strumentale tecnico scientifico delle agenzie regionali per l'ambiente - come anche la subordinazione funzionale all'organo di governo della Regione che ne consegue - è stata confermata anche dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 178/2018, confermando il precedente orientamento (sentenza n. 120/2010) ha ribadito che le agenzie *"costituiscono enti tecnico-strumentali, separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo-politico, che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica. Esse si situano (...) in un rapporto di subordinazione funzionale rispetto alle istituzioni regionali di indirizzo politico"*. Tanto premesso, la

³³² In base al quale *"La Giunta regionale definisce annualmente, con deliberazione, la capacità assunzionale propria e degli enti dipendenti, nel rispetto della normativa vigente e degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza contabile. La capacità assunzionale complessiva è ripartita in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente, garantendo comunque per ciascuno di essi il rispetto dei limiti posti allo stesso dall'applicazione dell'articolo 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007")"*.

Sezione osserva che Arpat dovrebbe opportunamente astenersi dal richiamare, impropriamente, nei suoi documenti, una configurazione giuridica di autonomia che non lo contraddistingue ed anzi lo contrappone a quella di “ente dipendente” che gli è propria e da cui deriva la sua dipendenza organico-funzionale e finanziaria dalla Regione, come ribadito anche dalla Corte costituzionale.

A tali enti, inoltre, è stata negata, sempre dalla Corte costituzionale, anche la natura di enti sanitari, affermando che le funzioni ad essi spettanti sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie in senso stretto³³³. Da una parallela analisi condotta nell’ambito della presente relazione sulla gestione sanitaria regionale (cfr. Cap. IX), è emerso, inoltre, che, nel periodo 2016-2022, “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”. Nel 2022, inoltre, “il finanziamento totale di ARPAT ammonterebbe a 48,73 milioni, di cui 44,57 a carico del Fondo sanitario regionale (91,47 per cento)”. In merito alla possibilità di finanziarie le attività delle Agenzie regionali per la protezione ambientale con le risorse del FSI, si ricorda che attualmente è pendente 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.

La Sezione ha ritenuto, dunque, di avviare - anche sotto un profilo di interesse per la spesa di personale - una specifica istruttoria mirata ad acquisire informazioni sulle risorse regionali impegnate a favore dell’ente, specificandone la composizione, ai sensi dell’art. 30 della l.r. n. 30/2009, le modalità di finanziamento e l’utilizzo dei contributi regionali erogati a carico del Fondo sanitario regionale e riferendo, in particolare, sulla loro correlazione con le attività preordinate all’erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) e all’eventuale raccordo con i livelli essenziali di prestazioni ambientali (LEPTA) e alla quota percentuale della spesa di personale ad essi riconducibile.

L’ente ha fornito in risposta una relazione e un quadro di raccordo tra funzioni LEPTA e funzioni LEA che si estende alla quasi totalità delle attività istituzionali svolte. Come ben evidenziato nel paragrafo sopra citato, cui si fa rinvio, l’amministrazione ha descritto i costi di funzionamento³³⁴ (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, distribuendoli in 4 macro-voci in cui si articolano

³³³ “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”.

³³⁴ “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 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”.

le attività di ARPAT (controllo, monitoraggio, supporto tecnico-scientifico, attività analitica di laboratorio) più una ulteriore per i costi generali.

A dimostrazione dell'impegno delle risorse del FSR per l'erogazione dei LEA, ARPAT rappresenta che *"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 indicato, 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.

3.12 Il personale comandato e distaccato

A conclusione dell'esame condotto per il 2021 sull'utilizzo degli istituti del distacco e del comando nell'ambito dei rapporti tra la Regione Toscana e i propri enti strumentali, la Sezione aveva ritenuto non idonei gli elementi forniti dall'amministrazione al fine di accertare la tipologia di funzioni svolte da personale regionale distaccato presso taluni enti, con oneri a carico della Regione. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, si ha distacco anziché comando, quando *"vi è l'utilizzazione temporanea del dipendente presso un ufficio, che è diverso da quello che costituisce la propria sede di servizio, e che rientra comunque nella medesima amministrazione"* (Corte cost. sent. n. 227/2020) risultando giustificato, per tale motivo, l'onere finanziario posto a carico dell'ente di appartenenza, anche in considerazione del fatto che l'attività è svolta nell'interesse di quest'ultimo.

Nello specifico, era stato richiesto all'amministrazione regionale di *"valutare, in concreto e secondo le indicazioni formulate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 227/2020 citata"*, la tipologia di funzioni svolte dal suddetto personale, procedendo - sulla base degli esiti di tali verifiche - alla corretta qualificazione dei rapporti in essere e alla conseguente imputazione della spesa, onde scongiurare possibili effetti elusivi dei limiti alla spesa di personale (art. 1 co. 557 l. n. 296/2006) degli enti strumentali interessati. In esito a tale richiesta, l'ente si era limitato a dichiarare che *"I distacchi oggetto del rilievo riguardano dipendenti della Regione Toscana distaccati presso Enti dipendenti della stessa (Ente Terre Regionale Toscana, Ente Parco San Rossore, ARTI, Autorità Portuale Regionale), che gestiscono funzioni il cui coordinamento - se non responsabilità diretta nell'esercizio - è in capo a Regione Toscana, pertanto il personale regionale agli stessi assegnato in posizione di distacco è chiamato a svolgere funzioni e attività che ricadono nel diretto interesse*

della Regione Toscana, tanto da giustificare, a parere della Scrivente, le modalità di ripartizione della spesa di personale tra ente distaccante e distaccato". Aveva, inoltre, richiamato "la distinzione, di diretta derivazione giurisprudenziale, oltretutto normativa, tra gli istituti del comando e del distacco, quest'ultimo caratterizzato da un preminente interesse dell'amministrazione distaccante, all'utilizzo di proprio personale presso altre amministrazioni, per l'esercizio delle attività e funzioni che caratterizzano tale interesse" citando l'art. 70 del d.lgs. n. 165/2001 che, peraltro, a giudizio della Sezione, non sembra contenere disposizioni dirimenti in merito alla questione trattata.

Tra gli elementi forniti, inoltre, l'amministrazione aveva richiamato le recenti modifiche introdotte dal d.l. n. 36/2022 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 29 giugno 2022, n. 79), precisando di essere tenuta ad applicare la disposizione che prevede la cessazione di tutti i distacchi in essere al 31 dicembre 2022. Anche su tale punto, la Sezione aveva osservato che "lo stesso art. 6, inoltre, al comma 1, lett. b) - introducendo il comma 1- quinquies all'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 - fa salva la possibilità di attivare distacchi nel limite del 25 per cento dei posti non coperti all'esito delle procedure di mobilità ex art. 30 del d.lgs. n. 165/2001", riservandosi di monitorare le decisioni che la Regione avrebbe assunto in merito.

Alla richiesta, da ultimo avanzata, di riferire in merito alle eventuali verifiche e valutazioni nelle more effettuate, l'amministrazione, con nota n. 223559 del 12 maggio 2023, si è limitata a rappresentare che "Con successiva l.r. 40/2022, art. 52, che ha introdotto il comma 9.1.1 all'art. 29 della l.r. 1/2009, la Regione Toscana ha introdotto una parziale deroga ai limiti percentuali di cui sopra, per i comandi e distacchi attivati con taluni enti strumentali, e già attivi alla data del 30/04/2022 (data di entrata in vigore del citato D.L. 36/2022)", citando integralmente la novella introdotta, e specificando che "l'introduzione di tale deroga, nella sua formulazione letterale, è stata concordata con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con i quali, a seguito di osservazioni presentate sulla prima formulazione della disposizione derogatoria regionale, inserita all'articolo 52 della l.r. 29/2022, è stata definita la diversa formulazione - poi inserita all'art. 52 della l.r. 40/2022 - oggi vigente (V. in proposito, Nota di impegno del Presidente della Giunta regionale dell'ottobre 2022)".

Nello specifico, il comma 9.1 dell'art. 29, nel testo concordato e allo stato vigente, dispone che "9.1. I comandi e distacchi attivati fino al 30 aprile 2022 in ambito regionale ai sensi della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), della legge regionale 27 dicembre 2012, n. 80 (Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000), della legge regionale 28 maggio 2012, n. 23 (Istituzione dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla l.r. 88/1998 e l.r. 1/2005) e della legge regionale 8 giugno 2018, n. 28 (Agenzia regionale toscana per l'impiego "ARTI". Modifiche alla l.r. 32/2002. Disposizioni di riordino del mercato del lavoro), sono considerati obbligatori ai sensi e per gli effetti dell'articolo 30, comma 1 quinquies, del d.lgs. 165/2001" (l'originario testo proposto era peraltro di identico contenuto ma veniva inserito come comma 9.1.1, di seguito al comma 9.1 nel quale si introduceva la seguente deroga "La disposizione di cui all'articolo 30, comma 1 quinquies, primo periodo, del d.lgs. 165/2001 non si applica ai comandi e ai distacchi di personale regionale presso enti dipendenti, enti vigilati e aziende ed enti del servizio sanitario regionale, nonché ai comandi e ai distacchi del personale dei suddetti enti ed aziende presso la Regione". Su tale ultima disposizione il Mef aveva sollevato le osservazioni che hanno poi portato alla sua soppressione).

È di tutta evidenza che anche in tal caso il riscontro fornito non può considerarsi esaustivo - ed anzi appare fuorviante ed elusivo della richiesta - poiché si limita ad esporre il fondamento giuridico che ha permesso all'ente di prorogare, a fine 2022, i distacchi in essere, dei quali, peraltro, è stato fornito, come richiesto, un elenco ricognitivo. La Sezione, dunque, non può che confermare i dubbi sopra rappresentati (e a suo tempo espressi) riservandosi di attivare, nell'immediato - in funzione del successivo giudizio di parifica - uno specifico approfondimento istruttorio in merito alla tipologia di funzioni svolte dal personale interessato, al fine di valutare la corretta qualificazione dei rapporti in essere e la conseguente imputazione della spesa.

Ciò anche in considerazione dei possibili effetti elusivi del limite alla spesa di personale previsto dall'art. 1, comma 557 *quater*, della l. n. 296/2006, che potrebbero profilarsi, in futuro, per gli enti coinvolti, e, in particolare, per l'Ente terre regionali toscane che è stato autorizzato, con d.g.r. n. 1256/2021, a superare il limite di spesa 2016 (disposto, per gli enti dipendenti, nella Nota di aggiornamento al DEFR 2022, che ne prevede anche la derogabilità) e presenta, per l'anno 2022, una spesa di personale il cui ammontare è di poco inferiore al parametro preso a riferimento dal legislatore del 2006 (valore medio della spesa sostenuta nel triennio 2011-2013) che, invece, costituisce un vincolo di finanza pubblica e non ammette eccezioni autorizzabili con provvedimenti regionali (per ulteriori dettagli, si rinvia allo specifico punto che tratta del sistema di deroghe alla spesa di personale). Nella relazione fornita in sede istruttorio, peraltro, lo stesso Ente terre regionali toscane, riferendo sulle attività svolte dal personale regionale distaccato, sembra confermare la circostanza - ipotizzata dalla Sezione - che le stesse siano prevalentemente riconducibili alle funzioni proprie dell'ente utilizzatore anziché della Regione.

3.13 Il sistema di nomine dei direttori degli enti

Parimenti, a conclusione del precedente giudizio di parifica sul rendiconto 2021, la Sezione ha ritenuto non superate le criticità segnalate per i direttori degli enti - riguardanti nello specifico: la loro collocazione al di fuori della dotazione organica, la durata dell'incarico coincidente con il mandato politico, in difformità dall'art 19 del Tupi, e l'attribuzione di un trattamento fisso e omnicomprensivo non correlato alla prestazione resa - a fronte delle quali l'ente, in esito al contraddittorio, si era limitato a richiamare la funzione di raccordo politico-amministrativo affidata ai medesimi dalle rispettive leggi istitutive, riservandosi di procedere ad una *"puntuale ricognizione per un eventuale adeguamento delle disposizioni normative"*.

La Sezione aveva in tal caso rilevato che le norme contenute nelle leggi istitutive degli enti attribuiscono ai rispettivi direttori anche la competenza all'adozione di atti gestionali "configurando in tal modo una posizione funzionale analoga a quella dei direttori regionali, per i quali è stata già chiarita la natura non esclusivamente fiduciaria dei relativi incarichi" ed aveva altresì osservato che "per tali figure, devono essere, in ogni caso, disposte sia la collocazione nell'ambito della dotazione organica dei rispettivi enti sia l'attribuzione di un trattamento economico correlato alle prestazioni svolte e, almeno in parte, al raggiungimento di obiettivi di performance misurabili".

Su tale punto l'ente, con la citata nota n. 223559 del 12 maggio 2023, ha replicato evidenziando che *"l'avvio di un eventuale analogo percorso normativo di riqualificazione delle figure dei"*

direttori degli enti al fine di conformarsi alle osservazioni della Sezione deve necessariamente conoscere una preliminare iniziativa politica e il coinvolgimento delle direzioni regionali che, in ragione delle proprie specifiche competenze in materia, esercitano in via ordinaria funzioni di indirizzo e controllo ...”.. Nella successiva fase del contraddittorio non sono state, tuttavia, indicate eventuali azioni avviate in merito. La Sezione, pertanto, ribadisce quanto finora osservato, riservandosi di avviare ulteriori approfondimenti istruttori.

3.14 Considerazioni conclusive

Nel 2022 gli “enti dipendenti” monitorati nel presente paragrafo, di cui la Regione si avvale e che ha istituito ai sensi dell’art. 50 dello Statuto per lo svolgimento di funzioni amministrative ad essa riservate, hanno impegnato il bilancio regionale per 102,85 milioni (erano 98,05 milioni nel 2021), erogati quali contributi di funzionamento (che, si ricorda, finanziano le “attività istituzionali obbligatorie” oltre ai costi fissi della struttura), cui si aggiungono circa 40 milioni di risorse destinate a “programmi di attività” per la parte corrente, sulle quali incidono in maniera significativa quelle erogate ad Arpat (44,57 milioni, come nel 2021) per le politiche ambientali, ad Arti (26,62 milioni, erano 26,88 nel 2021) per le politiche del lavoro e ad Ardsu (18,25 milioni, erano 14,30 nel 2021) per il sistema universitario. L’incremento, rispetto al 2021, di 4,8 milioni del contributo di funzionamento è riferibile per 3,9 milioni ad Ardsu e deriva, secondo quanto comunicato dalla stessa Regione, dal considerevole aumento dei costi energetici, attesa la necessità, per tale ente, di garantire il funzionamento delle residenze universitarie e delle mense aziendali. Ammontano, infine, a 2,53 milioni i contributi complessivamente erogati per programmi di investimento degli enti.

Parimenti si registra un incremento della loro dimensione in termini di unità di personale in servizio, riferibile essenzialmente, in questo caso, ad Arti. Al 31 dicembre 2022, infatti, in base ai dati comunicati dagli stessi enti in fase istruttoria e dalla Regione nelle controdeduzioni finali, detto personale risulta avere una consistenza complessiva di 1.922 unità, di cui n. 64 di livello dirigenziale (erano 1.809, di cui 67 di livello dirigenziale, nel 2021), pari ad oltre il 58 per cento del personale in servizio a tutto il 2022 presso la Regione (Giunta e Consiglio). Di esse, 1.729 unità, di cui 54 di livello dirigenziale, interessano i tre enti sopra citati Arpat, Arti e Ardsu (rispettivamente, 620 unità – di cui 43 di qualifica dirigenziale - per Arpat, 800 unità – di cui 8 di qualifica dirigenziale - per Arti e 309, incluse 3 posizioni dirigenziali, per Ardsu).

In merito alle procedure di adozione dei bilanci di esercizio da parte degli enti, che devono concludersi entro il termine del 30 aprile, nonostante la Sezione abbia finora segnalato la necessità di vigilare tempestivamente sulle stesse, rafforzando i necessari interventi in caso di ritardo nell’adozione di tale documento, si osserva che, alla data di chiusura del contraddittorio (11 luglio 2023), soltanto due enti (Arti e Irpet) avevano adottato il bilancio nel rispetto del predetto termine mentre non risultavano ancora approvati i bilanci di esercizio 2022 di 3 enti, sui 12 monitorati: l’Autorità portuale regionale che, peraltro, era ancora inadempiente anche sul bilancio di esercizio 2021, l’Ente parco regionale della Maremma e l’Ente parco regionale Migliarino San Rossore. Gli elementi informativi acquisiti nel corso dell’istruttoria hanno confermato, per l’Autorità portuale regionale, talune criticità organizzative che erano già emerse nel corso delle verifiche sull’esercizio 2021, sulle quali peraltro l’amministrazione regionale non ha fornito gli aggiornamenti richiesti in sede di contraddittorio, anche con riferimento ad

una proposta di legge che sarebbe stata avanzata al fine di superare tali criticità. Relativamente agli altri due enti, l'amministrazione si è limitata a segnalare che "da comunicazioni informali" risulta che gli stessi procederanno a breve all'adozione dei bilanci non appena ricevuti i pareri dei revisori. A ciò si aggiunge che i tempi medi per la conclusione dell'iter approvativo dei bilanci da parte dell'amministrazione regionale (iter che viene avviato dalla data di adozione del bilancio e prevede una fase istruttoria della competente direzione della Giunta prima dell'approvazione definitiva del Consiglio regionale) sono di circa 6 mesi (a fronte dei 4 mesi mediamente previsti dalle rispettive leggi istitutive degli stessi enti). Tanto premesso, la Sezione ribadisce la necessità di un rafforzamento delle funzioni di controllo e di vigilanza su tali procedure, oltre a quella di adottare le misure ritenute idonee al fine di migliorare la tempestività di approvazione definitiva dei bilanci adottati dagli enti, anche al fine di consentire di poter disporre in tempo utile, prima del giudizio di parifica, almeno del parere conclusivo della fase istruttoria curata dalla Giunta.

In sede di contraddittorio, peraltro, l'amministrazione ha fornito dati aggiornati in merito allo stato delle istruttorie in corso sul 2022, segnalandone la conclusione per 5 enti dei 9 che hanno adottato il relativo bilancio di esercizio. Ancorché non definitivi, i dati mostrano, per tutti i 9 enti, il conseguimento di utili e dunque risultati di esercizio positivi.

Non appaiono altresì superati i profili di criticità già evidenziati nelle relazioni allegate ai precedenti giudizi di parifica sugli assetti organizzativi degli enti, riguardanti, in particolare, la programmazione dei fabbisogni di personale, le misure di contenimento della relativa spesa, l'utilizzo di personale regionale distaccato presso taluni enti e il sistema di nomine dei rispettivi direttori, oltre al loro inquadramento giuridico ed economico.

In merito alla programmazione del fabbisogno di personale, analogamente a quanto illustrato in relazione al personale regionale, anche gli enti strumentali sono tenuti all'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), ovvero del documento unico di programmazione, di durata triennale e soggetto ad annuali aggiornamenti, introdotto dall'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, cd. "decreto reclutamento" e regolato nei contenuti dal d.p.r. 24 giugno 2022, n. 81 e dal d.m. 30 giugno 2022, n. 132, nel quale è confluito, a partire dall'anno 2022, il Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP). Al riguardo, tuttavia, la Sezione segnala il sussistere di modalità procedurali non sempre rispondenti alle prescrizioni normative sopra riportate, appurando in taluni casi e per alcuni enti, in particolare, la mancata adozione del documento oltre a diffuse carenze nei contenuti che, peraltro, erano state già rilevate nella relazione sull'esercizio 2021 (mancata indicazione delle facoltà assunzionali, delle previsioni di spesa inclusa quella relativa al personale a tempo determinato anche eterofinanziata).

È emersa, in particolare, la mancata adozione del PIAO 2022 per l'Ente Terre regionali toscane (che non risulta aver adottato neanche il PTFP 2022-2024) e per l'Ente parco regionale della Maremma. In sede di contraddittorio, peraltro, non sono stati forniti elementi utili a superare quanto rilevato ed anzi l'amministrazione ha segnalato come inadempiente un solo ente (Ente Parco regionale delle Alpi Apuane, che risulta invece aver assolto tale obbligo).

La Sezione, pertanto, conferma i profili di criticità registrati in ordine alle omissioni e alle carenze concernenti l'adozione e il contenuto dei Piani integrati di attività e organizzazione per il 2022 e, di riflesso, dei Piani triennali dei fabbisogni di personale per il triennio

2022-2024, ed evidenzia la necessità che tutti gli enti si adeguino alle disposizioni di cui all'art. 6 del d.l. 80/2021 citato, anche al fine di non incorrere nel regime sanzionatorio previsto per legge, avendo cura, altresì, di redigere tale documento secondo le indicazioni contenute nello schema-tipo elaborato ai sensi del d.m. n. 132/2022. Resta ferma la necessità di garantire, nell'esposizione dei dati riguardanti i nuovi fabbisogni, l'immediata leggibilità degli ulteriori elementi posti a fondamento delle assunzioni già rilevati nella Relazione sul rendiconto 2021. Conclusivamente, la Sezione ritiene necessarie misure di rafforzamento della governance regionale anche attraverso la formulazione di indirizzi in merito all'adozione e al contenuto degli atti di programmazione in argomento, autorizzatori di un rilevante aggregato della spesa di parte corrente cui gli enti fanno fronte con il contributo ordinario di funzionamento.

Sulle misure di contenimento della spesa di personale, è confermato anche per il 2022 il quadro di indirizzi e di deroghe già rilevato nelle precedenti relazioni.

Oltre all'applicazione del limite inderogabile fissato dal legislatore nazionale (spesa media del triennio 2011-2013, ex art. 1, comma 557-*quater* citato), è previsto, infatti, anche un limite individuato dalla Regione negli indirizzi dettati agli enti con la Nota di aggiornamento al DEFR 2022, costituito dalla spesa sostenuta da ciascun ente nel 2016. Quest'ultimo limite è derogabile, secondo gli indirizzi regionali, dagli enti che per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi sono esplicitamente autorizzati con provvedimento della Giunta. A fronte delle perplessità finora sollevate dalla Sezione sulle modalità di calcolo della spesa di personale di cui alla d.g.r. n. 751/2019 che, recependo i suddetti indirizzi, consente di escludere dal relativo computo l'aumento di spesa esplicitamente autorizzato dalla giunta regionale, si dà atto che l'amministrazione, in sede di contraddittorio, pur confermando la vigenza della suddetta d.g.r. n. 751/2019, ha specificato che negli ultimi due esercizi esaminati (2020 e 2021) la stessa non ha trovato applicazione. Parimenti si dà atto che nel corso del 2022 non sono intervenute ulteriori autorizzazioni a derogare il limite di spesa 2016 rispetto a quelle già concesse nel 2021 che hanno portato in particolare il Consorzio Lamma al superamento del tetto previsto dal legislatore nazionale (art. 1, comma 557 *quater*, della l. n. 296/2006). La Sezione ribadisce, in merito, l'inderogabilità del suddetto limite e invita la Regione all'adozione di misure idonee al superamento di tale criticità.

Infine, non risultano, anche per l'anno 2022, ipotesi di applicazione dell'art. 4, comma 3, della l.r. n. 32/2018, che costituisce una ulteriore ipotesi derogatoria dei limiti alla spesa di personale, riguardante, in questo caso la spesa di personale a tempo determinato (consentendo agli enti dipendenti che, nel triennio 2015-2017, non hanno iscritto in bilancio le risorse di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 di avviare le procedure speciali per il superamento del precariato utilizzando e riducendo stabilmente le risorse destinate a collaborazioni esterne di natura intellettuale, calcolate sulla media degli stanziamenti del triennio 2015-2017). È evidente la portata elusiva della norma citata che la Sezione continuerà a monitorare al fine di valutarne l'eventuale applicazione.

Ancora in tema di spesa di personale, la Sezione ha ritenuto di avviare una specifica istruttoria sull'Arpa Toscana (ARPAT) - che beneficia, come noto, di contributi di funzionamento erogati a carico del Fondo sanitario regionale (pari, nel 2022, a 44,57 milioni) - in parallelo con l'analisi condotta su tale ente nell'ambito della gestione sanitaria regionale (cfr. Cap. IX). Specificatamente è stato chiesto di riferire sulle modalità di utilizzo dei contributi erogati

nonché sulla quota percentuale di spesa di personale riconducibile alle attività preordinate all'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) e all'eventuale raccordo con i livelli essenziali di prestazioni ambientali (LEPTA). L'ente ha fornito in risposta una relazione e un quadro di raccordo tra funzioni LEPTA e funzioni LEA che si estende alla quasi totalità delle attività istituzionali svolte. La Sezione, preso atto di quanto indicato, 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 in merito alla possibilità di finanziarie le attività delle Agenzie regionali per la protezione ambientale con le risorse del FSI (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).

Con riguardo al personale regionale distaccato presso taluni enti con oneri a carico della Regione, a fronte degli elementi informativi che la Sezione ha nuovamente richiesto onde accertare la tipologia di funzioni svolte per la corretta qualificazione dei rapporti in essere (distacco o comando) e la conseguente valutazione sulla imputazione della spesa, l'amministrazione si è limitata ad esporre il recente intervento legislativo, disposto con l'art. 52 della l.r. n. 40/2022, che ha reso obbligatori i comandi e i distacchi attivati fino al 30 aprile 2022 in ambito regionale, con specifico riferimento a quelli in essere presso l'Ente terre regionali toscane, l'Autorità portuale regionale e l'Arti (oltre a quelli attivati in ambito sanitario). Come è evidente, il riscontro fornito si limita ad esporre il fondamento giuridico che ha permesso alla Regione di prorogare, a fine 2022, i distacchi in essere, dei quali, peraltro, è stato fornito, come richiesto, un elenco ricognitivo.

La Sezione, dunque, non può che confermare i dubbi a suo tempo rappresentati in merito ai possibili effetti elusivi del limite alla spesa di personale previsto dall'art. 1, comma 557 quarter, della l. n. 296/2006 di una non corretta qualificazione dei rapporti in argomento, riservandosi di attivare, nell'immediato - in funzione del successivo giudizio di parifica - uno specifico approfondimento istruttorio in merito alla tipologia di funzioni svolte dal personale interessato. Tali effetti, peraltro, potrebbero profilarsi in concreto per l'Ente terre regionali toscane che è stato autorizzato, con d.g.r. n. 1256/2021, a superare il limite di spesa 2016 e presenta, per l'anno 2022, una spesa di personale il cui ammontare è di poco inferiore al valore medio della spesa sostenuta nel triennio 2011-2013, che costituisce, come noto, un vincolo di finanza pubblica e non ammette eccezioni autorizzabili con provvedimenti regionali.

Parimenti, la Sezione ritiene non superate le criticità più volte segnalate per i direttori degli enti - riguardanti, nello specifico, la loro collocazione al di fuori della dotazione organica, la durata dell'incarico coincidente con il mandato politico, in difformità dall'art 19 del Tupi, e l'attribuzione di un trattamento fisso e omnicomprensivo non correlato alla prestazione resa - a fronte delle quali l'ente, in fase istruttorie, ha evidenziato che un eventuale percorso normativo di riqualificazione di tali figure *“deve necessariamente conoscere una preliminare iniziativa politica e il coinvolgimento delle direzioni regionali che, in ragione delle proprie specifiche competenze in materia, esercitano in via ordinaria funzioni di indirizzo e controllo ...”*. Nella successiva fase del contraddittorio non sono state, tuttavia, indicate eventuali azioni avviate in merito. La Sezione,

pertanto, ribadisce quanto finora osservato, riservandosi di avviare ulteriori approfondimenti istruttori.

A conclusione del capitolo viene, pertanto, proposta la seguente tabella riassuntiva delle criticità sopra esposte. Si precisa che la mancata indicazione dei singoli enti interessati dalle diverse criticità è correlata al fatto che sia le relazioni trasmesse dagli enti oggetto di esame sia le informazioni rese in sede di contraddittorio dall'amministrazione stessa non sono apparse esaustive in modo tale da potere escludere, con certezza, la presenza di criticità anche in enti rispetto ai quali viene dichiarata la conformità degli atti e della gestione alla normativa vigente.

GLI ENTI E LE AGENZIE REGIONALI - ESERCIZIO 2022				
Criticità rilevate	Riferimento nel capitolo	Presente anche in precedenti gestioni finanziarie	Descrizione	Effetti
Mancata indicazione, nei piani di fabbisogno del personale dei costi associati al personale in servizio e di quelli relativi a tutte le tipologie di assunzioni previste e altre carenze informative.	1.6	SI	I piani non forniscono una puntuale dimostrazione della previsione di spesa associata alle diverse componenti della spesa di personale complessivamente prevista, tra cui la spesa di personale a tempo determinato limitandosi in molti casi ad esporre la programmazione delle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato. Inoltre, non contengono la dimostrazione delle risorse provenienti da "altri soggetti" (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) destinate al finanziamento di tutte le assunzioni.	Tali carenze impediscono una corretta valutazione delle singole componenti della spesa - nel complesso programmata -, in funzione della loro coerenza con gli stanziamenti di bilancio nonché del rispetto dei diversi limiti cui le stesse sono assoggettate. Risulta difficile ricostruire gli importi previsti in deroga ai diversi limiti di spesa (art. 1, comma 557-quater, l. n. 296/2006 per la spesa di personale complessiva e art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 per la spesa di personale a tempo determinato).
Mancata approvazione PIAO o contenuti difformi dalla previsione normativa	1.6	NO	Mancata approvazione PIAO o contenuti difformi dalla previsione normativa	Regime sanzionatorio previsto dalle norme in materia
Consorzio Lamma superamento del limite di spesa di personale imposto dal legislatore nazionale.	1.8 e 1.9	SI	La Regione ha autorizzato l'ente a derogare al limite di spesa regionale (spesa del 2016) pur nella consapevolezza che lo stesso aveva già superato il limite dell'art. 1, comma 557-quater, della l. n. 296/2006.	Violazione dei vincoli di finanza pubblica e conseguente spesa non autorizzata sul bilancio dell'ente.
Dubbi sulla corretta qualificazione giuridica del distacco di personale regionale presso gli enti.	1.12	SI	Il personale regionale distaccato presso gli enti è retribuito dalla RT. Alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 227/2020 vi è il dubbio che nei casi esaminati l'istituto corretto da applicare fosse il comando anziché il distacco.	Imputazione non corretta della spesa che, in caso di distacco, viene posta a carico dell'ente di provenienza (Regione) anziché dell'ente utilizzatore, con potenziale elusione dei limiti di spesa di personale da parte di quest'ultimo.
Direttori degli enti: criticità dell'inquadramento giuridico.	1.13	SI	Collocazione dei direttori fuori dalla dotazione organica.	Effetto espansivo della spesa di personale dell'ente. Maggiore spesa non autorizzata (vedi sentenza Corte cost. n. 227/2020).
Direttori degli enti: durata degli incarichi difforme dall'art. 19 del TUpi e coincidente con la durata del mandato politico (<i>spoil system</i>).	1.13	SI	Gli incarichi dirigenziali che comportano l'esercizio di compiti di gestione sono regolati dal meccanismo di <i>spoil system</i> .	Commistione tra la sfera politica e la sfera gestionale e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Costituzione).
Direttori degli enti: attribuzione di un trattamento fisso e omnicomprendivo	1.13	SI	Il trattamento non è suddiviso in componente fissa e componente accessoria e non è correlato al raggiungimento di obiettivi di performance.	Violazione dell'art. 36 della Costituzione che impone la correlazione della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e delle regole del CCNL sul trattamento accessorio.

CAPITOLO XIII

LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE NEL RENDICONTO DELLA REGIONE

Sommario: 1. Il portafoglio azionario della Regione. Considerazioni generali e rilievi critici. - 2. Le partecipazioni nel rendiconto regionale. - 2.1 Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate. - 2.2 Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate. - 2.3 Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione. - 3. I trasferimenti a favore delle società. - 4. La revisione periodica delle partecipazioni detenute dalla Regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016 - 4.1 Attività di razionalizzazione della Regione: un'analisi generale. - 4.2 Analisi di singole società. - 4.2.1 Alatoscana S.p.A. - 4.2.2 Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. - 4.2.3 Internazionale marmi e macchine Carrarafiore S.p.A. - 4.2.4 Firenze Fiera S.p.A. - 4.2.5 Interporto Toscana Centrale S.p.A. - 4.2.6 SEAM S.p.A. - 4.2.7 Co.Svi.G. S.c.r.l. - 4.2.8 Fidi Toscana S.p.A. - 4.2.9 Terme di Montecatini S.p.A. - 4.2.10 Sviluppo Toscana S.p.A. - 5. Interventi legislativi regionali in materia di società. - 5.1 L.r. n. 40/2022, art. 38. - 5.2 L.r. n. 44/2022, art. 2 e l.r. n. 48/2022, art. 1. - 6. Considerazioni conclusive.

1. Il portafoglio azionario della Regione. Considerazioni generali e rilievi critici

Il portafoglio azionario della Regione risulta immutato rispetto agli anni precedenti, fatta eccezione per un aumento nel numero delle partecipazioni indirette a seguito della qualificazione della società Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A. quale società a controllo pubblico³³⁵.

Più in dettaglio e con riferimento alle partecipazioni dirette, sotto il profilo quantitativo, il portafoglio azionario presenta un valore nominale pari a 158,3 milioni, esattamente come nel 2021. A bilancio, il valore delle partecipazioni è pari invece a 144 milioni, con una flessione di poco meno di 1 milione rispetto all'anno precedente.

Tale riduzione, se si escludono le partecipazioni detenute in società in liquidazione, risulta dovuta alle perdite d'esercizio registrate dalle società Fidi Toscana S.p.A., Firenze Fiera S.p.A. e Interporto Toscano "A. Vespucci" S.p.A., le cui partecipazioni hanno registrato una riduzione del valore pari a: euro 281.520,71 per Fidi Toscana S.p.A., euro 205.058,51 per Firenze Fiera S.p.A., euro 311.752,14 per Interporto Toscano "A. Vespucci" S.p.A. Complessivamente le riduzioni di valore delle partecipazioni detenute nelle tre società anzidette risultano pari a euro 798.331,36, cui sommano euro 197.265,79 della società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, per totali euro 995.597,15, in parte assorbiti dalle rivalutazioni aventi ad oggetto le partecipazioni in società che hanno chiuso il bilancio in utile (Sviluppo Toscana

³³⁵ La configurazione della società come "a controllo pubblico" segue alla sottoscrizione a febbraio 2022 di un patto parasociale tra i soci pubblici Regione Toscana, Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno, Comune di Livorno, Comune di Collesalveti, Provincia di Livorno, CCIAA Maremma e Tirreno, che rappresentano il 58,62 per cento del capitale sociale.

S.p.A., Alatoscana S.p.A., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Internazionale Marmi e Macchine Carrara fiere S.p.A. e Co.Svi.G. s.c.r.l.).

Sul punto, ci si limita a rilevare come la valutazione delle partecipazioni in società partecipate e controllate secondo il metodo del patrimonio netto avvenga *“sulla base dei bilanci degli enti/società controllati e/o partecipati al 31/12/2021 in quanto non ancora disponibili i bilanci dell'esercizio 2022”*; addirittura, la valutazione della partecipazione detenuta nella società Terme di Montecatini S.p.A. è avvenuta sulla base del bilancio 2019, giacché i bilanci degli esercizi 2020 e 2021 non sono stati approvati (si veda la Nota integrativa allo Stato patrimoniale e Conto economico, p. 105). Tale circostanza desta perplessità sotto un duplice profilo.

Infatti, non solo rappresenta un indice della incapacità della Regione di esercitare i propri diritti di socio, addirittura in società controllate o *in house*, ma rende sostanzialmente inattendibili i valori rappresentati in bilancio, che hanno a riferimento documenti contabili non aggiornati. Non solo. Siffatto modo di procedere si pone in patente contrasto con il principio contabile OIC 17 - Bilancio consolidato e metodo del patrimonio netto. Detto principio difatti, per quanto concerne la data di riferimento del bilancio della partecipata, statuisce: *“164. Il metodo del patrimonio netto si applica utilizzando il bilancio approvato dalla partecipata, riferito alla stessa data del bilancio della partecipante. È tuttavia accettabile assumere un progetto di bilancio formalmente redatto dall'organo amministrativo della partecipata, qualora non sia ancora intervenuta l'approvazione da parte dell'assemblea. 165. Nel caso in cui la data di chiusura del bilancio diverga da quella della partecipante, ai fini dell'applicazione del metodo del patrimonio netto si fa riferimento ad un bilancio intermedio della partecipata la cui chiusura coincida con quella della società partecipante. 166. Nel solo caso di società collegate, se la data di chiusura dell'esercizio è diversa dalla data di riferimento del bilancio della partecipante è accettabile utilizzare un bilancio a data diversa purché si verifichino le seguenti condizioni: – la differenza non ecceda i tre mesi; – la differenza di data del bilancio sia mantenuta costante; – la diversità di data venga indicata nella nota integrativa della partecipante; – vengano riflessi gli effetti di operazioni ed eventi significativi verificatisi tra la data del bilancio della collegata e quella della partecipante, ed essi siano posti in evidenza nella nota integrativa della partecipante.”*

In sede di controdeduzioni (note prot. nn. 5351/2023 e 5356/2023), la Regione ha precisato che la valutazione delle partecipazioni azionarie sulla base dei valori patrimoniali dell'esercizio precedente appare consentita dall'allegato 4.2 [allegato 4.3.: n.d.R.] al d.lgs. n. 118/2011 il quale prevede che *“nell'esercizio in cui non risulti possibile acquisire il bilancio o il rendiconto (o i relativi schemi predisposti ai fini dell'approvazione) le partecipazioni in società controllate o partecipate sono iscritte nello stato patrimoniale al costo di acquisto o al metodo del patrimonio netto dell'esercizio precedente”*. In tal modo ha evitato valutazioni delle partecipazioni differenziate sulla base di bilanci riferiti ad esercizi diversi nonché basate su schemi di bilancio non approvati nelle assemblee e tendenzialmente privi del parere del collegio sindacale e/o della società di revisione.

Nel prendere atto dei chiarimenti offerti, si ricorda che il medesimo articolo citato dall'Amministrazione regionale dispone che *“Ai fini della redazione del proprio rendiconto, gli enti devono esercitare tutte le possibili iniziative e pressioni nei confronti delle proprie società controllate al fine di acquisire lo schema di bilancio di esercizio o di rendiconto predisposto ai fini dell'approvazione, necessario per l'adozione del metodo del patrimonio netto. Nei confronti società partecipate anche da altre amministrazioni pubbliche, è necessario esercitare le medesime iniziative e pressioni unitamente*

alle altre amministrazioni pubbliche partecipanti." In tale contesto, sembra che il ricorso a bilanci di esercizi precedenti debba venir inteso come residuale eventualità e non come modalità ordinaria.

Per quanto concerne, invece, il profilo qualitativo si confermano le 18³³⁶ partecipazioni dirette detenute in altrettante società operanti nei seguenti settori economici:

- Settore finanziario-creditizio (Fidi Toscana S.p.A., Banca Popolare Etica S.c.a.r.l.);
- Settore fieristico-espositivo-congressuale (Internazionale Marmi e Macchine S.p.A., Firenze Fiera S.p.A., Arezzo Fiere e Congressi Srl);
- Settore trasporti e infrastrutture (Interporto Toscana Centrale S.p.A., Interporto Amerigo Vespucci S.p.A., Toscana Aeroporti S.p.A., Alatoscana S.p.A., Società Esercizio Aeroporto Maremma – Seam S.p.A.);
- Settore termale (Terme di Montecatini S.p.A., Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, Terme di Casciana S.p.A. in liquidazione);
- Settore ricerca-innovazione-tecnologia (Consorzio Energia Toscana – CET S.c.r.l., Agenzia Regionale Recupero Risorse – Arrr S.p.A., Italcertifer S.p.A.);
- Settore sviluppo economico (Sviluppo Toscana S.p.A.);
- Settore ambientale (Consorzio per lo sviluppo delle aree geotermiche – Co.Svi.G. S.c.r.l.).

L'analisi del portafoglio regionale consente di svolgere alcune osservazioni generali. Si nota anzitutto l'eterogeneità dei campi economici in cui operano le società partecipate dalla Regione nonché l'ampio ricorso, da parte dell'amministrazione, alle deroghe previste dal legislatore in riferimento ai parametri (di scopo e attività) fissati dall'art. 4 TUSP. Risultano infatti riconducibili alle deroghe di legge le seguenti partecipazioni: Fidi Toscana S.p.A. (art. 26, co. 2 TUSP), Banca Popolare Etica s.c.r.l. (art. 4 co. 9-ter TUSP), le tre società del settore fieristico (Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Immobiliare Marmi e Macchine CarraraFiore S.p.A., Firenze Fiera S.p.A.: art. 4 co. 7 TUSP), Terme di Montecatini S.p.A. (art. 4 co. 9 TUSP), Italcertifer S.p.A. (art. 4 co. 9 TUSP), Società Esercizio Aeroporto della Maremma – Seam S.p.A. (art. 4 co. 9 TUSP).

Il portafoglio regionale presenta inoltre più società operanti nello stesso settore: fatta eccezione per i settori "sviluppo economico" e "ambientale", con una partecipazione ciascuna, negli altri settori la Regione detiene partecipazioni in più società. Sebbene risulti evidente come l'ambito operativo di maggior rilevanza in termini di numero di partecipazioni detenute sia quello relativo a trasporti e infrastrutture, con cinque partecipazioni in altrettante società (Interporto Toscana Centrale S.p.A., Interporto Amerigo Vespucci S.p.A., Toscana Aeroporti S.p.A., Alatoscana S.p.A., Società Esercizio Aeroporto Maremma – Seam S.p.A.), si registrano plurime partecipazioni anche nei settori finanziario-creditizio (2 partecipazioni), fieristico-espositivo (3 partecipazioni), ricerca-innovazione-tecnologia (3 partecipazioni), termale (3 partecipazioni, di cui 2 in società in liquidazione).

Sul punto, non può non rilevarsi come la partecipazione in più società operanti nello stesso settore economico – e dunque svolgenti attività analoghe o simili – rappresenti una

³³⁶ La società Eams S.r.l. in liquidazione è stata cancellata dal registro delle imprese in data 22 luglio 2022.

violazione dell'art. 20 co. 2 lett. c) TUSP, il quale, in tali ipotesi, impone un'attività di razionalizzazione da parte dell'Amministrazione socia.

In sede istruttoria (nota prot. 4523/2023), era stato richiesto alla Regione di voler dar conto delle ragioni della mancata attività di razionalizzazione ex art. 20 co. 2 lett. c) TUSP, nonostante il tempo trascorso dall'entrata in vigore della norma.

L'Amministrazione dava riscontro a quanto richiesto (nota prot. 4807/2023) rinviando alla nota della Direzione Politiche Mobilità, Infrastrutture e Traposto Pubblico Locale che, con esclusivo riferimento alle società Interporto Toscano A. Vespucci e Interporto della Toscana Centrale, motivava la scelta di detenere entrambe le partecipazioni sostanzialmente sulla base di *"criteri di efficienza e di strategicità territoriale attraverso un presidio dei servizi intermodali su tutto il territorio regionale"*. A tutta evidenza, la risposta risulta anzitutto parziale, in quanto non tiene conto delle altre partecipazioni societarie detenute dalla Regione rispetto alle quali si pone la medesima criticità (la nota istruttoria faceva espresso riferimento alle partecipazioni detenute anche nel settore fieristico-espositivo e ricerca-innovazione-tecnologia); inoltre, i chiarimenti offerti neppure appaiono del tutto soddisfacenti con riferimento al caso specifico: si osserva, infatti, che le motivazioni addotte a sostegno del mantenimento di entrambe le partecipazioni senz'altro giustificano la compresenza sul territorio regionale di due interporti (intesi come infrastrutture interportuali), mentre non sembrano idonee a superare i rilievi svolti dalla Sezione con riferimento alla contemporanea partecipazione da parte della Regione al capitale di rischio delle due società che tali infrastrutture gestiscono.

Tali conclusioni devono ritenersi confermate anche a seguito delle controdeduzioni presentate sul punto dalla Regione (note prot. nn. 5351/2023 e 5356/2023).

La Regione, infatti, evidenzia che la scelta di mantenere distinte le due società logistiche poggia su due elementi: la strategicità territoriale (da garantire attraverso un presidio di servizi intermodali su tutto il territorio regionale) e le diverse condizioni in cui versano le due società. In particolare, sotto quest'ultimo profilo viene rappresentato che *"la mancanza in entrambe le società di una maggioranza assoluta di quote da parte della Regione Toscana, anche in presenza di patti parasociali sottoscritti, preclude la possibilità che la Regione Toscana possa imporre agli altri soci una operazione straordinaria di fusione"*.

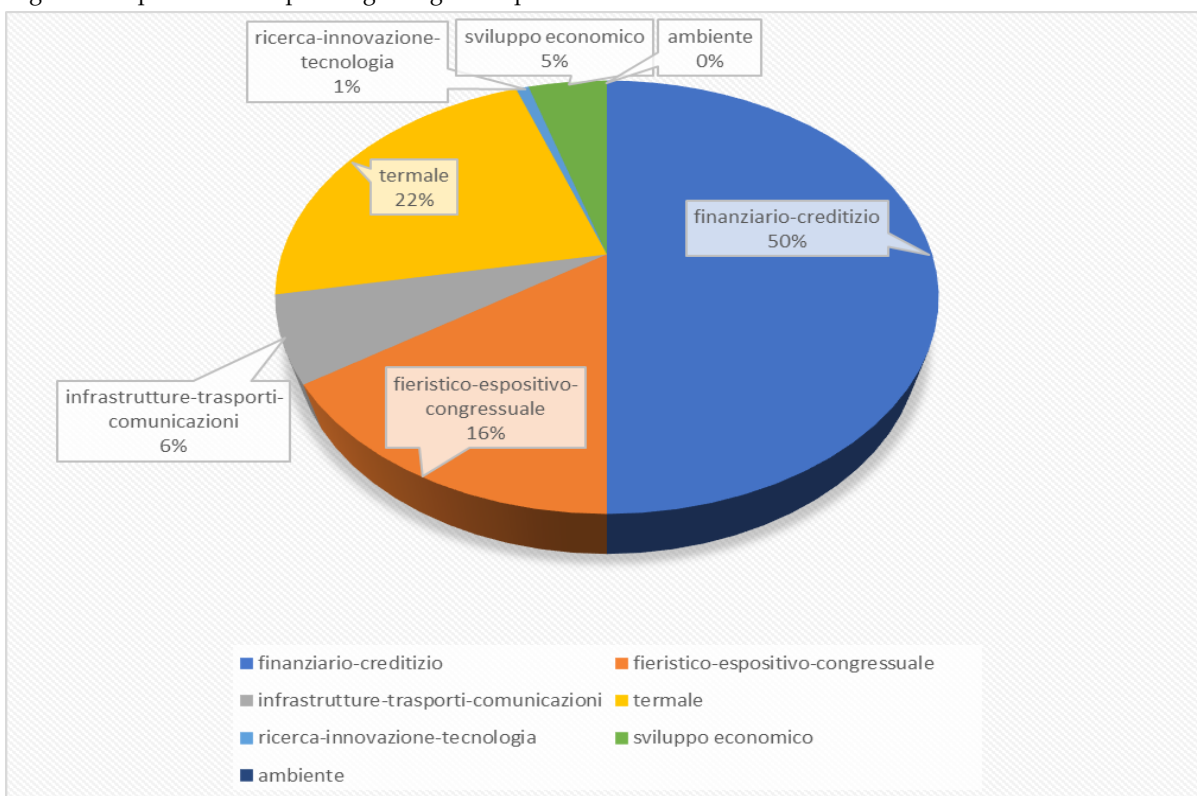
Inoltre, secondo quanto rappresentato dalla Regione, l'Interporto di Livorno è oggetto del Piano di risanamento ex art. 67 L.F. e, pertanto, fintanto che il Piano non sarà concluso e la situazione economica finanziaria non risulterà essere in equilibrio, azzerando i debiti bancari contratti, la prospettiva della fusione societaria non risulta possibile. Allo stesso modo la società Interporto A. Vespucci è in fase di ristrutturazione del debito ai sensi dell'art. 67 della legge fallimentare, mentre gli azionisti dell'Interporto della Toscana Centrale non hanno ancora approvato il Piano Industriale. Secondo la regione, quindi la disomogeneità delle condizioni aziendali impedisce di fatto di operare ad una fusione tra le due società e rende necessaria il mantenimento, strategico, delle partecipazioni nelle due società con gestioni separate e distinte.

La Sezione prende atto delle controdeduzioni dell'amministrazione regionale e ribadisce che la strategicità territoriale può venir garantita anche attraverso una sola società di gestione dei due interporti, mentre la *"disomogeneità delle condizioni aziendali"* non sembra possa

giustificare l'omessa attivazione di misure di razionalizzazione nel corso degli anni (valendo, al limite, solo per il periodo più recente).

A fronte della eterogeneità delle partecipazioni detenute, deve rilevarsi una concentrazione delle risorse regionali sostanzialmente in soli tre settori economici: *i)* settore finanziario-creditizio, in cui il valore nominale delle azioni/quote complessivamente detenute è pari a 79 milioni; *ii)* settore termale, in cui il valore nominale delle azioni complessivamente detenute è pari a 36 milioni (di cui circa 29 milioni in società in liquidazione); *iii)* settore fieristico-espositivo-congressuale, con un valore nominale delle azioni/quote complessivamente detenute pari a 25 milioni (Fig. 1).

Fig. 1 - Composizione del portafoglio regionale per settore e valore nominale – anno 2022.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Regione.

Le partecipazioni detenute in società operanti nei tre anzidetti settori economici rappresentano circa l'ottantotto per cento del valore (nominale) dell'intero portafoglio regionale, pari a circa 140 milioni su un totale di 158 milioni.

Peraltro, si osserva come il valore nominale delle sole azioni di Fidi Toscana S.p.A. sia pari a 79 milioni, così risultando la partecipazione di gran lunga più consistente nell'intero portafoglio regionale in termini di partecipazione al capitale sociale, seguita da Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione (16,7 milioni) e Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. (13 milioni). Sul punto, non può non rilevarsi come la metà delle risorse regionali risulti allocata proprio nei settori maggiormente critici, considerate le *performance* delle società in termini sia di dati di bilancio (ad esempio, Internazionale Marmi e Macchine S.p.A. ha chiuso in perdita gli esercizi 2017/2020, così come Terme di Montecatini S.p.A., attualmente in concordato), che di *governance* (ad esempio, incapacità da parte degli organi societari di Terme di

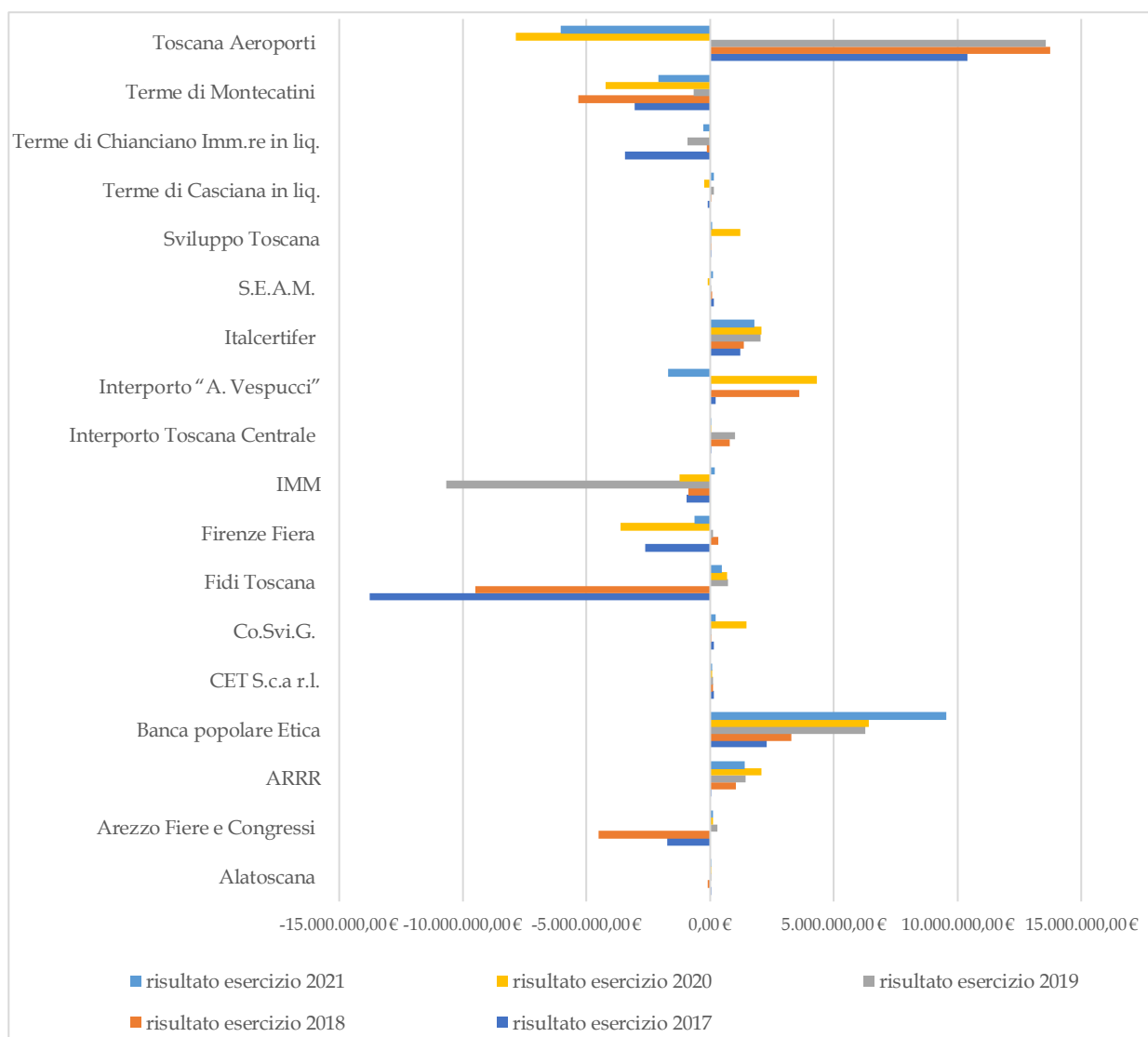
Montecatini S.p.A. o di Fidi Toscana S.p.A. di esprimere un piano industriale in adempimento alle prescrizioni contenute nel piano di razionalizzazione regionale, così come diffusamente rappresentato nelle precedenti relazioni di accompagnamento alla parifica ove viene dato conto dei continui ritardi e degli adattamenti delle misure di razionalizzazione di cui queste due società sono destinatarie).

Quanto appena rappresentato, oltre a suscitare interrogativi in merito alle scelte allocative dell'Amministrazione ed alla volontà di mantenere in portafoglio queste partecipazioni, determina evidenti ed immediati impatti sul bilancio regionale, primariamente attraverso il fondo perdite società partecipate.

A tal proposito, merita da ultimo esaminare il portafoglio azionario regionale sotto il rilevante aspetto delle *performance* delle società che lo compongono.

Il primo dato di interesse è sicuramente rappresentato dal risultato di esercizio. Diverse società nel quinquennio 2017/2021 presentano infatti risultati di esercizio negativi, anche per più anni consecutivi e per importi rilevanti (Fig. 2).

Fig. 2 - Risultati di esercizio delle partecipate regionali (2017/2021).



Fonte: elaborazione Corte dei conti, dati Regione Toscana.

I risultati di esercizio danno maggiormente conto dello “stato di salute” di alcune società partecipate laddove si prenda quale periodo di riferimento il decennio 2011/2021 (Tab. 1).

Se si escludono le società attualmente in liquidazione (Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. e Terme di Casciana S.p.A.), nonché le società che non hanno mai presentato risultati di esercizio negativi nei periodi di riferimento³³⁷, il quadro che emerge non può che destare preoccupazione. Ci sono infatti società (le tre società del settore fieristico-espositivo, Fidi Toscana S.p.A., Sviluppo Toscana S.p.A., Interporto Vespucci, Terme di Montecatini S.p.A.) le quali nel corso di un decennio hanno regolarmente presentato risultati di esercizio negativi.

In sede di controdeduzioni (note prot. nn. 5351/2023 e 5356/2023), la Regione ha precisato i dati relativi al bilancio di alcune partecipate, aggiornando i risultati di esercizio al 2022.

Emerge, quindi, che IMM S.p.A., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Interporto Vespucci S.p.A. e Sviluppo Toscana S.p.A. chiudono il bilancio 2022 in utile. Sul punto, si osserva tuttavia quanto segue:

I) Interporto Vespucci S.p.A. chiude con un utile di 2,1 milioni a fronte dei 3,6 milioni di perdite prospettato nel Business Plan 2020/2024. Tuttavia, deve rilevarsi che il positivo risultato di esercizio è stato determinato principalmente dalle vendite di beni non strategici effettuate nel corso dell'esercizio. Come si apprende dalla Nota Integrativa al Bilancio 2022, *“Il valore della produzione è pari ad euro 16.077.789 (euro 3.666.494 nel precedente esercizio). L'importo dei ricavi delle vendite e delle prestazioni, ammontante a euro 9.583.631 è così suddiviso: - ricavi operativi correnti (prevalentemente canoni di locazione) € 2.268.631; - vendite di beni immobili iscritti tra le rimanenze € 7.315.000. (omissis) Gli altri ricavi e proventi si riferiscono per euro 6.058.048 a quote di esercizio di contributi in c/capitale riscattati, per € 731.159 a plusvalenze su vendita di immobili iscritti nelle immobilizzazioni, per euro 176.883 agli incentivi del GSE per l'impianto fotovoltaico, e per euro 51.449 ad altre componenti attive”* (così anche Relazione sulla gestione al Bilancio 2022).

II) Internazionale Marmi e Macchine Carraraifiere S.p.A., secondo quanto riferisce la Regione nelle controdeduzioni, registra un utile nel 2022 pari a euro 73.343,00. Tuttavia, da verifiche sul sito della società e da visure sul portale Telemaco – Infocamere, non risulta ancora (quantomeno) depositato il Bilancio per l'esercizio 2022³³⁸. Ci si limita pertanto a prendere atto del dato comunicato dalla Regione.

III) Arezzo Fiere e Congressi S.p.A. chiude l'esercizio 2022 con un utile di esercizio di euro 322.653,00, registrando un valore superiore a quanto prospettato nel Piano di risanamento 2022/2025 che per tale annualità prevedeva un utile di euro 155.012,20. Tuttavia, preme rilevare come la società abbia deciso, anche nell'esercizio 2022, di adottare la deroga prevista dall'art. 60 co. 7-bis d.l. n. 104/2020, non imputando a conto economico il 100 per cento della quota annua di ammortamento delle immobilizzazioni materiali e immateriali pari a complessivi euro 548.051,00 (da far confluire, come previsto per legge, in una riserva indisponibile), deducibili fiscalmente.

³³⁷ Per Seam S.p.A. non sono state prese in considerazione né la perdita d'esercizio del 2020 – tenuto conto del particolare momento storico – né quella, esigua, dell'esercizio nel 2011.

³³⁸ Le verifiche sul sito della società (alla pagina “Amministrazione trasparente”) e sul sito Telemaco sono state effettuate in data 11 luglio 2023.

Sempre in sede di controdeduzioni, la Regione ha riferito che sia Fidi Toscana S.p.A. che Firenze Fiera S.p.A. chiudono l'esercizio in perdita, rispettivamente, di 1,5 e 4,2 milioni; ha, altresì, precisato, in merito alla mancata approvazione dei bilanci 2020 e 2021 di Montecatini Terme S.p.A., che tale circostanza *“è stata determinata sostanzialmente dalle divergenze sorte sui criteri di redazione degli stessi (presentati da parte dell'amministratore con criteri di funzionamento e non di liquidazione)”*. La Sezione prende atto.

Tab. 1 – Risultati di esercizio di alcune partecipate regionali (esercizi 2011/2021).

(in euro)

Risultati d'esercizio	Arezzo Fiere e Congressi	Fidi Toscana	Firenze Fiera	IMM	Interporto "A. Vespucci"	Sviluppo Toscana	Terme di Casciana*	Terme di Chianciano Immobiliare*	Terme di Montecatini
2011	7.767,00	251.133,00	-880.509,00	4.121,00	-1.541.085,00	8.893,00	-393.108,00	8.466,00	-1.671.111,00
2012	17.024,00	-2.354.121,00	-1.749.484,00	12.906,00	64.452,00	1.794,00	-461.682,00	-958.690,00	103.407,00
2013	-2.898.259,00	-6.062.765,00	-2.380.904,00	17.462,00	-5.243.086,00	1.241,00	3.671,00	17.583,00	634.103,00
2014	-730.028,00	-3.560.205,00	1.395.499,00	-1.495.820,00	-399.603,00	811,00	2.826,00	-439.763,00	711.370,00
2015	-211.754,00	-13.940.522,00	66.343,00	-1.904.201,00	-3.223.521,00	-145.927,00	-340.085,00	36.661,00	-3.058.648,00
2016	55.216,00	209.879,00	149.287,00	-894.249,00	-469.367,00	-546.545,00	-134.484,00	-49.738,00	-5.333.359,00
2017	-1.749.316,00	-13.751.612,00	-2.617.236,00	-964.797,00	204.198,00	624,00	-109.839,00	-3.454.225,00	-675.179,00
2018	-4.518.428,00	-9.486.651,00	339.486,00	-894.322,00	3.587.045,00	1.132,00	1.616,00	-134.090,00	-4.247.186,00
2019	274.088,00	734.232,00	110.169,00	-10.679.138,00	55.841,00	2.917,00	130.646,00	-918.757,00	-2.098.017,00
2020	125.042,00	696.117,00	-3.642.619,00	-1.224.230,00	4.305.754,00	1.212.595,00	-252.750,00	-36.092,00	Bilancio non approvato
2021	118.627,00	453.103,00	-641.862,00	166.406,00	-1.715.930,00	65.632,00	148.963,00	-267.276,00	Bilancio non approvato

*società in liquidazione.

Fonte: elaborazione Corte dei conti, dati Regione Toscana.

2. Le partecipazioni nel rendiconto regionale

2.1 Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate

Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate è disciplinato dall'art. 21 del TUSP, 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 una previsione che tiene conto degli effetti della pandemia da Covid 19. Difatti, l'art. 10, comma 6 bis, del d.l. n. 77 del 2020 dispone che *“in considerazione degli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, 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”*. 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.

Per l'esercizio 2020, la Regione aveva iscritto a rendiconto un fondo perdite per un valore pari a 20,84 milioni, adeguandosi alle indicazioni della Sezione che, in sede di giudizio sul rendiconto 2019, non aveva parificato il risultato di amministrazione limitatamente al mancato accantonamento del fondo perdite società partecipate.

Nell'esercizio 2021, il fondo perdite era stato iscritto a rendiconto per un valore pari a 22,96 milioni; in tale occasione, la Regione aveva calcolato il fondo avvalendosi della facoltà concessa dal legislatore ex d.l. n. 77/2021 di non tener conto delle perdite di esercizio per il 2020, pur ritenendo in via prudenziale di accantonare una somma superiore. In tale occasione, la Sezione, nel prendere atto di tale scelta, peraltro ritenendola sostanzialmente condivisibile - in considerazione del particolare contesto economico-sociale, che ancora risentiva della pandemia, nonché delle condizioni delle società - rilevava tuttavia come non fosse stato possibile ricostruire la quantificazione della somma ulteriormente accantonata a fondo, in assenza di chiarimenti della Regione.

Nell'esercizio 2022, il fondo perdite ex art. 21 TUSP viene quantificato in 26,96 milioni, con un incremento, dunque, di 4 milioni rispetto all'anno precedente.

In sede istruttoria (nota prot. 4807/2023), la Regione dava conto delle modalità di costruzione del fondo: *“Relativamente all'accantonamento al 31/12/2022 al fondo perdite societarie pari a euro 26.961.611,61 (cap/u 74090), si precisa che l'importo è superiore a quanto determinato secondo il d.lgs. n. 175/2016 e il d.l. n. 77/2021 (€ 13.405.264,04). Tale accantonamento sarà applicato al Bilancio di previsione 2023 in sede di assestamento.*

Tale maggiore accantonamento ha natura prudenziale e deriva dalle seguenti considerazioni:

- *anche per l'esercizio finanziario 2022 è vigente il d.l. 77/2021 art. 10 comma 6-bis, che dispone la sterilizzazione delle perdite di esercizio registrate nel 2020 sollevando gli enti dall'accantonare le risorse finanziarie nell'ambito del fondo perdite. Tale circostanza, tuttavia, non elimina la*

perdita di esercizio e ne mantiene una traccia formale oltre che sostanziale nell'ambito dello stato patrimoniale dell'esercizio successivo;

- i dati di pre-consuntivo relativi all'esercizio 2022, potrebbero risentire degli effetti negativi indotti dall'attuale situazione socio economica e suggeriscono prudenza nella determinazione delle risorse da accantonare al fondo perdite societarie. (Mail della Direzione Programmazione e Bilancio del 31/05/2023)." L'Amministrazione regionale allegava altresì una tabella atta a rappresentare la "costruzione" del fondo.

Ciò posto, dall'analisi del fondo, si vede chiaramente come la società che maggiormente incide sulla consistenza dello stesso sia Fidi Toscana S.p.A., così confermando una tendenza già rilevata gli scorsi anni.

2.2 Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate

In conformità a quanto disposto dall'art. 11, co. 6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, la "Relazione sulla gestione" allegata al Rendiconto generale della Regione per l'anno 2022 illustra gli esiti della verifica dei crediti e dei debiti, esistenti al 31/12/2021, tra l'Amministrazione e le società (partecipate e controllate) facenti parte del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione.

Sul punto si richiama il disposto normativo citato, a mente del quale *"la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie"*.

Con riferimento alle asseverazioni prodotte dagli organi di revisione delle società, si confermano le criticità già riscontrate nelle precedenti relazioni: sovente non sono idonee a fornire chiarimenti in merito alle ragioni delle eventuali discordanze riscontrate, limitandosi a dar conto degli importi. La mera sottoscrizione di un prospetto contabile non è sufficiente a soddisfare le finalità disposta dalla normativa vigente; al contrario, è necessaria una vera e propria attività di revisione con dettagliata evidenza delle poste debitorie/creditorie reciproche ed analitica rappresentazione dei criteri contabili adottati; tale circostanza risulta particolarmente rilevante laddove non solo siano stati utilizzati per la redazione del prospetto criteri contabili diversi da quelli utilizzati in sede di bilancio, ma anche in ragione del diverso sistema contabile utilizzato dalle società partecipate rispetto all'amministrazione socia. Sul punto, in sede di controdeduzioni, la Regione ha dato conto di aver segnalato a tutte le società la necessità di un maggior arricchimento dei documenti contenuti le asseverazioni.

Ciò posto, deve tuttavia positivamente rilevarsi come, contrariamente a quanto osservato nelle scorse relazioni, Co.Svi.G s.c.r.l. è l'unica a non aver presentato l'asseverazione del proprio revisore (integrandola successivamente, in data 12 giugno 2023³³⁹; cfr. nota istruttoria Regione prot. n. 4961/2023).

Per quanto riguarda la Regione, il Collegio dei revisori dei conti con parere n. 2 del 28 aprile 2023, esprimeva l'asseverazione di legge, rilevando l'assenza di criticità. Tuttavia, come

³³⁹ Nell'asseverazione viene dato conto di un credito della società verso la Regione pari a 40.000,00 euro per quote sociali.

lo scorso anno, si rileva che tale parere risulta fornito di una motivazione solo formale, trascurando di dar conto delle ragioni dei mancati allineamenti.

Tanto premesso in via generale, si osserva anzitutto che – analogamente allo scorso anno – ci sono società rispetto alle quali non sono stati rilevati rapporti reciproci di debito/credito con la Regione al 31/12/2022; tali società sono: Terme di Casciana S.p.A. in liquidazione, Bagni di Casciana S.r.l. in liquidazione (controllata indiretta), Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, Gestioni complementari termali S.r.l. (controllata indiretta), Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A., Destination Florence Convention and Visitors Bureau S.c.r.l. (controllata indiretta).

Complessivamente, gli esiti della riconciliazione mostrano una diminuzione delle poste non riconciliate rispetto allo scorso anno, quando erano state registrate una sottostima dei residui attivi pari quasi al 40 per cento ed una sovrastima dei residui passivi (comprensivi IVA) di oltre il 300 per cento.

In particolare, dai dati a disposizione, emerge chiaramente come il disallineamento interessi le poste contabili relative alla gestione dei fondi regionali. Come nei precedenti anni, si nota subito che la preponderanza delle partite non allineate faccia capo ai rapporti intercorrenti tra la Regione e le due partecipate Fidi Toscana S.p.A. e, soprattutto, Sviluppo Toscana S.p.A.

La mancata conciliazione di poste contabili per importi significativi non può che destare preoccupazione per i possibili riflessi sugli equilibri di bilancio (oltre a riverberarsi – a tutta evidenza – anche sul bilancio delle società, a detrimento della bontà delle risultanze contabili). A tal fine, basti richiamare le poste contabili relativi alla gestione di fondi da parte di Sviluppo Toscana S.p.A.: a fronte di residui attivi della Regione pari a circa 170 mila euro, la società dichiara debiti per 73,88 milioni (non riconciliati 73,72 milioni); a fronte di residui passivi nella contabilità regionale pari a 43,87 milioni, la società dichiara crediti per 15 mila euro (non riconciliati 43,87 milioni).

Tale circostanza desta altresì perplessità considerata la natura pubblica delle risorse ed il loro importo complessivo, considerato che immobilizzare risorse presso un soggetto diverso dalla Regione – peraltro distraendo tali risorse da altre destinazioni possibili *medio tempore* – si pone in netto contrasto con i principi costituzionali che presidiano la trasparenza dei bilanci pubblici e la buona amministrazione.

Ci troviamo di fronte a risorse che spariscono dal bilancio della Regione, in quanto destinate a finanziare progetti, la cui erogazione è rimessa a Sviluppo Toscana; che a sua volta, però, le mantiene nello stato patrimoniale come debiti nei confronti della Regione (come detto non vi è alcuna corrispondenza tra i residui attivi della Regione).

Proprio in riferimento al principio di trasparenza dei bilanci, si evidenzia l'uso peculiare che viene fatto dalla Regione di questi fondi in giacenza presso Sviluppo Toscana S.p.A.: una parte di questi vengono impiegati dalla Regione quali mezzi di copertura degli oneri finanziari scaturenti da disposizioni di legge, sub specie di maggiori entrate (extra tributarie) (cfr. leggi regionali n. 16/2022 e n. 40/2022). Quindi le stesse risorse vengono trasferite con specifici

impegni di spesa e introitate nuovamente al bilancio, secondo esigenza, per ulteriori finalità quali entrate extratributarie, cambiando la finalità attribuita a tali risorse.

In considerazione della rilevante mole di documentazione inviata non può che rinviarsi al prossimo giudizio di parifica l'approfondimento di questa tematica che, però, suscita profonda apprensione in considerazione dell'ammontare delle risorse in gioco che svaniscono e ricompaiono nel bilancio della Regione.

A fronte di simili rilievi si ritiene opportuno nuovamente attenzionare la Regione dal voler adottare modalità contabili idonee a dar conto della gestione delle risorse trasferite, attraverso una rappresentazione chiara dei movimenti contabili (che, si ricorda, costituiscono cosa diversa dalle modalità di gestione delle risorse stesse), così superando il carattere chiaramente "strutturale" del fenomeno. In sede di controdeduzioni, la Regione ha confermato che il disallineamento delle poste contabili relative ai fondi dipende dal diverso sistema di contabilità; in merito alle possibili ipotesi di superamento della problematica, la Regione si è detta *"disponibile ad approfondire ulteriormente il tema delle modalità di contabilizzazione"*.

Per quanto concerne la mancata riconciliazione delle poste contabili in ragione delle peculiari modalità cui è tenuta Fidi Toscana S.p.A., corre peraltro l'obbligo evidenziare come desti ancor più preoccupazione la circostanza che la Regione si serva come organismo intermedio di una società che – in considerazione della sua qualificazione di intermediario finanziario – è tenuta alla gestione fuori bilancio delle risorse regionali.

2.3 *Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione*

Conformemente a quanto disposto dall'art. 11 comma 6 lett. l) del d.lgs. n. 118/2011, la Relazione sulla gestione allegata al Rendiconto della Regione contiene l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate a favore di enti ed altri soggetti. Attualmente non risultano garanzie prestate a favore di società partecipate.

3. **I trasferimenti a favore delle società**

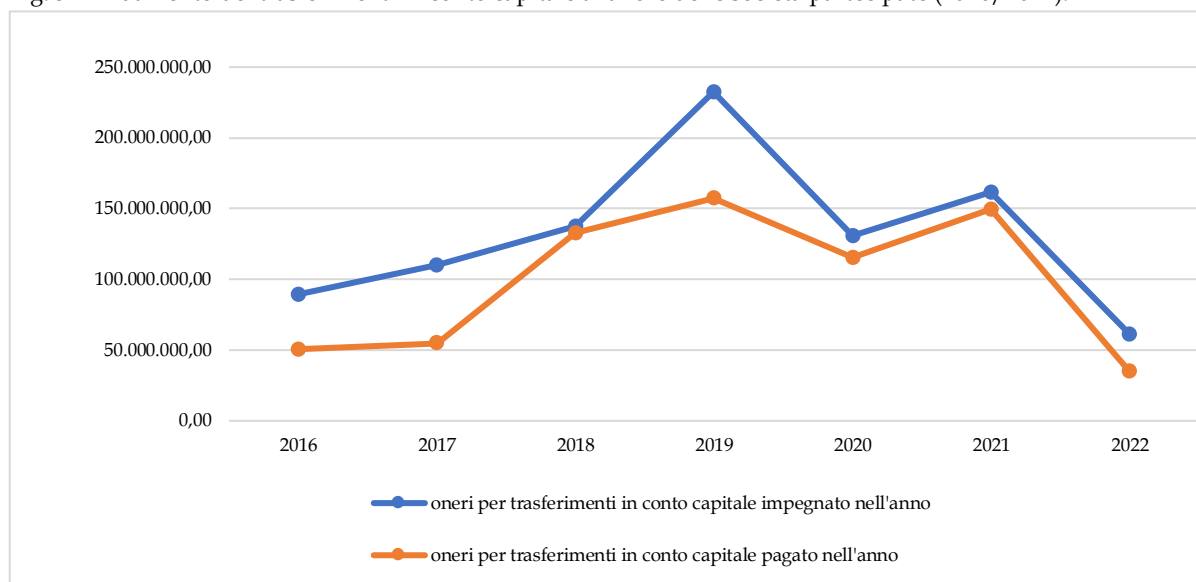
In sede istruttoria (nota prot. n. 4523/2023), è stato chiesto alla Regione di voler fornire i dati inerenti ai trasferimenti effettuati a favore delle proprie partecipate nel corso dell'anno 2022 e nel primo semestre del 2023, distinguendo tra trasferimenti in conto capitale ed in conto esercizio e motivando circa le ragioni di ciascun trasferimento.

La Regione ha dato riscontro alla nota istruttoria (nota prot. n. 4807/2023) fornendo i dati richiesti.

Dall'analisi della documentazione inviata e rispetto ai dati relativi all'esercizio 2021, si rileva anzitutto un evidente decremento nei trasferimenti da parte della Regione a favore delle proprie società partecipate. Per l'esercizio 2022, il totale dei trasferimenti in parte capitale impegnato è di 61,40 milioni a fronte di 161,63 milioni nel 2021, mentre il totale dei trasferimenti in parte capitale pagato è di 34,96 milioni a fronte di 149,60 milioni nell'esercizio precedente. Parimenti per quanto concerne i trasferimenti effettuati in conto esercizio: nel 2022, a fronte di 36,25 milioni impegnati, ne risultano pagati 25; nel 2021, erano stati impegnati 71,66 milioni e pagati 39,81.

Più in dettaglio, per quanto concerne i trasferimenti in conto capitale, si osserva un'importante flessione rispetto agli esercizi precedenti, sia per la quota impegnata che per quella liquidata (di oltre il cinquanta per cento in entrambi i casi) (Fig. 3). I trasferimenti in conto capitale sono genericamente motivati, come gli scorsi anni, a titolo di contributi per investimenti.

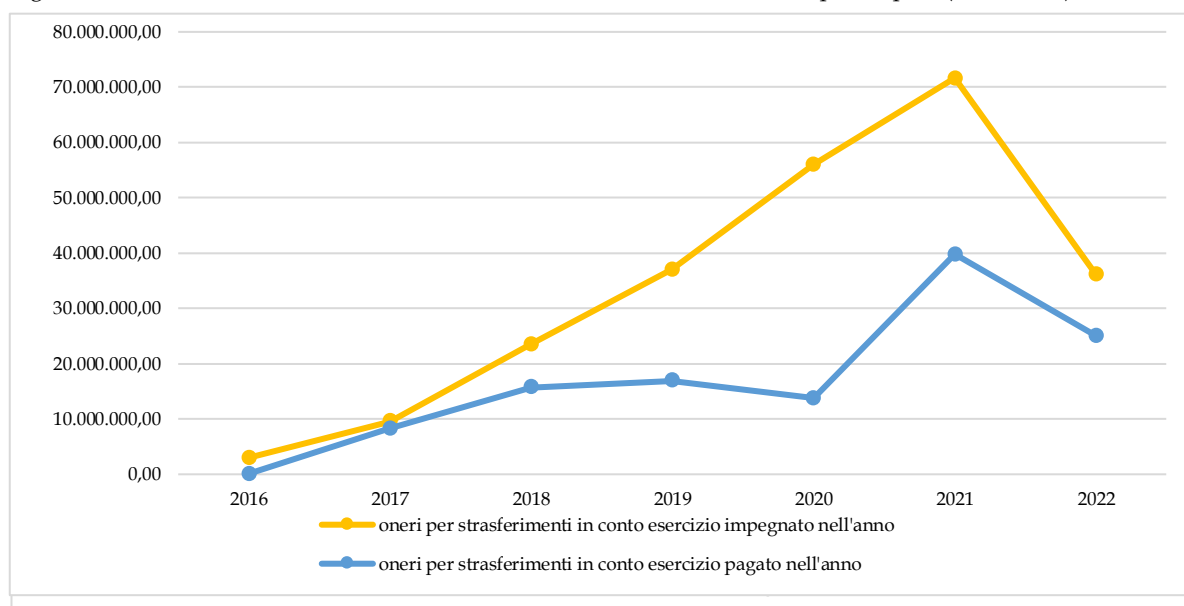
Fig. 3 - Andamento dei trasferimenti in conto capitale a favore delle società partecipate (2016/2022).



Fonte: elaborazione Corte dei conti, dati Regione Toscana.

Anche i trasferimenti in conto esercizio registrano un decremento importante, sia per la quota impegnata che per quella liquidata a favore delle società (anche in questo caso siamo attorno al cinquanta per cento in entrambi i casi) (Fig. 4). Le motivazioni alla base di questi trasferimenti sono riconducibili all'acquisto di servizi e trasferimenti correnti.

Fig. 4 - Andamento dei trasferimenti in conto esercizio a favore delle società partecipate (2016/2022).

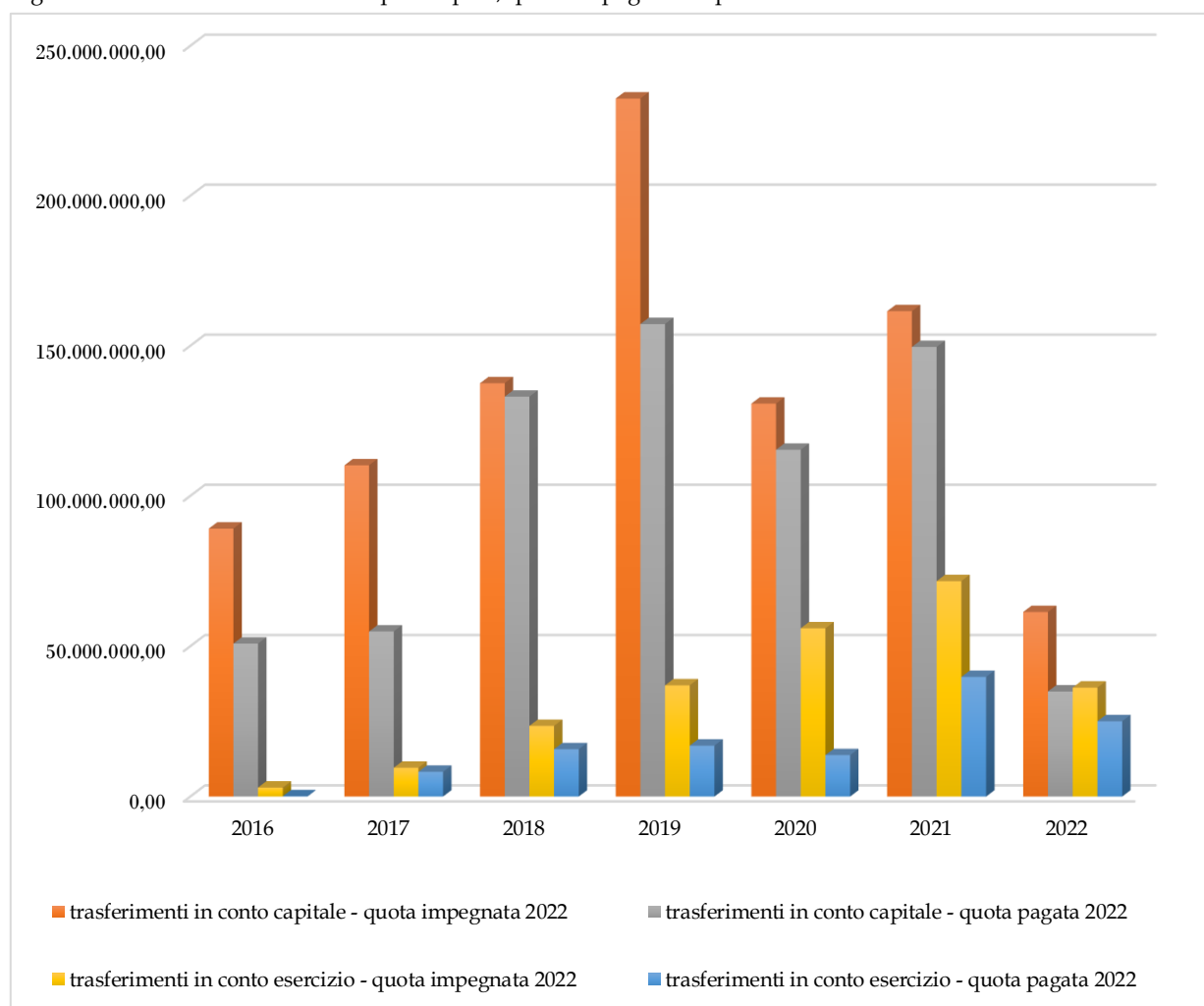


Fonte: elaborazione Corte dei conti, dati Regione Toscana.

Nel 2022, i trasferimenti da parte della Regione a favore delle proprie partecipate tornano ai livelli del 2016, dopo anni (dal 2017 al 2021) in cui i superavano i 100 milioni per la parte capitale e si attestavano su una media di 40 milioni per la parte corrente.

Altro elemento positivo è la riduzione del *gap* tra quota impegnata e quota pagata dei trasferimenti, in quanto indice di una miglior attività di programmazione da parte della Regione e, conseguentemente, di un più efficiente utilizzo delle risorse regionali (Fig. 5).

Fig. 5 - Trasferimenti a favore delle partecipate, quota impegnata e quota accantonata.



Fonte: elaborazione Corte dei conti, dati Regione Toscana.

Infine, si deve tuttavia rilevare come, dai dati trasmessi dalla Regione in riferimento al primo semestre del 2023, emerge chiaramente un nuovo incremento dei trasferimenti a favore delle società partecipate, soprattutto per la parte in conto capitale. Infatti, risultano già impegnati 140,90 milioni (pagati 13,64 milioni) per la parte in conto capitale e 15,95 milioni (pagati 5 milioni) per la parte in conto esercizio.

4. La revisione periodica delle partecipazioni detenute dalla Regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016

In conformità alla disciplina dettata dal decreto legislativo n. 175 del 2016, la Regione ha adottato il Piano di razionalizzazione periodica per l'anno 2022 con deliberazione del Consiglio regionale n. 110 del 22 dicembre 2022, che approva la nota di aggiornamento al Documento di Economia e finanza 2023. Unitamente al Piano, sono state adottate la relazione tecnica al Piano e la relazione sullo stato di attuazione del precedente Piano di razionalizzazione periodica.

La Sezione, in occasione del giudizio di parifica del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2022, ha come di consueto svolto un'analisi del provvedimento.

Di seguito gli esiti di tale attività di controllo.

4.1 Attività di razionalizzazione della Regione: un'analisi generale

L'analisi condotta dalla Sezione sul Piano di razionalizzazione 2022 e sulla Relazione sullo stato di attuazione del Piano 2021 non ha sostanzialmente evidenziato novità rispetto agli anni precedenti, pur a fronte di un quadro non scevro da criticità.

Per un verso, infatti, si assiste allo "strenuo" mantenimento di tutte o quasi le partecipazioni detenute, così riducendo l'attività di razionalizzazione a poco più di un mero adempimento formale.

Vengono difatti mantenute partecipazioni in società che versano da tempo in situazioni finanziarie delicate, idonee a sfociare in vere e proprie crisi aziendali; è il caso di Firenze Fiera S.r.l., Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Fidi Toscana S.p.A., Interporto A. Vespucci S.p.A., Interporto Toscana Centrale S.p.A., Società Esercizio Aeroporto Maremma - Seam S.p.A., Sviluppo Toscana S.p.A. Attraverso lo strumento del "monitoraggio rafforzato", che interessa ben nove società su diciotto, vengono "mantenute in vita" società in situazioni di forte tensione finanziaria, idonea a riverberarsi - attraverso il fondo perdite società partecipate o eventuali contributi - sul bilancio regionale.

In aggiunta alle disposizioni del TUSP, infatti, la Regione ha da tempo disciplinato (da ultimo con d.g.r. n. 171/2019) un particolare procedimento denominato "monitoraggio rafforzato", dedicato alle società oggetto di azioni di razionalizzazione, per la verifica dello stato di avanzamento delle misure di adempimento, ed alle società che necessitano di periodico controllo, in ragione della particolare situazione economico-finanziaria in cui le stesse versano e che potrebbe sfociare in uno stato di crisi aziendale.

Considerato che le condizioni di criticità delle suddette società persistono nonostante l'applicazione del monitoraggio rafforzato e che ciononostante la Regione persevera sia nel mantenimento delle società che nel ricorso massivo a tale strumento, la Sezione chiedeva (nota prot. n. 4523/2023) se fossero allo studio ipotesi implementative dello strumento in questione ovvero soluzioni per porre termine allo stato di criticità delle predette società.

L'Amministrazione replicava (nota prot. n. 4807/2023) sostanzialmente dando conto delle attività svolte in attuazione del piano di razionalizzazione, peraltro senza evidenziare particolari elementi idonei a sostenere l'effettiva utilità del monitoraggio rafforzato.

La Sezione non può che prendere atto di quanto rappresentato pur senza tuttavia poter esprimere un giudizio positivo in merito all'atteggiamento riservato dal socio pubblico nei confronti delle proprie partecipate, il quale si pone in evidente contrasto con lo spirito di fondo che innerva il TUSP, ovvero l'abbandono della logica del "salvataggio a tutti i costi".

Richiamando quanto detto nel paragrafo iniziale di questo capitolo in merito alle opache *performance* di molte delle società partecipate dalla Regione, la Sezione nuovamente si interroga in merito alla effettiva utilità di (partecipazioni in) società costantemente in perdita o, comunque, in situazioni assolutamente precarie; queste, infatti, a tutta evidenza non paiono rappresentare strumenti idonei alla cura dell'interesse pubblico, al più costituendo potenziali fonti di oneri a carico della finanza regionale.

Peraltro, come già rilevato sopra, a distanza di quasi sei anni dall'entrata in vigore del TUSP, la Regione continua a mantenere partecipazioni in società che svolgono attività analoghe, circostanza questa che impone, a mente dell'art. 20 co. 2 lett. c) TUSP, un'attività di razionalizzazione da parte dell'Amministrazione socia. Tale circostanza, unita allo stato precario in cui versano alcune società (si pensi alle tre società operanti nel settore fieristico-espositivo-congressuale), ha quale immediata conseguenza un aumento esponenziale di rischio per il socio Regione.

L'analisi del piano di razionalizzazione della Regione e dello stato di avanzamento del precedente ormai da diverso tempo non presentano elementi di novità, sostanziandosi nel mantenimento di tutte le partecipazioni, nonostante lo stato in cui talune di queste versano. Le azioni di razionalizzazione previste, inoltre, si sostanziano sovente nella riedizione delle misure previste nei piani precedenti ed hanno tempi di realizzazione estremamente lunghi e spesso sono oggetto di rimodulazione, così determinando un sostanziale svuotamento delle prescrizioni del piano. Le stesse, peraltro, sembrano ispirate – come già più volte detto – ad una logica di "salvataggio a tutti i costi" della società, piuttosto che alla tutela delle finanze regionali e, ancor prima, delle finalità istituzionali asseritamente perseguite dalla Regione mediante lo strumento societario. In sintesi, si rileva una *compliance* meramente formale all'obbligo di legge.

Non in ultimo, non può esimersi dal rilevare come l'analisi svolta nel corso del tempo sui piani di razionalizzazione adottati dalla Regione ponga dubbi sulla reale capacità di quest'ultima di esercitare compiutamente i diritti scaturenti dal proprio *status* di socio, anche se di maggioranza/controllo.

Ciò posto, la Sezione rinnova il proprio giudizio negativo sul piano adottato dalla Regione.

4.2 Analisi di singole società

4.2.1 Alatoscana S.p.A.

Come risulta dalla documentazione trasmessa, il servizio di continuità territoriale è in situazione di proroga dal 1° febbraio 2023 al 1° febbraio 2024 con oneri a totale carico della Regione per un ammontare di 1,1 milioni (in bilancio sino al 2025) per garantire la continuità aerea ai cittadini elbani, oltre ad euro 650.000,00 come contributo annuale a copertura degli

oneri a titolo di compensazione, sostenuti per lo svolgimento delle attività di natura non economica relative alla sicurezza, all'antincendio, al controllo del traffico aereo, alla polizia ed alle dogane, necessarie per mantenere operativo l'aeroporto. È peraltro previsto lo scioglimento della società al 31 dicembre 2023 salvo delibera contraria.

Allo stato attuale l'aeroporto opera in regime di proroga (sino al 31 ottobre 2023) nei confronti della compagnia aerea aggiudicataria del precedente bando. Al momento non è stata attivata la nuova procedura di gara.

Difatti, a dimostrazione delle difficoltà della Regione nel gestire la società partecipata, allo stato attuale i soci, tra cui la stessa Regione, non hanno adottato alcuna decisione circa la volontà di proseguire della forma di gestione attuale non avendo, nessuno degli enti soci coinvolti, espresso una chiara volontà di investire sul progetto di ampliamento della pista che, consentendo l'atterraggio di aerei di dimensioni maggiori, permetterebbe una più ampia fruibilità del servizio da parte di cittadini dell'Isola dell'Elba e uno sviluppo turistico e di promozione del territorio (il Sindaco di Campo nell'Elba, nel cui territorio è ubicato l'aeroporto, ha promosso sul punto una consultazione popolare che tuttavia non ha raggiunto il quorum necessario).

Come evidenziato dalla Regione dalla risposta istruttoria, la scadenza della società dipende dall'adozione delle determinazioni in sedi diverse e determinanti sono le risorse disponibili a ciò destinate dagli enti istituzionali. Ma tra i soggetti istituzionali vi è la Regione stessa che, a dimostrazione della totale incertezza che regna sulla gestione della società partecipata, non ha previsto accantonamenti finanziari all'interno dei bilanci di previsione 2023-2025.

Allo stato attuale, appare evidente l'incapacità della Regione di orientare le scelte societarie sembrando ormai prossima la scadenza del termine posto come scioglimento della stessa; sempre che la Regione non decida di intervenire in soccorso della società finanziando ulteriori "periodi transitori".

4.2.2 Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.

Già lo scorso anno la Sezione si era espressa negativamente sul Piano 2019/2021. La situazione della partecipata è da molti anni di forte criticità ed è riuscita a registrare bilanci positivi solo con il soccorso dei soci pubblici. Anche il bilancio 2021 chiude con un risultato positivo in ragione della sospensione totale dell'imputazione contabile degli ammortamenti, per euro 547 mila (ex cd Milleproroghe) nonché per contributi pari a 1,5 milioni.

Ora la società è alle prese con un nuovo piano industriale che, come evidenziato dalla Regione, segue le medesime linee guida del precedente.

La situazione appare caotica e senza una definizione chiara del futuro della partecipata. Dalla risposta istruttoria è emersa l'assenza di una volontà da parte degli altri soci pubblici di sottoscrivere un patto di sindacato che concretizzi il controllo pubblico sulla società (tant'è che la Regione Toscana ha qualificato la propria partecipazione in Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. come una mera partecipazione senza controllo).

La Regione ritiene necessario aggiornare il piano industriale alla luce degli avvenimenti intervenuti alla chiusura dell'esercizio 2022 che possono avere un impatto sulla crescita dei

costi aziendali e sui flussi di cassa. Piano che deve realizzare una riduzione dei costi diretti e indiretti e l'equilibrio economico finanziario agendo in più direzioni: riconversione dell'intero complesso immobiliare con riguardo alla destinazione d'uso; rafforzamento societario, mediante l'attivazione di processi di aggregazione con altri Enti Fieristici, incorporazioni e accordi di rete, a livello regionale e interregionale, in analogia a quanto sta già avvenendo a livello nazionale (cosa significhi non è dato sapere); attenta analisi sulle effettive possibilità di utilizzo dello strumento previsto dall'art. 25 TUSP riguardo l'assorbimento degli eventuali esuberi di personale della società; un'azione coesa di controllo e guida da parte di tutti i soci pubblici, allorquando si potranno porre scelte importanti per le sorti della società; una costante azione di monitoraggio del Piano (ci si chiede tuttavia se il monitoraggio possa essere considerato una linea d'azione).

Quanto evidenziato non rappresenta una novità ma torna a ripetersi ogni anno. Basti guardare le azioni previste per il Piano di Razionalizzazione 2023: a) procedere con un ulteriore confronto con i soci pubblici per rivalutare la sottoscrizione di un patto parasociale, che potrebbe avvenire entro giugno 2023, così da poter ripristinare la definizione di controllo pubblico per la società; b) approvare una versione aggiornata del Piano Industriale, contenente le strategie di sviluppo e il riassetto del complesso immobiliare, da approvare entro giugno 2023. In caso di mancato conseguimento dei suddetti obiettivi la Regione potrà deliberare il proprio recesso dalla società mediante cessione delle partecipazioni detenute.

In sede di controdeduzioni, la Regione ha precisato: *“nel piano di razionalizzazione 2023 sono previste 2 azioni: sottoscrizione di patto di sindacato con i soci pubblici e aggiornamento del Piano Industriale che non sono ad oggi state realizzate. Per ciò che concerne il risultato economico del bilancio 2022, la società ha chiuso con un utile di esercizio di € 322.653,00, registrando un valore superiore a quanto prospettato nel Piano di risanamento 2022 – 2025 che per tale annualità prevedeva un utile di € 155.012,20”*.

Nel prendere atto delle precisazioni rese, oltre a richiamare quanto evidenziato nel paragrafo iniziale di questo capitolo in merito alla sospensione della contabilizzazione di quote di ammortamento per circa 500 mila euro (ex d.l. n. 104/2020), si rileva che il conto economico 2022 ha registrato un decremento del valore della produzione da euro 3.453.179 a euro 2.416.822, risultato derivante dall'incremento dei ricavi da vendite e prestazioni (passati da euro 1.887.824 a euro 2.116.811) e dal decremento dei ricavi diversi (passati da euro 1.575.354 a euro 300.010 per l'annullamento di vari ristori e sostegni straordinari). Le vendite e prestazioni derivano essenzialmente da attività extra fieristiche riconducibili alla gestione dei concorsi pubblici e alla concessione dei locali e dalla determinazione del prezzo finale variabile del trasferimento delle manifestazioni orafe a Italian Exhibition Group che è stato calcolato nella misura massima di € 956.000 al raggiungimento degli obiettivi predefiniti, verificati dalla apposita Commissione nella riunione del 22/06/2022. I ricavi diversi derivano in particolare da sostegni e crediti d'imposta accordati da provvedimenti governativi (in tal senso la relazione sulla gestione - Bilancio 2022). In sostanza, dunque, i ricavi derivanti dall'attività fieristico-congressuale rappresentano una minima parte del totale, mentre un ruolo rilevante lo svolgono le entrate straordinarie quali contributi e sostegni. Tale circostanza non può che avere valenza negativa in un'ottica di continuazione di attività.

4.2.3 Internazionale marmi e macchine Carrarafiere S.p.A.

La società chiude l'esercizio 2021 con un utile di euro 166.406,00, per la prima volta dopo cinque anni. Ma tale risultato non è frutto dell'attività caratteristica della società e di un aumento di ricavi, ma merito dei contributi pubblici ottenuti a ristoro dei mancati ricavi dovuti agli effetti della pandemia e dell'azione di contenimento dei costi attuata secondo le previsioni del Piano Industriale. La stessa Regione riconosce che sono stati rilevati scostamenti significativi rispetto al Piano Industriale di Risanamento 2021-2024 e che permangono non trascurabili rischi e condizioni di incertezza legati al mutato contesto macroeconomico e alle nuove sopravvenute e negative situazione gestionali.

Pertanto, si provvede "ad una nuova revisione" del Piano industriale. Purtroppo, la società, oltre a vivere una situazione di criticità gestionale, ha subito ingenti danni all'intero complesso fieristico a causa della eccezionale ondata di maltempo che il 18 agosto 2022 ha colpito la costa apuana. Pertanto, l'adozione del nuovo Piano è stata rinviata a marzo 2023. Per la società si rileva il permanere delle condizioni di cui all'art. 20, comma 2 TUSP (in particolare la condizione di cui alla lett. e) ...".

Il Piano di risanamento è stato approvato il 12 aprile 2023 ma senza che le azioni necessarie al rilancio della società "siano ancora sviluppate!!".

Riguardo la vendita di alcuni *assets* aziendali, fondamentale per la società partecipata, l'operazione straordinaria prevista dal piano industriale 2021-2024 di cessione del Centro Direzionale e della Marmoteca, risulta ancora non portata a compimento. È in corso una nuova procedura di vendita, alternativa a quella avviata nel 2021 a cui aveva risposto Sviluppo Toscana S.p.A. con una manifestazione di interesse non vincolante (società partecipata dalla Regione Toscana).

Non si condivide l'ottimismo della Regione allorquando sostiene che la società sta operando concretamente per attuare le operazioni straordinarie confermate nel nuovo Piano Industriale 2023-2026. Conclusione che permane nonostante le precisazioni fornite in sede di controdeduzioni: *"Le azioni e le strategie contenute nel piano presentato dalla Società e approvato dall'assemblea degli azionisti in data 12 aprile 2023 prospettano ipotesi di ridimensionamento dell'organico e di revisione dei costi di struttura. (omissis) In sede di analisi del bilancio di esercizio 2022 è stata effettuata una comparazione con quanto previsto nel Piano per l'annualità 2022 che ha evidenziato che i dati del consuntivo 2022 risultano sostanzialmente in linea con quanto prospettato nel Piano. Il bilancio di esercizio 2022 chiude con un utile di € 73.343,00."*

4.2.4 Firenze Fiera S.p.A.

Non si possono che confermare i rilievi critici già evidenziati nella scorsa relazione. Non vi è nulla di nuovo in quanto dichiarato dalla Regione nella documentazione istruttoria allorquando evidenzia come " ... la situazione della società appare in aggravamento; nella relazione sulla gestione gli amministratori segnalano che nonostante i finanziamenti e i contributi a fondo perduto ricevuti è continuato il deterioramento della situazione finanziaria della società, che mostra una disponibilità 11,2 milioni di euro a fronte di un'esposizione finanziaria nei confronti delle banche di 15,9 milioni, con una posizione finanziaria netta negativa e pari a - 4,7 milioni di euro. ... Dal confronto dei dati della situazione finanziaria dell'esercizio 2020, 2021 e del primo semestre 2022, emerge che la

Società ha subito un ulteriore peggioramento della posizione finanziaria netta che, come è noto, è una delle discriminanti su cui si basa la generazione o meno del valore aziendale. Nel corso del primo semestre 2022 infatti è continuata l'erosione della liquidità per la necessità di far fronte alle esigenze della gestione ordinaria e per finanziare gli interventi di investimento sul patrimonio immobiliare. ... In particolare, l'elevato peso dell'indebitamento in rapporto alle risorse proprie rischia di compromettere la capacità della società di operare come entità di funzionamento oltre che di dedicare adeguate risorse al suo risanamento e al rilancio dell'attività."

Difficile, quindi, commentare le azioni previste nel Piano di Razionalizzazione 2023 per Firenze Fiera che, secondo la Regione, sono molto articolate ed esprimono la volontà della Regione di affrontare, in coordinamento con gli altri soci pubblici, le problematiche della società. Ci troviamo di fronte alla predisposizione dell'ennesimo Piano di risanamento e rilancio che, qualora approvato, potrebbe consentire ai soci pubblici di intervenire con le modalità ex art. 14 del d.lgs. n. 175/2016 ossia un "soccorso" in termini di ripiano perdite e aumenti di capitale: risorse della collettività riversate in una società in crisi da ormai molti anni. Inoltre, si evidenzia la difficoltà di individuare un socio privato.

In ogni caso la stessa Regione, in istruttoria, ha già evidenziato che il cronoprogramma delle azioni di razionalizzazione previste per la società deve subire uno slittamento, così come non si può escludere la ridefinizione delle azioni stesse.

In sede di controdeduzioni la Regione ha fornito ulteriori chiarimenti evidenziando come la Società abbia presentato un Piano di Risanamento e Rilancio 2023 - 2027 dando risposta in tal modo all'azione contenuta nel Piano di razionalizzazione per l'anno 2023. Il piano è stato approvato dall'Assemblea degli azionisti in data 7 luglio 2023 (copia delibera assembleare non ancora disponibile) e si basa sulle seguenti ipotesi: incremento delle attività fieristiche dirette e indirette; sviluppo di congressi e degli eventi corporate; inserimento di un direttore commerciale a partire dal 2024; entrata a pieno regime commerciale del Palaffari, ristrutturato e inaugurato nel luglio del 2022; utilizzo dal 2026 del nuovo padiglione Bellavista in Fortezza con 2500 posti disponibili; calendarizzazione dei lavori in Fortezza, concordata con i soci proprietari dell'immobile, per non perdere redditività; nuovo contratto pluriennale con Pitti Immagine dal 2024; sviluppo del nuovo settore "Economia e Cultura", originale caratterizzazione del quartiere fieristico. Secondo la Regione *"il piano presenta una situazione di equilibrio economico e finanziario della Società nel prossimo quinquennio. Gli Amministratori ritengono che le azioni previste nel piano e le risorse finanziarie attualmente disponibili siano sufficienti a garantire la continuità aziendale nel prevedibile futuro, permettendo alla Società di sostenere il riavvio dell'attività e far fronte agli impegni finanziari per un periodo di almeno 12 mesi. Per questo motivo il bilancio 2022 è stato redatto sulla base del presupposto della continuità aziendale. Il 2022 chiude con una perdita di € 4.183.117,00."*

Nel prendere atto delle ulteriori precisazioni rese, si osserva anzitutto come le affermazioni in merito alla *"situazione di equilibrio economico e finanziario della Società nel prossimo quinquennio"* allo stato resti del tutto sprovvista di evidenze concrete; destano, invece, fortissime perplessità sia la perdita di esercizio per oltre 4 milioni oltre che l'affermazione a mente della quale *"Gli Amministratori ritengono che le azioni previste nel piano e le risorse finanziarie attualmente disponibili siano sufficienti a garantire la continuità aziendale nel prevedibile futuro, permettendo alla Società di sostenere il riavvio dell'attività e far fronte agli impegni finanziari per un periodo di almeno"*

12 mesi". Alla luce del quadro descritto, appare infatti arduo immaginare come la società possa effettivamente recuperare e tornare a proporsi positivamente sul mercato.

4.2.5 Interporto Toscana Centrale S.p.A.

La società presenta nel quinquennio 2017/2021 un utile assai modesto derivato da plusvalenze per vendita di *assets* e da contributi regionali o statali. Nella documentazione istruttoria si prende atto del fatto che la società è tuttora in forte crisi finanziaria con una esposizione bancaria di oltre 16 milioni; gli oneri finanziari annui correlati alla suddetta esposizione bancaria ammontano a circa 645mila euro. La stessa Regione evidenzia che *"relativamente all'area immobiliare e di gestione interportuale, la società sconta, in termini di gestione ordinaria, una difficoltà ad adeguare il proprio livello di ricavi per consentire di coprire i costi di ammortamento e gli oneri finanziari; il sostanziale pareggio dell'anno 2021 è dovuto a partite straordinaria come il contributo Covid e le plusvalenze da alienazione cespiti. In data 28/02/2022, il CdA della società ha deliberato la proposta di aumento del capitale sociale ... finalizzata a reperire nuove risorse finanziarie per il perseguimento degli obiettivi, dichiarati nel Piano Industriale, di dotare la società di un capitale sufficiente per assicurare la copertura sia degli investimenti che dei costi di funzionamento della società, garantendone la continuità aziendale Dall'analisi del Business Plan 2021 -2023 emerge in tutta evidenza che le azioni necessarie da implementare attraverso l'aumento di capitale sono finalizzate più alla stabilizzazione finanziaria della società piuttosto che rivolte ad un possibile Piano di investimenti. La società ha convocato un'assemblea straordinaria dei soci per il 10 giugno 2022 con il seguente ordine del giorno: "Proposta di aumento del capitale sociale ...". ... **Si dà atto che l'assemblea straordinaria del 10 giugno 2022 è andata deserta**".*

Allo stato attuale la misura messa in atto per risolvere le criticità della società partecipata consiste nella stipula tra i soci pubblici (Regione Toscana, Comune di Prato, Camera di Commercio Pistoia e Prato, Camera di Commercio di Firenze) di un patto para sociale che assicuri uniformità di intenti e di indirizzi circa l'attività della società in materia di scelte finanziarie e gestionali strategiche, nonché le modalità per favorire l'assunzione di decisioni concertate e condivise. In sede di controdeduzioni, peraltro, la Regione ha precisato che lo schema definitivo di patto parasociale sarà sottoposto all'approvazione dell'organo competente entro il 31 dicembre 2023.

La Sezione non è in grado di "tradurre" in termini concreti la volontà appena manifestata.

4.2.6 SEAM S.p.A.

In sede istruttoria, sono stati richiesti chiarimenti alla Regione relativamente: i) alla sottoscrizione del patto tra soci pubblici; ii) allo stato dell'arte in riferimento al nuovo Piano industriale per il triennio 2024/2026 ed alle eventuali valutazioni operate dal socio Regione; iii) alla presenza di un Consiglio di Amministrazione composto da cinque membri a fronte di un numero di dipendenti pari a cinque.

La Regione ha rappresentato che il patto parasociale tra i soci pubblici è stato sottoscritto. Sui restanti punti, non è stata offerta alcuna precisazione.

In sede di controdeduzioni, l'Amministrazione ha precisato che il parametro relativo al raggiungimento del fatturato pari ad un milione è stato confermato sul bilancio 2022 e che la scadenza prevista nel Piano di razionalizzazione 2023 per la presentazione di un piano industriale è stata fissata al 31 ottobre 2023. La Regione ha, infine, precisato che la società ha chiuso l'esercizio 2022 con un utile di 363.358,00 euro, in miglioramento rispetto allo scorso anno.

4.2.7 Co.Svi.G S.c.r.l.

Questa Sezione a fine novembre 2022 ha espresso, ai sensi art. 5, co. 3 TUSP, parere parzialmente negativo sull'acquisizione della partecipazione indiretta nella newco Sesta Lab, a seguito dello scorporo dell'omonimo ramo d'azienda, da parte della medesima Co.Svi.G. s.c.r.l.

Ciò ha indotto la Regione a rivedere i propri piani riproponendo lo scorporo del ramo d'azienda Sesta Lab *“nonostante le incertezze sulle modalità attraverso le quali si procederà allo scorporo del ramo di azienda di Sesta Lab”*.

Nell'ottica di superare le criticità evidenziate dalla Sezione, nell'Assemblea dei soci del 31 gennaio 2023 è stato dato *“mandato al Consiglio di amministrazione di Cosvig di avviare una prima esplorazione di tutte le possibili azioni volte a consentire la separazione delle due business unit facenti capo alla società (gestione del fondo geotermico per conto dei soci e Sesta lab), mantenendo comunque l'equilibrio economico finanziario delle due unità. Nel novero delle possibilità vagliate è emersa anche la proposta di istituire un fondo fiduciario, cd Trust, che diventerebbe proprietario delle quote di una newco nel quale far confluire il ramo d'azienda di SestaLab, determinando le condizioni di sostanziale indipendenza fra le due business unit della società, in attesa di poter perfezionare una cessione a terzi dello stesso alle migliori condizioni di mercato possibili, e contestualmente consentire la caratterizzazione di società in house providing dei soci pubblici di Cosvig. Nell'assemblea dei soci che si è tenuta il 2 maggio 2023, quindi, è stato dato all'assemblea il mandato di approfondire l'istituto del Trust. A seguito di quanto emerso dall'assemblea dei soci, pertanto, è stata proposta l'integrazione del piano di razionalizzazione, inserendo gli approfondimenti che COVIG ha commissionato in merito alla fattibilità dell'operazione di costituzione del Trust, atta a consentire la configurazione di Cosvig come organismo in house dei soci. Solo a seguito di tutti gli approfondimenti necessari, potranno essere discusse in assemblea le azioni più efficaci per lo sviluppo degli scenari in merito alla attuale configurazione di Cosvig e alle possibili evoluzioni future”*.

In tale contesto di totale incertezza la Regione aveva *medio tempore* approvato la l.r. 40/2022, il cui art. 38 prevede che la Regione è autorizzata ad acquisire la partecipazione indiretta attraverso Co.Svi.G, che la partecipa al 100 per cento, della NewCo Sesta Lab, che ha oggetto sociale compatibile con quanto previsto all'articolo 4 del d.lgs. n. 175/2016 (su tale punto si tornerà nel paragrafo seguente).

4.2.8 Fidi Toscana S.p.A.

Il 30 aprile 2023 è scaduto il termine per la cessione della quota. Al riguardo la Regione rappresenta che la selezione pubblica per la ricerca di nuovi soci di Fidi Toscana ha consentito di individuare 4 manifestazioni di interesse sulle quali, con il supporto consulenziale della società Prometeia S.p.A. a ciò incaricata, è stata effettuata un'istruttoria tecnica concentrando l'analisi sui seguenti aspetti: profilo dell'offerente (natura del business di riferimento, servizi

offerti, presenza sul territorio e solidità economico-patrimoniale); razionali industriali in funzione della potenziale operazione in Fidi Toscana (rilancio/mantenimento dell'autonomia societaria, valorizzazione del brand, ampliamento delle aree di business di Fidi Toscana, migliore efficienza con attivazione di sinergie di costo); struttura dell'operazione proposta (disponibilità a rilevare la quota di maggioranza di Fidi Toscana, senza successivi scissioni/scorpori societari).

A esito dell'istruttoria, tutti i soggetti proponenti risultano avere un profilo adeguato in riferimento al business di riferimento, ai servizi offerti, alla presenza sul territorio e alla solidità economico-patrimoniale; nessuna proposta avanzata registra punti di attenzione o criticità tali da comportarne l'esclusione; per ogni proposta presentata emergono comunque alcuni aspetti da approfondire ulteriormente, soprattutto in riferimento ai seguenti elementi ritenuti rilevanti dagli indirizzi contenuti negli atti di programmazione regionale: potenzialità di rilancio/mantenimento dell'autonomia societaria, valorizzazione del brand; sviluppo delle aree di business di Fidi Toscana; migliore efficienza con attivazione di sinergie di costo; descrizione della struttura dell'operazione societaria e relative modalità tecniche effettive di possibile realizzo anche in merito al quadro normativo e alle indicazioni della Vigilanza.

La riduzione dei costi del personale è stata operata con la dichiarazione di 24 esuberi, di cui 3 a valere sul Fondo di solidarietà e 21 a valere sulla procedura di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 175/2016 (Testo Unico delle Partecipate Pubbliche) che consente la ricollocazione dei lavoratori e lavoratrici dichiarati in eccedenza da Fidi Toscana S.p.A. presso altre società a controllo pubblico. Tale ricollocazione si attua in particolare verso Sviluppo Toscana S.p.A. - società *in house* alla Regione - per la quale è in atto un processo di evoluzione e rafforzamento e che, sulla base del proprio nuovo Piano Industriale, ha già assorbito 19 addetti (anziché 21 per due dimissioni volontarie).

Su tale ultimo aspetto si rinnovano i dubbi sulla possibilità di utilizzare l'art. 25 cit., già evidenziati nella passata relazione considerato che non appare dimostrato il controllo pubblico di Fidi Toscana. Nel caso di specie, sicuramente la Regione risulta socio di maggioranza detenendo il 49,40 per cento del capitale sociale ma non ha la maggioranza assoluta essendo il restante 50,60 per cento in possesso di soci privati; pertanto, non è possibile presumere un controllo pubblico non essendoci altri soci pubblici che consentano di superare la soglia del 50 per cento. Si rinvia alla relazione sul rendiconto 2021 per le ulteriori argomentazioni.

Sul punto, la Regione, in sede di controdeduzioni, ha osservato che *“L'articolo 2359 del codice civile stabilisce che sono configurabili come società controllate quelle nelle quali una società possiede un numero di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria. Nel caso di Fidi Toscana la Regione Toscana, con una quota di partecipazione del 49,40 per cento, possiede sicuramente un numero di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria in quanto degli altri soci privati, che complessivamente detengono il restante 50,60 per cento, nessuno da solo ha una partecipazione superiore a quella della Regione”*. La Sezione prende atto pur mantenendo vivi i propri dubbi.

Infine, per la vendita delle quote è necessario un accordo di co-vendita da condividere con i soci privati e pubblici disposti alla cessione della propria partecipazione. Assume valore preminente il corrispettivo da porre a base d'asta, che deve tenere conto del nuovo Piano

Industriale 2022-2025 di Fidi Toscana, il cui calcolo dell'ammontare è stato rimesso ad un incarico consulenziale affidato dalla Regione Toscana.

A causa dell'articolazione dei suddetti passaggi, il termine del 28 marzo 2023 stabilito nel Piano di razionalizzazione 2022 (poi rideterminato nel 30 aprile 2023 nel Piano di Razionalizzazione 2023) per compiere la cessione del pacchetto di maggioranza di Fidi Toscana sarà inevitabilmente posticipato.

La Sezione rinnova dubbi e perplessità già manifestate nei precedenti referti, prendendo atto delle scelte del socio Regione.

4.2.9 Terme di Montecatini S.p.A.

Relativamente alla società termale, è stata aperta la procedura di concordato che a fine maggio ha ricevuto il parere favorevole del numero minimo di creditori necessario al perfezionamento della procedura.

Per quanto riguarda l'acquisizione al patrimonio regionale degli immobili prevista dalla l.r. n. 48/2022, in attesa dell'esito del concordato, la Regione ha conferito l'incarico ad un professionista esterno al fine di congruire la stima degli immobili effettuata dalla società, che è tuttora in corso. Sul punto si tornerà nel paragrafo successivo.

4.2.10 Sviluppo Toscana S.p.A.

L'istruttoria è stata svolta al fine di verificare la situazione relativa alla acquisizione di Sici Sgr S.p.A., dando conto in particolare delle valutazioni effettuate in riferimento alla sussistenza dei requisiti ex art. 5 TUSP, nonché dello stato di attuazione del Piano Industriale della società approvato con d.g.r. n. 1212/2022.

Quanto al primo aspetto, la Regione ha evidenziato che l'operazione non è ancora compiuta stante la necessità di svolgere una serie di approfondimenti riguardo la disponibilità a vendere da parte di alcuni degli attuali soci privati della stessa SICI. Inoltre, si sono resi necessari ulteriori approfondimenti tecnici con Banca d'Italia, tutt'ora in corso. In sede di controdeduzioni, la Regione ha precisato che l'acquisizione totalitaria di Sici – prevista entro il 31 giugno 2023 nel Piano di razionalizzazione – è stata prorogata al 31 dicembre 2023.

In merito al Piano Industriale approvato con d.g.r. n. 1212/2022, lo stesso è oggetto di monitoraggio trimestrale e non di revisione.

A seguito dell'approvazione del Piano Industriale 2022-2025, la società ha dato avvio alla procedura di assorbimento ex art. 25 del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP) riservata ai lavoratori iscritti negli elenchi degli esuberanti di cui allo stesso art. 25 di personale dichiarate in esubero da Fidi Toscana S.p.A. In particolare, rispetto agli impegni sottoscritti con le OO.SS., l'assorbimento degli esuberanti ex Fidi Toscana si assesta in 19 unità, anziché 20, per un caso di dimissioni nel frattempo intervenute. Sul punto si rimanda a quanto rappresentato relativamente a tale procedura con riferimento al requisito di società controllata di Fidi Toscana.

È stato poi approvato il Bilancio d'esercizio 2021 ed è stata prevista la sostituzione dell'Amministratore unico con un Consiglio di Amministrazione, nonché la presenza della nuova figura del Direttore Generale.

Con la l.r. n. 1 del 7 gennaio 2023 sono state introdotte modifiche nella legge istitutiva di Sviluppo Toscana S.p.A., riguardanti:

- l’oggetto sociale e la classificazione delle varie attività: a Sviluppo Toscana viene riconosciuta la funzione di supporto a tutto tondo nell’attuazione delle politiche di intervento regionale, ivi compresa la possibilità di detenere partecipazioni societarie, anche totalitarie, in società (come dovrebbe avvenire con SICI Sgr). Il ruolo istituzionale della società viene contestualmente rinforzato riconoscendo che tutta l’attività svolta per Regione Toscana è necessariamente “istituzionale” e “continuativa”;
- il perimetro dell’operatività, già previsto a favore della Regione e degli enti dipendenti della Regione, viene esteso anche alle Aziende del Servizio Sanitario Regionale, anche in ragione del previsto impatto che le stesse potranno dover fronteggiare per la gestione delle misure del PNRR;
- la tempistica documentale imposta dal socio Regione: le modifiche introdotte sono finalizzate a garantire un migliore coordinamento tra gli atti economico finanziari di Regione Toscana e della società;
- la *governance* societaria: la maggiore complessità dell’articolazione organizzativa societaria comporta un rafforzamento della governance di Sviluppo Toscana in una logica di collegialità, prevedendo l’insediamento, come già evidenziato, di un Consiglio di amministrazione composto da 3 o 5 membri di cui uno con funzioni di Presidente.

In disparte ogni ulteriore considerazione, la Sezione ribadisce le criticità della società anche in riferimento alle modalità di contabilizzazione dei fondi in gestione.

Si ricorda che con la l.r. n. 1/2023, la Regione ha dunque affidato la gestione delle attività esecutive relative ad alcuni interventi finanziati dai fondi PNRR a Sviluppo Toscana S.p.A., integrandone – con la l.r. n. 1 citata – l’oggetto sociale per includere anche le attività poste in essere in adempimento di misure del PNRR.

Nel rinviare al capitolo relativo al PNRR per ogni approfondimento, in questa sede preme rilevare come, nel corso del 2022, la Commissione europea abbia effettuato un *Compliance Audit* sull’Autorità di Audit avente ad oggetto i sistemi di controlli dei fondi SIE (in particolare, il precedente ciclo di programmazione per il Por FESR), formulando, in tale occasione, alcune raccomandazioni in ordine “*alle procedure di verifica della congruità del corrispettivo corrisposto all’in-house*”.

5. Interventi legislativi regionali in materia di società

La Regione, con riferimento alla gestione delle società partecipate, ha previsto una serie di interventi che hanno inciso o possono incidere sensibilmente sulla situazione gestionale ed economico finanziaria delle partecipate.

In particolare, le norme di seguito riportate evidenziano aspetti di particolare criticità in quanto di fatto consentono alla Regione di sottrarsi all’applicazione di norme nazionali in materia di controlli della Corte dei conti sulle società.

5.1 L.r. n. 40/2022, art. 38

Al fine di agevolare la configurazione del Consorzio per lo Sviluppo delle aree geotermiche (Co.Svi.G) s.c.r.l. quale società *in house* della Regione, in particolar modo in relazione all'attività di gestione del fondo geotermico, la Giunta regionale è stata autorizzata ad acquisire una partecipazione indiretta nella newco Sesta Lab, a seguito dello scorporo dell'omonimo ramo d'azienda, da parte della medesima Co.Svi.G. s.c.r.l.

Più in dettaglio, l'operazione societaria presupposta attiene alla costituzione di una NewCo (Sesta Lab S.r.l. unipersonale) il cui capitale sociale sarà interamente sottoscritto da Co.Svi.G. S.c.r.l. (società a controllo pubblico) con conferimento in natura (attività di ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle scienze naturali e dell'ingegneria, per lo sviluppo applicativo della generazione di energia da turbine a gas, facente capo al ramo Sesta Lab) e conseguente acquisto, da parte della Regione Toscana (socio di Co.Svi.G. S.c.r.l.), di una partecipazione indiretta nella società costituenda.

La previsione normativa richiamata desta perplessità sotto diversi profili.

Anzitutto, la scelta operata dalla Regione di provvedere all'acquisizione della partecipazione indiretta attraverso lo strumento legislativo ha precluso ogni esame da parte di questa Sezione ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 TUSP con riferimento alla decisione della Regione. Sul punto, non pare fuor d'opera richiamare la deliberazione n. 153/2023/PASP, con cui la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha dichiarato il non luogo a deliberare ex art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, in riferimento ad una fattispecie relativa alla costituzione di una società per legge.

Nel rinviare per le motivazioni alla lettura della citata deliberazione, in questa sede ci si limita a rilevare come la Sezione – in tale occasione – abbia avuto modo di chiarire come il controllo ex art. 5 T.U.S.P. “... non può estendersi oltre al perimetro individuato dal legislatore, comprendendo anche le operazioni societarie disposte per legge. Ciò difatti comporterebbe un travalicamento dei limiti esterni delle funzioni intestate a questa magistratura. In disparte ogni considerazione sulla natura meramente prospettica di una proposta di legge, appare utile sottolineare che l'esercizio della funzione di controllo ex art. 5 T.U.S.P., quanto agli effetti alla stessa attribuiti dal legislatore, non si ritiene compatibile con un procedimento di carattere legislativo, venendone a determinare un “condizionamento” non in linea con la richiamata pronuncia n. 39/2014 della Corte costituzionale.”

La vicenda societaria di cui all'art. 38 l.r. n. 40/2022, peraltro, è stata sottoposta ai sensi dell'art. 5 TUSP alla cognizione di questa Corte da parte di alcuni Comuni, come dimostra di sapere anche la Regione. In tale sede la Sezione ha reso parere parzialmente negativo evidenziando da un lato come l'operazione in esame potesse, in una prospettiva più ampia, produrre effetti finanziari indiretti a carico degli enti soci, che avevano omesso di indagare adeguatamente detto profilo; dall'altro, che l'oggetto sociale della costituenda società (sostanzialmente consistente in attività di ricerca) non risultasse immediatamente riconducibile alle finalità istituzionali di un ente ex art. 4 TUSP (cfr. deliberazioni n. 226/2022/PASP, n. 227/2022/PASP, n. 228/2022/PASP, n. 229/2022/PASP e n. 230/2022/PASP).

La norma, infine, è stata oggetto di analisi da parte della Sezione in occasione della *Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Toscana pubblicate nell'anno 2022* (approvata con deliberazione n.

152/2023/RQ), ove – tra l’altro – è stato rilevato come il legislatore regionale “*motiva apoditticamente la neutralità della previsione, limitandosi a precisare che l’operazione non comporta oneri a carico del bilancio regionale*”.

5.2 L.r. n. 44/2022, art. 2 e l.r. n. 48/2022, art. 1

Le leggi regionali n. 44/2022 e n. 48/2022 autorizzano operazioni immobiliari e di accollo debiti nei confronti di due partecipate nell’ambito del settore termale.

Con la prima norma (art. 2 l.r. n. 44/2022) la Regione ha previsto il subentro nella proprietà degli immobili della società terme di Casciana S.p.A. in liquidazione, nella quale la Regione Toscana detiene una partecipazione nel capitale sociale del 75,66 per cento (la restante partecipazione è detenuta dal comune di Casciana Terme Lari).

La società ha come oggetto sociale la gestione immobiliare mentre l’attività termale è esercitata dalla propria partecipata al 100 per cento Bagni di Casciana S.r.l. A seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), Terme di Casciana S.p.A. è stata inserita nel piano di razionalizzazione straordinaria, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 84/2017, che ne ha previsto la liquidazione, non rientrando tra le finalità dell’articolo 4 del TUSP.

L’assemblea straordinaria dei soci ha deliberato la messa in liquidazione volontaria della società a ottobre 2018. In coerenza con il protocollo d’intesa sottoscritto tra la Regione e il Comune di Casciana Terme Lari, gli indirizzi prevedono l’assegnazione all’amministrazione comunale dell’intera proprietà delle quote di Bagni di Casciana S.r.l. (partecipata da Terme di Casciana S.p.A.), per poi procedere ad assegnare il restante patrimonio pro quota ai soci.

Allo stato attuale le operazioni di liquidazione sono sostanzialmente concluse e, pertanto, secondo la Regione, è necessario provvedere al subingresso pro quota della Regione Toscana nei beni di proprietà di Terme di Casciana S.p.A. e all’accollo, sempre pro quota del residuo dei mutui contratti dalla società. Per quanto riguarda i debiti a breve termine sussistenti alla data di approvazione del piano di riparto, con la citata legge viene disciplinato l’accollo pro quota (a titolo di esempio, dei debiti riguardanti le rate di mutuo scadenti al 31/12/2022, il rimborso dello scoperto di conto corrente bancario, il debito per l’accertamento fiscale in corso, la costituzione di un fondo per eventuali debiti non conosciuti e non conoscibili in fase di bilancio finale di liquidazione).

A seguito della chiusura della società la Regione Toscana acquisirà la piena proprietà pro quota dei beni di Terme di Casciana S.p.A., ad eccezione della partecipazione in Bagni di Casciana, tra cui il patrimonio immobiliare delle Terme di Casciana S.p.A., costituito sia da immobili strategici all’esercizio dell’attività termale, sia da immobili non strategici. Gli immobili di proprietà di Terme di Casciana S.p.A., compresi quelli non funzionali all’attività termale, sono attualmente locati alla società di gestione Bagni di Casciana S.r.l., con regolare contratto di locazione che scadrà al momento del subingresso. A tal proposito è stato previsto che la Regione ed il Comune provvedano con un apposito accordo alla regolazione dei rapporti per la gestione del patrimonio immobiliare indiviso, garantendo la continuità della gestione termale, e il mantenimento in uso a tale fine dei beni alla società Bagni di Casciana S.r.l.

Come chiarito nella relazione tecnico finanziaria, a fronte dell'acquisizione di tali immobili al patrimonio regionale (importo fino ad un massimo di 7.140.000,00 euro), la Regione procederà ad accollarsi pro-quota i mutui insistenti sugli stessi fino all'importo massimo di 1.430.000,00 euro così come previsto dalla bozza di piano di riparto ed a registrare la dismissione della partecipazione in Terme di Casciana S.p.A. per la differenza. Gli oneri derivanti dall'accollo pro-quota dei mutui i quali sono stati stimati sulla base delle condizioni di prestito previste dai contratti e secondo un'ottica prudentiale.

L'esborso sarà sostenuto sul bilancio 2023.

Con la seconda norma (art. 1 l.r. n. 48/2022) la Regione ha disposto, nell'ambito della procedura di concordato, l'acquisizione al patrimonio regionale degli immobili denominati "Terme Tettuccio", "Terme Regina" e "Terme Excelsior", di proprietà della società Terme di Montecatini S.p.A."

Tale intervento, secondo la Regione, è volto a garantire l'integrità del complesso delle Terme di Montecatini evitando la parziale dispersione di alcuni immobili facenti parte di esso, in quanto si situa nel contesto storico e simbolico della città ove il termalismo riveste da sempre un'importanza determinante per l'economia e lo sviluppo turistico e tenuto anche conto del riconoscimento alle Terme di Montecatini, da parte del Comitato del Patrimonio Mondiale dell'Unesco a luglio 2021 dell' "Eccezionale Valore Universale (OUV - *Outstanding Universal Value*)" come uno dei luoghi del sito transnazionale "The Great S.p.A. Towns of Europe" - ovvero, "Le Grandi Città termali d'Europa".

L'acquisto degli immobili determina un esborso pari a 16, milioni che graverà sul bilancio 2023.

Su entrambe le norme pesano profili di possibile incostituzionalità per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione quest'ultimo in relazione all'art. 14, comma 5, del TUSP, assunto quale norma interposta in quanto espressivo di un principio fondamentale della materia "coordinamento della finanza pubblica".

Sul punto appare illuminante la sentenza n. 110/2023 della Corte costituzionale che si è pronunciata per l'incostituzionalità di una legge regionale per contrasto con gli articoli sopra citati.

Nella sentenza la Corte costituzionale evidenzia come la Regione, coinvolta nella questione di costituzionalità, avrebbe soccorso, con uno stanziamento economico, una società in procedura di scioglimento, accollandosi di fatto i debiti di quest'ultima violando così il principio del divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 14, comma 5, TUSP, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Quest'ultima, ricorda che l'art. 2325, 1 co., c.c. dispone che nella società per azioni per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio e che la scelta della pubblica amministrazione di acquisire partecipazioni in società private implica il suo assoggettamento alle regole proprie della forma giuridica prescelta. Inoltre, viene riportato il quadro degli orientamenti della Corte dei conti in materia di divieto di "soccorso finanziario". La *ratio* del principio di cui all'art. 14, comma 5, TUSP, è da individuarsi, secondo i giudici contabili, nella necessità di abbandonare la logica del "salvataggio a tutti i costi" di società che versano

in situazione di dissesto, ponendo un freno alla prassi, ormai consolidata di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali.

La disposizione in esame stabilirebbe dunque *“un generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie “a fondo perduto” in favore di società in grave situazione deficitaria, relegando l’ammissibilità di trasferimenti straordinari ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità (è citata Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione del 17 ottobre 2018, n. 66/2018/PAR).”* (Corte cost. n. 110/2023).

Nell’ipotesi di soccorso si inserisce l’intervento volto ad assumere debiti della partecipata; intervento che, pertanto, deve essere supportato da una congrua e analitica motivazione in ordine alle sottostanti ragioni di razionalità, convenienza economica e sostenibilità finanziaria che lo possano eventualmente ed esaustivamente giustificare.

Per quanto riguarda, poi, le società in liquidazione, sussisterebbe un *“divieto assoluto di “soccorso finanziario”», poiché, tenuto conto della particolare fase della vita sociale che la liquidazione rappresenta, l’apporto finanziario richiesto al socio è in re ipsa destituito delle finalità proprie di duraturo riequilibrio strutturale, venendo piuttosto a tradursi sul piano sostanziale in un accollo delle passività societarie, con rinuncia implicita al beneficio della ordinaria limitazione di responsabilità connessa alla separazione patrimoniale, al solo e circoscritto fine di consentire il fisiologico espletamento della fase di chiusura”*. La Corte dei conti ha, infatti, più volte affermato che *«il divieto di soccorso finanziario opera anche per le società poste in liquidazione, le quali, proprio perché rimangono in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell’oggetto sociale, ma al solo fine di risolvere i rapporti finanziari e patrimoniali pendenti, compresi quelli relativi alla ripartizione proporzionale tra i soci dell’eventuale patrimonio netto risultante all’esito della procedura, non possono, per definizione, prospettare alcuna possibilità di recupero o risanamento* (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione del 28 febbraio 2019, n. 1/2019/PAR).

La Corte costituzionale dichiara fondata la questione di costituzionalità ricordando che sull’art. 114, comma 5 TUSP si fonda il principio del divieto di soccorso finanziario invocato dal ricorrente, la cui ratio è *“da un lato, quella di tutelare la concorrenza tra le società, e assieme di evitare situazioni di ingiustificato favor per i creditori della società partecipata; e dall’altro, quella di limitare «l’ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiano privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell’economicità e dell’efficienza della gestione dei soggetti beneficiari”*.

L’art. 14, comma 5, TUSP rifiuta, in particolare, la *«logica del salvataggio “a tutti i costi” degli Organismi a partecipazione pubblica in condizioni di precarietà economico-finanziaria di dissesto o perdita strutturale», ed esprime “un «generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie “a fondo perduto” o prestare garanzie in favore di società in grave situazione deficitaria”*. Come osservato dall’avvocatura dello Stato, quanto evidenziato vale *“a maggior ragione rispetto a società poste in liquidazione, come quella oggetto della disposizione impugnata, essendo in tal caso di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell’economicità e dell’efficienza della gestione”*.

Conclusioni non dissimili possono essere trasposte alle società in scioglimento in procedura di concordato.

Occorre ricordare che per entrambe le società termali la situazione è da sempre stata di forte criticità finanziaria con risultati di esercizio sovente negativi.

La società Terme di Montecatini S.p.A. è in perdita da ormai numerosi anni, senza soluzione di continuità, mentre la società Casciana terme S.p.A. ha registrato risultati negativi per il triennio 2015/2017 che ha preceduto la deliberazione di scioglimento: questo è il momento in cui l'attività della società cessa di avere una prospettiva futura per essere finalizzata alla sola definizione delle procedure di scioglimento. Resta fermo, in ogni caso, il contrasto di tale scelta con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Pertanto, la pronuncia della Corte costituzionale sembra applicabile ad entrambe le situazioni sopra ricordate. Ciò vale, soprattutto, per la società Casciana terme S.p.A. la cui acquisizione immobiliare e l'accollo delle posizioni debitorie non è supportato da alcuna motivazione che rappresenti un interesse pubblico prevalente.

Di contro, potrebbe ravvisarsi un interesse pubblico nel caso della società termale di Montecatini in considerazione della rilevanza quale patrimonio culturale degli immobili interessati. È però vero che la Regione, per tutelare tale patrimonio, non ha valutato alcuna strada alternativa.

Di sicuro il risultato conseguito da queste operazioni è la salvaguardia delle posizioni creditorie soprattutto di quelle riferite agli istituti bancari.

In sede di controdeduzioni, sul punto la Regione ha osservato: *“Pur condividendo in pieno le osservazioni e le valutazioni espresse in sede costituzionale nel caso di specie, si ritiene tuttavia che, in situazioni diverse, potrebbe essere effettuata una valutazione complessiva basata sui “costi-benefici” derivanti da eventuali operazioni finanziarie e/o patrimoniali a favore delle società in liquidazione. In particolare, l'intervento dell'ente partecipante potrebbe non considerarsi mero “soccorso finanziario” laddove l'incremento patrimoniale acquisito (ad esempio attraverso l'acquisizione di assets patrimoniali) risultasse pari o (meglio) superiore all'accollo delle passività (ad esempio mutui) che insistono sui medesimi. In questo caso, potrebbe riconoscersi prevalente l'interesse pubblico nell'intervento regionale a favore della società in liquidazione.”*

La Sezione, nel prendere atto delle controdeduzioni della Regione, evidenzia l'estrema genericità ed astrattezza delle affermazioni ivi contenute, in uno con il carattere meramente ipotetico delle stesse, che non consentono alla Sezione di svolgere considerazioni in merito, né – tantomeno – di rilevare quel “prevalente interesse pubblico” che potrebbe eventualmente condurre a valutazioni diverse. Né del resto il testo normativo e la documentazione a corredo forniscono debita motivazione sul punto. Anzi, sembrano confermare le criticità e i dubbi evidenziati dalla Sezione.

Dubbi che evidentemente hanno fatto presa anche sulla Regione considerando che in sede di adunanza di pre-parifica, la stessa ha espresso l'intendimento di non dar corso alle previsioni contenute nell'art. 2 l.r. n. 44/2022, con particolare riferimento al subentro

dell'amministrazione regionale nella proprietà degli immobili della società terme di Casciana S.p.A. in liquidazione.

Ad ogni buon conto, con riferimento al giudizio di parificazione a cui questa relazione viene allegata, il profilo di costituzionalità non si pone come attuale riguardando il bilancio 2023, nel cui esercizio si manifesteranno le spese.

6. Considerazioni conclusive

Dall'analisi condotta emergono vari profili di criticità, peraltro, già evidenziati anche in occasione dei precedenti giudizi di parificazione ma che, tuttavia, non hanno ad oggi ancora trovato soluzione.

Non possono che rinnovarsi i dubbi, più volte espressi, in merito alla effettiva capacità/volontà della Regione di esercitare in maniera adeguata ed efficace le prerogative di socio (talora anche di maggioranza), indirizzando in maniera incisiva l'operato delle società: di ciò sono indice il "cronico" ritardo con cui talune società adottano il bilancio, con conseguente inattendibilità dei dati posti a base delle varie valutazioni, oppure l'altrettanto cronica incapacità di alcune di esse di rispettare le azioni ed il cronoprogramma degli interventi di razionalizzazione, così rendendo l'attività di razionalizzazione un mero adempimento formale.

Parimenti, si esprime apprensione per l'evidente scelta della Regione di mantenere in portafoglio tutte le proprie partecipate, a prescindere dai rilevanti profili di criticità più volte evidenziati da questa Sezione anche nei precedenti referti, seconda un'ottica di "salvataggio a tutti i costi". Non solo vengono mantenute più partecipazioni in società operanti nello stesso settore economico in evidente difformità dalla prescrizione contenuta nell'art. 20, co. 2, lett. c) TUSP, ma si omette di tenere in doverosa considerazione le situazioni di grave e persistente crisi in cui molte di queste versano da anni (si pensi alle due società che gestiscono i due interporti toscani oppure alle società del settore fieristico, ad esempio), con conseguenti riflessi sul bilancio della Regione. Non in ultimo, non può non rilevarsi sul punto come l'utilizzo dello strumento societario per il perseguimento di fini istituzionali dell'amministrazione socia abbia una propria ragionevolezza nella misura in cui è fintanto che la società è capace di operare sul mercato; società come quelle di cui ci si occupa, considerato lo stato in cui versano, ben difficilmente possono rappresentare uno strumento a servizio della collettività.

Con specifico riferimento alla attività di razionalizzazione ex art. 20 TUSP, l'analisi del piano di razionalizzazione della Regione e dello stato di avanzamento del precedente ormai da diverso tempo non presentano elementi di novità, sostanziandosi nel mantenimento di tutte le partecipazioni, nonostante lo stato in cui talune di queste versano. Le azioni di razionalizzazione previste, inoltre, si sostanziano sovente nella riedizione delle misure previste nei piani precedenti ed hanno tempi di realizzazione estremamente lunghi e spesso sono oggetto di rimodulazione, così determinando un sostanziale svuotamento delle prescrizioni del piano. Le stesse, peraltro, sembrano ispirate – come già più volte detto – ad una logica di "salvataggio a tutti i costi" della società, piuttosto che alla tutela delle finanze regionali e, ancor prima, delle finalità istituzionali asseritamente perseguite dalla Regione mediante lo strumento societario. In sintesi, si rileva una compliance meramente formale all'obbligo di legge. Ciò posto, la Sezione non può che rinnovare il proprio giudizio negativo sul piano adottato dalla Regione.

Ulteriore criticità più volte attenzionata in occasione dei precedenti giudizi di parifica e tutt'ora rimasta irrisolta è la mancata riconciliazione di rilevanti poste contabili tra la Regione e le due partecipate Fidi Toscana S.p.A. e, soprattutto, Sviluppo Toscana S.p.A. relativamente alle risorse regionali date in gestione. A tal fine, basti richiamare le poste contabili relativi alla gestione di fondi da parte di Sviluppo Toscana S.p.A.: a fronte di residui attivi della Regione pari a circa 170 mila euro, la società dichiara debiti per 73,88 milioni (non riconciliati 73,72 milioni); a fronte di residui passivi nella contabilità regionale pari a 43,87 milioni, la società dichiara crediti per 15 mila euro (non riconciliati 43,87 milioni).

La mancata conciliazione di poste contabili per importi significativi non può che destare preoccupazione per i possibili riflessi sugli equilibri di bilancio (oltre a riverberarsi anche sul bilancio delle società, a detrimento della bontà delle risultanze contabili), anche in ragione della natura pubblica delle risorse, considerato che immobilizzare risorse presso un soggetto diverso dalla Regione – peraltro distraendole da altre destinazioni possibili medio tempore – si pone in netto contrasto con i principi costituzionali che presidiano la trasparenza dei bilanci pubblici e la buona amministrazione.

Proprio in riferimento al principio di trasparenza dei bilanci, si evidenzia poi l'uso peculiare che viene fatto dalla Regione di questi fondi in giacenza presso Sviluppo Toscana S.p.A.: una parte di questi vengono impiegati dalla Regione quali mezzi di copertura degli oneri finanziari scaturenti da disposizioni di legge, sub specie di maggiori entrate (extra tributarie) (cfr. leggi regionali n. 16/2022 e n. 40/2022). Quindi le stesse risorse vengono introitate nuovamente al bilancio, secondo esigenza, cambiando la finalità attribuita a tali risorse.

A fronte di simili rilievi si ritiene opportuno nuovamente invitare la Regione a voler adottare modalità contabili idonee a dar conto della gestione delle risorse trasferite, attraverso una rappresentazione chiara dei movimenti contabili (che, si ricorda, costituiscono cosa diversa dalle modalità di gestione delle risorse stesse), così superando il carattere chiaramente "strutturale" del fenomeno.

Infine, dall'analisi della produzione legislativa regionale per l'anno 2022 in materia di società partecipate, sono emerse una serie di interventi che hanno inciso o possono incidere sensibilmente sulla situazione gestionale ed economico finanziaria delle partecipate.

In particolare, le norme di seguito riportate evidenziano aspetti di particolare criticità in quanto di fatto consentono alla Regione di sottrarsi all'applicazione di norme nazionali in materia di controlli della Corte dei conti sulle società:

i) l.r. n. 40/2022, art. 38: la Giunta regionale viene autorizzata ad acquisire una partecipazione indiretta nella newco Sesta Lab, a seguito dello scorporo dell'omonimo ramo d'azienda, da parte della medesima Co.Svi.G. s.c.r.l., così tra l'altro precludendo ogni esame da parte di questa Sezione ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 TUSP (in quanto si ricorre alla norma di legge e non al provvedimento amministrativo per l'acquisizione della partecipazione indiretta);

ii) l.r. n. 44/2022, art. 2 e l.r. 48/2022, art. 1: con tali disposizioni vengono autorizzate operazioni immobiliari e di accollo debiti nei confronti di due partecipate nell'ambito del settore termale. Con la prima norma (art. 2, l.r. n. 44/2022) la Regione ha previsto il subentro nella

proprietà degli immobili della società terme di Casciana s.p.a. in liquidazione, nella quale la Regione Toscana detiene una partecipazione nel capitale sociale del 75,66% (la restante partecipazione è detenuta dal comune di Casciana Terme Lari). Come chiarito nella relazione tecnico finanziaria, a fronte dell'acquisizione di tali immobili al patrimonio regionale (importo fino ad un massimo di 7.140.000,00 euro), la Regione procederà ad accollarsi pro-quota i mutui insistenti sugli stessi fino all'importo massimo di 1.430.000,00 così come previsto dalla bozza di piano di riparto ed a registrare la dismissione della partecipazione in Terme di Casciana Spa per la differenza. L'esborso sarà sostenuto sul bilancio 2023. Con la seconda norma (art. 1 l.r. n. 48/2022) la Regione ha disposto, nell'ambito della procedura di concordato, l'acquisizione al patrimonio regionale degli immobili denominati "Terme Tettuccio" e "Terme Regina" e "Terme Excelsior", di proprietà della società Terme di Montecatini s.p.a., al fine di garantire l'integrità del complesso delle Terme di Montecatini, tenuto conto del riconoscimento alle Terme di Montecatini, da parte del Comitato del Patrimonio Mondiale dell'Unesco a luglio 2021 dell'"Eccezionale Valore Universale (OUV - *Outstanding Universal Value*)" come uno dei luoghi del sito transnazionale "*The Great Spa Towns of Europe*" - ovvero, "Le Grandi Città termali d'Europa". L'acquisto degli immobili determina un esborso pari a 16, milioni che graverà sul bilancio 2023.

Su entrambe le norme pesano profili di possibile incostituzionalità per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione quest'ultimo in relazione all'art. 14, comma 5, del TUSP, assunto quale norma interposta in quanto espressiva di un principio fondamentale della materia "coordinamento della finanza pubblica". In entrambi i casi, la Regione dovrà debitamente motivare in merito alle scelte operate, al fine di giustificare la ragionevolezza della spesa sostenuta in riferimento a proprie società partecipate in crisi.

Con riferimento al giudizio di parificazione a cui questa relazione viene allegata, il profilo di costituzionalità, tuttavia, non si pone come attuale riguardando il bilancio 2023, nel cui esercizio si manifesteranno le spese.

Suddette criticità sono riassunte nella tabella che segue.

Criticità rilevate	Riferimento nel capitolo	Rilevata anche nei precedenti referti	Descrizione	Effetti
Effettiva capacità/volontà della Regione di esercitare in maniera adeguata ed efficace le prerogative di socio (talora anche di maggioranza)	par. 1, 4	SI	Cronico ritardo nell'adozione dei bilanci, incapacità di alcune società di rispettare le azioni ed il cronoprogramma degli interventi di razionalizzazione; incapacità della regione di indirizzare in maniera incisiva l'operato delle società	Inattendibilità dei dati posti a base delle varie valutazioni, attività di razionalizzazione ridotta a un mero adempimento formale; mancanza di un'azione societaria - sia operativa che in sede di razionalizzazione - chiara ed efficace
Mantenimento in portafoglio di tutte le proprie partecipate, in un'ottica di "salvataggio a tutti i costi"	par. 4	SI	Mantenimento di partecipazioni in più società operanti nello stesso settore economico in evidente dispregio della prescrizione contenuta nell'art. 20, co. 2, lett. C) TUSP; nonché mantenimento di partecipazioni in società in situazioni di grave e persistente crisi da anni	Riflessi sul bilancio della Regione, rilevanti dubbi sulla effettiva utilità dello strumento societario per il perseguimento di fini istituzionali dell'amministrazione socia
Mancata riconciliazione di rilevanti poste contabili tra la Regione e le due partecipate Fidi Toscana S.p.A. E, soprattutto, Sviluppo Toscana S.p.A. Relativamente alle risorse regionali date in gestione	par. 2,2	SI	Mancata conciliazione di poste contabili per importi significativi	Riflessi sugli equilibri di bilancio della Regione; riflessi sulla bontà dei dati contabili contenuti nei bilanci delle partecipate; immobilizzazione di rilevanti risorse presso un soggetto diverso dalla Regione, peraltro distraendole da altre destinazioni possibili medio tempore per la cura degli interessi pubblici; contrasto con i principi costituzionali che presidiano la trasparenza dei bilanci pubblici e la buona amministrazione
Produzione legislativa regionale per l'anno 2022 in materia di società partecipate: interventi che hanno inciso o possono incidere sensibilmente sulla situazione gestionale ed economico finanziaria delle partecipate	par. 5	SI	Le norme evidenziano aspetti di particolare criticità in quanto consentono alla regione di sottrarsi all'applicazione di norme in materia di controlli della Corte dei conti e soccorso finanziario	Esclusione di un'operazione di acquisto di partecipazioni societarie indirette dall'esame da parte di questa Sezione ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 TUSP; profili di possibile incostituzionalità per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione quest'ultimo in relazione all'art. 14, comma 5, del TUSP, assunto quale norma interposta in quanto espressivo di un principio fondamentale della materia "coordinamento della finanza pubblica"

